



**Examens OCDE sur la coopération
pour le développement**

UNION EUROPÉENNE



**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Union européenne**

2012

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-20183-5 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 24 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Japon et la Norvège pour l'examen qui a eu lieu le 28 mars 2012.

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et l'Union européenne.

L'aide de l'Union Européenne – Aperçu synthétique*

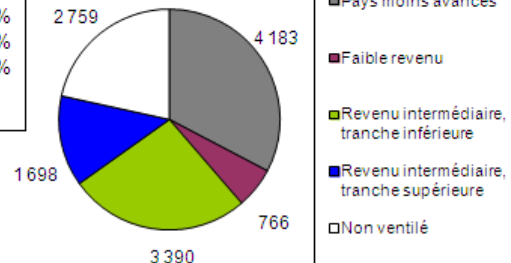
Institutions de l'UE

APD nette	2009	2010	Variation 2009/10
Prix courants (USD m)	13 444	12 679	-5.7%
Prix constants (2009 USD m)	13 444	13 226	-1.6%
En euros (millions)	9 654	9 573	-0.8%

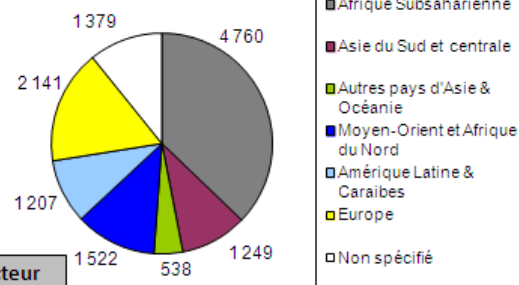
Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Turquie	541
2 Cisjordanie et bande de Gaza	490
3 Afghanistan	340
4 Congo, Rép. dém.	299
5 Kosovo	298
6 Serbie	292
7 Soudan	255
8 Maroc	253
9 Éthiopie	220
10 Mozambique	199
Memo: % de l'APD bilatéral brute	
5 principaux bénéficiaires	15%
10 principaux bénéficiaires	25%
20 principaux bénéficiaires	38%

APD bilatérale brute, moyenne 2009-10, sauf indication contraire

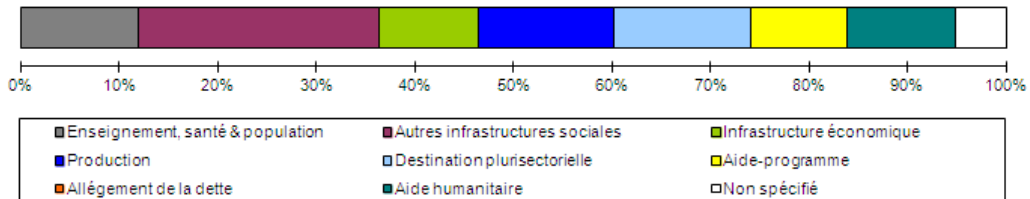
Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)



Par secteur



*: Le Secrétariat étant actuellement dans l'impossibilité de déterminer quels prêts de la BEI sont concessionnels en caractère, les données « APD » ou assortis de conditions libérales dans cette publication à partir de 2008 de la part des Institutions UE se rapportent aux dons seulement.

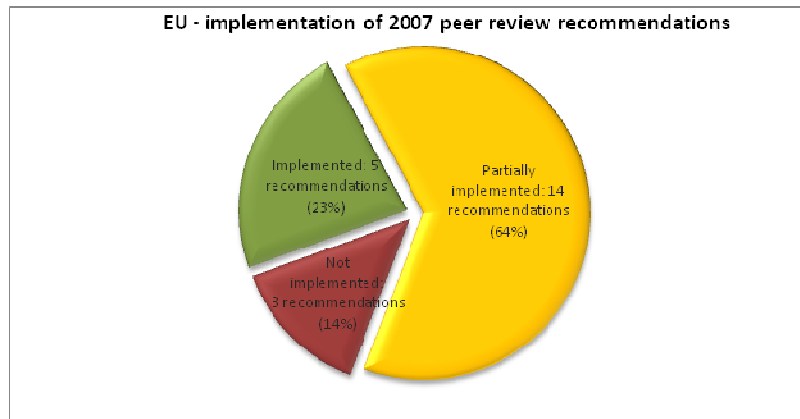


Table des matières

Liste des sigles	9
Union Européenne : glossaire des principaux termes	10
Les principales conclusions et recommandations du CAD	15
Chapitre 1 Orientations stratégiques	31
L'Union européenne : un donneur unique, important, qui a le potentiel d'un véritable chef de file à l'échelle mondiale	32
Cadre stratégique	36
Déployer des efforts pour renforcer les partenariats extérieurs	41
Communiquer et sensibiliser l'opinion afin de mobiliser son soutien	43
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	45
Chapitre 2 Au-delà de l'aide, le développement	49
La cohérence des politiques consacrée par le Traité de Lisbonne	50
Un « rôle fédérateur » : la nécessité vitale d'un soutien à haut niveau	50
La Commission : une approche bien structurée, à même d'influencer davantage les politiques	52
L'aide et au-delà : un rôle clé pour promouvoir une amélioration du financement du développement ..	56
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	58
Chapitre 3 Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide.....	61
Jouer « un rôle fédérateur » pour relever le défi consistant à porter le rapport APD/RNB à 0.7 % en période de crise	62
L'aide publique au développement gérée par les institutions de l'UE.....	63
Répartition géographique et sectorielle	65
Une utilisation plus stratégique du canal multilatéral	69
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	71
Chapitre 4 Organisation et gestion	75
Progrès accomplis depuis le dernier examen de l'aide	76
Les institutions de l'UE en pleine évolution : gérer le changement pour réaliser le potentiel.....	76
La nécessité d'investir dans l'acquisition de connaissances	78
La délégation de compétences est une réussite que l'UE doit mettre davantage à profit	80
Trouver des moyens de simplifier et d'améliorer les processus de programmation	81
L'approche en matière de suivi est très complète mais elle pourrait être davantage centrée sur les résultats obtenus sur le front du développement.....	83
L'Union européenne s'est dotée de solides bases en matière d'évaluation et cherche à renforcer son impact.....	84
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	85

Chapitre 5 Efficacité de l'aide et résultats	87
Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs	88
Un acteur important au niveau mondial dans les efforts entrepris pour rehausser l'efficacité de la coopération pour le développement	88
Le défi que représentent les ambitions attachées au « rôle de coordination » de l'UE dans le domaine de l'efficacité de l'aide	88
En tant que donneur : des progrès en demi-teinte sur le front de l'augmentation de l'efficacité de l'aide gérée par la Commission	92
Aller de l'avant : consolider les progrès et relever les défis du développement à l'échelle mondiale	98
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	99
Chapitre 6 Aide humanitaire.....	101
Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2007	102
Un cadre d'action solide mais le défi posé par les pays sortant d'une crise demeure	103
Plus qu'un donneur traditionnel – une mobilisation qui se traduit par des programmes, pas seulement des financements	108
Promouvoir les questions humanitaires au sein de la Commission, avec les États membres et sur le terrain	111
Nécessité de rationaliser les procédures lourdes pour améliorer la programmation.....	114
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	115
Annexe A Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2007	119
Annexe B Statistiques OCDE/CAD sur les apports d'aide	125
Annexe C Visites sur le terrain au Tchad et au Pérou	133
Annexe E Processus d'approbation	143
Bibliographie.....	147

Tableaux

Tableau 4.1. Risques inhérents à la réforme organisationnelle qu'il convient de gérer	78
Tableau B.1. Apports financiers totaux	125
Tableau B.2. APD par grandes catégories	126
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	127
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	128
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	129
Tableau B.6. Panorama comparatif.....	130
Tableau C.1. Principaux indicateurs de développement pour le Tchad et pour le Pérou.....	134
Tableau C.2. Différences dans les contextes de coordination de l'aide	135
Tableau C.3. Application des principes d'engagement dans les États fragiles au Tchad	136

Figures

Graphique 1.	Principales institutions jouant un rôle dans la politique de coopération au développement de l'UE.....	14
Graphique 1.1.	Soutien de l'opinion publique à l'aide au développement.....	43
Graphique 2.1.	Progrès réalisés par la Commission européenne en matière de CPD, 2007-2012	52
Graphique 3.1.	Volumes de l'APD des États membres de l'UE et rapports APD/RNB, 2005-2010	62
Graphique 3.2.	Champ d'action de l'UE en 2009/10.....	66
Graphique 3.3.	Ventilation sectorielle	67
Graphique 3.4.	Instruments financiers à vocation géographique ou thématique du cadre financier 2007-2013	68
Graphique 4.1.	La nouvelle configuration organisationnelle : du trio au duo	77
Graphique 4.2.	Principales composantes du suivi de la coopération assuré par EuropeAid	84
Graphique 5.1.	Résultats relatifs à la division du travail issus de l'évaluation à mi-parcours du 10 ^{ème} Fonds européen de développement.....	90
Graphique 5.2.	Progrès au regard des objectifs de la Déclaration de Paris	92
Graphique 5.3.	Diminution du recours aux unités de mise en œuvre des projets et recours accru au système de passation des marchés des partenaires.....	93
Graphique 5.4.	Facteurs influençant la réflexion de l'UE sur la façon d'utiliser le soutien budgétaire	94
Graphique 5.5.	Comment la stratégie-cadre vise à remédier aux lacunes de la coopération technique de l'UE.....	95
Graphique A.1.	Mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2007.....	124
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2010	131
Graphique C.1.	Application des principes de la Déclaration de Paris au Pérou.....	136
Graphique C.2.	Répartition sectorielle de l'aide des institutions de l'UE, au Tchad et au Pérou	137
Graphique E.1.	Étapes du processus d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels au titre de l'Instrument de financement de la coopération au développement, du Fonds européen de développement et de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat	143
Graphique E.2.	Étapes du processus d'approbation des documents de stratégie thématique/régionale au titre de l'ICD	144
Graphique E.3.	Processus d'approbation des programmes d'action annuels	145

Encadrés

Encadré 1.	Bonnes pratiques : un rôle de premier plan pour favoriser le financement du développement	20
Encadré 1.1.	La valeur ajoutée des institutions de l'UE dans le domaine de la coopération au développement – Points de vue des parties prenantes.....	35
Encadré 1.2.	Dialogue structuré pour un partenariat efficace pour le développement.....	42
Encadré 2.1.	Procédure d'analyse d'impact <i>ex-ante</i> des politiques	53
Encadré 2.2.	Faire entendre la voix des pays partenaires: l'accord de Cotonou	54
Encadré 3.1.	Un programme spécial pour les futurs pays membres de l'UE.....	66
Encadré 3.2.	Le point de vue des organismes des Nations Unies sur leur collaboration avec les institutions de l'UE.....	71
Encadré 4.1.	Propositions visant à améliorer les processus de programmation des institutions de l'UE au titre du cadre financier 2014-2020	82

Encadré 5.1.	EUROPAN au Pérou — un exemple de l'application concrète des principes de l'efficacité de l'aide par l'UE	95
Encadré 6.1.	Aide humanitaire de l'UE : faits marquants entre 2007 et 2011	102
Encadré 6.3.	Points forts et lacunes des principaux instruments de l'UE en matière de financement du redressement et de la transition*	106
Encadré C.1.	Renforcer les liens entre aide d'urgence et développement au Tchad, malgré les difficultés persistantes	141

Liste des sigles

ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AidCo*	Office de coopération EuropeAid (ancien Office)
ALNAP*	Active Learning Network for Accountability and Performance
APD	aide publique au développement
BEI	Banque européenne d’investissement
CAD	Comité d’aide au développement
CE	Communauté européenne
CCE	Cour des comptes européenne
COHAFA*	Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire »
COREPER	Comité des représentants permanents
CPD	cohérence des politiques au service du développement
DG	Direction générale
DG DEV	Direction générale du développement (ancienne Direction)
DG DEVCO	Direction générale du développement et de la coopération (EuropeAid)
DIPECHO*	Préparation aux catastrophes - ECHO
ECHO*	Direction générale de l’aide humanitaire - Commission Européenne
FED	Fonds européen de développement
GAQ	Groupe d’appui à la qualité
GHD*	Principes et bonnes pratiques pour l’aide humanitaire
HIP*	plan de mise en œuvre humanitaire
HR/VP	haut représentant /vice-président
IAP	Instrument d’aide de préadhésion
ICD*	Instrument de financement de la coopération au développement
IIS*	Instrument de stabilité
MIC*	Centre de suivi et d’information
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	organisation de la société civile
PESC	Politique étrangère et sécurité commune
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRI	pays à revenu intermédiaire
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RELEX	Direction générale Relations extérieures (ancienne Direction)
RGAE	Rapport sur la gestion de l’assistance extérieure
RNB	revenu national brut
SEAE	Service européen pour l’action extérieure
SOR	suité orienté vers les résultats
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l’enfance

Union Européenne : glossaire des principaux termes

Traités : Le traité de Lisbonne – entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 – est une version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et constitue le socle juridique de l'Union européenne. Il modifie les versions antérieures du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne.

Union européenne (EU) : L'UE succède à la Communauté européenne. Il s'agit d'une union économique et politique d'États membres (actuellement au nombre de 27) dotée de la personnalité juridique. Les traités s'appuient sur des valeurs fondamentales telles que le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Institution au caractère « sui generis », c'est un donneur de plein droit, qui met en œuvre sa propre politique en matière de développement. Elle possède une double légitimité, celle des gouvernements des États membres représentés au Conseil (légitimité indirecte) et celle du Parlement européen, dont les membres sont élus au suffrage direct par les citoyens de l'UE (légitimité directe).

États membres de l'Union européenne en 2012 : Allemagne ; Autriche ; Belgique ; Bulgarie ; Chypre¹ ; Danemark ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; France ; Grèce ; Hongrie ; Irlande ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal ; République Tchèque ; Roumanie ; Royaume-Uni ; Slovaquie ; Slovénie ; Suède.

Conseil :

- **Conseil européen :** Il est composé des chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres, du président du Conseil européen (qui préside les réunions) et du président de la Commission européenne. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aussi aux réunions du Conseil européen, mais ni les présidents du Conseil européen et de la Commission, ni le haut

1. Note en bas de page de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note en bas de page de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de la Commission européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité n'ont le droit de vote. Si le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative, c'est lui qui, aux termes du traité de Lisbonne, définit les orientations et les priorités politiques générales de l'Union. Le Conseil européen traite également de questions complexes ou sensibles qui ne peuvent trouver de réponse à un échelon inférieur. Le Président du Conseil européen représente l'UE pour les matières qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune au niveau des Chefs d'État et de gouvernement.

- **Conseil de l'Union européenne** : Le Conseil est, avec le Parlement européen, le législateur de l'Union. Il est composé d'un représentant à rang de ministre par État membre. La composition des sessions du Conseil et leur fréquence varient selon les sujets traités. Chaque État membre assure à tour de rôle la présidence du Conseil pendant une période de six mois (à l'exclusion du domaine de la politique étrangère). Les décisions du Conseil sont votées à la majorité qualifiée (selon un système de pondération des voix) dans la plupart des domaines couverts et à l'unanimité pour d'autres questions.
- **Conseil des affaires étrangères** : C'est l'une des configurations du Conseil de l'Union européenne. Il traite des questions qui relèvent de l'action extérieure de l'UE et contribue à assurer la cohérence des politiques extérieures. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil des affaires étrangères est présidé par le Haut représentant (au lieu du système de présidence tournante du Conseil de l'Union européenne) ; il se réunit une fois par mois, en présence des ministres des Affaires étrangères des États membres, avec la participation d'autres ministres en fonction des thèmes inscrits à l'ordre du jour. Le Conseil des affaires étrangères peut se réunir plusieurs fois par an pour débattre de questions relatives au commerce extérieur, au développement et à la défense.
- **Le COREPER (Comité des représentants permanents)** : Il est composé de Représentants permanents des États membres auprès de l'UE ayant rang d'ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires et traite de questions à caractère politique, financier, ou de politique étrangère. Le COREPER a pour mission de définir l'ordre du jour des réunions au niveau ministériel du Conseil de l'Union européenne et coordonne les travaux de quelque 250 comités et groupes de travail chargés de questions techniques à examiner ultérieurement par le COREPER et le Conseil de l'UE.
- **Groupes de travail du Conseil** : Des fonctionnaires des administrations des États membres, basés dans les capitales ou au sein des Représentations permanentes à Bruxelles, prennent part à des réunions de travail qui préparent les décisions qui seront prises par le Conseil. Dans le domaine de la politique étrangère, les groupes de travail peuvent avoir une portée géographique (ex. : régionale), ou thématique (ex. : développement, commerce).

Parlement européen : C'est l'assemblée des représentants des citoyens de l'UE élus au suffrage universel direct. Il exerce trois principales fonctions : une fonction législative, une fonction budgétaire et une fonction de contrôle. Il partage le pouvoir législatif avec le *Conseil de l'UE*. Il co-exerce avec le Conseil de l'UE la compétence budgétaire, en votant les budgets annuel et pluriannuels de l'UE. Il doit donner son approbation à un large éventail d'accords internationaux négociés par l'UE. Il exerce un contrôle politique sur l'utilisation des fonds dans le cadre de la procédure de décharge sur l'exécution du budget annuel. Toutes les actions extérieures de l'UE, y compris celles qui concernent

l'aide au développement, sont examinées par la Cour des comptes européenne dont les rapports constituent l'ossature de la procédure de décharge menée à bien chaque année par la Commission du contrôle budgétaire du Parlement.

Commission européenne : Elle est l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle est investie d'un droit d'initiative exclusif (dont est exclu le domaine de la politique étrangère et de la sécurité commune (PESC). Toutes les propositions concernant des politiques ou des propositions de loi doivent émaner de la Commission, qui décide en toute indépendance de les soumettre. La Commission est également, en tant qu'administration de l'UE, responsable de la gestion au jour le jour de l'UE, de la mise en œuvre des politiques et de l'exécution du budget. La Commission est, avec la *Cour de justice*, la « gardienne des traités ». Dans les domaines autres que la PESC, elle est la représentante de l'Union vis-à-vis de l'extérieur. La Commission est organisée comme un « collège » où siègent 27 commissaires qui prennent des décisions collectivement. Chaque État membre dispose d'un commissaire. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la personne qui assume la fonction de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est automatiquement vice-président de la Commission. La Commission est nommée pour un mandat de cinq ans par le Conseil qui vote à la majorité qualifiée en accord avec les États membres. Elle est soumise à un vote d'approbation du Parlement européen, auquel elle doit rendre des comptes. La Commission est répartie en directions générales et en services, ayant la responsabilité d'un domaine particulier de la politique européenne.

Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission européenne (HR/VP) : Le traité de Lisbonne a créé ce poste, dont les attributions sont doubles (graphique 0.1). Responsable des affaires étrangères et de la politique de sécurité, le Haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères et de son autorité dépendent plus de 130 délégations de l'UE implantées dans des pays tiers et des organisations internationales. Le Haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission européenne et il veille à la cohérence de l'action de l'Union en matière de politique étrangère. Le vice-président est responsable, au sein de la Commission, de ce qui relève des relations extérieures et de la coordination d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE. Le Haut représentant représente l'UE pour les questions qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Service européen pour l'action extérieure (SEAE) : Créé fin 2010, ce service fait office de ministère des affaires étrangères et de corps diplomatique de l'Union européenne. Il est chargé de seconder le HP/VP dans ses fonctions, y compris pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE ou la coordination de l'action dans les autres domaines couverts par les relations extérieures de l'UE. Le SEAE, en collaboration avec les services de la Commission européenne, assure la cohérence entre les objectifs de la politique extérieure et le développement. Il se compose de fonctionnaires issus des départements compétents du Secrétariat général du Conseil, de la Commission européenne et des services diplomatiques des États membres.

Cour des comptes européenne : Elle a pour mission de vérifier les comptes financiers de l'UE. Par des contrôles externes, elle s'assure de la bonne exécution du budget de l'UE. La Cour des comptes est composée d'un ressortissant de chaque État membre, nommé par le Conseil de l'Union européenne, après consultation du Parlement européen, pour un mandat de six ans renouvelable.

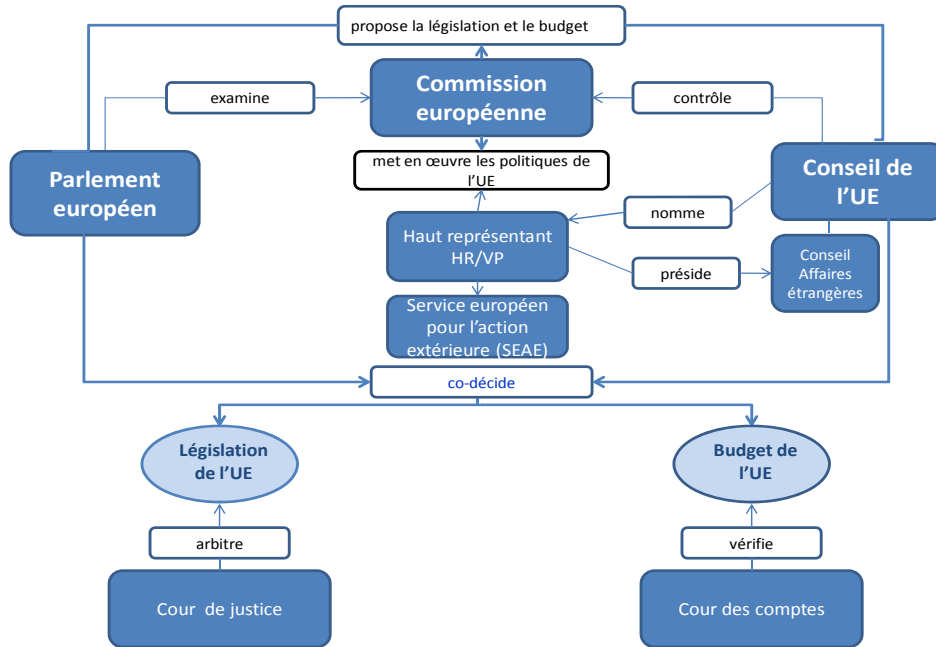
Banque européenne d'investissement (BEI) : Créée en 1958, elle a pour actionnaires les États membres de l'UE. La BEI est une instance décisionnelle indépendante au sein du système institutionnel de l'UE et son fonctionnement est régi par les dispositions des *Traités* de l'UE. Elle a pour objet de soutenir les politiques de l'UE à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'UE, sous la supervision de son Conseil des gouverneurs, composé des 27 ministres des finances. Dans ce cadre, elle accorde des financements à long terme à l'appui des objectifs de l'UE en matière de développement et de coopération extérieure, à l'aide de ressources empruntées sur les marchés de capitaux ou bien de financements provenant de l'UE, du Fonds européen de développement (FED) ou des États membres de l'UE.

- **Cour de justice de l'Union européenne :** Composée d'un juge par État membre, elle a pour mission d'interpréter la législation européenne (dont l'essentiel est directement applicable) et de veiller à ce qu'elle soit appliquée de la même façon partout dans l'UE. La Cour de justice joue également le rôle d'arbitre entre les gouvernements des États membres de l'UE et les institutions de l'UE.

Banque centrale européenne : sise à Francfort, sa principale mission est de maintenir la stabilité de la monnaie européenne, l'euro, et de surveiller la quantité de monnaie en circulation. Dotée de la personnalité juridique, elle agit en totale indépendance.

Groupe ACP : Il est constitué des 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) signataires de l'Accord de Georgetown. La coopération entre l'UE et ce groupe de pays trouve son origine dans l'Accord de partenariat entre les États ACP et l'UE dit « Accord de Cotonou ». Celui-ci prévoit diverses institutions conjointes ACP-UE : le Conseil des ministres, qui se réunit une fois par an et se compose de représentants des gouvernements signataires et de l'Union européenne ; le Comité des ambassadeurs, sis à Bruxelles, qui rassemble des représentants ayant rang d'ambassadeur des pays signataires ; et l'Assemblée paritaire, qui se réunit deux fois par an et englobe des représentants des parlements de tous les États ACP et un nombre égal de membres du Parlement européen. Ces institutions bénéficient du soutien d'un secrétariat, dont le siège est à Bruxelles et dont les activités sont financées par l'Union européenne.

Graphique 1. Principales institutions jouant un rôle dans la politique de coopération au développement de l'UE



Source : Graphique non officiel établi sur la base des informations communiquées à l'équipe chargée de l'examen..

Les principales conclusions et recommandations du CAD

Vue d'ensemble

L'ampleur, la portée géographique et l'ancrage autour de partenariats du programme d'aide de l'Union européenne (UE) font d'elle un acteur de premier plan sur la scène mondiale du développement. Les institutions de l'UE se singularisent par le fait qu'elles apportent un soutien direct aux pays en développement et qu'elles jouent un « rôle fédérateur » vis-à-vis de ses 27 États membres – en coordonnant leur action pour renforcer son impact sur le développement, et en préparant des positions communes de façon à conforter la voix de l'UE dans les débats à l'échelle mondiale. Dans les domaines de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire, l'UE et les États membres sont investis d'une compétence partagée. Cela étant, pour tenir ce rôle moteur, l'UE doit faire fond sur le Consensus européen pour le développement de 2005 de façon à renforcer sa vision commune et d'articuler son action autour d'engagements et d'approches de la coopération pour le développement qui soient partagés. Le *Programme pour le changement* proposé, adopté par la Commission en octobre 2011, offre une occasion opportune de bâtir ce consensus et d'influer sur le cadre financier qui régira la période 2014-2020.

Les institutions de l'UE gèrent un important volume d'APD. Sur la base de son seul programme de dons, qui s'est chiffré à 12.7 milliards USD en 2010, l'UE se classe au 3^e rang des membres du CAD. Les prêts consentis par l'UE aux pays partenaires et ses prises de participations au capital d'entreprises de ces pays ont totalisé 8.3 milliards USD en termes bruts, ce qui constitue une importante contribution au développement. Depuis l'examen par les pairs de 2007, les institutions de l'UE ont pris des mesures allant dans le bon sens pour renforcer l'efficacité de son programme et en accroître l'impact. Au nombre de ces mesures figurent une profonde restructuration organisationnelle, des efforts visant à rationaliser les instruments financiers, et l'adoption d'une démarche stratégique visant à mieux coordonner et harmoniser la coopération. Les institutions de l'UE ont en outre resserré le dialogue engagé avec la société civile.

Reste que les institutions de l'UE doivent encore accomplir des progrès dans un certain nombre de domaines. A la faveur de la réorganisation, il faut que soient clairement établies les compétences de chacune des institutions appelées à œuvrer de concert à la mise en œuvre du programme de coopération pour le développement. Les institutions de l'UE doivent aussi consolider leur mode de gestion des connaissances et alléger la charge administrative qui pèse sur leurs partenaires et sur leur personnel afin de renforcer l'impact du programme. Il leur faut également s'employer à soigner l'information et la communication autour de leurs résultats. Les institutions de l'UE devraient également mettre à profit l'impulsion politique renouvelée venant des Commissaires pour bâtir une approche cohérente de l'élaboration des programmes dans le contexte de l'après-crise et de la transition. Enfin, la Commission, qui a mis au point un solide cadre stratégique visant à promouvoir la cohérence des politiques au service du

développement, ne doit pas ménager ses efforts pour utiliser à plein les mécanismes dont elle s'est dotée.

Le cadre général de la coopération pour le développement

Assurer une meilleure cohésion interne pour optimiser l'impact sur le développement

Principales conclusions : *Le Traité de Lisbonne ouvre à l'UE des perspectives pour conforter son rôle sur la scène mondiale, mais celle-ci n'en tire pas encore le meilleur parti. Pour y parvenir, un effort de cohésion entre les institutions de l'UE et les États membres s'impose, dans le cadre d'un système juridique et institutionnel complexe. Au vu des progrès accomplis pour se forger une vision commune, l'UE peut asseoir son leadership en matière de développement sur la scène internationale, et son impact dans les pays partenaires et à l'échelle régionale.*

Recommandation : Les institutions de l'UE doivent poursuivre leurs efforts afin de construire avec les États membres une vision stratégique commune de l'UE, en s'appuyant à cet effet sur le *Programme pour le changement* qui est proposé afin d'honorer leur engagement de faire reculer la pauvreté.

L'UE s'est affirmée dans son rôle d'acteur du développement au cours de la décennie écoulée. Les 27 États membres suivent désormais un ensemble de cadres stratégiques qui couvrent les trois piliers du développement : le financement, les stratégies et la cohérence des politiques. Sur la scène mondiale, ils ont élaboré des positions communes qui ont fait progresser les travaux sur des questions comme le financement du développement et l'efficacité de l'aide. Dans les pays partenaires, ils s'appuient sur un réseau de 136 délégations où se trouvent regroupées les compétences diverses des institutions de l'UE et des États membres.

En dépit des progrès réalisés, il y a encore du chemin à parcourir pour mettre au point une approche cohérente permettant d'honorer les engagements pris en matière de coopération pour le développement et de parler systématiquement d'une même voix sur la scène internationale. Ne pas y parvenir risquerait de saper l'influence et l'impact de l'UE. Le Traité de Lisbonne investit la Commission européenne de la compétence de promouvoir la coordination, tout en respectant la souveraineté des États membres. Cette compétence partagée impose aux parties prenantes à l'UE une communauté de vues sur la coopération pour le développement. Les dispositions prises jusqu'à présent doivent être consolidées. En particulier, le *Programme pour le changement* qui est proposé pourrait incarner cette vision commune de la coopération pour le développement, puisqu'elle reflète bon nombre des nouvelles orientations des États membres. Les débats au Conseil et au Parlement doivent maintenant aider à ancrer fermement les orientations stratégiques qui guident la politique de l'UE.

Les mécanismes de fonctionnement convenus entre la Commission et le SEAE ont été finalisés en janvier 2012. Pour les mettre en application, l'UE doit s'appuyer sur les avantages comparatifs de chacun des acteurs de l'UE et respecter l'équilibre des pouvoirs établi par le Traité de Lisbonne. Dans le système institutionnel complexe mis en place, le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission préside le Conseil des affaires étrangères, tandis que la compétence en matière de coopération pour le développement est répartie entre le corps diplomatique – le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) – distinct de la

Commission, et la Commission. Le rôle du SEAE dans le programme à l'appui du développement sera conditionné par l'aptitude de celui-ci à mobiliser simultanément les multiples leviers d'influence de l'UE – économiques, politiques, sans compter la gestion de crises, civiles ou militaires. Pour y parvenir dans de bonnes conditions, le rôle de chacun des acteurs de l'UE doit être défini avec précision.

Se doter de stratégies adaptées et rallier le soutien de l'opinion au cadre financier pluriannuel 2014-2020

Principales conclusions : *Les réformes institutionnelles ont retardé la mise au point d'un certain nombre de stratégies. Reporter davantage l'achèvement du cadre stratégique empêcherait d'assurer que les programmes et lignes budgétaires du cadre financier 2014-2020 permettent sa mise en œuvre. Par ailleurs, en ces temps de crise financière, l'UE est confrontée à un scepticisme grandissant du public et est soumise à un examen plus rigoureux de son programme de coopération pour le développement, ce qui rend d'autant plus difficile la sécurisation des budgets de la coopération pour le développement.*

Recommandations : Pour s'assurer que le prochain cadre financier viendra étayer les priorités stratégiques de l'UE, la Commission et le SEAE devraient :

- Achever ou actualiser les stratégies, les plans d'action ou les orientations, en particulier lorsqu'ils concernent la sécurité et la transition, le développement du secteur privé et la prise en compte systématique des questions d'environnement.
- Redoubler d'efforts pour communiquer les résultats en matière de développement afin de renforcer la transparence et de mieux informer le public sur les avancées obtenues grâce au programme de coopération pour le développement.

La lutte contre la pauvreté demeure un objectif primordial de la coopération de l'UE au développement, comme l'énoncent le Traité de Lisbonne et les principaux programmes de coopération pour le développement. La Commission s'est dotée d'un solide cadre à l'appui de la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et s'efforce activement d'y donner suite. Le *Programme pour le changement* proposé reste largement axé sur la lutte contre la pauvreté, à travers l'exercice d'une bonne gouvernance et une croissance inclusive. Ces priorités doivent former le socle des programmes et des règles qui figureront dans le cadre financier 2014-2020.

L'intégration de plusieurs domaines de l'action publique et l'ampleur des financements qu'elle consent aident l'UE à s'engager dans les États fragiles. Les institutions européennes apportent déjà une valeur ajoutée qui leur est reconnue à l'appui de l'intégration régionale. La Commission a œuvré avec succès à la promotion d'un consensus international sur le changement climatique. Elle a bien progressé vers la prise en compte systématique de l'égalité entre les sexes, et doit maintenant allouer des ressources suffisantes à la mise en œuvre du Plan d'action 2010-2015. La Commission a déjà mis au point plusieurs programmes, et combine dons et prêts, autant de mesures qui contribueront à intensifier le soutien qu'elle apporte à la croissance économique et au développement du secteur privé.

Pour être en mesure de poursuivre son action, il convient : i) d'achever les travaux conceptuels en cours sur la sécurité, la fragilité et le développement afin de veiller à ce que les objectifs européens en matière de coopération pour le développement, d'aide humanitaire et de sécurité internationale se renforcent mutuellement ; ii) d'actualiser la politique énoncée en 2003 quant au développement du secteur privé ; et iii) d'élaborer une stratégie visant à intégrer systématiquement les considérations liées à l'environnement et au changement climatique dans la coopération pour le développement . Ces stratégies devront être en place avant l'adoption du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

La Commission a noué un « dialogue structuré » avec les organisations de la société civile (OSC) et les autorités locales dans les pays partenaires et en Europe, qui devrait se traduire par une plus étroite participation des OSC au dialogue stratégique.

L'adhésion de l'opinion à la cause de l'aide au développement reste solide dans l'UE, mais le soutien en faveur d'une augmentation des budgets s'est effrité ces dernières années. Le programme d'aide de l'UE est soumis à un examen rigoureux, de la part tant du Parlement européen que du Conseil, avec le concours de la Cour des comptes européenne, mais aussi de centres de réflexion ou d'ONG. Le scepticisme grandissant du public et l'examen de plus en plus strict auquel est soumise l'action de l'UE rendent d'autant plus importantes la mesure et la communication des résultats au regard du développement. Les institutions de l'UE doivent se forger une culture de la communication et déplacer l'accent actuellement porté à la visibilité du soutien de l'UE au développement vers la communication des priorités, des enjeux et de l'impact de son action. Cette approche devra être harmonisée avec les efforts que déploient les États membres.

Promouvoir le développement au-delà de l'aide

Une approche de la cohérence des politiques au service du développement à l'échelle de l'UE tout entière qui doit être animée par une ferme volonté politique

Principales conclusions : *En inscrivant expressément la cohérence des politiques au service du développement (CPD) dans le Traité de Lisbonne, l'UE s'est investie d'un rôle moteur pour promouvoir cette cohérence, mais les États membres mettent en œuvre les engagements qu'ils ont souscrits au sein de l'EU de façon inégale.*

Recommandation : Pour donner à la CPD suffisamment de poids dans les décisions de l'UE, la Présidence du Conseil doit mobiliser une volonté politique et renforcer les mécanismes existants.

L'UE fait de la cohérence des politiques au service du développement un pilier central de son action concertée de lutte contre la pauvreté. Elle appuie son cadre stratégique sur des outils permettant de suivre les progrès réalisés. Les rapports publiés tous les deux ans depuis 2007 contribuent à la sensibilisation à la question et à une plus forte adhésion en faveur de la cohérence des politiques pour le développement au sein de l'UE.

La mesure dans laquelle les États membres utilisent le cadre de l'UE dans leur propre processus d'élaboration des politiques intérieures semble toutefois inégale. A un moment où les États membres, sous l'effet de la crise économique, recentrent leur attention sur leurs préoccupations nationales, il faut rappeler que la CPD demeure une priorité

politique pour l'ensemble de l'UE. Elle requiert un engagement constant au plus haut niveau du Conseil, du Parlement, de la Commission et du SEAE. Le Conseil, en particulier, doit assurer un suivi plus systématique des questions de cohérence des politiques pour le développement afin de leur donner suffisamment de poids dans les décisions de l'UE. Il serait utile en outre de renforcer les mécanismes existants. En attendant, le Rapporteur permanent pour la CPD, dont le poste vient d'être créé, pourrait signaler les éventuels exemples de défaut de cohérence dans les politiques de l'UE, et s'assurer que les effets des nouvelles législations européennes sur les pays en développement soient pris en compte au cours du processus législatif.

La Commission : une approche bien structurée, qui pourrait davantage influencer sur les politiques

Principales conclusions : *La Commission a mis en place des outils, des mécanismes et des cadres institutionnels efficaces pour promouvoir la cohérence des politiques pour le développement ; ces instruments ne sont toutefois pas utilisés à leur plein potentiel, ce qui freine les progrès visant à assurer la cohérence des politiques avec les objectifs de développement.*

Jouant un rôle moteur à l'échelle mondiale, la Commission a œuvré à l'amélioration du financement du développement en utilisant l'aide comme un catalyseur afin de mobiliser d'autres ressources (encadré 2).

Recommandations : Afin de tirer le meilleur parti des mécanismes de promotion de la CPD et renforcer le socle de connaissances nécessaire pour éclairer la prise de décision, la Commission et le SEAE devraient :

- Renforcer la gestion des connaissances, en recourant davantage aux capacités tant internes qu'externes.
- Élaborer et mettre en œuvre une stratégie relative à la recherche sur le développement qui aurait notamment pour objet de réunir des données d'observation sur la cohérence des politiques au service du développement.
- Aux côtés du Conseil et du Parlement, sensibiliser et mieux former les fonctionnaires, dans les services centraux comme au sein des délégations, afin de favoriser une meilleure appréhension de la cohérence des politiques pour le développement.

Sous l'impulsion d'EuropeAid, la Commission a fait considérablement progresser la cohérence des politiques depuis 2007. Une nouvelle mesure consiste à passer au crible les nouvelles politiques ou initiatives de l'UE pour déterminer l'impact qu'elles peuvent avoir sur le développement (« procédure d'évaluation d'impact ex ante »). La Commission a intégré la CPD dans son processus de programmation, et elle fait meilleur usage des consultations inter-services pour veiller à ce que son approche soit ciblée, opérationnelle et stratégique. Elle a également pris des mesures pour entendre les points de vue des pays partenaires dès les premières phases des débats sur les politiques à suivre, dans le cadre du processus de consultation prévu dans l'accord de Cotonou .

La Commission, pourtant, n'utilisent pas à plein ces mécanismes. Quelques évaluations d'impact seulement intègrent une dimension extérieure, et la portée de l'analyse est souvent restreinte. Les institutions de l'UE pourraient faire meilleur usage des capacités existantes au sein de la Commission, notamment en établissant des liens plus solides avec la DG Recherche. Elle pourrait également faire davantage intervenir les délégations, maintenant que la CPD est du ressort de l'ensemble des chefs de délégations,

et s'appuyer davantage sur les rapports émanant des délégations qui comprennent désormais une section consacrée à la cohérence des politiques pour le développement. Faire appel aux compétences extérieures à l'organisation, en mettant en place des processus de consultation avec des instituts de recherche, des centres de réflexion et des OSC menant des recherches solides sur ces questions, pourrait également être démarche salutaire. Ces questions sont complexes et il est difficile d'assurer un suivi de leurs effets. Il importe donc de trouver des moyens de faire remonter l'information sur les impacts observés et de permettre la révision des principales politiques communes de l'UE.

Le personnel des directions générales autres que EuropeAid, ou du SEAE, n'ont pas encore fait leur la notion de cohérence des politiques pour le développement. La CPD n'étant pas une question du ressort d'une unité organisationnelle distincte, elle y a perdu en visibilité. Un soutien émanant du plus haut niveau de la Commission et du SEAE contribuerait à faire mieux connaître la cohérence des politiques pour le développement et à inciter à la promouvoir.

Encadré 1. Bonnes pratiques : un rôle de premier plan pour favoriser le financement du développement

L'UE a été l'une des principales forces à l'œuvre pour mettre en évidence le rôle de catalyseur que pouvait jouer l'aide publique au développement (APD) en stimulant l'investissement privé national et étranger, ainsi que le commerce extérieur, et en mobilisant, dans les pays partenaires, des ressources financières intérieures au service du développement. L'accord de Cotonou, signé en 2000, a été un moyen innovant d'intégrer la dimension des échanges, par exemple. Dans le cadre du Consensus de Monterrey (2002) et de la Déclaration de Doha sur le financement du développement (2008), l'UE s'est fixé des objectifs qualitatifs et quantitatifs pour différentes sources de financement. La Commission rédige des rapports annuels dans lesquels elle examine les progrès réalisés par l'UE et les États membres au regard des engagements souscrits. Ces rapports reflètent les débats internationaux sur des questions clés telles que la définition de normes mondiales relatives à la transparence et à la reddition de comptes en matière de recettes, les financements innovants, l'utilisation de l'APD pour lever davantage de fonds privés, et l'aide pour le commerce. La Commission prévoit également de donner des orientations en vue de l'adoption d'un nouveau concept d'« APD-plus » applicable à l'apport et au suivi de sources de financement autres que l'APD de nature à contribuer à un développement pérenne et aux biens publics mondiaux.

Volume et répartition de l'aide

La difficulté d'atteindre l'objectif de 0.7 % en période de crise

Principales conclusions : *L'engagement pris en 2005 de parvenir collectivement à un niveau d'APD correspondant à 0.7 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015, et d'atteindre un objectif intermédiaire de 0.56 % d'ici à 2010, a encouragé le déploiement de grands efforts de la part des États membres de l'UE qui, entre 2004 et 2010, sont entrés pour 62 % dans l'accroissement de l'APD à l'échelle mondiale (en termes réels). Toutefois, avec un rapport APD/RNB collectif de 0.44 % en 2010, l'UE n'a pas atteint l'objectif fixé pour cette année là ; selon les projections, il y a tout lieu de craindre que l'UE n'atteigne pas non plus l'objectif fixé pour 2015.*

Recommandations : Pour confirmer le rôle clé qu'elles jouent dans le domaine de la coopération pour le développement et aider à atteindre le rapport APD/RNB collectif de 0.7 %, les institutions de l'UE devraient :

- procéder à un examen et à une mise à jour de la feuille de route de façon à atteindre les objectifs souscrits par l'UE ;
- analyser les avantages qui pourraient être retirés de la concrétisation des objectifs fixés en vue de rehausser les niveaux d'APD.

En 2010, les 27 États membres de l'UE ont alloué 69.7 milliards USD au titre de l'APD. Il leur faut toutefois faire davantage pour tenir la promesse faite par l'UE d'atteindre un rapport APD/RNB collectif de 0.7 % d'ici à 2015. La Commission a souligné à diverses reprises qu'il s'agissait là d'un véritable défi. En 2011, elle a demandé aux États membres d'établir des plans d'action pluriannuels, d'inscrire les objectifs fixés en matière d'APD dans un cadre législatif et de communiquer leurs projections pour insertion dans un rapport annuel au Conseil européen. Plusieurs États membres envisageant de réduire leurs budgets en raison de la crise financière, le Conseil européen doit maintenant, plus que jamais, définir la route à suivre pour permettre à l'UE dans son ensemble de réaliser l'objectif de 0.7 %, compte tenu des responsabilités individuelles des États membres. Cette ligne d'action, et l'analyse des avantages qu'il y aurait à honorer cet engagement, devraient étayer les décisions politiques relatives aux mesures à prendre entre aujourd'hui et 2015.

Dans le cadre financier pour 2014-2020, la Commission propose de porter la part du budget total de l'UE consacré à l'action extérieure de 5.7 % à 6.8 % — à l'exclusion du Fonds européen de développement (FED). Dans les États membres de l'Union européenne où cela conduit à une augmentation de l'APD, une hausse du financement des programmes de développement géré par l'UE pourrait aider à atteindre l'objectif consistant à porter l'APD à 0.7 % du RNB.

Exploiter au mieux un champ d'action particulièrement étendu

Principales conclusions : *Les approches différenciées de partenariats qui sont proposées par la Commission de manière à allouer l'aide aux pays qui en ont le plus besoin, peuvent avoir un impact réel si elles sont gérées de manière appropriée. Les institutions de l'UE qui travaillent en étroite collaboration avec les organisations multilatérales, doivent faire la preuve de la valeur ajoutée qu'apporte le versement de ressources préaffectées à ces organisations sur le terrain.*

Recommandations : Pour mettre en œuvre leurs orientations stratégiques, les institutions de l'UE devraient :

- élaborer des stratégies de sortie bien conçues en ce qui concerne les pays dont elles envisagent de se retirer progressivement, en tenant compte de la division du travail entre les donateurs et en continuant à réfléchir aux moyens de rester engagées sur la question des biens publics mondiaux ;
- donner à leur collaboration avec les organisations multilatérales un caractère encore plus stratégique, en exploitant les synergies de manière à produire un impact maximum, en faisant preuve de transparence au sujet de leur collaboration et en simplifiant leurs procédures administratives et financières.

En 2010, les pays à revenu intermédiaire ont reçu légèrement plus sous forme de dons de la part des institutions de l'UE que les pays les moins avancés (4.9 milliards et 4.6 milliards USD respectivement). Dans le cadre de la nouvelle stratégie, les institutions de l'UE envisagent d'adapter leur soutien aux pays à revenu intermédiaire pour tenir compte de la spécificité de leurs besoins, de leurs capacités, de leurs engagements et de leurs résultats. L'UE mettra fin à son programme de coopération bilatérale dans certains de ces pays, tout en maintenant ses programmes thématiques et régionaux et en recourant davantage à des instruments de mixage et à des financements privés à l'appui de la coopération économique et commerciale. Cette nouvelle politique à l'égard des PRI aidera à réorienter des ressources du programme d'aide vers les pays qui en ont le plus besoin. Lorsque l'UE entreprendra de se retirer de certains pays, il lui faudra prendre en

considération la division du travail. Les institutions de l'UE doivent aussi s'assurer que les programmes thématiques et régionaux se prêtent à une collaboration avec les pays à revenu intermédiaire pour relever les défis mondiaux.

La volonté manifestée par l'UE de promouvoir un système international reposant sur une coopération multilatérale renforcée est un élément central de son action extérieure. Les institutions de l'UE sont des contributeurs majeurs aux fonds extrabudgétaires des Nations Unies et au fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale. Bien que des évaluations aient démontré l'impact positif de programmes mis en œuvre conjointement avec des organisations multilatérales (cette modalité étant souvent le seul moyen d'intervenir dans des contextes difficiles), plusieurs États membres de l'UE émettent des doutes quant à l'intérêt qu'il y a à faire transiter des fonds européens par le canal d'organisations internationales. Face à ces doutes, les institutions de l'UE font valoir des éléments concrets tendant à montrer qu'ils ne choisissent le canal des Nations Unies que lorsque la valeur ajoutée de cette modalité d'acheminement de l'aide est avérée. La Commission a réalisé des progrès en allégeant la charge administrative imposée par l'application des réglementations de l'UE tout en assurant un contrôle strict des fonds. Il pourrait être fait davantage dans la mesure où des coûts de transaction élevés continuent d'avoir des répercussions négatives sur le partenariat avec les organisations multilatérales.

Organisation et gestion

L'importance qu'il y a à bien gérer le changement et les ressources humaines

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

Recommandations : Afin d'exploiter au maximum les opportunités et de gérer les risques liés aux récents changements organisationnels, les institutions de l'UE devraient :

- examiner comment le partage des responsabilités convenu entre la Commission et le SEAE est mis en pratique et l'améliorer de manière à éviter les doubles emplois et à faire jouer les synergies. Cela devrait aller de pair avec des processus simplifiés et améliorés ;
- faire de la gestion des connaissances une priorité institutionnelle, investir davantage dans le renforcement du niveau d'expertise des agents, ouvrir des perspectives de carrière aux agents prêts à se spécialiser et recourir d'une manière plus efficace aux agents contractuels.

Les modalités de travail convenues entre la Commission et le SEAE étant maintenant en place, les risques inhérents au processus de changement doivent être gérés de façon

active — notamment en assurant le suivi des progrès accomplis, en faisant connaître l'impact du changement et en restant prêt à opérer des ajustements. Un bilan de la situation pourrait être planifié pour examiner les moyens d'éviter la création de « silos » et de faire jouer les synergies.

La gestion des connaissances devrait être une véritable priorité pour l'ensemble des institutions de l'UE qui interviennent dans le domaine de la coopération pour le développement. Un investissement accru dans l'acquisition de compétences et dans la gestion des connaissances aiderait les institutions de l'UE, notamment EuropeAid, à mettre en œuvre les programmes d'une manière plus efficace, à rehausser leur prestige et à convaincre les États membres de la véritable réelle valeur ajoutée qu'elles apportent. Les partenaires, les États membres et des examens internes ont fait apparaître qu'un manque de connaissances spécialisées dans des secteurs clés (notamment le dialogue sur les politiques à suivre, la gestion des finances publiques, la santé et l'éducation) pouvait diminuer l'impact des budgets de la coopération. EuropeAid s'est efforcé d'accroître ses capacités dans des domaines particuliers en recourant à des spécialistes sous contrat de courte durée — lesquels représentent maintenant environ 40 % des effectifs. Or, dans les services centraux, les agents contractuels ne peuvent travailler pour la Commission que pendant trois ans au maximum. Cela se traduit par un taux élevé de rotation du personnel, d'où la difficulté pour EuropeAid de conserver des compétences. Sur le terrain, les agents contractants peuvent être employés pour une période plus longue, mais ils n'ont aucun moyen officiel d'obtenir un transfert à d'autres postes, ce qui limite la mobilité du personnel et son maintien en fonction.

Moderniser la gestion des activités de l'UE dans le domaine de la coopération pour le développement au moyen d'une délégation de pouvoirs et d'une simplification des procédures

Principales conclusions : les institutions de l'UE ont réduit le nombre de lignes budgétaires et transféré des pouvoirs supplémentaires et de nouveaux agents vers les bureaux locaux – ces deux initiatives étant largement considérées comme réussies. Cependant, les partenaires et les agents de terrain conviennent que les procédures sont encore lourdes, ce qui ralentit la mise en œuvre des programmes tout en imposant des contraintes à des partenaires disposant de capacités limitées.

Recommandations : en mettant à profit les progrès déjà accomplis, les institutions de l'UE peuvent simplifier et moderniser encore leur système de coopération pour le développement en :

- réduisant le nombre de lignes budgétaires et en continuant d'harmoniser les règles de mise en œuvre de l'Instrument de coopération au développement (ICD) et du Fonds européen de développement (FED) ;
- simplifiant encore les procédures d'approbation, notamment pour les activités à petite échelle ou les plans d'action annuels, là où des plans pluriannuels ont déjà été approuvés ;
- associant plus étroitement les délégations à la conception des programmes régionaux et thématiques pour accroître la prévisibilité des apports d'aide et faire en sorte qu'elles soient en mesure d'établir un programme cohérent au niveau des pays.

Malgré la diminution du nombre d'instruments financiers, qui sont passés de 35 à 10 en 2007, les processus – en particulier l'approbation et la passation des marchés – demeurent complexes et lourds. Les procédures sont longues, compliquées et ne sont pas semblables pour tous les instruments. Les rigidités qui en résultent se font tout particulièrement sentir dans les situations de fragilité où un soutien rapide s'impose et où la capacité de se conformer à des procédures complexes est limitée. La complexité des procédures de l'UE constitue aussi un obstacle pour les organisations de la société civile – défi que l'UE doit s'employer à relever si elle veut atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de renforcer la société civile.

Les principales propositions formulées pour le prochain cadre financier sont les suivantes : réduire encore davantage le nombre de lignes budgétaires, élaborer une série de règles de mise en œuvre communes (pour normaliser différents canaux relevant de l'ICD) et doter l'Instrument de stabilité d'une plus grande souplesse. Ce sont là des aspects positifs. Si ces propositions ne s'appliquent pas au FED, la règle qui est proposée pour la mise en œuvre de l'Instrument de stabilité prévoit un alignement strict sur la règle qui s'applique aux autres instruments. De surcroît, les institutions de l'UE ne se sont pas encore attaquées à la question délicate de la simplification des procédures d'approbation. Une solution pourrait consister à prévoir une procédure complète de consultation et d'approbation pour les activités pluriannuelles ayant un caractère plus stratégique tout en simplifiant les procédures d'approbation pour les projets et programmes annuels. Ces aménagements nécessiteront un consensus entre la Commission, le Parlement et les États membres.

Le transfert de pouvoirs et de personnel dans les délégations est largement considéré comme une étape réussie sur la voie de la modernisation du dispositif européen de coopération pour le développement. L'UE achemine maintenant plus rapidement son aide et elle a rehaussé son prestige auprès de ses partenaires. Cependant, les délégations de l'UE doivent encore demander l'approbation des services centraux pour chaque activité nouvelle – quel que soit son ampleur – et certains programmes sont encore conçus par les services centraux. En particulier, les délégations jouent un rôle limité dans la prise de décision concernant les financements thématiques et régionaux, qui varie selon les instruments. Cela n'aide pas à mettre en place un programme cohérent dans les pays partenaires ou à faire jouer au mieux les synergies entre les diverses activités. Le transfert aux délégations de nouvelles compétences doit aller de pair avec le renforcement de leurs capacités. Qui plus est, les délégations ayant maintenant un mandat plus étoffé pour jouer un rôle à l'échelle de l'UE, il importe de plus en plus que leurs effectifs soient en mesure de représenter effectivement l'Union européenne dans le domaine de la coopération pour le développement.

Ajuster précisément le suivi et l'évaluation pour mettre davantage l'accent sur les résultats et l'apprentissage

Principales conclusions : Les institutions de l'UE assurent un suivi rigoureux du programme de coopération pour le développement. Toutefois, l'importance qu'elles accordent à la responsabilité financière, certes primordiale, ne permet pas aux parties prenantes d'avoir des informations sur la manière dont l'action de l'UE dans le domaine de la coopération pour le développement produit des résultats.

Recommandation : La Commission européenne devrait mettre davantage l'accent sur les résultats et promouvoir un apprentissage plus large.

Les instruments de suivi et de contrôle de la Commission fournissent des données détaillées et précieuses pour la responsabilité financière, mais ils ne saisissent pas toujours le type d'informations qui serviraient à orienter le programme de manière à maximiser les résultats en matière de développement — aspect qui préoccupe les citoyens de l'Union européenne. EuropeAid a récemment ajusté son système de suivi interne afin de recueillir le type d'informations que les services centraux peuvent compiler et analyser. Les délégations estiment que les informations recueillies devraient aussi présenter un intérêt pour la gestion des projets. Il est bien que le système de suivi externe permette maintenant de soumettre à des visites une plus large proportion de projets. Toutefois, ce système devrait être encore amélioré pour mieux répondre aux besoins en matière de gestion tant des délégations que des services centraux. Dans certains cas, il est difficile d'assurer un suivi des résultats pour le motif que les objectifs fixés pour des activités particulières ne se rattachent pas toujours clairement aux objectifs convenus dans les documents stratégiques thématiques et par pays, ou dans les instruments financiers généraux.

Accroître l'impact de la coopération pour le développement

Remplir le rôle difficile de « coordination » de la coopération pour le développement de l'UE

Principales conclusions : A travers leur rôle de coordination, les institutions de l'UE, ont mené un effort concerté pour améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement dans l'ensemble de l'UE, en particulier en ce qui concerne la division du travail. La Commission et le SEAE mettent à présent l'accent sur la programmation conjointe pour améliorer l'impact sur le développement en rendant l'aide plus efficace et en renforçant l'appropriation des pays partenaires. Un ensemble d'obstacles techniques et politiques ont toutefois empêché les institutions européennes de faire autant de progrès qu'elles l'auraient souhaité dans ces domaines.

Recommandations : Pour réaliser leur ambition de jouer un rôle moteur pour la promotion d'une coopération européenne plus efficace, les institutions de l'UE devraient :

- centrer les efforts sur la mise en œuvre du Code de conduite de l'UE ; montrer aux responsables politiques et aux praticiens les avantages de passer à la programmation conjointe ; et œuvrer avec les États membres pour identifier les obstacles et les moyens d'y faire face dans les services centraux et au niveau des pays ;
- promouvoir l'harmonisation des approches au sein de l'UE dans des domaines difficiles comme la conditionnalité en matière de soutien budgétaire ; l'évaluation des résultats sur le plan du développement, et l'alignement des cycles de programmation sur les cycles des pays partenaires.

Les institutions de l'UE ont des difficultés à remplir leur ambition qui est de jouer un rôle « de coordination » dans la promotion d'une aide plus efficace. Cependant, certaines de leurs réalisations dans ce domaine méritent d'être reconnues. Elles ont par exemple fourni un cadre opérationnel permettant d'accroître l'efficacité de la coopération pour le développement de l'ensemble de l'UE. Elles se sont également efforcées de mettre en œuvre le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*. Au niveau global, bon nombre d'États membres réduisent le nombre de pays dans lesquels ils opèrent mais ces efforts ne sont pas coordonnés. La

Commission éprouve des difficultés à peser sur ces choix politiques. Au niveau individuel, les résultats varient selon les pays partenaires, notamment parmi les 32 pays retenus pour la mise en place rapide de la division du travail. Néanmoins, l'initiative de mise en œuvre accélérée de la division du travail a porté des fruits comme l'augmentation des informations à disposition des gouvernements partenaires et des autres parties prenantes sur les activités des donateurs et les domaines qu'ils envisagent de soutenir. À l'avenir, les institutions de l'UE devront jouer un rôle aussi fort dans le Partenariat mondial pour le développement tout en respectant les engagements pris à l'échelle de l'UE.

Lors du forum de Busan en 2011, l'UE a déclaré qu'avancer vers la programmation conjointe était clairement une priorité. Les institutions de l'UE travaillent avec les États membres pour construire la volonté politique nécessaire pour atteindre cet objectif, en s'appuyant sur des données d'observation démontrant les économies potentielles, ainsi que sur les possibilités juridiques qui s'offrent dans les États membres. Se diriger dans ce sens est un défi pour les États membres qui accordent une grande importance à leurs relations bilatérales et sont très attachés à l'autonomie de leurs programmes ; ils veulent aussi s'assurer de la visibilité de leur aide à l'intention tant des bénéficiaires que de leurs contribuables..

Il se peut que le Traité de Lisbonne aide les institutions de l'UE à jouer un rôle de premier plan en augmentant l'efficacité de l'aide européenne et en améliorant la cohérence de l'approche de l'UE dans les pays partenaires. Comme les 136 délégations représentent à présent l'ensemble de l'UE, l'Ambassadeur de l'UE dans chaque délégation assure la présidence locale.

Prochaines étapes pour accroître l'efficacité du programme d'aide géré par les institutions de l'UE

Principales conclusions : Bien que les institutions de l'UE aient en partie réussi à mieux coordonner et aligner leurs activités de coopération, elles doivent poursuivre les efforts. Ceci est nécessaire si elles veulent respecter l'engagement pris à Busan.

Recommandations : Pour consolider les progrès obtenus sur le front de l'efficacité de la coopération pour le développement, les institutions de l'UE devraient à présent :

- examiner les moyens d'accroître l'efficacité, la rapidité et la flexibilité de l'aide-projet de l'UE et recourir davantage à l'aide-programme ; ces deux approches resteront nécessaires compte tenu de la diversité des contextes dans lesquels l'UE opère ;
- mettre en œuvre la stratégie de réforme de la coopération technique et revoir la façon dont les cellules d'appui du FED, qui aident les ordonnateurs nationaux, pourraient être mieux intégrées dans les administrations nationales et contribuer davantage au renforcement général des capacités de l'État.

Les institutions de l'UE ont beaucoup progressé sur le front de l'utilisation des systèmes nationaux, notamment dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la passation de marchés, et dans la coordination de l'aide en faveur du renforcement des capacités. Ces progrès ont été rendus possibles grâce à un engagement de haut niveau et à la hiérarchisation des priorités, essentiellement dans le cadre de la Commission européenne. Cette détermination a préparé la voie à un cadre opérationnel et à des plans d'action qui permettent de classer les problèmes par ordre de priorité et de cibler les

efforts et les activités. Les agents ont aussi été beaucoup associés et des réseaux d'agents ont été mis en place dans les services centraux et sur le terrain pour identifier et traiter les problèmes. La Commission a également intégré des critères dans les processus de suivi et d'examen afin de rendre l'aide plus efficace. En outre, les institutions de l'UE ont été en mesure de recourir davantage à l'aide-programme. La Commission a également approuvé une « stratégie-cadre » prometteuse visant à réformer sa coopération technique et les unités d'exécution des projets ; sa mise en œuvre n'en est encore qu'aux premières étapes. En 2011, l'UE a établi une garantie de transparence et la Commission a commencé la mise en œuvre de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) (qu'elle a rejoint en 2008) – des avancées qui devraient avoir pour effet de renforcer la transparence.

Pour renforcer davantage les capacités, aligner l'aide et consolider l'appropriation, la Commission a adopté une politique visant à éviter de recourir à des unités parallèles de mise en œuvre de projets, dont le nombre a été réduit des deux tiers. Malgré cette avancée, l'UE crée toujours des unités spéciales ou cellules d'appui à la mise en œuvre des projets dans chaque pays au titre du Fonds européen de développement ; certaines de ces structures semblent opérer parallèlement au reste de l'administration partenaire. L'UE devrait contribuer à renforcer les capacités dans les administrations nationales en autorisant progressivement le recours aux systèmes nationaux en tant qu'option par défaut, comme prévu dans le Programme d'action d'Accra et le Partenariat de Busan. Si elles ne sont pas correctement intégrées, ces cellules peuvent poser les mêmes problèmes que les unités parallèles de mise en œuvre et ne pas exploiter les possibilités qui se présentent de renforcer les capacités générales de l'État.

Pour une meilleure aide humanitaire

La cohérence de l'aide humanitaire au sein de la Commission, avec les États membres et sur le terrain

Principales conclusions : Les structures sont à présent en place pour promouvoir une action humanitaire cohérente entre les Commissions et les États membres. Il s'agit du Consensus européen sur l'aide humanitaire de l'UE et du Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA). Cependant, l'action humanitaire demeure une « compétence partagée » par l'Union européenne et les États membres. Si la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) adopte à juste titre une approche prudente dans le domaine de la cohérence dans cet environnement, davantage pourrait être fait néanmoins.

Recommandation : Pour mettre en œuvre le Consensus européen sur l'aide humanitaire de l'Union européenne, ECHO devrait aider les États membres à échanger leurs orientations et les enseignements tirés de l'expérience et à planifier des réponses complémentaires et des messages de sensibilisation.

Avec la signature du Traité de Lisbonne et l'adoption du Consensus européens sur l'aide humanitaire de l'Union européenne, l'UE a une solide politique humanitaire conforme aux principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire, ancrée dans une législation pertinente et applicable dans l'ensemble de la Commission et des États membres. Un nouveau commissaire indépendant pour la coopération internationale, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence en cas de crise rend plus visible l'aide humanitaire au plan intérieur tout en préservant l'indépendance de la prise de décision, et donne plus de poids à la voix de l'Union européenne à l'extérieur.

La nouvelle politique et le nouvel environnement de travail de l'UE offrent de nouvelles possibilités d'accroître la cohérence des politiques tant au sein de la Commission que dans les relations avec les États membres. L'accent mis par ECHO sur le renforcement de la confiance avec les États membres dans ce nouvel environnement est utile ; mais dans certains domaines, la Commission pourrait jouer un rôle plus marqué, notamment dans l'harmonisation des messages de sensibilisation des États membres à l'intention des parties prenantes, par exemple les conseils d'administration des agences de l'ONU, et la clarification du rôle des organismes de protection civile et militaire dans l'aide humanitaire de l'UE.

Les interventions au titre de la protection civile font à présent davantage partie intégrante de l'ensemble des instruments dont dispose ECHO pour répondre aux crises et, dans ce domaine, ECHO devrait continuer de jouer un rôle essentiel en renforçant la cohérence des politiques des États membres. L'UE devrait également chercher les moyens d'achever la fusion des opérations de protection civile dans la DG ECHO, notamment en fournissant des orientations pour garantir la complémentarité de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire.

La clarification du rôle des forces militaires dans les opérations humanitaires est une question délicate pour de nombreux États membres — la Commission doit continuer d'y travailler activement.

De la volonté politique à la programmation effective : le défi posé par les pays sortant d'une crise

Principales conclusions : La DG ECHO possède une solide expérience dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Cependant, une approche plus globale et plus souple permettrait à l'UE d'intégrer plus efficacement la réduction des risques dans ses programmes d'aide humanitaire et d'aide au développement.

Recommandations : Pour traduire la volonté politique en programmation effective en faveur du renforcement de la résilience et de l'amélioration de l'aide au redressement et à la transition, ECHO, EuropeAid et le SEAE devraient :

- élaborer une planification et des cadres analytiques conjoints pour les contextes de fragilité et la réduction des risques de catastrophe, et fournir des orientations opérationnelles pour travailler sur ces questions dans l'ensemble de la Commission ;
- améliorer la flexibilité et la rapidité de mobilisation des instruments financiers pertinents et s'engager à fournir des ressources humaines qualifiées aux délégations et aux représentations sur le terrain qui se trouvent dans des environnements en transition/redressement ou exposés à un fort risque de catastrophe.

La Commissaire a annoncé qu'une nouvelle dynamique politique serait donnée à une approche cohérente de la programmation dans les situations de transition et d'après-crise et au renforcement de la résilience. Cependant, cette volonté doit encore s'incarner dans un cadre opérationnel et des instruments suffisamment souples.

D'importants défis devront être relevés si les institutions de l'UE veulent respecter les engagements qu'elles ont pris d'associer comme il convient les outils, ressources et expertises appropriés dans les contextes mouvant de redressement et de transition. En

particulier, l'UE devra fournir des outils financiers souples rapidement mobilisables qui évitent de mettre à rude épreuve les fonds de l'aide humanitaire ; assurer une programmation et des analyses conjointes, et déployer des agents possédant les compétences requises dans ces situations nécessitant d'importantes ressources.

Alléger les procédures lourdes

Principales conclusions : *Les points forts de l'UE en matière d'aide humanitaire résident dans la qualité et dans le volume de ses apports ; dans sa forte présence sur le terrain et dans sa compréhension des réalités opérationnelles ; dans une programmation solide, fondée sur des données d'observation et une culture de l'apprentissage ; et enfin dans l'expérience approfondie que possèdent les agents de la DG ECHO. Cependant, les exigences en matière de conformité demeurent un obstacle important à une plus grande efficacité de la mise en œuvre des programmes.*

Recommandations : Pour réduire le poids de la mise en conformité qui pèse sur les partenaires et les agents, ECHO devrait :

- réduire les obstacles aux partenariats stratégiques avec la communauté des donateurs humanitaires en accélérant l'approbation des projets des partenaires, en alignant les procédures d'audit et de règlement et en ne faisant appel aux consortiums d'ONG que dans les domaines où celles-ci apportent une valeur ajoutée évidente ;
- étudier la possibilité d'adopter une approche différenciée du suivi de la conformité, en adaptant les activités de suivi en fonction du profil de risque de chaque allocation financière ;
- mettre en place un mécanisme de réponse rapide pour les partenaires clés.

L'UE est le principal donneur d'aide humanitaire si l'on tient compte des fonds alloués par l'ensemble des États membres et ceux dépensés par ECHO, mais compte tenu du climat budgétaire actuel, elle devra lutter si elle veut conserver ces volumes.

De nouvelles procédures ont accru l'accès d'ECHO à des fonds destinés aux situations d'urgence nouvelles et qui se dégradent, et elles disposent à présent d'un mécanisme de réponse rapide globale, mais il n'existe aucune mesure particulière pour garantir que ces fonds arrivent aux partenaires à temps et de manière flexible.

ECHO a un modèle solide et stratégique pour déterminer les pays et les situations méritant un financement et le montant de celui-ci, fondé sur un vaste corps de données d'observation. Cependant, ce système gagnerait à être plus transparent.

ECHO est davantage qu'un donneur humanitaire traditionnel ; elle achemine des programmes, pas seulement des financements. Les plans de mise en œuvre de l'aide humanitaire d'ECHO sont clairement centrés sur l'obtention des résultats qu'ECHO souhaite obtenir et cela se fait parfois au détriment de la création de partenariats stratégiques avec la communauté humanitaire. Parmi les obstacles à des partenariats plus stratégiques, on peut citer l'absence de prévisibilité des financements à moyen terme, les retards dans l'approbation des projets, le poids de la mise en conformité et des questions administratives, la pression exercée sur les ONG partenaires pour qu'elles se constituent en consortiums et l'impression que l'accent est mis sur le suivi des moyens mis en œuvre et des opérations au jour le jour plutôt que sur les résultats.

Les lourdes procédures de l'aide humanitaire continuent de poser des problèmes tant pour les partenaires que pour les agents. Le temps et les ressources sont centrés sur la conformité, laissant moins d'espace à la réflexion stratégique et à l'analyse. ECHO pourrait peut-être s'efforcer de simplifier et de rationaliser les procédures à mesure qu'elles évoluent vers de nouveaux accords-cadres de partenariats.

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Le présent chapitre étudie les réformes que l'Union européenne (UE) et ses institutions ont apportées aux orientations stratégiques de la coopération au développement au cours des cinq dernières années.

Sur la base des actions entreprises en réponse aux recommandations formulées par le CAD dans le dernier examen par les pairs réalisé en 2007 et des autres changements intervenus, le présent chapitre met en relief quatre points à soumettre à l'examen de l'UE :

- (i) Maintenir une forte cohésion interne afin de renforcer le rôle de l'UE dans les débats internationaux consacrés au développement et accroître son impact dans les pays partenaires et à l'échelon régional
- (ii) Traduire les nouvelles orientations stratégiques dans les perspectives financières des sept prochaines années (2014-2020) de façon à concrétiser l'engagement pris par l'UE de réduire la pauvreté
- (iii) S'engager auprès d'un plus large éventail d'acteurs de la société civile pour soutenir le développement
- (iv) Communiquer les résultats obtenus au regard du développement afin de préserver le soutien du public et l'adhésion des sphères politiques à la coopération au développement de l'UE, en coordination avec les propres efforts de communication des États membres de l'UE

L'Union européenne : un donneur unique, important, qui a le potentiel d'un véritable chef de file à l'échelle mondiale

Les caractéristiques de l'UE – sa taille, son champ d'action et ses institutions – font d'elle un acteur de premier plan sur la scène mondiale du développement. Les institutions de l'UE¹ ont la particularité de 1) jouer un « rôle fédérateur vis-à-vis des 27 États membres (qui, ensemble, ont été à l'origine de 69.7 milliards USD d'aide publique au développement (APD) en 2010) et 2) d'apporter un soutien direct en tant que donneur aux pays en développement. Les institutions de l'UE gère un volume important d'APD. Sur la base d'un programme de dons s'élevant à lui seul à 12.7 milliards USD, l'UE se situait en 2010 au 3^e rang des donateurs du CAD. L'UE a également consenti des prêts et investi sous forme de prises de participations dans des pays partenaires à concurrence de 8.3 milliards USD en valeur brute au total, apportant ainsi une contribution substantielle au développement. Les institutions de l'UE ont une portée mondiale – des délégations de l'UE sont présentes dans 136 pays partenaires – et elles comptent parmi les trois premiers donateurs dans 75 pays. L'accord de Cotonou signé en 2000, qui est le plus vaste accord de coopération et de partenariat de l'UE avec le reste du monde, guide les partenariats établis de longue date et assortis de modalités prévisibles noués avec 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Depuis l'examen par les pairs réalisé en 2007, l'UE a mené de profondes réformes juridiques et institutionnelles (OCDE, 2007a), au nombre desquelles : le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, qui a créé de nouvelles institutions et de nouveaux organes en vue de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE ; la fusion de deux directions générales de la Commission européenne chargées de la coopération au développement ; et la préparation d'un nouveau cadre stratégique pour la coopération au développement, qui a abouti au nouveau « *Programme pour le changement* » qui est proposé (COM, 2011a). L'UE prépare maintenant le cadre financier de son prochain budget pour sept ans (2014-2020), une tâche particulièrement délicate dans le difficile contexte budgétaire actuel. Ce cadre déterminera les ressources et les instruments du programme de coopération au développement de l'UE à moyen terme. Pour atteindre ses objectifs, l'UE doit en conséquence mener à bien cette tâche.

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a utilement contribué à faire progresser un certain nombre de questions clés de portée internationale, telles que le financement du développement, l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques au service du développement. Dans les pays partenaires, elle a mis en place un vaste réseau décentralisé de délégations de l'UE, dont l'aptitude à mobiliser les multiples compétences de la Commission fait d'elles des partenaires crédibles de la coopération au développement. Le traité de Lisbonne prévoit d'aller plus loin, en rehaussant la cohérence et l'unité de l'action extérieure de l'UE dans son ensemble. L'UE devrait ainsi pouvoir affirmer son rôle dans le débat international, notamment sur la coopération au développement, à proportion de l'ampleur et de la portée de son programme de coopération au développement. Pour concrétiser ce potentiel, l'UE devra tirer le meilleur parti du système juridique et institutionnel complexe qui est le sien.

Des progrès solides en tant qu'« instance fédératrice »

Au cours de la décennie écoulée, la Commission s'est affirmée dans son rôle de rassemblement et de coordination. Avec le Consensus européen pour le développement²

de 2005, qui a constitué une étape essentielle (Conseil de l'UE, 2005a), la Commission a engagé une action stratégique, en réussissant à :

mettre au point un ensemble de cadres et de plans d'action stratégiques communs approuvés par le Conseil européen qui ont un caractère contraignant pour les institutions de l'UE comme pour les États membres. Ces cadres couvrent les trois piliers de la coopération au développement, à savoir :

le financement du développement, domaine dans lequel l'UE, s'appuyant sur la Conférence de Monterrey tenue en 2002, a pris des engagements précis qui sont devenus partie intégrante du Consensus européen de 2005 pour le développement, puis les a élargis dans des domaines comme les échanges et la fiscalité ;

les stratégies de développement, y compris le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de 2007, le Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement de 2008 et le Plan d'action sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans les pays en voie de développement 2010-2015 ; et

la cohérence des politiques, engagement à prendre en compte les objectifs de développement dans toutes les politiques publiques (engagement repris dans le Consensus européen pour le développement).

Assurer un suivi interne de la mise en œuvre de ces engagements à travers des rapports intérimaires rendant compte des actions de la Commission et des États membres. Ces rapports sont établis par la Commission et soumis au Conseil des Ministres et au Parlement (ex. : rapports annuels rendant compte du financement du développement, rapports bisannuels sur la cohérence des politiques au service du développement, et rapports annuels sur l'avancement du Plan d'action sur l'égalité entre les sexes).

Adopter des positions communes pour renforcer le rôle moteur de l'UE dans les débats menés à l'échelle internationale. Ces positions sont adoptées par le Conseil et présentées au nom de l'UE et des États membres dans les conférences internationales. Cela a été le cas à l'occasion de plusieurs rencontres internationales majeures comme la conférence internationale de suivi sur le financement du développement tenue à Doha en 2008, les conférences des Nations unies sur le changement climatique de Copenhague (2009) puis de Durban (2011), ainsi que les troisième et quatrième forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisés respectivement à Accra (2008) et à Busan (2011).

Exploiter pleinement les accords conclus sur les politiques à suivre est une tâche ardue

En dépit des progrès accomplis, il est encore difficile de présenter un front uni vis-à-vis de la concrétisation des engagements souscrits en matière de coopération au développement et de parler d'une seule voix sur la scène internationale. Au sein de l'UE, si la Commission pousse les États membres sous l'angle technique à tenir leurs engagements européens, la souveraineté politique de chaque État membre limite son pouvoir. La Commission prépare des rapports d'avancement et propose des mesures concrètes aux États membres mais les décisions sont bien évidemment prises par les États membres qui décident au sein du Conseil si, et comment, ils transposeront les mesures proposées dans leur législation nationale. Une fois la décision prise au niveau du Conseil, les États membres sont censés lui donner suite, faute de quoi la Commission peut entreprendre une action à leur encontre, y compris devant la Cour européenne de justice.

Cependant, les attentes ne se matérialisent pas toujours, comme dans le cas des engagements pris par l'UE concernant la cohérence des politiques au service du développement, le volume de l'aide et la division du travail (chapitres 2, 3 et 5).

Dans les négociations internationales, l'UE a parfois du mal à se présenter comme un bloc uni, ce qui peut nuire à son influence (Eppstein et al, 2010). Alors que, conformément aux traités, seuls les « acteurs de l'UE »³ sont habilités à représenter l'Union à l'extérieur, les États membres conservent le droit de défendre leurs positions sur les questions relevant de compétences qui ne sont pas dévolues à l'Union aux termes des traités. Les représentants de l'Union et des États membres sont juridiquement dans l'obligation de coordonner leur action, dans le plus grand respect mutuel, et de se prêter assistance dans un esprit de coopération loyale. Lorsque ce principe est difficile à traduire dans les faits, toutefois, il peut faire perdre de la substance à l'expression d'une position unie de l'UE. Ce fut le cas, par exemple, à la conférence sur le changement climatique tenue à Copenhague en 2009, où les divergences observées parmi les États membres ont affaibli la position de l'UE et donné lieu à des déclarations contradictoires pendant la conférence. Lorsqu'ils entament un dialogue avec les pays partenaires, les membres de l'UE doivent également s'entendre sur une position commune au cas par cas.

L'avenir : atteindre les objectifs du traité de Lisbonne

Le traité de Lisbonne définit les compétences respectives des institutions de l'UE et des États membres. Le contexte juridique et institutionnel dans lequel s'inscrivent la coopération au développement et l'aide humanitaire, domaines de compétence partagée entre les institutions de l'UE et les États membres, est toutefois complexe. Il est stipulé dans le traité que la politique de coopération au développement de l'UE et celle des États membres « se complètent et se renforcent mutuellement. » (TFUE, 2010, article 208). Pour ce faire, les institutions de l'UE et les États membres « coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes (...) (et) la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination » (TFUE, 2010, article 210). Cela étant, la souveraineté des États membres doit être respectée et l'UE ne doit agir que dans les limites des compétences que lui ont attribuées ces derniers⁴. Plus particulièrement, « dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur » (TFUE, 2010, article 4)⁵. Pour faire de ces principes une réalité, les parties prenantes à l'UE doivent partager une vision commune, bâtir un climat de confiance mutuelle et s'entendre sur les mécanismes qui permettront de mettre à profit l'avantage comparatif de chacun, tout en renforçant la cohésion.

Bâtir un climat de confiance générateur de valeur ajoutée

Dans le domaine de la coopération au développement, l'UE doit trouver des mécanismes communs de nature à la fois à préserver la souveraineté des États membres et à renforcer la crédibilité des institutions européennes en tant que force motrice pour faire entendre la « voix de l'UE » quant aux pratiques efficaces en matière de coopération au développement. Compte tenu de la diversité des cultures sur lesquelles repose la coopération au développement, il n'est pas aisé de forger cette cohésion, et la question

doit être abordée avec pragmatisme. Le rôle fédérateur de l'UE est d'autant plus difficile à mettre en œuvre en cette période de crise financière où les États membres ont plus tendance à centrer leur attention sur leurs intérêts nationaux qu'à soutenir une approche d'ensemble de l'UE. Pour s'acquitter de leur mandat, à savoir veiller à la complémentarité et promouvoir la coordination avec et entre les États membres, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure doivent continuer d'œuvrer à l'instauration d'un climat de confiance mutuelle, et de déterminer avec les États membres où ils peuvent apporter le plus de valeur ajoutée en tant qu'instances coordinatrices ou modératrices – tout en gardant à l'esprit les domaines où il leur est reconnu un avantage comparatif (encadré 1.1).

Encadré 1.1. La valeur ajoutée des institutions de l'UE dans le domaine de la coopération au développement – Points de vue des parties prenantes

Tous les États membres de l'UE admettent que la portée géographique, l'ampleur et le champ d'action du programme de coopération au développement constituent trois avantages comparatifs essentiels des institutions de l'UE. Les États membres apprécient également le rôle normatif de ces institutions dans le domaine de l'aide humanitaire, et leur engagement proactif en faveur d'approches régionales. Prenant acte de l'engagement à long terme de l'UE, ils voient les institutions de l'UE comme complémentaires des programmes bilatéraux des États membres : i) dans des contextes particuliers, comme celui des États fragiles, où elles peuvent combiner divers instruments de façon cohérente et où les États membres s'estiment de taille trop modeste pour avoir un impact ; ii) dans un certain nombre de secteurs – notamment les infrastructures, qui nécessitent des investissements de grande envergure ; et iii) lorsque sont appliquées certaines modalités de l'aide – en particulier le soutien budgétaire, auquel ne recourent pas tous les États membres. Les États membres pensent également que le rôle des institutions de l'UE doit varier selon les pays partenaires. Dans plusieurs anciennes colonies d'États membres, les institutions de l'UE offrent une plateforme neutre utile de nature à faciliter le dialogue avec les gouvernements partenaires.

Les États membres de l'UE reconnaissent que le fait de rassembler l'ensemble des parties prenantes de l'UE est un facteur propre à rehausser la qualité des partenariats, et que les mécanismes de consultation sont une source de valeur ajoutée – comme en a attesté le processus du livre vert en 2011. Les États membres sont également d'avis que l'action collective, étayée par des positions communes, peut constituer un levier puissant. Ils considèrent que l'élaboration de positions communes est un bon moyen d'aller de l'avant et devrait être une condition préalable pour que l'UE puisse parler au nom de l'Union en tant que telle et au nom de ses États membres. Même si elle bénéficie du soutien de plusieurs États membres, la programmation conjointe soulève des difficultés dans la mesure où elle impose une synchronisation des systèmes d'aide des États membres (ex. : degré de décentralisation, cycles de programmation). D'autres parties prenantes souhaiteraient que les institutions de l'UE conduisent le travail conceptuel sur des questions comme le financement innovant, où l'aide est utilisée comme catalyseur, ainsi que la réflexion stratégique sur le développement, au-delà du seul cadre de l'aide.

Les États membres de l'UE estiment que les institutions de l'UE : i) disposent de capacités limitées d'expertise dans certains secteurs ou pays partenaires ; ii) conservent une culture centrée sur Bruxelles et devraient évoluer vers une plus grande décentralisation dans le cadre de laquelle les délégations seraient mieux équipées ; iii) devraient renforcer leurs modes de gestion des connaissances et le ciblage sur les résultats ; et iv) manquent d'instruments leur permettant de réagir avec souplesse aux besoins qui se font jour, et de faire le lien entre aide d'urgence, redressement et développement.

Source : entretiens à Bruxelles, octobre 2011.

Maintenir la cohésion au sein d'un système complexe

Le traité de Lisbonne a créé le poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-Président de la Commission (HR/VP) chargé de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de

défense commune (PSDC)⁶. Le Haut représentant est également Vice-président de la Commission européenne. Elle est soutenue dans son action par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). L'ambassadeur de chaque délégation est le représentant officiel de l'UE et assume la présidence locale. Cette nouvelle configuration vise à renforcer l'unité de l'action de l'Union européenne, à rationaliser la machinerie de la politique extérieure de l'UE de sorte que l'Union européenne parle plus souvent d'une seule voix, et soit à même d'agir plus efficacement en veillant à la cohérence de l'action dans ses différents domaines de compétence (Traité UE, 2010, article 21).

L'intérêt du Service européen pour l'action extérieure en matière de développement dépendra de son aptitude à mobiliser, en collaboration étroite avec la Commission européenne et les Etats membres, les nombreux leviers d'influence de l'UE – économiques, politiques, sans oublier les outils de gestion de crise, civile ou militaire – au service d'une stratégie politique unique. Cette démarche de convergence peut aider à créer des synergies et à accroître l'impact sur le développement. La coopération au développement ne doit toutefois pas être subordonnée à la politique extérieure, et doit rester centrée sur la lutte contre la pauvreté, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne.

Ce nouveau cadre institutionnel rend l'architecture de l'action extérieure de l'UE plus complexe, et non exempte de risques. La Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-présidente possède une double casquette : elle est non seulement Présidente du Conseil des affaires étrangères et responsable de la PESC, mais également Vice-présidente de la Commission européenne, fonction qui influe sur le rôle de la présidence tournante. Le mandat, la position et la composition du Service européen pour l'action extérieure ajoute encore à la complexité du système. Extérieur à la Commission, mais pleinement ancré dans les systèmes de la Commission afin de mener à bien sa mission, le SEAE est en charge de la phase pluriannuelle d'élaboration du programme de développement, et travaille en collaboration avec les services de la Commission, sous la responsabilité du Commissaire chargé de la politique de développement ; la Commission, quant à elle, conserve la responsabilité de la gestion du budget, ainsi que de l'élaboration et la mise en œuvre des programmes⁷. Le maintien d'une forte cohésion interne dans ce système complexe suppose une vision stratégique commune, des attributions claires, des mécanismes de coordination efficaces et des procédures simplifiées. Les modalités des relations de travail entre les services de la Commission et le SEAE ont été arrêtées le 13 janvier 2012. L'efficacité des relations de travail doit s'appuyer sur les synergies entre la Commission et le SEAE, dans les services centraux comme sur le terrain, et les institutions doivent éviter le cloisonnement de leurs activités. Elles doivent également prendre en compte la question connexe du coût administratif (chapitre 4). L'examen à mi-parcours prévu pour fin décembre devrait offrir l'occasion de consolider l'architecture de l'action extérieure de l'UE. Il pourrait permettre aussi de clarifier les rôles respectifs de chaque acteur de l'UE – y compris celui du Haut représentant/Vice-président et de la présidence tournante – dans le respect toutefois de l'équilibre des pouvoirs découlant du traité de Lisbonne.

Cadre stratégique

Un solide socle juridique pour la lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté demeure la finalité essentielle de la coopération au développement de l'UE, inscrite dans le traité de Lisbonne et dans les principaux

instruments de la coopération au développement⁸. L'un des principaux objectifs de l'action extérieure de l'UE est de favoriser le développement économique, social et environnemental durable des pays en développement. Le traité de Lisbonne maintient la coopération au développement en tant que politique propre, obéissant aux principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, et ayant pour objectif premier de réduire et, à plus long terme, d'éradiquer la pauvreté⁹. Le Consensus européen pour le développement de 2005, qui expose une vision commune, fait également de la réduction de la pauvreté, du développement durable et des OMD des objectifs de la Commission, des États membres et du Parlement européen (Conseil de l'UE, 2005a).

La Commission a préservé l'intégrité de son programme d'action à l'appui du développement, comme le recommandait l'examen par les pairs réalisé en 2007 (OCDE, 2007a). Elle s'est dotée d'un cadre solide pour favoriser la réalisation des OMD. Un plan d'action de l'UE relatif aux OMD a été adopté par le Conseil en 2008, plan qui fixait les principales échéances à respecter et les actions à entreprendre pour atteindre ces objectifs (Conseil de l'UE, 2008a). Il a été complété en 2010 par un Plan d'action en douze points proposé par la Commission à l'appui des OMD (COM, 2010a). La Commission a déployé des efforts louables pour mettre en œuvre ce plan, en lançant une initiative pour les OMD dotée d'une enveloppe de 1 milliard EUR qui ciblait les secteurs ayant le moins de chances d'atteindre ces objectifs et mettait en place des contrats OMD de façon à apporter des financements prévisibles à huit des pays les plus loin du compte.

De nouvelles orientations prometteuses pour la coopération au développement

En octobre 2011, la Commission a adopté deux communications proposant un nouveau programme visant à renforcer l'impact de la politique de développement de l'UE (dit *Programme pour le changement*), ainsi qu'une nouvelle approche du soutien budgétaire (COM, 2011a&b). Une fois adoptés par le Conseil, ils formeront le cadre d'action de l'UE pour les années à venir. Ils s'appuieront sur de vastes procédures de consultation du public lancées en 2010 sur la base de deux Livres verts et faisant intervenir une large palette d'acteurs partout dans le monde.

Le *Programme pour le changement* est proposé à un moment opportun puisqu'il fait suite à une vaste restructuration organisationnelle du programme de coopération au développement de l'UE (chapitre 4). Il intervient également au début des négociations relatives au prochain cadre financier sur sept ans. Le Programme accorde à la lutte contre la pauvreté une place qui est toujours centrale – conformément au traité de Lisbonne – et s'inscrit dans le prolongement du Consensus pour le développement de 2005, de façon à ce qu'il n'y ait pas de solution de continuité. Le nouveau Programme met l'accent sur la gouvernance et sur une croissance durable et inclusive, qui constituent les deux piliers de la politique européenne. Il a pour objet de : i) susciter de réelles réformes politiques et instaurer une bonne gouvernance ; ii) contribuer à l'avènement d'une croissance économique durable et inclusive ; et iii) se concentrer sur des secteurs ayant une forte incidence sur le développement. Le programme appelle également à une approche différenciée des partenariats établis avec les pays permettant de prendre dûment en compte leurs besoins, leurs capacités, les engagements qu'ils ont pris et leurs résultats, et d'acheminer l'aide là où le besoin s'en fait le plus sentir et où elle peut avoir le plus d'effets¹⁰.

Ce nouveau programme devrait aider à bâtir un consensus avec les États membres. Les orientations qui y sont énoncées correspondent à celles qu'ont retenues nombre

d'entre eux, ce qui les incite à mener davantage d'actions conjointes mieux coordonnées et selon des procédures moins complexes (chapitre 5). Les débats au Conseil et au Parlement doivent maintenant établir fermement les orientations stratégiques de la politique de l'UE. Ces priorités devront alors être internalisées par toutes les organisations, puis retranscrites dans les nouveaux instruments et règles budgétaires qui s'appliqueront au cadre financier pour la période 2014-2020 en cours d'examen.

Tirer le meilleur parti de l'avantage comparatif de l'UE dans les États fragiles

Préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale sont autant d'éléments qui figurent dans le traité de Lisbonne au rang des objectifs essentiels de l'action extérieure de l'UE (Traité UE, 2010, article 21). Il donne à l'UE une base juridique qui la fonde à intervenir dans les États fragiles. L'intégration par l'UE de ses différents domaines d'intervention ainsi que l'ampleur des ressources qu'elle alloue à la coopération au développement sont des atouts précieux pour son engagement dans les situations de fragilité. Les États membres sont conscients de la valeur ajoutée que peuvent apporter les institutions de l'UE dans ce type de contexte (encadré 1.1), notamment lorsqu'ils ne sont guère engagés au titre de leur action bilatérale (seules la France et l'Allemagne sont actives au Tchad, par exemple). Cela ne doit pas pour autant avoir pour conséquence de laisser les institutions de l'UE agir seules dans ces pays, et il leur faut se préparer à s'y engager davantage. Le *Programme pour le changement* proposé appelle à intensifier les efforts en vue de lutter contre l'insécurité et les situations de fragilité et de relever les défis de la transition, en accordant davantage d'attention à l'articulation entre insécurité et pauvreté.

L'UE a approuvé les Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (Conseil de l'UE, 2007a), mais elle doit encore finaliser son plan d'action sur la sécurité, les situations de fragilité et le développement demandé par le Conseil en 2007¹¹. L'application de ce plan permettra un engagement efficace dans les situations de fragilité mais, jusqu'ici, les progrès ont été lents. Ce doit être maintenant une des priorités absolues au plus haut niveau, comme y appelle le *Programme pour le changement*. Seul un plan d'action de grande envergure, assorti d'échéances précises, donnera à l'UE les moyens concrets de ses ambitions. Le plan doit prendre appui sur les évaluations effectuées récemment du soutien qu'apporte la Commission à la prévention et à la construction de la paix (COM, 2011c). Il doit également s'inspirer du document de Busan intitulé « Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles » – approuvée par l'UE, qui a pour objet l'intégration de la construction de la paix et du renforcement de l'appareil d'État dans les stratégies et la programmation. Si la mise en œuvre du plan est soutenue par une forte impulsion politique au plus haut niveau, elle garantira que les objectifs européens dans les domaines de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, de la construction de la paix, de la prévention des conflits et de la sécurité internationale se renforcent mutuellement. Une telle approche, à l'échelle de l'UE tout entière, exige une étroite coordination entre les organes et les structures compétents (le SEAE, le Service des instruments de politique étrangère d'EuropeAid¹², la DG chargée de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO), et les structures de la PSDC) et avec les États membres actifs dans les situations d'urgence, de crise ou de transition¹³.

Outre ces instruments standard, des arrangements spécifiques relatifs à l'engagement dans les États fragiles comprennent trois instruments financiers¹⁴, auxquels s'ajoute la possibilité de mobiliser 25 % de l'enveloppe B du Fonds européen de développement (FED) (voir encadré 6.3) et d'utiliser des procédures plus souples (ce qui est actuellement

le cas dans 29 pays). Ces instruments devraient faire l'objet d'une révision afin d'accroître leur flexibilité dans les situations d'instabilité tout en garantissant un financement à long terme propre à renforcer les liens entre sécurité, développement et action humanitaire (encadré 6.3, chapitre 6). Il sera nécessaire pour ce faire de recourir davantage à des instruments spécifiques, dédiés, et de mieux prendre en compte dans les instruments classiques l'exposition au risque de conflit.

Promouvoir une croissance économique durable et solidaire

Le *Programme pour le changement* proposé confirme l'intention affichée d'intensifier les efforts pour soutenir une croissance économique durable et inclusive et le développement du secteur privé. Il conviendra pour concrétiser cette intention d'actualiser la politique de développement du secteur privé, qui remonte à 2003. La stratégie révisée devrait prendre appui sur l'évaluation du soutien apporté au développement du secteur privé sur la période 2004-2010 afin de promouvoir une croissance économique inclusive propre à faire reculer la pauvreté. Depuis quelques années, la Commission couvre un large spectre de domaines d'intervention, notamment les politiques commerciales, la facilitation des échanges, la qualité des infrastructures, les droits de propriété intellectuelle, un climat favorable aux entreprises, la facilitation des investissements étrangers pour les entreprises et l'accès au financement. Pour aller plus loin, EuropeAid devra se doter de procédures plus solides de gestion des connaissances et mettre à profit les compétences des autres directions générales (DG), comme la DG Commerce et la DG Entreprises et industrie. Elle devra aussi renforcer son partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres institutions financières européennes, dans la mesure où les interventions seront de plus en plus combinées avec des méthodes classiques de mise en œuvre (chapitre 2).

L'action en faveur de l'intégration régionale, un autre objectif du *Programme pour le changement*, figure déjà en très bonne place dans le programme des institutions de l'UE. En dépit des efforts déployés pour renforcer les capacités des organisations régionales, elles peinent à obtenir des résultats faute de capacités (comme au Tchad avec la Communauté économique des États d'Afrique centrale, par exemple) ou du fait de l'ambition inégale des principaux acteurs (comme au Pérou, avec la Communauté andine des nations). Les institutions de l'UE privilégient les partenariats techniques à travers la mise en œuvre des projets. Pour consolider l'approche régionale, elles doivent mettre l'accent sur le dialogue politique et le dialogue sur les mesures à prendre à l'échelon national et régional de façon à renforcer l'appropriation. Cela a été noté pour la stratégie conjointe entre l'Afrique et l'UE (citée dans COM, 2010h). Les délégations de l'UE doivent également resserrer leurs liens avec les délégations présentes dans les pays voisins, et intervenir davantage dans la planification des lignes budgétaires régionales (chapitre 4).

Mettre à profit l'expérience acquise en matière d'égalité entre les sexes pour favoriser la prise en compte systématique des questions d'environnement

La Commission a progressé sur la voie de l'intégration des considérations d'égalité de genre, appuyée en cela par un ferme engagement en faveur de l'égalité entre les sexes dans tous les principaux documents stratégiques. En juin 2010, les États membres de l'UE ont adopté le *Plan d'action sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans les pays en voie de développement 2010-2015* (COM, 2010b), qui a force

contraignante et pour la Commission et pour les États membres. C'est là une évolution positive. Ce plan définit une approche novatrice en trois volets où le dialogue politique tient une place essentielle, aux côtés de l'intégration systématique de ces questions et de programmes ciblés. Le cadre opérationnel du plan d'action sur l'égalité entre les sexes, assorti d'objectifs précis et reposant sur un solide mécanisme de notification, est ambitieux. Comme l'a constaté l'équipe chargée de l'examen lors de sa mission au Pérou (annexe C), le plan d'action ainsi qu'une panoplie de mesures concrètes bien conçues en matière d'égalité entre les sexes (COM, 2009a), ont aidé plusieurs délégations de l'UE à intégrer l'égalité de genre dans leurs programmes, en utilisant des outils de filtrage à chaque stade du cycle de programmation. Les efforts déployés par la Commission pour accroître l'utilisation du marqueur du CAD relatif à l'égalité hommes-femmes sont également des avancées qui vont dans le bon sens.

Le plan d'action sur l'égalité entre les sexes est toutefois encore inégalement mis en œuvre. Un point de contact a été désigné au sein de chaque délégation, mais aucune ressources spécifiques n'ont été allouées pour la mise en œuvre du plan, et les capacités sont limitées tant dans les services centraux que sur le terrain. Certes, il existe un réseau solide et proactif sur l'égalité entre les sexes au sein de la Commission, mais la désignation d'un haut fonctionnaire « champion de l'égalité hommes-femmes » donnerait l'élan nécessaire à la poursuite des efforts dans l'ensemble des institutions et organes de l'UE – y compris le Service européen pour l'action extérieure.

La Commission doit suivre une démarche du même ordre pour intégrer les questions d'environnement. L'environnement, qui est l'un des domaines prioritaires énoncés dans le *Consensus européen pour le développement* (Conseil de l'UE, 2005a), est réaffirmé comme tel dans le *Programme pour le changement*. En dépit de cet engagement – et d'un rapport mitigé de la Cour des comptes européenne (CCE, 2006) – peu de progrès ont été faits dans la préparation d'une stratégie d'intégration des questions relatives à l'environnement et au changement climatique dans la coopération au développement. En juin 2009, le Conseil de l'Environnement a demandé à la Commission de présenter une ambitieuse stratégie d'intégration à l'échelle de l'UE tout entière avant la fin 2011 (Conseil de l'UE, 2009a). Cette demande a été réitérée dans le rapport annuel de la Cour de comptes de 2009¹⁵. Si la réorganisation institutionnelle a généré des retards, il est crucial maintenant que cette stratégie soit mise en place dans les mois qui viennent. Les nouveaux instruments et règles dont s'assortit le cadre financier pour 2014-2020 pourront ainsi faire place à la priorité que constituent l'environnement et le changement climatique, de sorte qu'elle puisse être transcrite lors de l'élaboration effective du programme. La stratégie devrait également relancer la dynamique d'application des lignes directrices et des outils existants, en particulier les évaluations environnementales stratégiques, pour que soient préservés les progrès réalisés afin d'intégrer les questions d'environnement dans le programme. Cela suppose de veiller à ce que les profils environnementaux des pays soient établis en phase avec les échéances du calendrier de préparation des programmes par pays. La coordination entre les institutions et organes de l'UE compétents (EuropeAid, le SEAE, les DG Action pour le climat et Environnement)¹⁶ devrait en outre s'en trouver renforcée.

La thématique du changement climatique est importante pour la Commission, qui s'emploie activement à promouvoir un consensus international pour réduire les émissions et aider les pays en développement à s'adapter aux conséquences du changement climatique. La Commission doit être saluée pour son engagement, qui a consisté : i) à mettre en place une alliance mondiale contre le changement climatique en 2007, axée sur le soutien aux pays les moins avancés (PMA) les plus vulnérables face au changement

climatique, action reconnue comme un modèle mondial en matière d'aide pour la lutte contre le changement climatique ; ii) à s'engager en faveur d'un financement accéléré et d'un suivi des engagements annoncés par chaque État membre ; et iii) à s'efforcer de mettre au point une définition et des valeurs de référence pour la notification en matière de financement climatique (voir COM, 2007a; COM, 2011f; CAN Europe, 2010; Colebourn, 2011). Les États membres de l'UE ont des vues divergentes, toutefois, et n'ont pas encore convenu d'une définition de ce qu'il faut entendre par ressources « nouvelles et additionnelles », ou de valeurs de référence à l'aune desquelles mesurer le financement climatique.

Déployer des efforts pour renforcer les partenariats extérieurs

La Commission a amélioré et réussi à mieux structurer le dialogue qu'elle entretient avec les organisations de la société civile (OSC)¹⁷, notamment celles des pays partenaires. Le Consensus de l'UE pour le développement appelle à une participation accrue des OSC au processus de développement afin de rehausser la viabilité, l'efficacité et l'impact des programmes. Toutefois, une évaluation de l'aide de la Commission empruntant le canal des OSC et un rapport de la Cour des comptes européenne ont permis de constater que : i) la participation des OSC était limitée ; ii) la procédure des appels à propositions devait être améliorée ; et iii) le soutien apporté au renforcement des capacités avait été inégal (COM, 2008a ; CCE, 2009a). La Commission a donc lancé un processus de dialogue structuré en mars 2010, processus participatif qui a bien accueilli dans la mesure où il porté sur des débats au niveau des responsables des politiques aussi bien que sur les modalités de financement, en prenant acte de la diversité des OSC en tant qu'acteurs du développement de plein droit.

Fort du succès de ce dialogue structuré (encadré 1.2), la Commission devrait veiller à ce que la société civile soit effectivement associée à la définition des stratégies et à la programmation de la coopération au développement, compte tenu de la valeur ajoutée qu'apportent les OSC et des multiples facettes du rôle qu'elles sont amenées à jouer. Comme cela a pu être observé au Tchad et au Pérou (annexe C), il est évident que le dialogue entre les délégations et les OSC s'est intensifié, mais il n'est pas encore suffisamment structuré, systématique ou stratégique. La Commission devrait faire en sorte d'institutionnaliser la participation de la société civile et de ménager un espace politique aux OSC dans les débats sur les politiques à suivre tant à Bruxelles que sur le terrain, où les mécanismes de consultation devront être adaptés à la spécificité des différents contextes. Des efforts devront être faits pour faire partager les connaissances acquises sur les OSC au SEAE, de sorte qu'il puisse en tenir compte dans son propre programme d'action. Au cours de la conférence finale du dialogue structuré a été annoncée la création bienvenue d'un forum sur le développement à Bruxelles grâce auquel pourra s'engager un dialogue systématique avec les groupes de représentants de la société civile et des autorités locales sur des questions relevant de l'action publique. Ce forum sera mis en place en 2012. En outre, la Commission publiera une communication en 2012 sur son engagement vis-à-vis de la société civile.

Les plans de la Commission pour intensifier son action en vue de renforcer les capacités de la société civile, comme le suggère le règlement proposé relatif à l'Instrument de coopération au développement publié en décembre 2011, sont à saluer. La Commission a déjà pris des mesures encourageantes, qui devraient être rapidement être prolongées et élargies, par exemple : i) permettre aux délégations de soutenir directement les plateformes d'organisations ; ii) permettre aux organisations à l'échelle d'une région,

d'un continent ou à l'échelle mondiale, de recevoir un soutien (un premier appel à propositions a été lancé en novembre 2011); et iii) créer un nouveau mécanisme permettant de soutenir les OSC œuvrant dans les pays voisins. L'utilisation de notes succinctes de présentation au lieu des rapports intégraux dans la phase de présélection des appels à propositions constitue une autre mesure positive, qui allégera la charge administrative imposée tant aux OSC qu'aux délégations de l'UE.

Encadré 1.2. Dialogue structuré pour un partenariat efficace pour le développement

Le dialogue structuré a été conçu comme un mécanisme au service de la recherche de consensus auquel participent quatre principales catégories de parties prenantes : le Parlement européen, les États membres, les OSC et les autorités locales, ainsi que la Commission européenne. Faisant suite à une demande de la Cour des comptes européenne, du Parlement et des OSC, ce dialogue structuré était également une réponse au Programme d'action d'Accra, qui appelait à renforcer l'aptitude des OSC à tenir un rôle actif dans le dialogue sur les politiques de développement, et à les associer davantage en tant qu'acteurs du développement de plein droit. Ce processus, qui s'est étalé sur 14 mois, a donné lieu à quatre séminaires régionaux à l'intention des OSC et des autorités locales, à des sessions organisées à Bruxelles, et à deux initiatives complémentaires, l'une consacrée aux droits de l'homme et à la démocratisation, l'autre à l'éducation au développement et à la sensibilisation. Ce processus s'est achevé par une réunion finale qui a eu lieu à Budapest en mai 2011, où des conclusions et des recommandations adressées aux gouvernements partenaires, aux OSC, aux autorités locales et à l'UE ont été approuvées.

Ce dialogue a permis de dégager un consensus sur les besoins des OSC et des autorités locales les plus pertinents et qui devraient recevoir un appui de l'UE. Les débats se sont par conséquent cristallisés sur les moyens d'adapter au mieux les mécanismes d'acheminement déjà existants et sur les mécanismes innovants ou alternatifs qui pourraient être utilisés dans l'avenir pour apporter un soutien efficace aux OSC et aux autorités locales dans leurs missions et ambitions respectives en tant qu'acteurs du développement. Le dialogue se poursuivra en 2012, et donnera lieu à une communication par la Commission, qui proposera diverses options visant à améliorer le dialogue sur les politiques à suivre et l'engagement auprès des diverses parties prenantes. Un forum visant à instaurer un dialogue systématique sur les questions de développement sera mis en place en 2012.

Source : COM (2011d)

Pour aller plus loin, la Commission devra réviser les instruments existants pour faciliter l'accès des organisations locales au financement, tout en permettant la reddition de comptes. La préparation des propositions est une activité gourmande en temps et en ressources, et seules quelques propositions sont retenues. Depuis 2008, les OSC locales (et les organisations syndicales, fondations, etc.) ont été en mesure d'accéder directement au financement de l'UE. Le nombre de demandes s'est donc accru, et le budget global n'ayant que légèrement augmenté, le taux moyen de réussite dans la ligne budgétaire thématique couvrant les acteurs non étatiques est en diminution. En 2008, seulement 404 formulaires complets de demande ont été sélectionnés sur 5 339 notes succinctes reçues (soit un taux de 7 %) ¹⁸. Même si les ONG européennes et les délégations de l'UE organisent des formations pour aider les OSC locales à mieux comprendre les procédures de l'UE, le taux de réussite des appels à proposition gérés par les délégations de l'UE est encore plus bas dans les pays les plus pauvres, comme l'équipe chargée de l'examen a pu le noter au Tchad (annexe C). Une fois les dossiers sélectionnés, des procédures très strictes et complexes, dictées par l'exigence de redevabilité, sont à suivre. Lorsqu'elle élaborera les nouveaux instruments, la Commission devrait : i) déterminer par quels moyens utiliser au mieux les compétences des ONG internationales pour appuyer et renforcer les capacités des OSC locales dans les pays où elles sont encore fragiles ; et ii)

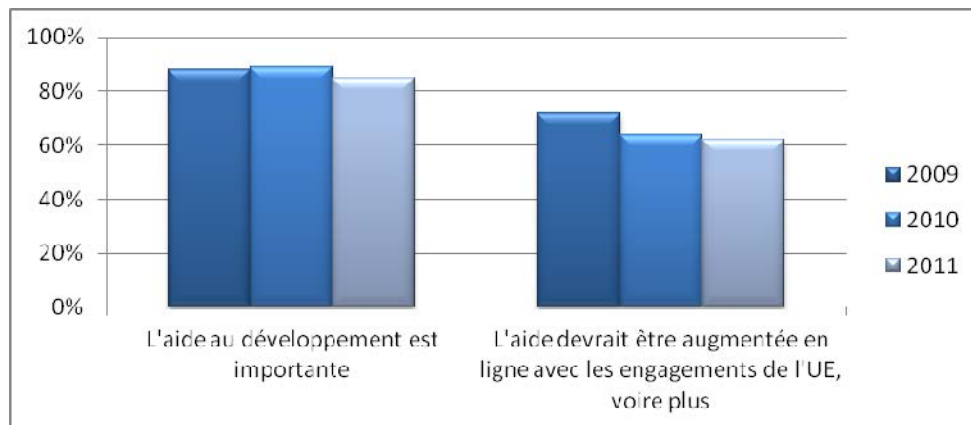
rationaliser les procédures pour faciliter l'accès au financement en mettant l'accent davantage sur les résultats que sur les moyens mis en œuvre.

Enfin, la Commission doit veiller à disposer des ressources adéquates pour suivre la mise en œuvre d'un programme élargi de renforcement des capacités des OSC et des autorités locales. Si l'unité chargée de la société civile et des autorités locales à la Commission a été renforcée, les capacités au sein des délégations sont mises à rude épreuve. La Commission devra s'assurer qu'elle bénéficie des ressources dont elle a besoin pour assurer le suivi de ces programmes sur le terrain.

Communiquer et sensibiliser l'opinion afin de mobiliser son soutien

Léger recul du soutien de l'opinion publique à l'aide au développement

Graphique 1.1. Soutien de l'opinion publique à l'aide au développement, 2009-2011



Sources : Rapports Eurobaromètre spéciaux 318 (COM, 2009b), 352 (COM, 2010c) et 375 (COM, 2011e)

Si l'aide au développement continue de susciter une large adhésion de la part de l'opinion publique européenne, cette dernière est moins favorable, depuis quelques années, à une augmentation de l'aide de l'UE (graphique 1.1). Grâce à ses sondages Eurobaromètre annuels, la Commission joue un rôle important dans l'information sur le soutien de l'opinion en faveur de l'aide au développement. On observe d'une part, que, depuis 2009, environ 80 % des Européens restent convaincus de l'importance de l'aide au développement, mais que ce chiffre a légèrement baissé en 2011, et, d'autre part, qu'ils sont de moins en moins favorables à une augmentation du volume de l'aide, probablement en conséquence de la crise financière. Certes, ces chiffres ne portent pas spécifiquement sur l'aide apportée par les institutions de l'UE, mais un recul du soutien du public aux budgets consacrés à l'aide peut se traduire par un scepticisme plus général quant au programme d'aide géré par la Commission. Dans leurs opérations de communication, les États membres évoquent rarement les résultats des programmes gérés par la Commission, préférant mettre en avant leur propre APD bilatérale. Parallèlement, les groupes de réflexion et les ONG exercent une surveillance active et remettent régulièrement en question la valeur ajoutée de l'aide extérieure financée par l'UE¹⁹.

Une étroite surveillance du Conseil et du Parlement

Le programme d'aide de l'UE fait l'objet d'une surveillance rigoureuse, puisqu'il est supervisé à la fois par le Conseil et par le Parlement. Le Parlement a vu ses compétences budgétaires renforcées par le traité de Lisbonne pour ce qui concerne les affaires extérieures de l'UE. Il bénéficie en outre d'un « droit de regard » significativement élargi depuis la réforme du règlement financier de l'UE qui confère un rôle important à la commission des budgets du Parlement. Parallèlement, la commission du développement supervise la politique de coopération pour le développement de l'UE au cas par cas. Ses résolutions sur la stratégie de coopération pour le développement sont consultatives mais orientent la politique des institutions de l'UE²⁰. Les États membres contrôlent la mise en œuvre par la Commission de ses compétences dans le cadre de la gestion par comités (« comitologie »)²¹. Le 1er mars 2011, l'entrée en vigueur de nouvelles règles de comitologie a instauré deux procédures, à savoir une procédure consultative et une procédure d'examen (Conseil de l'UE, 2011a). Le Parlement européen et le Conseil, assistés de la Cour des comptes européenne, contrôlent l'exécution du budget de l'UE, dont le budget des affaires extérieures. Ils établissent le rapport financier annuel sur lequel s'appuie le Parlement pour décider de donner ou non décharge à la Commission, ainsi que le rapport annuel sur les activités financées par le Fonds européen de développement. La Cour des comptes procède également à des audits spécifiques du programme d'aide. Ces rapports font autorité et ont été à l'origine de modifications du programme d'aide (chapitres 3, 4 et 5).

Conformément aux recommandations formulées dans le précédent examen par les pairs, il est important que les mécanismes de contrôle législatif se situent à un niveau plus stratégique, et que le Parlement et le Conseil évitent d'intervenir dans la microgestion (annexe A). Cet impératif doit inspirer la révision du règlement fixant le prochain cadre financier, afin d'établir des procédures plus flexibles et plus rapides, tout en préservant un contrôle stratégique (chapitre 4).

Communiquer sur les priorités et les résultats : une nécessité

Dans ce contexte mêlant scepticisme croissant de l'opinion publique et supervision plus étroite, mesurer et diffuser les résultats de l'aide au développement devient un enjeu crucial pour la Commission. Avec un budget de communication de 6.8 millions EUR au total en 2011²², EuropeAid doit instaurer une culture de la communication et mettre davantage l'accent sur la diffusion des priorités, des enjeux et des résultats à long terme de l'aide au développement que sur la visibilité de l'action de l'UE en la matière, comme c'était le cas jusqu'à présent. Ce recentrage devrait guider la stratégie pluriannuelle de communication d'EuropeAid, qui, après avoir été reportée du fait de la réorganisation, doit désormais être mise au point et appliquée. Cette stratégie doit également être diffusée auprès du SEAE, notamment aux délégations de l'UE au sein desquelles il dispose de responsables de la communication. La gestion axée sur les résultats doit être mise en œuvre en relation étroite avec l'action des États membres de l'UE. Cette stratégie est conforme au projet de *Programme pour le changement* qui préconise un cadre européen commun de mesure et de communication des résultats (chapitre 5).

Ces efforts de communication doivent être étayés par de solides activités d'éducation et de sensibilisation au développement. Pour ce faire, la Commission continue d'accompagner les activités de sensibilisation des OSC et des autorités locales – qui ont accès aux financements de l'UE à l'issue de procédures d'appels à proposition (l'un des

trois objectifs du programme thématique de financement des acteurs non étatiques est consacré à l'éducation au développement). En 2010, EuropeAid a mené une étude sur la façon de valoriser ses actions d'éducation et de sensibilisation au développement en coordination avec les interventions des États membres et des autres principaux acteurs (COM, 2010d). Cette étape positive devrait poser les bases d'un engagement plus proactif de la Commission à renforcer l'efficacité et la cohérence d'ensemble de l'action européenne. Parallèlement, les États membres et les institutions de l'UE pourraient s'appuyer davantage sur les Journées européennes du développement. Les JED sont organisées chaque année depuis 2006 pour mieux faire connaître l'aide extérieure de l'UE auprès du public européen.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Pour renforcer son rôle dans les débats internationaux sur le développement, et son impact dans les pays partenaires et à l'échelle régionale, l'UE doit veiller à la cohérence interne entre les institutions et les organes de l'UE et les États membres. Le traité de Lisbonne ouvre des perspectives à cet égard, puisqu'il attribue aux institutions de l'UE un rôle affirmé à l'échelle de l'UE tout faisant de la coopération au développement une compétence partagée.

- Pour atteindre l'objectif énoncé dans le traité, qui est de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE, les institutions européennes doivent poursuivre leurs efforts afin de bâtir une vision stratégique commune et de mettre en place des arrangements propres à valoriser leurs avantages compétitifs respectifs. Le *Programme pour le changement* proposé devrait contribuer à renforcer le consensus avec les États membres, en s'appuyant sur une solide réflexion stratégique et en axant tout particulièrement son effort sur la durabilité et la réduction de la pauvreté.
- L'UE doit délimiter clairement le périmètre des attributions de chaque acteur dans le nouveau contexte institutionnel pour être en mesure de mobiliser tous les leviers d'action, en s'appuyant sur des procédures simplifiées et des mécanismes de coordination efficaces.
- La Commission doit finaliser ou actualiser les stratégies, plans d'action ou lignes directrices qui ont été retardés par les réformes institutionnelles, notamment en ce qui concerne la sécurité et la transition, le développement du secteur privé et l'intégration systématique des questions d'environnement. Ce faisant, elle fera en sorte que les priorités actuelles en matière de développement soient prises en compte dans les instruments révisés au titre du cadre financier 2014-2020. La mise en œuvre du plan d'action pour l'égalité des sexes devra également bénéficier de ressources adéquates.
- Les institutions et les organes de l'UE doivent poursuivre leurs efforts pour faire participer un plus large éventail d'acteurs de la société civile à un dialogue stratégique structuré. Ils doivent gagner en efficacité dans leur action de renforcement des capacités de la société civile dans les pays partenaires ; les instruments existants devront être révisés à cette fin.
- La Commission et le Service européen pour l'action extérieure doivent redoubler d'efforts pour mesurer et communiquer les résultats obtenus au regard du développement de façon à préserver le soutien du public et des sphères politiques au programme d'aide²³ de l'UE.

Notes

1. Il est fait référence ici à la Commission européenne et au Service européen pour l'action extérieure, responsables de la programmation de la coopération pour le développement. Seule la Commission européenne, en tant qu'institution, a compétence pour gérer et mettre en œuvre le budget consacré à l'aide.
2. Le Consensus européen pour le développement est une déclaration d'orientation de l'UE qui définit des valeurs, des objectifs, des principes et des engagements communs que la Commission européenne et les Etats membres de l'UE mettront en œuvre dans le cadre des politiques qu'ils mènent en matière de développement – en particulier lutter contre la pauvreté, défendre les valeurs démocratiques de l'Europe s'appuyant sur le développement et le principe selon lequel les pays en développement sont les responsables au premier chef de leur propre développement.
3. A savoir le Président du Conseil européen, la Commission, le Haut représentant et les délégations de l'UE.
4. Traité sur l'Union européenne, articles 4 et 5 (Traité UE, 2010).
5. A titre d'illustration, lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan, le fait de s'être entendu sur une position commune de l'UE n'a pas empêché la Commission et certains Etats membres de l'UE d'être représentés séparément au sein du « groupe de sherpas » qui a négocié le document final.
6. « Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune » (article 27-2 du traité UE, 2010).
7. Les responsabilités sont énoncées dans la décision du Conseil du 26 juillet 2010 qui définit l'organisation et le fonctionnement du SEAE (Conseil de l'UE, 2010a). L'article 9 décrit les rôles respectifs du SEAE et des services de la Commission en ce qui concerne les instruments et la programmation de l'action extérieure de l'UE, rôles qui ont encore été précisés dans des arrangements conclus au niveau des services.
8. En particulier l'accord de Cotonou et l'Instrument de financement de la coopération au développement.
9. Article 20, Traité UE (Traité UE, 2010) et article 208, TFUE (TFUE, 2010).
10. De nombreux commentateurs ont analysé l'importance respective de la continuité et du changement dans les deux documents. Voir par exemple Koch et al., 2011.
11. Voir conclusions du Conseil 14919/07 et 15110/07.
12. EuropeAid est la DG de la Commission chargée de la coopération au développement.
13. Il convient de noter qu'EuropeAid est désormais dotée d'une unité chargée de la gestion des situations de fragilité et de crise, et que le SEAE dispose quant à lui d'une division dédiée à la construction de la paix, la prévention des conflits et la médiation. Un troisième acteur institutionnel en matière de conflits et de situations de fragilité est le Service des instruments de politique étrangère, lui aussi de création récente. Les relations qui seront tissées entre ces entités et les délégations de l'UE ainsi que les Etats membres, revêtiront une importance décisive (Sherriff, 2011a et b).
14. Facilité de Paix pour l'Afrique, Instrument de stabilité, et Politique étrangère et de sécurité commune.

15. Voir le précédent rapport annuel d'activité de la DG chargée du développement (DGDEV, 2010).
16. La DG Climat conduit les négociations internationales relatives au climat et met en œuvre le Système d'échange de permis d'émissions. Elle assure un suivi des engagements souscrits. La DG Environnement a pour mission de protéger, de préserver et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir. Elle représente l'Union européenne pour les questions d'environnement dans les rencontres internationales telles que la Convention des Nations unies sur la biodiversité.
17. Désignées sous l'appellation « acteurs non étatiques » dans les documents de la Commission européenne.
18. Cela en dépit du fait que, selon CONCORD, la Commission a reconnu qu'environ 80 % des dossiers rejetés étaient de bonne tenue (CONCORD, 2010).
19. Pour un exemple récent, consulter EU Aid: What is it For?, débat public organisé par l'ODI et Open Europe, le 13 septembre 2011:
www.odi.org.uk/events/report.asp?id=2684&title=eu-aid.
20. Parmi les exemples récents, il faut citer les résolutions du Parlement européen sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne (PE, 2011a), sur le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (PE, 2011b), et sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et le concept d'« aide publique au développement plus » (APD-plus) (PE, 2010).
21. La Commission est assistée dans la mise en œuvre de la législation européenne par des comités composés de représentants des États membres.
22. Chaque programme dispose de sa propre ligne budgétaire pour la communication, qui s'ajoute au budget communication d'EuropeAid.

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

L'UE mène une action résolue pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. Aux côtés de l'OCDE, elle joue un rôle moteur à cet égard. Le présent chapitre montre comment les institutions de l'Union européenne veillent à ce que les politiques de l'UE aient des effets positifs sur les pays en développement ou, du moins, n'aient pas d'effets négatifs. Bien que des mécanismes, cadres et instruments institutionnels adéquats aient été créés, ils ne sont pas encore utilisés à leur plein potentiel. Le respect des engagements et obligations de l'UE implique l'existence de capacités adaptées et d'un engagement constant à haut niveau de la part du Conseil, du Parlement, de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure.

La Commission joue également un rôle de premier plan pour promouvoir une amélioration du financement du développement, et entend s'engager plus activement pour utiliser l'APD afin de lever des fonds privés à l'appui du développement.

Sur la base de ces constatations, ce chapitre énonce quelques considérations à prendre en compte autour des thématiques suivantes :

- (i) Réaffirmer le ferme engagement de l'UE en faveur de la cohérence des politiques au service du développement
- (ii) Sensibiliser à l'importance de cette dimension au sein des institutions de l'UE
- (iii) Renforcer et mettre pleinement à profit les instruments existants afin de mieux éclairer la prise de décision, en puisant dans les capacités tant internes qu'externes. Il convient pour ce faire de mettre en place un mécanisme institutionnel permettant un retour d'information sur les politiques ayant des répercussions négatives sur les pays en développement et, le cas échéant, leur révision.

La cohérence des politiques consacrée par le Traité de Lisbonne

Aux côtés de l'OCDE, l'UE joue un rôle de premier plan dans la promotion de la cohérence des politiques au service du développement (CPD). L'UE est consciente que l'aide ne peut, à elle-seule, stimuler un développement qui suffise à couvrir les besoins des pauvres dans les pays en développement, et que nombre de ses politiques ont également des conséquences décisives sur ces pays. L'UE place donc la cohérence des politiques au service du développement au centre de son action concertée de lutte contre la pauvreté. Ce ferme engagement, déjà énoncé dans les conclusions du Conseil de 2005 (Conseil de l'UE, 2005b) et dans le Consensus européen pour le développement (Conseil de l'UE, 2005a), est désormais consacré par le Traité de Lisbonne : « L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques »¹. Cet engagement est réaffirmé dans le *Programme pour le changement*.

Un « rôle fédérateur » : la nécessité vitale d'un soutien à haut niveau

Conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2007 (OCDE, 2007a), l'UE a déployé des efforts pour mettre en œuvre la cohérence des politiques et élaborer un programme de travail plus ciblé, en adoptant une approche progressive. Le Conseil a décidé, en mai 2005, d'assurer un suivi des efforts de la Commission et des États membres dans 12 domaines d'intervention², au moyen d'une procédure prévoyant l'établissement de rapports tous les deux ans. En 2009, sur la base des deux premiers rapports intermédiaires, le Conseil a axé les efforts de cohérence des politiques sur cinq thèmes prioritaires (commerce et finance, changement climatique, sécurité alimentaire, migrations et sécurité), afin de donner un nouvel élan politique et de créer une approche plus ciblée, plus efficace et plus stratégique³. Ces domaines prioritaires ont été choisis en fonction de quatre critères : la place qu'ils occupent dans les politiques de l'UE ; leur importance pour les pays en développement et pour la réalisation des OMD ; les possibilités concrètes d'intégration des objectifs de développement ; et leur articulation avec un programme d'action sur le long terme. La Commission a ensuite élaboré un programme de travail pour la période 2010-2013, dans lequel elle précise comment l'UE compte relever ces cinq défis de dimension mondiale, au moyen des politiques, procédures et ressources financières correspondantes. En se basant sur des objectifs et des indicateurs, la Commission a intégré à ce programme un tableau de bord permettant de suivre les progrès au regard des objectifs identifiés (COM, 2010e).

Les rapports bisannuels de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement sont également des outils de sensibilisation. Les trois rapports publiés jusqu'à présent (COM, 2007b, 2009c, 2011q) reflètent les progrès réalisés par les États membres dans les domaines considérés. Ils sont examinés au sein du Conseil puis publiés afin d'être utilisables par les organisations de la société civile et les parlements nationaux, pour conforter le dialogue national dans chaque État membre. Cela contribue à renforcer l'appropriation, au sein de l'Union européenne, de la cohérence des politiques au service du développement. Le rapport de 2009 a davantage pris en compte ces questions, et sa publication a été saluée par les États membres comme une avancée notable⁴.

Toutefois, comme le souligne le rapport de 2009, tous les États membres ne servent pas autant du programme de travail et de la procédure de rapport de l'UE pour éclairer les débats nationaux et intégrer réellement les questions de cohérence des

politiques à leur processus décisionnel (COM, 2009c). Le Conseil de l'UE a désigné le Comité des représentants permanents (COREPER) comme le principal forum chargé de veiller à la CPD. Il pourrait être mis à contribution de manière plus systématique pour suivre les efforts des États membres, notamment sur les questions qui ne sont pas du ressort exclusif de la Commission⁵. Le rapport de 2007 appelait déjà une révision des procédures du Conseil dans ce sens⁶.

Les mécanismes suivants peuvent également faire l'objet d'améliorations⁷ :

- **L'examen de l'agenda du Conseil** a pour objectif d'identifier les points intégrant une dimension de développement et de garantir que les questions de développement sont prises en compte à toutes les étapes du processus décisionnel. Bien que toutes les présidences depuis 2007 aient réalisé cet examen, son statut gagnerait à être clarifié et formalisé et le suivi pourrait être plus systématique.
- **Le réseau informel des points de contact CPD des États membres de l'UE et les réunions conjointes** au niveau des groupes de travail du Conseil et au niveau ministériel (réunion conjointe des Ministres des affaires étrangères et de la défense, par exemple) pourraient être formalisés et renforcés, ce qui faciliterait la résolution de conflits sous-jacents permanents entre les objectifs internes de l'UE et ceux des politiques pour le développement, et contribuerait à résoudre le problème du manque d'adhésion de la part des formations du Conseil autres que celle du développement.

A l'heure actuelle, la cohérence des politiques au service du développement repose, dans une large mesure, sur la volonté de la présidence de l'UE de s'engager sur cette voie. Comme l'ont fait savoir certains États membres, le renforcement du rôle du Conseil et l'intensification des échanges entre différents groupes de travail du Conseil seraient nécessaires pour parvenir à un engagement durable.

Il existe, au sein du Parlement européen, un puissant mouvement en faveur du renforcement de la cohérence. En 2011, le Parlement a invité la Commission à « définir clairement les responsabilités et le rôle d'encadrement au plus haut niveau en ce qui concerne l'application des obligations prévues par le traité dans le cadre de la CPD » et a demandé que « des ressources suffisantes soient allouées à cette fin au sein de la Commission, du Service européen pour l'action extérieure et des délégations de l'Union européenne » (PE, 2011a). Le Parlement européen soumet régulièrement des questions écrites portant sur l'impact des politiques communautaires sur les pays en développement, dans des domaines tels que les migrations, le commerce et la pêche. Il adopte également des résolutions sur des aspects spécifiques, tels que les conséquences des politiques communautaires de l'agriculture et de la pêche (PE, 2010). En partenariat avec l'OCDE et la Commission, il a organisé, en février 2009, une conférence sur les migrations et le développement. En mai 2010, il a également désigné un rapporteur permanent pour la cohérence des politiques au service du développement, qui a pour mission d'alerter la commission Développement des incohérences dans les politiques communautaires et de trouver des solutions pour renforcer la collaboration sur ces questions avec les autres commissions du Parlement et avec les acteurs concernés à l'extérieur⁸. Malgré ces évolutions positives, les parlementaires, à l'exception des membres de la commission Développement, demeurent peu sensibilisés à la CPD. Ils sont avant tout préoccupés par la défense des intérêts nationaux et européens à court terme, sans vision claire des effets à long terme en Europe ou en dehors. La sensibilisation à l'interdépendance du monde est donc une tâche essentielle ; c'est heureusement l'un des

objectifs du rapporteur, puisqu'il se doit également de soumettre chaque année un rapport sur la CPD.

Le respect par les États membres de leurs engagements et obligations implique un engagement constant à haut niveau de la part du Conseil de l'UE, du Parlement, de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure. A l'heure où de nombreux pays ont tendance à se replier sur eux-mêmes du fait de la crise économique, il est indispensable de dire haut et fort que la CPD demeure une priorité politique pour l'UE dans son ensemble.

La Commission : une approche bien structurée, à même d'influencer davantage les politiques

Par le biais d'EuropeAid, la Commission œuvre en faveur de la CPD et des progrès ont été réalisés depuis 2007 (graphique 2.1). Elle poursuit désormais des objectifs plus ciblés, plus opérationnels et davantage axés sur les résultats, en dirigeant ses efforts vers les domaines relevant de sa compétence exclusive qui ont de fortes répercussions sur les pays partenaires, notamment le commerce, l'agriculture et la pêche. La Commission intègre désormais la CPD dans ses principaux instruments de programmation (Instrument de financement de la coopération au développement et Fonds européen de développement) et ce thème a été ajouté aux documents de stratégie-pays.

Graphique 2.1. Progrès réalisés par la Commission européenne en matière de CPD, 2007-2012

Composantes essentielles	Situation en 2007	Progrès accomplis jusqu'en 2012
A: Engagement politique, étayé par des positions politiques claires	Le Consensus européen pour le développement et les conclusions du Conseil de mai 2005 engagent explicitement l'UE sur la voie de la CPD dans 12 domaines prioritaires.	Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1er décembre 2009, dispose clairement que l'UE doit veiller à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le programme de travail 2010-2013 précise comment l'UE relèvera cinq défis mondiaux, en définissant des objectifs et indicateurs concrets.
B: Mécanismes de coordination des politiques permettant de remédier aux conflits ou aux incohérences entre les politiques et d'exploiter au maximum les synergies	Une unité chargée de la CPD est créée au sein de la DG DEV. Le programme de travail glissant de la PCD sert de vision commune pour les États membres et l'UE.	Une approche bien structurée est en place, la CPD étant intégrée aux instruments de programmation et aux analyses d'impact ex-ante. Le Groupe interservices sur la CPD suit les questions clés identifiées dans le programme de travail annuel répertoriant toutes les initiatives politiques et propositions législatives de l'UE susceptibles d'avoir des répercussions sur les pays en développement. Toutefois, certains problèmes méthodologiques doivent être résolus afin de recueillir un maximum d'informations concrètes et d'exploiter pleinement ces mécanismes. L'unité chargée de la CPD a perdu de sa visibilité et de ses capacités depuis la fusion de deux DG et le personnel manque de motivation.
C: Systèmes de suivi, d'analyse et d'établissement de rapports	En 2007, la Commission commence à rédiger des rapports intermédiaires bisannuels sur la CPD, dimension qui n'était pas intégrée aux mécanismes standard d'établissement de rapports	La CPD est désormais intégrée aux différents mécanismes d'établissement de rapports, y compris des rapports conjoints ACP-UE. Ils permettent de se focaliser sur des questions stratégiques aussi bien pour l'UE que pour les pays partenaires et de recueillir un maximum d'informations concrètes afin d'éclairer la prise de décisions.

De véritables progrès dans la mise en place de mécanismes de promotion de la CPD

Il convient de saluer la Commission qui a intégré une perspective de développement dans son mécanisme d'évaluation des nouvelles initiatives et politiques par les institutions européennes. La procédure d'analyse d'impact *ex-ante* (encadré 2.1) peut devenir un puissant instrument visant à garantir que les politiques de l'UE soutiennent, ou du moins ne sapent pas, les efforts de développement dans les pays partenaires. La Commission fait également un meilleur usage des consultations interservices, en grande partie grâce au Groupe interservices sur la CPD créé en 2006. Ce groupe élabore régulièrement un programme de travail informel qui répertorie toutes les initiatives politiques et propositions législatives de l'UE susceptibles d'avoir des répercussions sur les pays en développement. Il a recensé 26 initiatives en 2008, et 37 en 2009. Cette liste devrait aider la Commission à recourir aux consultations interservices et aux analyses d'impact de manière plus stratégique, en axant ses efforts sur les initiatives ayant d'importantes retombées sur les pays en développement.

Encadré 2.1. Procédure d'analyse d'impact *ex-ante* des politiques

Depuis 2003, chaque DG doit réaliser, en collaboration avec les autres DG, une étude sur les éventuelles répercussions économiques, environnementales et sociales de chacune de ses nouvelles initiatives au sein de l'UE. Cette étude est soumise au Comité d'analyse d'impact, présidé par le Secrétariat général et composé de dix membres au niveau de sa direction. Le Comité, instauré en 2007, se réunit une fois par mois et rend des avis qui sont publiés (de même que les analyses d'impact). Il peut approuver ou sanctionner une initiative. Dans ce dernier cas, elle devra être révisée.

Suite à la révision des lignes directrices, les analyses d'impact doivent comporter, depuis janvier 2009, une dimension de politique extérieure, en intégrant obligatoirement la CPD. Les lignes directrices établissent que les initiatives susceptibles d'affecter les pays en développement devraient être analysées afin de vérifier leur cohérence avec les objectifs de la politique de développement de l'UE. Cela suppose notamment une analyse des conséquences (ou effets d'entraînement) à long terme dans des domaines tels que la politique économique, environnementale, sociale ou de sécurité. La Commission est ainsi plus à même d'éclairer la prise de décisions politiques et de garantir la CPD.

Sources: débats à Bruxelles, octobre 2011; et COM, 2009c.

En outre, la Commission a pris des mesures pour que la voix et les demandes des pays partenaires soient entendues dès les premières étapes du processus d'élaboration des politiques. Cette approche peut être très efficace pour faire en sorte que les politiques de l'UE ne neutralisent pas les efforts de développement de ces pays. L'accord de Cotonou a instauré une procédure de consultation innovante en matière de CPD, qu'il conviendrait de renforcer et d'utiliser davantage dans les années à venir (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Faire entendre la voix des pays partenaires: l'accord de Cotonou

L'UE souligne l'importance du dialogue avec les pays partenaires sur la CPD, afin qu'ils s'approprient davantage cette thématique. Cette approche est définie dans l'accord de Cotonou, qui lie l'UE à 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Conformément à l'article 12, des mécanismes de consultation spécifiques sont en place. La première consultation officielle de ce genre s'est tenue le 12 février 2009, à la demande des États ACP, dans le cadre d'une réunion du sous-comité ACP-UE de coopération commerciale. Le groupe ACP avait demandé des informations sur cinq initiatives de la Commission ayant trait à l'utilisation de pesticides, aux substances dérivées du nickel, au respect de la chaîne du froid pour les produits de la pêche, à la directive sur l'énergie renouvelable et au système de licence FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*). Les États ACP s'inquiétaient de constater que ces propositions pourraient avoir des répercussions importantes sur leurs exportations de certains produits vers l'UE et ont demandé à être impliqués le plus tôt possible dans la préparation de toutes les mesures susceptibles d'affecter leurs intérêts.

Cet intérêt pour les questions relatives à la cohérence des politiques devrait encore s'accroître, au fur et à mesure que se poursuivra l'intégration économique au niveau mondial. La révision de l'accord de Cotonou fut l'occasion de renforcer le mécanisme de consultation. L'article 12 de l'accord de Cotonou dispose désormais que «l'Union reconnaît que les politiques de l'Union — autres que celles du développement — peuvent appuyer les priorités de développement des États ACP en conformité avec les objectifs du présent accord. Sur cette base, l'Union renforcera la cohérence de ces politiques en vue d'atteindre lesdits objectifs. La Commission informe régulièrement le secrétariat du groupe ACP des propositions prévues et lui communique simultanément sa proposition concernant les mesures de ce type. »

Source : COM (2009c)

L'utilisation optimale des mécanismes suppose de mieux exploiter les capacités et de disposer d'un solide appui à la gestion

La Commission n'utilise pas encore à leur plein potentiel les mécanismes existants. Jusqu'à présent, rares sont les analyses d'impact qui intègrent une dimension relative aux répercussions extérieures. Entre 2009 et 2011, sur 164 analyses d'impact, 7 seulement tenaient compte des effets sur les pays en développement, alors que 77 étaient susceptibles d'affecter les pays en développement (CONCORD, 2011). De plus, certaines analyses d'impact survolent la question : par exemple, dans le cas de la Politique commune de la pêche de l'UE, l'analyse d'impact se limite aux accords publics, excluant ainsi la majorité des navires de l'UE qui pêchent en dehors des eaux de l'UE dans le cadre d'accords privés ou de coentreprises (Keijzer, 2011). La Commission doit utiliser au mieux les ressources existantes afin d'accroître le nombre d'analyses approfondies, qui peuvent, pour certaines, être très complexes (Politique agricole commune, par exemple), tout en disposant d'éléments concrets associant études quantitatives et qualitatives permettant d'établir des relations de cause à effet. Pour ce faire, les institutions de l'UE pourraient :

- **Mieux exploiter les capacités dont dispose la Commission** : alors que les ex DG DEV et AIDCO disposaient d'unités qui se consacraient à la prospective en matière de CPD, la nouvelle organisation d'EuropeAid rassemble ces aspects en une seule unité, qui est également en charge de l'efficacité de l'aide (chapitre 4). Seules deux personnes travaillent sur la cohérence des politiques. Du fait de ces ressources limitées, EuropeAid n'a retenu que les questions sur lesquelles elle est susceptible d'avoir un impact, ce qui risque de réduire considérablement ses perspectives⁹. Il est donc indispensable de renforcer les mécanismes permettant de collecter un corpus d'éléments concrets et de favoriser une gestion et une intermédiation fondées sur la

connaissance, en s'appuyant sur le Groupe interservices, sur les points de contact CPD des DG concernées et sur le Service européen pour l'action extérieure, afin d'approfondir les travaux inter-DG et de mieux exploiter les compétences internes. Il conviendrait de mettre au point et de promouvoir une stratégie de recherche sur le développement de façon à resserrer les liens avec la DG Recherche et d'autres DG concernées par la recherche, ainsi que d'autres organes compétents extérieurs à la Commission, comme l'OCDE ou la Banque mondiale. Lors de la préparation du cadre financier 2014-2020, la Commission et le SEAE devraient s'assurer qu'il est prévu de consacrer certains programmes de la DG Recherche à des questions ayant trait au développement.

- **Impliquer davantage les délégations de l'UE** : par exemple, les négociations sur les accords de **partenariat** économique sont menées par Bruxelles et les délégations n'interviennent qu'à un stade avancé. Il est désormais possible de les impliquer plus tôt, notamment parce que la CPD est maintenant intégrée aux mandats des chefs de délégation.
- **Faire appel aux compétences externes et internes à l'UE**, en tirant le meilleur parti des **projets** relevant du Programme cadre de recherche de l'UE, en instaurant des relations directes de travail avec le monde universitaire et les instituts de recherche, centres de réflexion et OSC compétents.

La Commission devrait également améliorer la visibilité de la CPD et communiquer plus largement sur cette question. Ni le personnel des DG (à l'exception de celui d'EuropeAid), ni celui du Service pour l'action extérieure et des délégations de l'UE n'a encore réellement fait sienne cette thématique¹⁰. Dans le cadre de la nouvelle organisation institutionnelle, la fonction CPD a été placée en février 2012 sous l'égide de l'unité chargée de la « Cohérence des politiques » (annexe D). Cette évolution devrait lui donner plus de moyens de coopérer efficacement avec d'autres DG et à les inciter à s'intéresser davantage au développement. Un soutien provenant du plus haut niveau de la Commission contribuerait à renforcer la visibilité de la CPD et favoriserait sa promotion, traduisant ainsi davantage la priorité que les institutions européennes lui accordent.

Les mécanismes de suivi et d'établissement des rapports devraient étayer un processus décisionnel s'appuyant sur des données probantes

Les rapports des délégations¹¹ comportent désormais une section sur la CPD. C'est également le cas, depuis 2008, des rapports annuels conjoints élaborés par les États ACP et les délégations de l'UE, qui fournissent des informations utiles et mettent en avant les principales préoccupations des pays partenaires. Par exemple, en 2008, les rapports annuels conjoints contenaient 136 références à l'un des 12 domaines prioritaires liés à la CPD (COM, 2009c). La moitié de ces références portaient sur trois domaines précis: le commerce, le changement climatique et l'environnement, le commerce représentant 25 % à lui seul, suivi des accords de partenariat économique et des normes sanitaires imposées par l'UE. EuropeAid élabore également un rapport tous les deux ans afin d'évaluer le programme de travail et d'étudier les implications des propositions à venir sur les pays partenaires. La Commission pourrait utiliser davantage ces mécanismes de rapport pour faciliter la planification des actions ayant trait à la cohérence des politiques, mieux communiquer sur l'importance de cette thématique au sein des institutions de l'UE et éclairer la prise de décisions.

Des résultats positifs ont été obtenus dans certains cas où la Commission a réussi à exploiter les synergies entre différents instruments pour atténuer les effets négatifs des politiques européennes. Par exemple, elle propose des formations pour aider les pays en développement à respecter les normes sanitaires et phytosanitaires imposées par l'UE à leurs exportations alimentaires. Elle a également mis en place des mesures d'accompagnement pour les pays bénéficiant du protocole sur le sucre, afin de soutenir le processus d'ajustement requis par la réforme de 2006 de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre. Ces mesures d'accompagnement incluent l'amélioration de la compétitivité du secteur du sucre et la diversification de la production. Malgré la lourdeur des procédures, elles ont été efficaces en ce qu'elles ont permis aux pays éligibles d'intégrer ces objectifs à leurs stratégies nationales (COM, 2009e).

Toutefois, certaines questions restent en suspens et doivent retenir l'attention. Il convient en effet de s'intéresser de près aux conséquences sur les pays en développement de grandes réformes en cours de préparation, notamment les réformes de la Politique agricole commune et de la Politique commune de la pêche¹². Certains observateurs estiment que la Commission devrait instaurer un mécanisme institutionnel pour bénéficier d'un retour d'informations sur les conséquences des principales politiques communes de l'UE et en permettre la révision. Un rapporteur de l'UE ou des points de contact nationaux peuvent, par exemple, être un moyen de garantir que les acteurs concernés seront entendus et que des mesures correctives seront proposées (Klavert *et al.*, 2011; CONCORD, 2011).

L'aide et au-delà : un rôle clé pour promouvoir une amélioration du financement du développement

L'UE a été l'une des principales forces à l'œuvre pour mettre en évidence le rôle de catalyseur que pouvait jouer l'APD en stimulant l'investissement privé national et étranger, ainsi que le commerce extérieur, et en mobilisant, dans les pays partenaires, des ressources financières intérieures au service du développement. Ces dimensions ont été prises en compte lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan, en Corée, en novembre 2011 (OECD, 2011a). L'accord de Cotonou, signé en 2000, constituait une façon innovante d'intégrer la dimension commerciale, et la Commission maintient son intention de garantir une solide dimension de développement dans les accords de partenariat économique avec les États ACP. Dans le cadre du Consensus de Monterrey (2002) et de la Déclaration de Doha sur le financement du développement (2008), l'UE s'est fixé des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour différentes sources de financement, afin de pouvoir mesurer les progrès accomplis. En 2008, le Conseil a de nouveau insisté sur le fait que le financement du développement dépend avant tout des ressources intérieures et que le développement nécessite une mobilisation de ressources débordant largement du cadre de l'aide (Conseil de l'UE, 2008b). Ces questions sont examinées dans les sections qui suivent.

Une approche élargie du financement du développement

La Commission rédige des rapports annuels sur la responsabilité de l'UE, dans lesquels elle examine les progrès réalisés par l'UE et les États membres en ce qui concerne le respect de leurs engagements en faveur d'une augmentation quantitative et qualitative du financement du développement. Le rapport de 2011 (COM, 2011f) porte sur les efforts de l'année 2010 visant à : i) soutenir la mobilisation nationale des

ressources, grâce à la promotion de la bonne gouvernance en matière fiscale et à la lutte contre les flux financiers illégaux ; ii) soutenir le commerce international et mobiliser les investissements privés, les envois de fonds et autres financements privés pour le développement ; iii) accroître l'aide et le financement de la lutte contre le changement climatique, conformément aux engagements ; et iv) dépenser l'aide efficacement, soutenir la viabilité de la dette dans les pays en développement et créer une architecture internationale du développement plus propice. Au vu des conclusions de ce rapport, la Commission recommande à l'UE et aux États membres de renforcer leur soutien aux efforts réalisés par les pays en développement pour mobiliser leurs ressources intérieures à l'appui du développement, conformément aux principes de bonne gouvernance en matière fiscale ; de continuer à soutenir l'aide pour le commerce ; de revoir les modalités du soutien à l'intégration régionale (qui sont les bénéficiaires ? comment renforcer les liens avec le dialogue politique régional ?) ; et de soutenir les mécanismes innovants dotés d'un fort potentiel à générer des revenus. Ces rapports reflètent les débats internationaux sur des questions clés telles que la définition d'une norme mondiale relative à la transparence et à la reddition de comptes en matière de recettes, les financements innovants, l'utilisation de l'APD pour lever davantage de fonds privés, et l'aide pour le commerce.

Des actions concrètes ont été menées. L'UE a, par exemple, promis de faciliter les envois de fonds des travailleurs émigrés vers leur pays et d'en réduire le coût. Cela montre qu'elle a compris l'importance de ces transferts vers les pays en développement et à quel point les fluctuations de ces transferts peuvent avoir de lourdes conséquences sur les conditions de vie des bénéficiaires. Il convient de poursuivre les efforts dans ce domaine (COM, 2011g).

Utilisation de l'APD pour lever davantage de fonds privés

L'UE s'engage à promouvoir des politiques et des instruments en faveur de l'investissement privé et de l'extension des secteurs privés des pays partenaires, afin de garantir une croissance économique durable profitant à tous. Les institutions européennes ont commencé à recourir à différentes mesures incitatives pour diriger les flux de capitaux privés vers les pays en développement et soutenir le renforcement du cadre international pour promouvoir une attitude responsable des entreprises. Ces mesures incluent des garanties d'investissement, des fonds spéciaux, des prêts préférentiels et un soutien aux coentreprises. Comme elle le mentionne dans son *Programme pour le changement*, la Commission envisage de recourir davantage aux mécanismes combinant dons et prêts ou faisant intervenir des fonds propres ou des instruments de partage des risques, afin de mobiliser des ressources supplémentaires, y compris en provenance du secteur privé. Cela permettrait d'accroître le volume du financement du développement, dans un contexte où les ressources sont limitées, tout en s'attaquant au problème de la volatilité du système d'aide et en assurant le financement du développement.

Pour se préparer à utiliser davantage les mécanismes de mixage, EuropeAid a créé une nouvelle unité en charge des instruments financiers. Son rôle consiste à promouvoir les relations avec la BEI et d'autres institutions financières européennes (telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement), avec les organismes des États membres de l'UE (KfW en Allemagne, AFD en France, banque autrichienne de développement OeEB, Lux-Development, etc.) et avec les institutions financières internationales. Le premier mécanisme de mixage prêts/dons a été créé en 2007 et était destiné à l'Afrique subsaharienne. D'autres mécanismes ont vu le jour par la suite pour

les régions voisines, l'Amérique latine et l'Asie centrale. Ils associent des dons provenant des instruments financiers de l'UE (10^{ème} FED, par exemple) et des prêts d'institutions financières multilatérales et bilatérales¹³. Le renforcement des nouveaux instruments de mixage contribuera à augmenter proportionnellement le soutien au développement du secteur privé, avec d'éventuelles retombées positives pour les pays en développement.

En application du Traité de Lisbonne (TFUE, 2010, article 209), la BEI doit contribuer à la mise en œuvre de la politique de coopération au développement de l'UE. Une décision du Parlement européen et du Conseil sur la BEI adoptée le 25 octobre 2011 (Conseil de l'UE, 2011b), connue sous l'appellation de mandat extérieur de la BEI, fixe le cadre juridique régissant le soutien de la BEI à l'action extérieure de l'UE et accorde une garantie budgétaire aux opérations de financement de la BEI qui couvre les risques de nature politique ou souveraine. Cette décision identifie les domaines et les régions dans lesquels la BEI peut financer des projets, et précise que, dans les pays bénéficiaires de l'APD, les opérations de financement de la BEI devraient favoriser le développement économique, social et environnemental durable, l'intégration harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, la campagne contre la pauvreté, ainsi que le respect des objectifs approuvés par l'Union dans le contexte des Nations unies et d'autres organisations internationales compétentes. La BEI devrait, en vertu de cette décision, formuler le programme de ses opérations extérieures en étroite coordination avec la Commission et le Service européen pour l'action extérieure, conformément aux principes du Consensus européen pour le développement, à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au programme d'action d'Accra. A l'instar du FED, dans le cadre duquel la BEI gère la Facilité d'investissement, l'Accord de Cotonou révisé fait référence aux mécanismes de mixage pour soutenir l'investissement et le développement du secteur privé. Le recours à ces mécanismes pour s'engager dans les pays en développement (en particulier dans les pays à revenu intermédiaire) et soutenir le développement du secteur privé est positif. Cette approche doit être considérée comme un instrument complémentaire au service du développement, et ne doit pas conduire à remplacer massivement les dons par des prêts, notamment dans les pays à faible revenu. Il convient plutôt de rechercher la meilleure combinaison de modalités, en veillant à ce que les dons donnent lieu ensuite à des prêts et en tenant compte des contextes et des besoins de chaque pays, afin d'optimiser les résultats et l'impact au regard du développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le respect de l'engagement européen en faveur de la CPD implique un engagement constant à haut niveau de la part du Conseil de l'UE, du Parlement, de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure. Pour donner à ce concept suffisamment de poids dans le processus décisionnel de l'UE, le Conseil de l'UE devrait réfléchir aux façons de susciter une réelle volonté politique et de renforcer les mécanismes existants.
- La Commission européenne, le Conseil, le Parlement et le Service européen pour l'action extérieure devraient prêter une attention particulière à la sensibilisation et proposer des formations à leur personnel pour traiter des questions de CPD à Bruxelles et au sein des délégations de l'UE. EuropeAid devrait s'assurer que toutes les questions susceptibles d'avoir des effets sur les pays en développement sont bien prises en compte.

- Afin d'exploiter au mieux les mécanismes existants et de recueillir un maximum d'informations concrètes pour éclairer la prise de décisions, la Commission et le SEAE devraient: i) renforcer la gestion des connaissances ; ii) utiliser davantage les capacités internes, y compris les programmes de la DG Recherche ; iii) mettre en place des mécanismes pour tirer davantage profit des compétences externes. Ils devraient également s'efforcer de tenir compte des préoccupations des pays partenaires plus en amont dans le processus décisionnel et envisager la création d'un mécanisme institutionnel destiné au suivi des répercussions des politiques européennes sur les pays en développement, afin de les réviser, le cas échéant.
- Il convient de saluer les efforts de la Commission en vue d'améliorer l'utilisation des mécanismes de mixage, en complément de ses actions de coopération au développement. Elle est encouragée à poursuivre ses efforts de promotion de l'amélioration du financement du développement au sein et au-delà de l'UE.

Notes

1. Art 21, TUE (2010). Le Traité sur le fonctionnement de l'UE précise également : « L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en oeuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement » (TFUE, 2010, art 203).
2. Commerce, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décent, migration, recherche et innovation, société de l'information, transport et énergie.
3. Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement, 17 novembre 2009 (Conseil de l'UE, 2009b et CE, 2009d).
4. Bien que certains États membres aient eu des difficultés à tirer des conclusions opérationnelles des faits mis en évidence et n'aient pas été suffisamment soutenus par les autres États membres et la Commission.
5. Voir rapport de l'UE de 2009 sur la CPD (CE, 2009c), faisant référence à la décision du Conseil d'octobre 2006.
6. L'un des principaux problèmes identifiés dans le rapport de 2007 sur la CPD était la nécessité de réviser et d'améliorer les procédures du Conseil, notamment pour garantir l'intégration de la CPD dans ses groupes de travail, afin que le COREPER reçoive des documents cohérents. Le canal de la coopération au développement (CODEV) n'est pas aussi efficace pour porter les questions de cohérence des politiques au service du développement jusqu'au Conseil ou au Parlement.
7. Les États membres ayant moins d'expérience de la CPD sont, dans l'ensemble, plus positifs que ceux qui travaillent sur cette question depuis une dizaine d'années. Pour ce premier groupe de pays, les procédures de l'UE fournissent des lignes directrices claires leur permettant de développer leur capacité à garantir la CPD au plan national (CE, 2009c).

8. Le rapporteur élaborera également un rapport bisannuel sur la CPD, en réponse aux rapports de la Commission, en invitant les autres commissions à formuler des avis, dans leurs domaines de compétence respectifs.
9. Par exemple, en ce qui concerne la Politique agricole commune, la Commission a décidé d'axer ses travaux sur les petits exploitants agricoles. Cette question est fortement liée à la sécurité alimentaire, l'une des priorités de la CPD.
10. Tel qu'observé par l'équipe chargée de l'examen qui s'est rendue au Pérou et au Tchad (annexe C).
11. Le rapport semestriel des délégations de l'UE aux institutions de Bruxelles (Rapport sur la gestion de l'aide extérieure), notamment, intègre désormais les aspects ayant trait à la CPD.
12. Par exemple, une étude commandée en 2010 par la *Evert Vermeer Foundation* a montré l'effet négatif des politiques européennes sur les objectifs de développement du Ghana (Hardus, 2010).
13. Le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures a été créé en 2007 en vue de mobiliser des ressources en faveur de projets d'investissement régionaux dans les infrastructures en Afrique en combinant des dons consentis par la Commission européenne (sur les ressources du FED) et par les Etats membres (sur une base volontaire) et des prêts de la BEI et d'autres institutions financières européennes, en mobilisant également des financements auprès de la Banque africaine de développement et le secteur privé.

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Le présent chapitre est consacré à l'évolution du montant global de l'aide publique au développement (APD) qui est fournie par l'Union européenne, et plus particulièrement à la manière dont sont allouées les ressources de la coopération pour le développement des institutions de l'UE.

L'ampleur du programme d'aide qui est géré par les institutions de l'UE permet une large couverture géographique et sectorielle. Toutefois, ce large portefeuille d'activités appelle une approche plus différenciée, ce dont conviennent les institutions de l'UE. Quatre suggestions sont formulées dans ce chapitre :

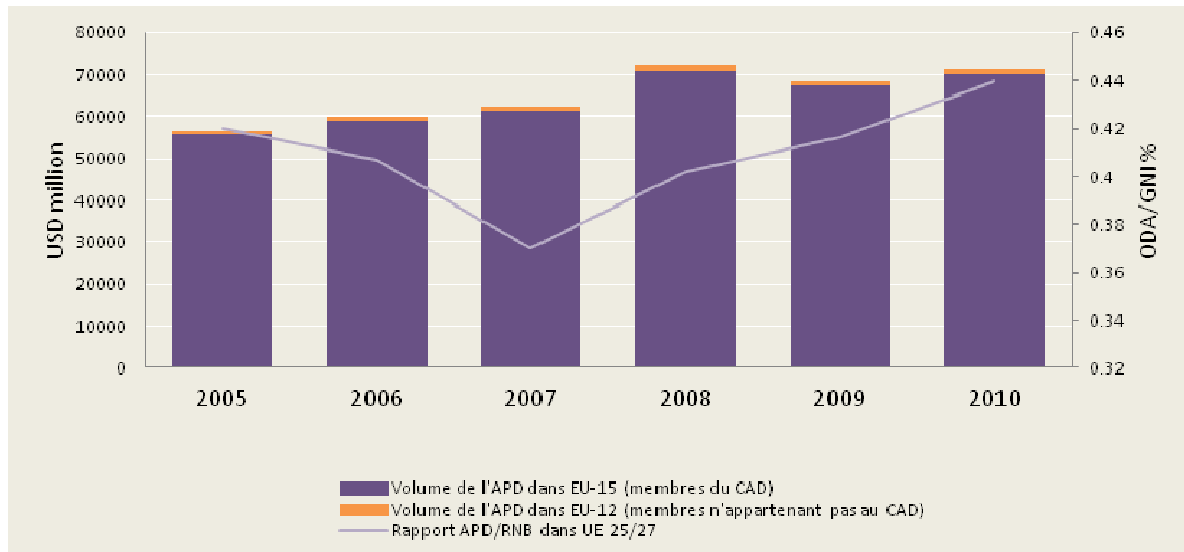
- (i) Tout mettre en œuvre pour honorer l'engagement global pris par l'UE de porter l'APD à 0.7 % du revenu national brut d'ici à 2015 ; et veiller à ce que le cadre financier pour 2014-2020 conserve à la coopération pour le développement une part importante du budget de l'UE et prévoie un relèvement notable des niveaux de financement du développement par l'UE.
- (ii) Veiller à ce que la prochaine génération d'instruments financiers reflète les nouvelles priorités et permette une mise en œuvre efficace du programme de coopération pour le développement
- (iii) Faire en sorte que la priorité plus élevée accordée par l'UE aux pays les plus démunis s'accompagne de stratégies de sortie bien conçues s'agissant du retrait des pays qui connaissent moins de difficultés, tout en approfondissant la réflexion sur les moyens de participer à la production de biens publics mondiaux
- (iv) Approfondir l'engagement stratégique avec les organisations multilatérales.

Jouer « un rôle fédérateur » pour relever le défi consistant à porter le rapport APD/RNB à 0.7 % en période de crise

L'UE joue un rôle moteur en encourageant ses États membres à accroître leurs volumes d'aide publique au développement et à donner suite à l'engagement souscrit au niveau de l'UE de porter leur APD à 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) d'ici à 2015. L'UE et ses États membres sont convenus en 2005 d'atteindre ce niveau collectif d'APD d'ici à 2015 et de réaliser un objectif intermédiaire de 0.56 % d'ici à 2010, l'un et l'autre étant assortis de cibles individuelles¹. Onze États membres de l'UE ont décidé de porter leur APD à 0.51 % de leur revenu national d'ici à 2010 tandis que les quatre pays qui avaient déjà atteint des niveaux plus élevés (0.7 % ou davantage) ont promis de maintenir ces niveaux d'aide. S'agissant des 12 États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 ou après, les objectifs fixés consistaient à affecter à l'APD 0.17 % de leur RNB d'ici à 2010 et 0.33 % d'ici à 2015².

Cet engagement a encouragé les États membres à déployer des efforts considérables. Entre 2004 et 2010, ils sont entrés pour 62 % dans l'accroissement mondial de l'APD en termes réels, qui a été de 34.4 milliards USD. En 2010, malgré la crise financière, leur APD a augmenté de 6 % pour s'établir à 69.7 milliards USD. Toutefois, les États membres ont du mal à honorer leur engagement collectif. En 2010, l'UE a atteint un rapport APD/RNB collectif de 0.44 % qui, s'il se situait au-dessus de la moyenne du CAD, soit 0.32 %, était inférieur à l'objectif intermédiaire de 0.56 % fixé par l'UE (graphique 3.1).

Graphique 3.1. Volumes de l'APD des États membres de l'UE et rapports APD/RNB, 2005-2010



Source : OCDE

La Commission a, à diverses reprises, appelé l'attention sur ce problème au cours des quatre dernières années, en s'appuyant sur les conclusions des rapports établis chaque année par l'UE dans le cadre de l'obligation de rendre des comptes sur le financement du

développement et en proposant des moyens d'intensifier les efforts. En avril 2011, constatant que l'objectif 2010 n'avait pas été atteint, elle a invité instamment les États membres à réaffirmer leur engagement collectif consistant à porter l'APD à 0.7 % de leur RNB cumulé d'ici à 2015 et à confirmer qu'ils allaient atteindre leurs objectifs individuels en matière d'APD. La Commission a demandé aux États membres d'établir des plans d'action pluriannuels, d'inscrire les objectifs en matière d'APD dans leur législation nationale et de communiquer des données prospectives concernant les initiatives individuelles qu'ils envisagent de prendre d'ici à 2015 dans la perspective de l'établissement du premier rapport annuel sur l'APD à l'intention du Conseil européen³. (COM, 2011f). Elle a par ailleurs souligné qu'il importait de s'assurer le soutien de l'opinion publique à un accroissement des niveaux d'APD en éduquant les citoyens et en améliorant la communication sur l'impact de l'APD dans un monde interdépendant.

Comme il ressort de l'analyse qu'a faite la Commission des plans individuels des membres de l'UE, il y a tout lieu de craindre que l'objectif pour 2015 ne soit pas non plus atteint. Plusieurs États membres remettent à plus tard leurs engagements ou réduisent l'ampleur de leurs plans comme suite aux pressions budgétaires auxquelles ils sont soumis à l'heure actuelle. Il est donc important de poursuivre le dialogue sur les engagements d'APD au niveau du Conseil européen, dans le contexte du prochain cadre financier et des prévisions budgétaires des différents membres. Si elles sont centrées sur les responsabilités individuelles des États membres, les discussions consacrées à une feuille de route devant permettre d'atteindre l'objectif de 0.7 % devraient aborder la manière dont l'UE dans son ensemble honorera son engagement concernant le volume de son aide. A cela devrait s'ajouter une analyse des avantages à attendre du fait d'atteindre les niveaux d'APD visés. Les États membres ne doivent pas oublier que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose expressément que « l'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes » (article 208). Ce sont là de solides arguments que les ministres chargés de la coopération pour le développement peuvent faire valoir dans le cadre de leur dialogue avec les ministres des finances. Le relèvement des niveaux d'aide n'est pas, au bout du compte, un exercice technique et les États membres doivent prendre des décisions politiques sur les mesures à prendre compte tenu de l'analyse effectuée par la Commission.

L'aide publique au développement gérée par les institutions de l'UE

Des perspectives encourageantes pour le budget d'APD des institutions de l'UE

Les institutions de l'UE gèrent un important volume d'APD. Le budget de la coopération pour le développement dont elles assurent la gestion s'est élevé, en 2010, à 12.68 milliards USD, ce qui fait de l'UE le troisième donneur membre du CAD. Ce montant concerne exclusivement l'aide sous forme de dons, qui est financée sur le budget de l'Union européenne et le Fonds européen de développement. L'architecture de l'aide de l'UE englobe aussi la Banque européenne d'investissement (BEI) qui est présente dans plus de 150 pays en dehors de l'UE, auxquels elle alloue des financements à long terme à l'appui de la coopération extérieure et des objectifs de développement de l'UE. En 2010, l'UE a consenti des prêts et investi sous forme de prises de participation dans les pays partenaires pour un montant total brut de 8.3 milliards USD, ce qui représente une contribution substantielle au développement⁴.

Le volume d'APD géré par les institutions de l'UE est déterminé à partir du cadre financier pluriannuel de l'UE qui traduit les priorités européennes en termes financiers. Dans le cadre financier 2007-2013, l'APD est reprise sous la rubrique budgétaire 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial », et représente environ 5.7 % du cadre financier total de l'UE. La Commission a entrepris d'élaborer le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020. En juin 2011, elle a adopté une communication sur son projet de budget global (COM, 2011h). En décembre 2011, elle a détaillé son projet de budget pour l'action extérieure dans une communication (*Global Europe*) et des propositions de loi concernant neuf instruments géographiques et thématiques, assorties d'un règlement d'application commun (COM, 2011i) Le montant total proposé pour ces neuf instruments est de 96.25 milliards EUR pour l'ensemble de la période (à prix courants). Cela représenterait pour la rubrique budgétaire 4 une augmentation de quelque 25 % aux prix de 2011 par rapport au cadre financier précédent⁵ et une augmentation de sa part dans le budget total de l'UE, laquelle passerait à 6.8 % (à l'exclusion du Fonds européen de développement). Une approbation de ces propositions confirmerait la priorité renforcée que l'UE accorde à la dimension extérieure et se traduirait par un relèvement des niveaux de financement de la coopération européenne pour le développement, qui aiderait à atteindre l'engagement collectif puis au niveau de l'UE de porter le rapport APD/RNB à 0.7 %.

Vers un concept d'APD plus

La commission a proposé d'élaborer une approche « de toute l'Union » qui permettrait de cerner les sources de financement autres que l'APD qui contribuent à l'instauration d'un développement durable et à la production de biens publics mondiaux (COM, 2009d). Selon l'examen à mi-parcours 2009 des instruments financiers de l'UE, les réglementations financières actuelles⁶ limitent le champ de la coopération géographique bilatérale avec les pays éligibles en exigeant que toutes les mesures financées répondent aux critères de l'OCDE/CAD concernant l'APD (COM, 2009e). En attendant, des pays comme la Mauritanie et les Seychelles reçoivent des financements plus importants au titre de la politique commune de la pêche qu'au titre du Fonds européen de développement (COM, 2009c). La sécurité, les migrations et le changement climatique sont d'autres domaines dans lesquels l'UE coopère de plus en plus avec les pays en développement. La réalisation d'objectifs de développement dans ces domaines peut nécessiter l'adoption de mesures d'accompagnement qui ne sont pas éligibles à l'APD. Les propositions de la Commission concernant les réglementations futures prévoient la flexibilité nécessaire dans le cadre des programmes thématiques. Toutefois, la Commission devrait apporter des éclaircissements sur la division entre instruments APD et instrument non-APD, comme cela a été indiqué dans une évaluation de ces instruments effectuée en 2011 (COM, 2011g).

Le Parlement européen convient de la nécessité de créer un nouvel instrument de financement ou de modifier un instrument existant (PE, 2009). Il craint toutefois que l'approche APD-plus ne dilue la contribution d'APD de l'UE à l'appui de la lutte contre la pauvreté et que les fonds mobilisés dans le cadre de cette approche ne soient pas pris en compte dans la réalisation des OMD. En 2010, le Parlement a fermement rappelé à la Commission et aux États membres que l'APD devait rester l'élément clé devant permettre d'atteindre l'objectif d'éradication de la pauvreté qui est inscrit dans la politique européenne de coopération pour le développement. Par conséquent, si l'on veut pouvoir promouvoir largement des sources novatrices de financement du développement, il faut

que celles-ci viennent s'ajouter à l'APD et non pas s'y substituer, et qu'elles soient utilisées aux fins de la réduction de la pauvreté (PE, 2010). La Commission devra garder ces éléments présents à l'esprit lorsqu'elle entreprendra de concevoir de nouveaux instruments financiers.

En ce qui concerne les dépenses liées au changement climatique, la Commission suggère de les incorporer à toutes les rubriques et programmes, y compris l'action extérieure. De plus, elle prévoit de consacrer 31.5 % des fonds du programme thématique sur les « Biens publics mondiaux et défis qui les accompagnent » (qui fait partie de l'Instrument de coopération au développement – ICD) à des activités de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique⁷. La Commission envisage aussi de créer, en dehors du budget, un mécanisme (fonds) mondial pour le climat et la biodiversité afin d'aider l'UE à honorer les engagements qu'elle a souscrits en ce qui concerne le financement de la lutte contre le changement climatique. Il s'agit là d'une proposition constructive qui gagnerait à faire expressément référence à l'engagement pris par l'UE, dans le cadre de l'Accord de Copenhague de 2009, d'allouer des ressources « nouvelles et additionnelles » en faveur de l'adaptation au changement climatique et de son atténuation dans les pays en développement, pour un montant de 100 milliards USD d'ici à 2020. Toutefois, ce qu'il faut entendre par ressources « nouvelles et additionnelles » doit encore être déterminé par les Parties à la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (chapitre 1).

Répartition géographique et sectorielle

Une remarquable couverture géographique

Un des avantages comparatifs que possède la Commission, réside dans l'ampleur et la couverture de son programme, les institutions de l'Union européenne ayant alloué une aide à quelque 130 pays en 2009/10. Outre l'étendue de cette couverture, les institutions de l'UE sont des donateurs importants dans un grand nombre de pays partenaires : elles comptent parmi les cinq premiers donateurs dans 121 pays et parmi les trois premiers donateurs dans 75 pays (figure 3.2). Le champ couvert est beaucoup plus vaste que celui des programmes de coopération pour le développement mis en œuvre par ses différents États membres.

En 2010, les PMA ont reçu 45 % de l'APD bilatérale ventilable gérée par les institutions de l'Union européenne, soit un pourcentage qui reflète la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté dans le Consensus européen pour le développement et le Traité de Lisbonne chapitre 1). L'aide allouée à l'Afrique subsaharienne est restée stable au cours des cinq dernières années. Avec une allocation moyenne de 4.4 milliards USD par an, l'Afrique subsaharienne représente 42 % du programme, soit davantage que la moyenne du CAD qui est de 35 % (tableau B.3, annexe B).

Graphique 3.2. Champ d'action de l'UE en 2009/10 (aide sous forme de dons)

Source : OCDE/DCD

Toutefois, les ressources d'aide allouées aux pays à revenu intermédiaire (PRI) ont été légèrement supérieures à celles qui sont allées aux PMA (4.9 milliards et 4.6 milliards USD respectivement en 2010). La part du programme d'aide destinée aux PRI est passée de 50 % en 2007 à 54 % en 2009, avant de tomber à 47 % en 2010. Dans ce groupe de pays figurent neuf pays qui se préparent à adhérer à l'UE et bénéficient d'un programme spécial⁸. Trois de ces pays (Turquie, Kosovo et Serbie) comptent parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide européenne gérée par la Commission (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Un programme spécial pour les futurs membres de l'UE

Dans les neuf pays visés par l'élargissement, la Direction générale chargée de l'élargissement gère le soutien financier et technique en utilisant l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) qui couvre aussi bien la programmation que la mise en œuvre. Si le cadre politique d'ensemble de l'IAP aide les pays bénéficiaires à adhérer à l'UE, les objectifs spécifiques de l'IAP consistent notamment à promouvoir l'état de droit et à soutenir le développement et le bien-être social et économique de ces pays. La perspective de l'intégration et le soutien apporté en la matière constituent des incitations majeures à opérer des réformes, ce qui a des incidences positives sur la pauvreté. La dotation totale de l'IAP pour la période 2007-2013 s'élève à 11.6 milliards EUR et couvre l'aide à la transition et le renforcement des institutions, la coopération transfrontière, le développement régional, la valorisation des ressources humaines et le développement rural. Conformément à la proposition faite par la Commission, l'IAP sera reconduit dans le prochain cadre financier pour 2014-2020 (COM, 2011j).

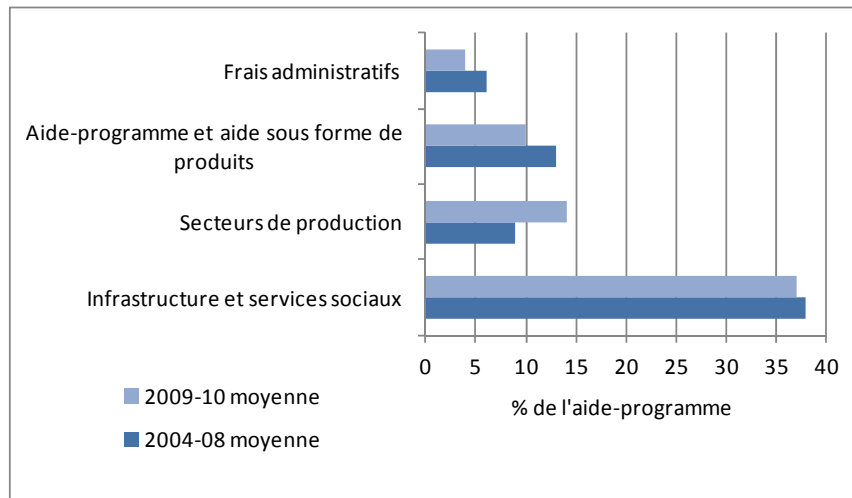
Pour les autres pays à revenu intermédiaire, la Commission a proposé, pour 2014-20, l'adoption d'une approche différenciée consistant à mettre fin au programme de coopération bilatérale dans un certain nombre de cas, tout en maintenant les programmes thématiques et régionaux et en recourant davantage à des mécanismes de mixage à l'appui de la coopération économique et commerciale (COM, 2011a). Cette approche différenciée est opportune – si elle est appliquée essentiellement aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qui semblent suffisamment prospères pour financer leur propre développement et s'attaquer à la pauvreté et aux inégalités – dans la mesure où elle aidera à centrer le programme d'aide sur les pays qui en ont le plus besoin. Il convient toutefois de faire preuve de prudence. Comme cela a été constaté au Pérou en novembre 2011 (Annexe C), les incertitudes qui pèsent sur les perspectives de

coopération des institutions européennes avec ce pays – comme suite aux discussions menées dans les services centraux sur la coopération différenciée – limitent leur capacité à élaborer des plans et à conduire un dialogue constructif avec les partenaires. Une approche stratégique, largement ouverte, doit être suivie dans les pays partenaires dont l'UE envisage de se retirer progressivement, compte tenu de la nécessaire division du travail. Par ailleurs, il faut aussi que les institutions de l'UE s'assurent que les programmes thématiques et régionaux sont des vecteurs appropriés pour s'employer avec ces pays à relever des défis mondiaux comme le changement climatique et les maladies transmissibles. Il importe aussi que les institutions de l'UE gardent présent à l'esprit que certains de ces pays sont aussi des donateurs émergents et qu'elles intègrent cette dimension dans leur dialogue politique et technique.

La nécessité d'une répartition des tâches plus efficace entre les différents secteurs

La couverture sectorielle du programme géré par les institutions de l'UE est restée stable ces dernières années (figure 3.3. et tableau B.5.). La part la plus importante du soutien va aux infrastructures et services sociaux, qui ont absorbé 37% de l'aide allouée en 2009-10. Au sein de cette catégorie, c'est la sous-catégorie « gouvernement et société civile » qui a reçu le plus d'apports, ce qui témoigne du large soutien apporté à la gouvernance et au renforcement des capacités. L'infrastructure et les services économiques, ainsi que les secteurs de production, entrent pour 24% dans l'aide allouée, tandis que l'aide humanitaire reste stable, à 11%.

Graphique 3.3. Aide gérée par la Commission – Ventilation sectorielle, 2004-2010



Si dans un grand nombre de pays partenaires, le programme de l'UE peut être divisé en trois grandes catégories, il peut concerner de nombreux secteurs et sous-secteurs. C'est ce qui a été constaté au Tchad et au Pérou, par exemple (annexe C). Malgré l'ampleur du programme, il y a donc lieu de craindre que l'aide soit trop dispersée entre les différents secteurs pour avoir un véritable impact. Un renforcement de la division du travail au niveau sectoriel dans les différents pays, telle qu'elle est suggérée dans le *Programme pour le changement*, permettrait à l'UE d'enraciner davantage son action dans certains

secteurs spécifiques. Une programmation conjointe avec les États membres de l'UE pourrait être une bonne solution (chapitre 5).

Des instruments financiers à vocation géographique ou thématique façonnent le processus de programmation

Graphique 3.4. Instruments financiers à vocation géographique ou thématique du cadre financier 2007-2013

		Instrument	Bénéficiaires	Financement total
Instruments géographiques	EuropeAid/SEAE	Instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI)	Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Russie, Syrie, Tunisie et Ukraine	11.181 milliards EUR
		Fonds européen de développement (FED)	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et territoires d'outre-mer des États membres de l'UE	22.7 milliards EUR
		Instrument de coopération au développement (ICD)	Amérique latine, Asie et Asie centrale, région du Golfe et Afrique du Sud	10.057 milliards EUR
		Instrument pour le Groenland	Groenland	20 millions EUR par an
	ELARG	Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP)	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex République yougoslave de Macédoine, Islande, Kosovo, Montenegro, Serbie et Turquie	11.5 milliards EUR
Instruments thématiques	EuropeAid - SEAE	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	Tous les pays, sauf pays de l'UE	1.104 milliards EUR
		Instrument de stabilité	Tous les pays, sauf pays de l'UE et pays industrialisés	2.062 milliards EUR
		Facilité alimentaire de l'UE	50 pays d'Afrique, des Caraïbes, d'Asie, d'Amérique latine et de la région du Golfe	1.709 milliards EUR
		Instrument de coopération pour la sûreté nucléaire (INSC)	Tous les pays, sauf pays de l'UE et pays industrialisés	524 millions EUR
		ICD – environnement et gestion durable des ressources naturelles	Tous les pays, sauf pays de l'UE, pays industrialisés et pays en phase de pré-adhésion	804 millions EUR
		ICD – acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement	Tous les pays (y compris pays de l'UE), à l'exception de 3 pays industrialisés et des pays en phase de pré-adhésion	1.6 million EUR
		ICD – Sécurité alimentaire	Tous les pays, à l'exception des pays de l'UE, des pays industrialisés et des pays en phase de pré-adhésion	925 millions EUR
		ICD – Migration et asile	Tous les pays, à l'exception des pays de l'UE, des pays industrialisés et des pays en phase de pré-adhésion	384 millions EUR
		ICD – Investissement dans les ressources humaines	Tous les pays, à l'exception des pays de l'UE, des pays industrialisés et des pays en phase de pré-adhésion	1 milliard EUR
		ICD – Restructuration de la production sucrière	18 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	1.244 milliards EUR
	ICD – Principaux pays ACP producteurs de bananes	10 pays ACP	190 millions EUR	
ECHO	Aide humanitaire (BL 23+40)	Tous les pays	7.1 milliards EUR	

L'aide au développement fournie par les institutions de l'Union européenne est financée à la fois par le budget de l'UE (environ 70 %) et par le Fonds européen de

développement (FED – environ 30 %)⁹. L'UE dispose d'un nombre limité d'instruments financiers qui couvrent les lignes budgétaires à caractère géographique ou thématique et qui soient adaptées à chaque zone géographique ou domaine d'action (Figure 3.4). Pourtant, le cadre budgétaire demeure complexe ; la coordination avec les instruments gérés par d'autres DG et au sein des trois principales DG chargées de l'aide extérieure (EuropeAid, Élargissement et ECHO) pourrait être améliorée. L'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE pour 2014-2020 est l'occasion de rationaliser et de simplifier ces instruments, de les rendre plus souples, de préciser les différents rôles et de permettre aux délégations de l'UE d'intégrer plus facilement les décisions stratégiques relatives à la répartition de l'aide dans le système de budgétisation et de programmation de l'UE (chapitre 4).

La proposition de la Commission de décembre 2011, qui a été transmise au Parlement européen et au Conseil (approbation attendue en 2013) s'attaque à juste titre à certaines des faiblesses actuelles du cadre budgétaire de l'UE (COM, 2011i). Elle vise en particulier à concentrer les dépenses, à accroître la flexibilité, et à simplifier les règles et procédures applicables à la programmation et à l'acheminement de l'aide de l'UE (chapitre 4). La Commission propose l'utilisation de neuf instruments financiers, avec la reconduction des instruments géographiques et thématiques et la création d'un nouvel Instrument de partenariat. Conformément au *Programme pour le changement*, la proposition va dans le sens d'une approche des partenariats plus différenciée, déterminée par les contextes nationaux, qui prend davantage en considération les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, et permet des formes différentes de coopération, comme la combinaison des dons et des prêts.

Une utilisation plus stratégique du canal multilatéral

L'attachement de l'UE à un multilatéralisme efficace est un élément central de son action extérieure, qui a été réaffirmé par le Traité de Lisbonne¹⁰. Considérés conjointement, les institutions et les États membres de l'UE sont le premier contributeur au système des Nations Unies¹¹, et l'Union européenne est l'un des principaux contributeurs s'agissant des financements extrabudgétaires en faveur des institutions des Nations Unies et des contributions aux fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale – auxquels elle alloue des ressources pré-affectées sur le terrain.

C'est conformément à cette conviction que la Commission a décidé, début 2000, d'accroître sensiblement le montant des fonds qu'elle fait transiter par des organismes des Nations Unies afin de soutenir un plus large éventail d'activités à l'appui du développement (COM, 2001a & 2003). La Commission achemine ainsi 1 milliard USD par an, en moyenne, via des programmes mis en œuvre par les Nations Unies dans les pays partenaires¹². En 2010, les principaux bénéficiaires ont été le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui a reçu 41% des ressources allouées aux Nations Unies cette année-là, et l'UNICEF, qui a reçu 15% de ces ressources. Or, plusieurs États membres de l'Union européenne ont émis des doutes quant à l'intérêt de faire transiter des fonds européens par des organisations internationales. Une évaluation réalisée en 2008 a fait apparaître que la plupart des interventions de la Commission qui ont été financées par l'intermédiaire des Nations Unies, ont eu un impact positif. En particulier, elles ont souvent représenté une occasion unique d'opérer dans des contextes difficiles, ont permis à la Commission de tirer profit de l'expertise des Nations Unies, et ont offert des possibilités de dialogue avec les pays partenaires (COM, 2008b). Toutefois,

il est également ressorti de cette évaluation que les conditions imposées aux Nations Unies par l'Union européenne étaient beaucoup plus strictes que celles fixées par les autres donateurs¹³, et que la Commission devait opérer des ajustements organisationnels pour mieux centraliser l'information compte tenu de l'importance accrue de cette modalité d'aide. Dans un rapport spécial établi en 2010, la Cour des comptes européenne a fait observer, sur un ton plus critique, que le recours fait par la Commission à des organismes des Nations Unies ne reposait pas sur l'existence de preuves suffisantes selon lesquelles cette modalité était plus efficace et plus efficiente que les autres modalités d'acheminement de l'aide (CCE, 2010a).

Compte tenu de ces conclusions, les institutions de l'UE approfondissent leur analyse avant de choisir le canal des Nations Unies. La prise de décision est décentralisée, les délégations de l'UE examinant les formules possibles et recherchant le moyen le plus efficace d'apporter un soutien sectoriel, ainsi que la manière de tirer parti de l'expertise externe et d'éviter les doubles emplois. Il arrive souvent que la collaboration avec des organisations internationales soit la seule formule possible dans un pays partenaire et l'approche suivie par l'UE a pour objet de renforcer l'impact en apportant des connaissances spécialisées et en faisant jouer les synergies avec ce que l'UE a à offrir (encadré 3.2). La Commission a également révisé ses règlements financiers pour permettre à des organisations internationales de gérer des fonds de l'UE selon leurs propres procédures, tout en assurant un contrôle approprié dans le cadre de missions de vérification. Les contraintes administratives demeurent toutefois lourdes, et les institutions de l'UE doivent encore trouver un juste équilibre. Cela suppose une poursuite du dialogue avec la Cour des comptes européenne et les États membres, et que soit fournie la preuve qu'un recours aux organismes des Nations Unies apporte une réelle valeur ajoutée. En attendant, il conviendrait que l'unité chargée du dialogue sur le développement international, qui a été créée à EuropeAid pour prendre en charge les relations avec les Nations Unies au niveau de la politique générale, s'emploie en priorité à définir, coordonner et promouvoir les positions de la Commission et de l'UE sur les questions de développement dans les enceintes de l'UE.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne s'est substituée à la Communauté européenne en tant qu'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies, et la délégation de la Commission et le Bureau de liaison du Conseil de l'Union européenne ont fusionné pour former la délégation de l'Union européenne auprès des Nations Unies. L'UE est un observateur aux Nations Unies et, en tant que tel, elle n'a pas le droit de vote. L'UE est également partie à plus de 50 conventions et accords multilatéraux des Nations Unies. Depuis mai 2011, des représentants de l'UE peuvent compter parmi les intervenants représentant des groupes importants et exposer des positions de l'UE et des 27 États membres (avec l'aval des intéressés)¹⁴. Cette résolution s'applique à la participation de l'UE aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale, de ses comités et de ses groupes de travail, aux réunions et conférences internationales convoquées sous les auspices de l'Assemblée générale, et aux conférences des Nations Unies. Des délégations de l'UE sur les sites des Nations Unies assument désormais les fonctions de coordination et de représentation, qui étaient auparavant du ressort de la présidence tournante ; elles jouent un rôle actif dans la définition des positions de l'UE, et représentent ses intérêts.

Encadré 3.2. Le point de vue des organismes des Nations Unies sur leur collaboration avec les institutions de l'UE

Pas moins de 26 organismes des Nations Unies sont représentés à Bruxelles. Cela témoigne de l'importance que revêt l'action de l'UE en matière de coopération au développement pour les grands axes de travail des Nations Unies – les OMD sont des objectifs essentiels aussi bien pour l'Union européenne que pour les Nations Unies – et du nombre de partenariats mis en place dans les pays en développement. Les organismes des Nations Unies considèrent l'UE comme un partenaire clé, en particulier dans des domaines comme l'aide humanitaire, la sécurité alimentaire, la réduction des risques de catastrophe et le changement climatique. Toutefois, plusieurs parties prenantes font état d'un important décalage entre la forte volonté politique manifestée par la Commission et la réalité du partenariat, qui pâtit de contraintes administratives. Les Nations Unies estiment que les procédures de la Commission sont lourdes, qu'elles génèrent des coûts de transaction élevés et qu'elles sont centrées sur le contrôle des moyens mis en œuvre et non sur la qualité et les résultats. On espère toutefois vivement que l'Union européenne et les Nations Unies pourront faire jouer davantage les synergies sur le terrain.

Source : Entretiens à Bruxelles et Rome et dans les pays partenaires, oct-nov 2011.

Conformément aux recommandations formulées dans l'examen de l'aide de 2007, et comme suite à une évaluation de l'acheminement de l'aide de la Commission par le canal des Banques de développement (COM, 2008c), les institutions de l'UE ont aussi entrepris de donner un caractère plus stratégique à leurs relations avec les grandes institutions financières internationales (IFI). En mars 2009, la Commission a signé un nouvel accord-cadre avec le Groupe de la Banque mondiale auquel elle alloue, par le biais des fonds d'affectation spéciale, 410 millions EUR par an en moyenne. Des accords-cadres ont également été conclus avec le FMI (janvier 2009) et avec la Banque interaméricaine de développement (juillet 2011). En 2011, la Commission a créé une taskforce pour un dialogue renforcé avec les organisations internationales qui s'occupe exclusivement des IFI¹⁵ et rend compte directement au Directeur général d'EuropeAid. Cette équipe a pour objectifs d'établir une plateforme pour un dialogue plus structuré avec les IFI, de définir des actions conjointes et des cadres communs, et de coordonner les positions de la Commission et de l'UE sur les questions de développement et de les défendre auprès des IFI (COM, 2011k). Elle peut aider à combler l'écart existant entre les grandes orientations générales et la coopération financière. Conjointement avec l'unité chargée des instruments financiers, elle peut aussi assumer un rôle stratégique à un moment où EuropeAid envisage de renforcer les mécanismes de mixage.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour confirmer leur rôle de chef de file dans le domaine de la coopération pour le développement et aider à atteindre l'objectif souscrit au niveau de l'UE qui consiste à parvenir à un rapport APD/RNB de 0,7 %, les institutions de l'UE devraient :
 - i) tout mettre en œuvre pour amener les États membres à centrer l'attention sur leurs responsabilités individuelles et leur mission collective de manière à atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici à 2015, à établir une feuille de route et à analyser les avantages associés à la réalisation de cet objectif ; et ii) poursuivre les efforts déployés pour accroître la part du budget européen qui sera affectée à la coopération pour le développement dans le cadre financier 2014-2020.
- L'approche différenciée des partenaires qui est proposée par la Commission est opportune et devrait conduire à un ciblage du programme bilatéral sur les pays en

ayant le plus besoin. Elle devrait s'accompagner de stratégies de sortie bien conçues, compte tenu de la nécessaire division du travail entre l'UE et ses États membres, et d'une poursuite de l'effort de réflexion sur la manière de participer à la production de biens publics mondiaux.

- Lorsqu'elles élaboreront le prochain cadre financier et les outils connexes, les institutions de l'UE devront veiller à ce que les instruments financiers correspondent aux nouvelles priorités et permettent une mise en œuvre efficace du programme de coopération pour le développement, grâce à des règles et procédures plus souples et simplifiées, et à des instruments spécifiquement adaptés aux situations de fragilité.
- Les institutions de l'UE devraient continuer à renforcer leur collaboration stratégique avec les organisations multilatérales, en faisant jouer les synergies et en fournissant la preuve de la valeur ajoutée apportée par cette collaboration.

Notes

-
1. Ces objectifs s'appuient sur les engagements souscrits lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement qui s'est tenue en 2002.
 2. « (...) l'UE décide de se fixer un nouvel objectif collectif consistant à porter le rapport APD/RNB à 0,56 % d'ici à 2010, ce qui signifie un montant annuel supplémentaire de 20 milliards d'euros consacrés à l'APD.
 - i) Les États membres qui n'ont pas encore atteint le rapport APD/RNB de 0,51 % s'engagent à le faire d'ici à 2010, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts.
 - ii) Les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 et qui n'ont pas encore atteint un rapport APD/RNB de 0,7 % s'efforceront d'augmenter leur APD, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, pour atteindre ce niveau d'ici à 2010, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts.
 - iii) Les États membres s'engagent à atteindre un rapport APD/RNB de 0,7 % d'ici à 2015, tandis que ceux qui ont atteint cet objectif s'engagent à rester au-dessus de ce taux ; les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 s'efforceront d'atteindre, d'ici à 2015, un rapport APD/RNB de 0,33 %. » (Conseil de l'UE, 2005c)
 3. La Commission a également invité les États membres à réaffirmer et à honorer leur engagement concernant l'accroissement de leur APD à l'Afrique et aux PMA.
 4. Les données sur les apports d'« APD » et l'aide assortie de conditions libérales qui sont indiquées pour les institutions de l'UE dans ce rapport renvoient, à compter de 2008, à des aides et dons seulement.

5. Environ 56 milliards EUR ont été alloués à l'action extérieure dans le cadre financier 2007-2013 – à l'exclusion du Fonds européen de développement.
6. En particulier, le Règlement relatif à l'Instrument de coopération au développement (ICD).
7. Qui plus est, pas moins de 50 % de ce programme thématique sera compatible avec les conventions de Rio.
8. Il s'agit de la Croatie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de l'Islande, du Monténégro et de la Turquie (pays candidats) et de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et du Kosovo, en vertu de la RCSNU 1244/99 (candidats potentiels). Tous sont éligibles à l'APD mises à la part la Croatie et l'Islande.
9. Fruit d'un accord intergouvernemental entre les États membres de l'UE, le FED est financé par les contributions volontaires de l'ensemble des États membres. Si ces derniers ont confié sa gestion à la Commission, le processus de décision n'est pas le même que pour le budget de l'UE pour lequel le Parlement européen et le Conseil se partagent le pouvoir de décision.
10. « L'Union définit et mène des politiques et des actions communes et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales, afin de : (...) h) promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale » (article 21 du Traité sur l'Union européenne).
11. Les 27 États membres de l'UE financent 38% du budget régulier des Nations Unies, plus des deux cinquièmes des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et environ la moitié de l'ensemble des contributions des pays membres des Nations Unies aux fonds et programmes des Nations Unies.
12. 810 millions EUR par an entre 2007 et 2010 (EuropeAid, 2011).
13. Ces conditions ont été définies dans l'accord-cadre financier et administratif (FAFA) conclu entre la Commission et les Nations Unies.
14. Résolution A/65/276, Assemblée générale des Nations Unies, 3 mai 2011.
15. En particulier, le Fonds monétaire international (FMI), le Groupe de la Banque mondiale et les trois banques régionales de développement : Banque africaine de développement (BAfD), Banque interaméricaine de développement (BIAD) et Banque asiatique de développement (BAsD).

Chapitre 4

Organisation et gestion

Ce chapitre montre comment les grands changements organisationnels opérés et la nouvelle période budgétaire peuvent permettre aux institutions de l'UE d'améliorer l'organisation et la gestion de l'aide. Celles-ci doivent s'attacher principalement à gérer le processus de changement et à tirer le meilleur parti de l'expérience et des connaissances spécialisées de leur personnel. Le succès de la délégation de compétences en matière de coopération aux bureaux locaux met en évidence l'intérêt qu'il y a à poursuivre sur cette voie. En ce qui concerne la gestion de la coopération, tant les agents des institutions que les partenaires tireraient avantage de procédures simplifiées et améliorées. En s'appuyant sur une base déjà solide, les institutions de l'UE pourraient ajuster plus précisément le suivi et l'évaluation pour centrer davantage l'attention sur les résultats en matière de développement et l'apprentissage.

Ce chapitre expose un certain nombre d'éléments à prendre en considération pour l'avenir afin de saisir la possibilité qu'offre le processus de changement d'améliorer l'organisation et la gestion du système de coopération, en particulier dans les domaines suivants :

- (i) Gérer et intégrer le changement
- (ii) Investir dans l'acquisition de connaissances et dans les individus
- (iii) Continuer de mettre à profit le succès de la délégation de compétences au personnel de terrain
- (iv) Accroître la souplesse des procédures et réduire leur complexité
- (v) Réorienter le suivi pour centrer davantage l'attention sur les résultats en matière de développement.

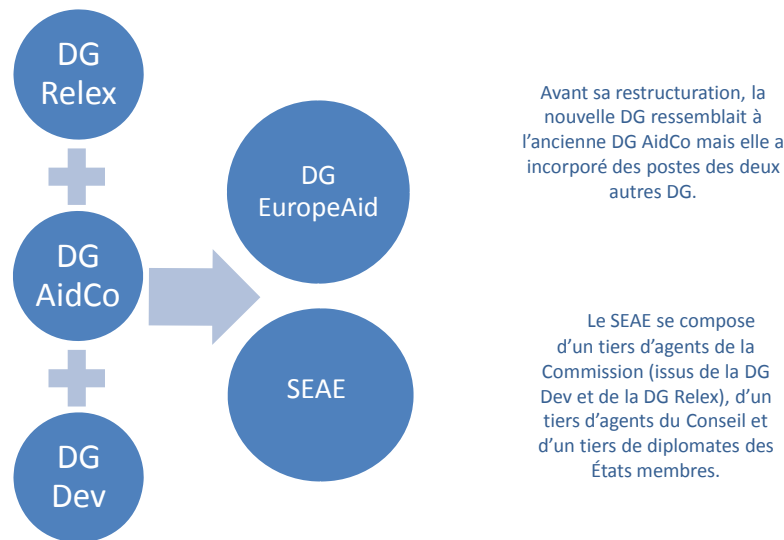
Progrès accomplis depuis le dernier examen de l'aide

Des changements majeurs ont été opérés sur les plans de l'organisation et de la gestion depuis le dernier examen de l'aide réalisé en 2007 (OCDE, 2007a). Ce chapitre est consacré aux risques et aux possibilités qui sont liés aux changements les plus importants. S'agissant des progrès accomplis par les institutions de l'UE au regard des quatre recommandations spécifiques formulées sur l'organisation et la gestion dans l'examen de 2007, le bilan est contrasté (annexe A). Il leur faut encore mieux associer les délégations et unifier les règles et procédures relatives à l'utilisation des instruments thématiques. Des discussions sur la simplification des procédures sont en cours et des travaux ont été engagés pour mieux intégrer le suivi et la notification des performances, mais des travaux complémentaires s'imposent. Les institutions de l'UE n'ont pas souscrit à la recommandation visant la création d'une fonction distincte pour la gestion du personnel spécialisé dans les questions de développement.

Les institutions de l'UE en pleine évolution : gérer le changement pour réaliser le potentiel

La restructuration en cours du système européen de coopération pour le développement répond à une logique claire. Il s'agit de changements organisationnels majeurs même si les composantes « élargissement » et « aide humanitaire » du portefeuille d'activités de coopération ne sont guère affectées. Certains changements sont dictés par la révision d'un mandat et d'autres par la nécessité d'un regroupement (figure 4.1, diagrammes des nouvelles structures à l'annexe D). Les trois principaux changements ont été opérés pour les raisons suivantes :

- Comme suite au Traité de Lisbonne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été mis en place en janvier 2011 pour servir le Haut représentant/Vice-président de l'Union. Le SEAE doit se composer, à parts égales, d'agents de la Commission, d'agents du Conseil et de diplomates des États membres (à réaliser d'ici la mi-2013). C'est une entité entièrement nouvelle qui est dotée d'un mandat plus large et plus politique qu'aucune autre institution précédente de l'UE.
- Pour regrouper la mise en œuvre de la coopération pour le développement, une nouvelle Direction générale chargée du développement et de la coopération, EuropeAid (également appelée DG DEVCO) a été créée en janvier 2011. La fusion de l'ancienne Direction générale Développement et de l'Office de coopération EuropeAid a permis de réunir sous un même toit l'élaboration et la gestion de la plupart des instruments financiers de l'UE dans le domaine de la coopération pour le développement. Un nouveau service chargé des instruments de politique extérieure a également été mis en place au sein de la Commission en janvier 2011. L'idée est d'établir une structure plus efficace, de réduire les doubles emplois et de promouvoir l'apprentissage entre les différents instruments et régions.
- Après la fusion, EuropeAid a entrepris de se restructurer en juin 2011 en réduisant le nombre de départements, qui sont passés de 10 à 9, en clarifiant les responsabilités d'encadrement des directeurs généraux adjoints et, tout particulièrement, en confiant à la plupart des agents de nouvelles tâches.

Graphique 4.1. La nouvelle configuration organisationnelle : du trio au duo

Note : La figure 4.1 n'inclut pas la DG Élargissement qui n'a guère été touchée par les changements décrits.

Ces changements offrent fort opportunément la possibilité de renforcer la cohérence et de réduire les doubles emplois ; toutefois, il importe aussi de noter que l'ampleur même des changements opérés est un facteur de risque et que la gestion du processus de changement doit être une priorité absolue. Les enseignements tirés d'autres contextes montrent l'importance que revêt la communication – aussi bien interne qu'externe – pour garantir la clarté, assurer le suivi des progrès accomplis et faire la preuve d'une attitude ouverte à l'égard des ajustements à opérer. Les risques en cause sont résumés dans le tableau 4.1. Certains risques sont liés au fait que le SEAE est extérieur à la Commission – quoique pleinement ancré dans les systèmes de la Commission – tout en assurant le service du Haut représentant/Vice-président dans sa double fonction. Cela a des incidences concrètes tant au niveau des services centraux que dans les délégations. Au sein de ces dernières, les Chefs de délégation de l'UE supervisent des équipes composées d'agents du SEAE et (surtout) d'agents de la Commission, et se voient attribuer par la Commission un rôle double afin d'intervenir dans la gestion de l'aide de l'UE. Certains risques sont plus susceptibles que d'autres de se concrétiser, avec des impacts plus ou moins profonds. Tous les risques devront être gérés pour garantir le succès de la réforme organisationnelle.

L'évolution des relations entre le SEAE et la Commission est suivie de près par les observateurs extérieurs, en particulier par ceux qui s'occupent de coopération pour le développement. Parmi les principales préoccupations figurent la division du travail entre le SEAE et la Commission (encadré 4.1) et entre les institutions et les États membres de l'UE dans ce domaine de responsabilité partagée, ainsi que la mesure dans laquelle les priorités de la politique extérieure et celles de la politique de développement de l'UE peuvent concorder dans la pratique (chapitre 1). Ceci vaut non seulement pour les services centraux mais aussi pour les délégations. Ce dispositif organisationnel complexe

ne pourra pas réaliser son potentiel du jour au lendemain ; il faudra pour cela assurer un suivi continu et être prêt à opérer des ajustements.

Tableau 4.1. Risques inhérents à la réforme organisationnelle qu’il convient de gérer

<p>Une division du travail peu claire entre les institutions jusqu’à la finalisation des modalités de travail en janvier 2012</p>	<p>La décision du Conseil relative au SEAE dispose que ce service doit participer à la programmation des instruments d’action extérieure (Conseil de l’UE, 2010a). La Commission et le SEAE sont convenus de définir des modalités de travail détaillées dans un mémorandum d’accord. Les négociations concernant ces modalités de travail ont pris du temps, ce qui s’est traduit, durant cette période, par un manque de clarté concernant la répartition des tâches entre la Commission et le SEAE pour chaque instrument. Un « Service Level Agreement » (SLA) général a été publié en décembre 2010, des orientations mises à jour sur les relations de travail ont été communiquées en décembre 2011 et le mémorandum d’accord a été signé en janvier 2012.</p>
<p>Des procédures administratives parallèles, non alignées</p>	<p>Les délégations constatent la complexité induite par le fait que le SEAE et la Commission gèrent respectivement les lignes budgétaires administrative et opérationnelle, en appliquant pour ce faire deux séries de règles concernant les ressources humaines.</p>
<p>Un choc entre cultures organisationnelles</p>	<p>Aussi bien EuropeAid que le Service européen pour l’action extérieure sont de nouveaux organes dont le personnel est issu de différentes sources. Le SEAE, par exemple, rassemble d’anciens agents de la Commission et du Conseil ainsi que des diplomates détachés par les États membres, qui cessent temporairement de représenter leur pays pour représenter l’UE. Faire en sorte que des agents ayant des modes de travail différents appliquent un ensemble de règles unique et partagent des objectifs communs sera essentiel au bon fonctionnement des nouveaux organes.</p>
<p>Un manque de clarté concernant les points d’accès, le soutien et les compétences</p>	<p>Depuis la réorganisation d’EuropeAid, le personnel de terrain et les partenaires extérieurs ne savaient parfois pas très bien qui contacter pour obtenir un soutien ou des conseils, par exemple en ce qui concerne les questions thématiques. S’agissant des délégations, la structure hiérarchique (eu égard à la finalisation des décisions financières et à l’évaluation des performances des agents) est devenue plus complexe puisque deux organes sont en jeu. Les organisations de la société civile se plaignent aussi d’un manque de clarté concernant les points d’accès (CONCORD, 2012). Des orientations récentes relatives à la structure hiérarchique dans les services centraux et dans les délégations devaient – et c’est une bonne chose – apporter des éclaircissements.</p>
<p>Création de «compartiments» et non de synergies entre la Commission et le Service européen pour l’action extérieure</p>	<p>Si la réorganisation opérée offre la possibilité de mettre en place une approche plus cohérente, il y a aussi lieu de craindre que le SEAE et la Commission ne créent leurs propres créneaux et faisant passer des occasions de collaborer. La décision du Conseil vise à éviter ce risque en raccordant le SEAE au système de la Commission, et en stipulant un degré élevé de participation du Haut représentant/Vice-président et du SEAE aux principales activités de la Commission touchant à la politique extérieure et à la politique de sécurité.</p>
<p>Perte de compétences</p>	<p>Avec la réorganisation d’EuropeAid, la majorité des agents ont été affectés à de nouveaux postes. Si la mobilité du personnel est importante, il faut aussi qu’EuropeAid veille à ce que les individus possédant des compétences particulières se trouvent au bon endroit, c’est-à-dire là où ces compétences peuvent être appliquées et mises à profit. De plus, EuropeAid a perdu des agents qui ont rejoint le SEAE.</p>

La nécessité d’investir dans l’acquisition de connaissances

Les effectifs devraient diminuer au cours des prochaines années, la réduction proposée pour les services de la Commission étant comprise entre 5 % et 10 %. Il est donc capital d’investir dans les agents en fonction et de les placer de façon appropriée. En 2011, EuropeAid comptait plus de 4 203 agents, dont 2 919 travaillaient dans les

délégations (CE, 2012). Le SEAE comptait plus de 3 267 agents, dont 1 861 étaient en poste dans les délégations (tous les membres du personnel ne travaillent pas sur des questions de coopération pour le développement). Le chiffre des effectifs de la DG ELARG était de 929. En 2008, l'ancien Office de coopération EuropeAid (AidCo) a déclaré qu'il comptait 3 311 agents (OCDE, 2009f). De plus, l'ancienne DG DEV rassemblait quelque 300 agents dans les services centraux et la DG RELEX environ 720 agents spécialisés dans la coopération pour le développement (OCDE, 2007a). Si les effectifs globaux n'ont pas été affaiblis, le manque de compétences particulières dans les domaines du dialogue sur les politiques à suivre, de la gestion des finances publiques, de la santé et de l'éducation a été mis en lumière comme posant un défi (CCE, 2010b ; CCE, 2009a ; CCE, 2009b). Les États membres considèrent également que les institutions de l'UE ne possèdent pas de connaissances spécifiques en matière de développement, que ce soit dans les services centraux ou sur le terrain, qui pourraient leur conférer un avantage comparatif. Cela affecte la capacité de ces institutions à formuler des politiques et des stratégies concernant des domaines spécifiques, et à les mettre en œuvre.

Un renforcement de l'investissement dans l'acquisition de compétences et dans la gestion des connaissances aiderait les institutions de l'UE, notamment EuropeAid, à fonctionner de manière efficace, à rehausser leur prestige et à apporter une réelle valeur ajoutée du point de vue des États membres. Pour ce faire, une combinaison de diverses méthodes est envisageable :

- **Valoriser les connaissances spécialisées.** Les institutions de l'UE doivent veiller à la mise en place d'incitations pour leurs agents – avancement professionnel, par exemple – pour générer des connaissances spécialisées, tout en valorisant l'expérience des généralistes. A EuropeAid, les formations existantes sont considérées comme satisfaisantes mais les possibilités d'acquérir un solide profil de spécialiste pourraient être accrues. Quant au SEAE, il lui faut sensibiliser son personnel aux questions de développement et favoriser le renforcement de ses connaissances, comme d'autres l'ont déjà fait observer (CONCORD, 2012).
- **Veiller à ce que les compétences disponibles soient exploitées de façon appropriée.** Il importe de recenser les compétences du personnel et de faire en sorte que les connaissances et l'expérience des agents soient exploitées au bon endroit. L'évaluation de la charge de travail réalisée par la Commission peut être utile à cet égard. En facilitant l'accès des membres expérimentés du personnel – qu'il s'agisse de fonctionnaires, d'agents contractuels ou d'agents locaux – à certains postes de direction (qui sont actuellement largement réservés aux fonctionnaires), on pourrait aussi aider à exploiter au mieux les capacités disponibles dans les délégations. Par ailleurs, il importera de s'assurer que les Chefs de délégation de l'UE qui sont affectés dans des pays où la coopération pour le développement est une composante majeure du portefeuille d'activités, ont un profil adéquat.
- **Tirer pleinement parti du système des agents contractuels.** Les agents contractuels représentant environ 40 % de son personnel, EuropeAid est davantage tributaire de ces agents (qui ont des contrats à court terme contrairement aux fonctionnaires) que de nombreux autres secteurs de la Commission. Prolonger la période maximum pendant laquelle les agents contractuels peuvent travailler dans les services centraux garantirait le maintien de compétences. La mise en place d'un système de rotation au choix pour les agents contractuels travaillant sur le terrain pourrait aider à pourvoir des postes difficiles et à conserver du personnel expérimenté dans le système.

- **Investir dans les délégations.** Au cours de la dernière décennie, EuropeAid a renforcé ses capacités sur le terrain ; toutefois, certaines délégations restent surchargées de travail. En particulier, il s'est avéré difficile de pourvoir des postes dans certains États fragiles, ce qui est pourtant fondamental pour la réussite de la coopération dans ce type de situation. Les délégations se composant maintenant à la fois d'agents du SEAE et d'agents de la Commission, les institutions doivent unir leurs efforts pour encourager des fonctionnaires à accepter des postes dans les délégations et développer les possibilités en matière d'avancement professionnel et de renforcement des capacités pour le personnel local et les agents contractuels. Des budgets limités empêchent le personnel des délégations de profiter d'offres de formation, mais EuropeAid s'efforce d'élargir l'accès à la formation via l'apprentissage en ligne.
- **Faire de la gestion des connaissances une priorité institutionnelle.** Il s'agit de trouver des moyens de mettre à profit et de valoriser les connaissances et l'expérience du personnel – en particulier dans les domaines de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation – en les diffusant et en améliorant les liens existant entre les enseignements tirés et l'orientation de l'action.

Consciente du fait que la gestion des ressources humaines est capitale pour un acheminement efficace de l'aide de l'UE, EuropeAid a maintenant créé deux équipes distinctes chargées des ressources humaines et a renforcé son offre de formations. La première équipe est chargée du personnel des services centraux et la deuxième du personnel des délégations. Cette dernière est censée travailler en liaison étroite avec le SEAE, ce qui sera fondamental pour garantir des approches cohérentes à l'égard d'agents qui travaillent côte à côte mais sont employés par des organes différents.

La délégation de compétences est une réussite que l'UE doit mettre davantage à profit

Au début des années 2000, l'UE a lancé un processus consistant à transférer des pouvoirs et du personnel vers les délégations. On s'accorde largement à reconnaître que ce transfert a permis de moderniser avec succès la coopération européenne pour le développement. Les partenaires sur le terrain et les agents de la Commission ont constaté des améliorations notables : en particulier, une plus grande rapidité dans la fourniture du soutien de l'UE ainsi qu'une visibilité et un prestige accrus auprès des partenaires. Un audit spécial de performance, qui visait à évaluer le degré de réussite du transfert opéré, a fait apparaître non seulement que l'acheminement de l'aide s'était accéléré, mais aussi que la gestion financière était devenue de plus en plus solide (CCE, 2011).

Les institutions de l'UE pourraient exploiter ce succès pour aller encore plus loin. La délégation de nouveaux pouvoirs de décision aux délégations et l'affectation d'un nombre suffisant d'individus sur le terrain à l'appui de ce transfert permettraient d'accroître encore la rapidité de l'acheminement de l'aide et la cohérence de la programmation. EuropeAid pourrait notamment réexaminer le rôle que jouent les délégations dans la prise de décision concernant les lignes de financement thématiques et régionales, lesquelles sont actuellement définies par Bruxelles. L'approche actuelle n'aide pas toujours à mettre en place un programme d'action cohérent au niveau des pays ou à exploiter les synergies entre les activités. Les délégations devraient jouer un rôle plus important en décidant des lignes de financement à utiliser et de quelle manière. Il conviendrait tout au moins que les délégations reçoivent suffisamment d'informations à l'avance sur les lignes de

financement thématiques pour pouvoir anticiper l'impact probable sur leur charge de travail.

L'octroi aux délégations de pouvoirs décisionnels supplémentaires doit aller de pair avec le renforcement des capacités. De plus, les délégations s'étant vu confier un mandat renforcé pour jouer un rôle dans le cadre de l'UE, il sera de plus en plus nécessaire de disposer sur le terrain d'individus qui puissent représenter efficacement les institutions de l'UE et donner corps à leurs travaux. Si des réductions globales d'effectifs s'avèrent nécessaires, il faudra que les institutions de l'UE protègent les délégations de ces compressions de personnel — en particulier les délégations qui sont implantées dans des environnements complexes ou à dans des régions où les institutions de l'UE sont des acteurs majeurs.

Trouver des moyens de simplifier et d'améliorer les processus de programmation

On reconnaît, aussi bien au sein qu'à l'extérieur des institutions de l'UE, que les processus de programmation demeurent complexes et lourds (en particulier, les processus d'approbation et de passation des marchés — les principaux processus sont récapitulés à l'annexe E). L'équipe chargée de l'examen de l'aide a noté tant au Tchad qu'au Pérou que la complexité des processus était un problème pour de nombreux instruments de financement (annexe C). Les partenaires et le personnel des délégations trouvent que l'application des procédures et la vérification de leur respect prennent excessivement de temps. D'autres examens font également mention de retards fréquents dans les processus de programmation, de réglementations par trop détaillées pour chaque instrument, d'appels à propositions demandant beaucoup de temps et d'un manque de souplesse (EuropeAid, 2011). Ce manque de souplesse se fait tout particulièrement sentir dans les situations de fragilité et là où l'aide humanitaire est progressivement supprimée et doit être remplacée rapidement par une aide à moyen terme pour rapprocher l'aide d'urgence et l'aide au développement (chapitre 6). Il convient de noter qu'en 2007, l'Union européenne a ramené le nombre d'instruments financiers de 35 à 10 pour l'exercice financier en cours, cette initiative visant à s'attaquer au problème de la complexité étant largement appréciée.

Même si elles sont soumises à des contraintes particulières, les institutions de l'UE reconnaissent qu'elles peuvent et doivent simplifier et améliorer leurs procédures, et c'est ce que reflètent leurs propositions pour le cadre financier 2014-2020 (COM, 2011i). La Commission est parfaitement consciente du fait que le Parlement européen et les États membres souhaitent être associés davantage et que la consultation interservices est importante, de sorte qu'elle ne peut pas proposer des procédures très allégées. Néanmoins, la proposition qui a été présentée — et qui devait encore être approuvée au moment de la rédaction du présent rapport — reconnaît la nécessité d'accroître la souplesse et la rapidité, et de procéder à une harmonisation entre les différentes procédures associées à chaque instrument, et elle contient un certain nombre de suggestions à cet égard (encadré 4.1).

Encadré 4.1. Propositions visant à améliorer les processus de programmation des institutions de l'UE au titre du cadre financier 2014-2020

Réduire le nombre d'instruments thématiques relevant de l'ICD, de sorte que les différentes activités thématiques puissent être financées en recourant aux mêmes canaux, l'un concernant plus particulièrement la société civile et l'autre les biens publics mondiaux. Ces canaux viennent s'ajouter aux canaux thématiques extérieurs à l'ICD.

Doter l'Instrument de stabilité d'une plus grande souplesse, notamment allongement de la durée pendant laquelle des mesures d'aide exceptionnelle peuvent être mises en œuvre — ce qui est utile dans les situations de transition — et mécanisme permettant d'approuver à titre exceptionnel des mesures d'une valeur de 3 millions EUR au maximum sans avoir besoin de l'approbation préalable du Conseil.

Ménager davantage de souplesse au **processus de programmation pluriannuelle**, pour permettre un alignement sur les stratégies nationales des pays partenaires et une division du travail entre les donateurs (autrement dit, une programmation conjointe).

Des procédures décisionnelles plus souples pour l'adoption et/ou la modification des programmes pluriannuels, des programmes d'action annuels et d'autres mesures de mise en œuvre, en particulier dans les cas de crise et les situations de fragilité. Des procédures de comitologie ne seraient pas nécessaires pour mettre en œuvre des décisions au-dessous d'un certain seuil (10 MEUR pour les programmes d'action annuels et 30 MEUR pour les mesures spéciales).

Possibilité de laisser des **fonds « non alloués »** pour les utiliser en cas de besoins imprévus (par exemple, en cas de crise).

Des règles communes de mise en œuvre pour quatre des instruments géographiques et trois des instruments thématiques. Si des exceptions portant sur des points bien précis sont prévues pour certains instruments et si le FED n'est pas pris en compte, il s'agirait toutefois d'une étape importante vers un renforcement de la cohérence.

Il faut se féliciter de ces propositions qui devraient être approuvées et mises en œuvre à temps pour concerner les processus de programmation pour le cadre financier 2014-2020. De plus, les institutions de l'UE peuvent saisir cette occasion pour simplifier encore et améliorer les processus de programmation en procédant comme suit :

Renforcer l'apprentissage croisé entre les différents instruments. Le FED, en particulier, n'est pas visé par les nouvelles propositions. Un alignement du FED sur les règles communes de mise en œuvre proposées serait utile (encadré 4.1). Le FED est également doté de mécanismes souples, comme l'enveloppe B, qui pourraient aussi être utilisés par l'ICD (encadré 6.3).

Examiner si des procédures d'approbation minutieuses pourraient être mieux ciblées sur la planification pluriannuelle, tandis qu'une souplesse et une rapidité plus grandes pourraient être introduites pour l'approbation des plans d'action annuels, ce processus prenant à l'heure actuelle 18 mois pour les principaux instruments. Ce processus peut aussi compliquer les efforts déployés par les délégations pour garantir l'appropriation locale et coordonner leur action avec d'autres acteurs lorsqu'il est à craindre que les services centraux n'annulent des décisions arrêtées à l'échelon local. Une telle décision ne pourrait être appliquée sans l'adhésion des États membres et du Parlement européen.

Mettre en œuvre la division du travail entre le SEAE et la Commission pour chaque instrument et prévoir de faire le point sur la manière dont la répartition des tâches est opérée dans la pratique. Lorsqu'elles mettront en œuvre les accords de travail signés en

janvier 2012, les institutions de l'UE devront examiner dans quelle mesure ces accords permettent de faire jouer les synergies et de mettre à profit les avantages comparatifs respectifs, et rechercher des moyens d'améliorer la division du travail.

L'approche en matière de suivi est très complète mais elle pourrait être davantage centrée sur les résultats obtenus sur le front du développement

Les institutions de l'UE utilisent toute une série d'instruments de suivi et de contrôle (figure 4.2). Elles assurent ainsi le suivi des différents projets et procèdent à de grands examens à mi-parcours des instruments financiers et des programmes par pays, qui font tous intervenir des examinateurs internes et externes. Le degré de participation des partenaires au suivi varie selon les instruments. En ce qui concerne le FED, le suivi est officiellement assuré conjointement par la délégation et l'ordonnateur national, et un rapport annuel conjoint décrit l'état d'avancement de toutes les activités financées par le FED dans chaque pays. La mesure dans laquelle ces rapports sont le fruit de véritables efforts conjoints varie selon les capacités des partenaires. S'agissant de l'instrument d'aide de préadhésion, il existe souvent davantage de possibilités d'utiliser les données des partenaires que dans le cas des autres instruments de coopération.

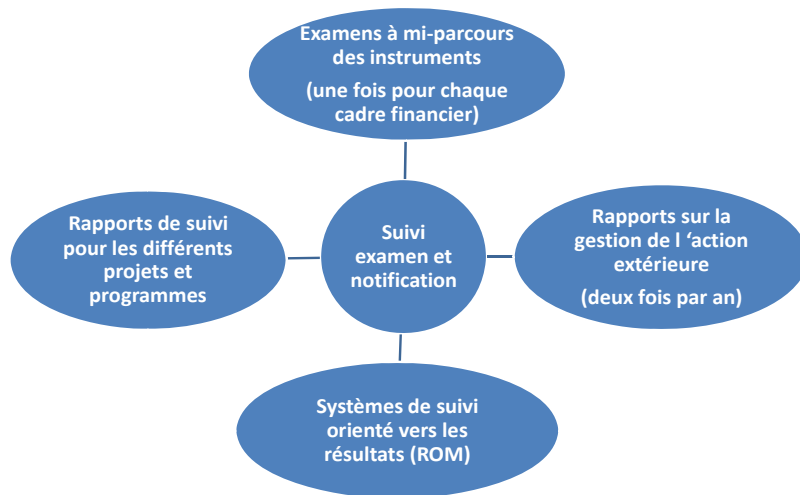
EuropeAid n'ignore pas que bien que son approche en matière de suivi soit minutieuse, elle n'a pas toujours permis de saisir le type d'information pouvant aider ses équipes à se faire une idée précise des résultats obtenus en matière de développement et à les maximiser. À l'heure actuelle, l'accent est mis tout particulièrement sur la responsabilité financière, ce qui est capital. Toutefois, dans le cadre de leur responsabilité à l'égard des contribuables et des États membres, les institutions de l'UE devraient aussi s'assurer que les financements à l'appui du développement ont bien un impact et tirer des enseignements de l'expérience pour améliorer les résultats là où cela s'avère nécessaire. Cela étant, il conviendrait que dans le cadre du réexamen de son approche, EuropeAid s'intéresse à trois grands aspects :

- (i) **Affiner la communication interne.** EuropeAid a récemment apporté des aménagements à ses rapports semestriels de suivi interne (rapports sur la gestion de l'aide extérieure – RGAE). Ces rapports sont maintenant accessibles en ligne et en plus des sections consacrées au contrôle et aux déboursements, ils couvrent la mise en œuvre des principes relatifs à l'efficacité de l'aide et le plan d'action à l'appui de l'égalité hommes-femmes. EuropeAid devrait consulter les délégations pour s'assurer que le processus d'établissement de ces rapports leur est utile et aussi que les informations communiquées aux services centraux peuvent être compilées pour faciliter l'analyse des résultats d'ensemble et des tendances générales. EuropeAid pourrait aussi se pencher sur la question de savoir s'il est nécessaire d'établir un rapport complet deux fois par an.
- (ii) **Tirer pleinement parti du suivi externe.** EuropeAid a utilisé des informations provenant du système de suivi orienté vers les résultats (ROM) pour mettre en évidence le nombre de projets examinés et la tendance à l'accroissement de la proportion de projets faisant l'objet d'une évaluation positive (COM, 2010f). Certaines études s'appuient sur les rapports ROM pour essayer de mettre en lumière des facteurs communs de réussite ou d'échec ; EuropeAid devrait s'inspirer de cette approche si elle veut tirer le meilleur parti de ses dépenses de suivi qui se montent à 17 millions EUR par an. Au niveau des pays, ce système de suivi externe aide à faire en sorte qu'un plus grand nombre de projets soient soumis à des visites de contrôle,

mais des efforts devraient être faits pour assurer que les analyses et les recommandations transmises aux délégations contribuent davantage à l'amélioration des résultats en matière de développement – en permettant un recensement des problèmes qu'il faut s'employer à résoudre pour que les projets soient en bonne voie pour atteindre les objectifs fixés.

- (iii) **Rattacher les objectifs fixés pour des activités particulières à des objectifs globaux.** Il serait plus facile de se faire une idée précise des résultats globaux obtenus en matière de développement si les objectifs fixés pour des activités particulières s'articulaient plus clairement avec les objectifs convenus dans les documents stratégiques thématiques et par pays (COM, 2007c ; CCE, 2010b). Tous les documents pluriannuels ne précisent pas quels sont les résultats recherchés en matière de développement et comment des activités particulières doivent servir leur réalisation. Il conviendrait que ces aspects soient expressément abordés dans les documents stratégiques pluriannuels pour la période 2014-2020. Une observation analogue a été faite dans une étude approfondie consacrée aux instruments juridiques — cette étude est parvenue à la conclusion que la logique des instruments juridiques devait être repensée pour préciser comment leurs objectifs primordiaux étaient censés être atteints (COM, 2011g).

Graphique 4.2. Principales composantes du suivi de la coopération assuré par EuropeAid



L'Union européenne s'est dotée de solides bases en matière d'évaluation et cherche à renforcer son impact

Suite à son déplacement dans les services d'EuropeAid, la fonction d'évaluation stratégique ne rend plus compte directement à la haute direction, mais s'attache à renforcer ses liens avec les fonctions de suivi et d'assurance qualité. Cela ne doit pas compromettre l'indépendance de la fonction d'évaluation. L'Unité d'évaluation est dotée d'un budget annuel d'environ 4.75 millions EUR ; si ce montant n'est pas élevé au regard

du budget global du programme, il est complété par une dotation estimée à 18 millions EUR qui sert à financer les évaluations « décentralisées », gérées par des équipes responsables de l'exécution. Comme suite aux recommandations énoncées, l'unité d'évaluation répond formellement aux rapports d'évaluation et de suivi, les deux réponses étant publiées sur internet. Toutefois, l'unité d'évaluation n'a pas de vue d'ensemble claire de la mesure dans laquelle ses recommandations sont acceptées et utilisées pour étayer de nouvelles politiques et de nouveaux programmes ; ces aspects sont évoqués et analysés dans le cadre des travaux du Groupe interservices de soutien à la qualité. Néanmoins, certaines évaluations concernant, par exemple, la collaboration avec les OSC et les organismes des Nations Unies, ou encore le soutien budgétaire général, ont généré directement des révisions des politiques (COM, 2008a; 2008b; 2011).

La nouvelle équipe centrale d'évaluation est consciente des principaux défis qu'il lui faut relever pour renforcer son rôle et son impact. Elle a mis en lumière deux problèmes pressants :

- **Renforcer l'impact.** L'équipe est soucieuse d'améliorer sa communication pour renforcer l'impact de ses évaluations en termes d'apprentissage et de sensibilisation. Ses messages doivent viser les décideurs et le personnel de terrain qui peut être intéressé par différents enseignements ou points de vue. L'impact est également lié au calendrier et dont l'optimisation n'est pas toujours aisée en particulier eu égard aux stratégies-pays qui sont toutes préparées au même moment. C'est ainsi qu'une évaluation du programme pour le Tchad est arrivée trop tard pour pouvoir étayer la nouvelle stratégie-pays (COM, 2009j). Une évaluation synthétisant les conclusions relatives aux instruments juridiques existants contribue une contribution utile et opportune pour ce qui est d'étayer le prochain cadre financier (COM, 2011g).
- **Collaborer avec d'autres acteurs.** L'Unité d'évaluation s'efforce de faire participer d'autres acteurs, y compris des acteurs des pays partenaires, à des panels de référence et de consultation. Toutefois, elle ne travaille ni conjointement avec les partenaires ni conjointement avec les autres donateurs. Le fait que l'Unité d'évaluation se rende maintenant compte qu'il s'agit d'un domaine où elle peut et doit évoluer est positif. En particulier, il importe qu'elle renforce le degré d'association des partenaires aux évaluations. L'Unité d'évaluation est également soucieuse de ne pas s'exposer à des coûts de transaction supplémentaires qui peuvent être un problème dans le cadre des évaluations faisant intervenir plusieurs donateurs. Il est donc judicieux qu'elle se limite à des évaluations conjointes des activités qui ont été mises en œuvre conjointement, comme il ressort du rôle de chef de file joué par EuropeAid dans les évaluations du soutien budgétaire réalisées au Mali et en Tunisie (COM, 2011).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Comme suite aux changements organisationnels majeurs qui ont été opérés, les institutions de l'UE doivent veiller à ce que les rôles et responsabilités soient plus clairement définis, et conserver la souplesse nécessaire pour pouvoir réaliser des ajustements, le cas échéant. Elles devront accorder la priorité à la communication et à la flexibilité pour intégrer le changement et gérer les risques correspondants.
- Pour mettre en œuvre leur coopération d'une manière efficace et apporter une valeur ajoutée du point de vue des membres, les institutions de l'UE doivent s'efforcer de

devenir des organisations fondées sur le savoir. Elles peuvent y parvenir en investissant davantage dans les compétences, en incitant leur personnel à se spécialiser, en utilisant mieux le personnel local et les agents contractuels plus expérimentés et en faisant de la gestion des connaissances une priorité institutionnelle.

- Les institutions de l'UE peuvent mettre à profit le succès de la délégation de compétences qu'ils ont opérée avec succès au profit du personnel de terrain en associant plus étroitement les délégations aux lignes de financement thématiques et régionales, renforçant ainsi également la cohérence de l'ensemble du portefeuille d'activités à l'échelon local. Les délégations ayant à gérer des programmes d'envergure doivent être protégées des compressions de personnel ; des incitations en matière d'avancement professionnel doivent être utilisées pour aider à pourvoir des postes moins recherchés.
- EuropeAid devrait non seulement mettre en œuvre les propositions visant à simplifier les procédures, mais aussi intégrer le FED dans la proposition de réglementation commune de mise en œuvre et examiner les possibilités d'améliorer encore les processus d'approbation, en particulier en ce qui concerne : (i) les activités de petite envergure et (ii) les plans d'action annuels, sur la base de plans stratégiques pluriannuels déjà approuvés.
- La Commission devrait trouver un meilleur équilibre entre la responsabilité financière et l'apprentissage dans le cadre de ses différents mécanismes de suivi tant interne qu'externe, afin de mettre davantage l'accent sur les résultats en matière de développement et l'apprentissage.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide et résultats

Les institutions de l'Union européenne sont fermement résolues à accroître l'efficacité de leur aide et les efforts qu'elles entreprennent témoignent de cette détermination. Elles jouent un rôle à trois niveaux : (i) au niveau international ; (ii) en tant que coordonatrices ou mobilisatrices de l'aide des États membres de l'UE ; et (iii) dans le cadre de leur propre coopération pour le développement.

Le présent chapitre met en lumière les facteurs qui ont permis des avancées dans certains domaines clés –un engagement fort, la hiérarchisation des priorités et l'élaboration de plans d'action, par exemple– ainsi que certaines contraintes d'ordre pratique et politique qui empêchent les institutions de l'UE de progresser autant qu'elles le voudraient. Il montre aussi comment certaines particularités de la coopération de l'UE pèsent sur l'amélioration de la situation. Enfin, il présente les considérations à prendre en compte pour l'avenir dans les domaines suivants :

- (i) Utiliser le mandat donné par le Traité de Lisbonne pour faire avancer la division du travail
- (ii) Mettre en œuvre la solide stratégie de réforme de la coopération technique
- (iii) Accroître la part de l'aide non liée dans les activités de coopération pour le développement de l'UE
- (iv) Faire fond sur l'expérience acquise dans l'utilisation du soutien budgétaire axé sur les résultats parallèlement aux autres modalités de l'aide
- (v) Consolider les progrès tout en mettant en œuvre le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

Progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs

Les institutions de l'UE ont marqué des progrès par rapport aux recommandations relatives à l'efficacité de l'aide énoncées dans le dernier examen (annexe A). Plus précisément, elles ont continué de jouer un rôle de premier plan en encourageant et en coordonnant l'action des États membres sur ces questions. En pratique cependant, elles se sont heurtées à des obstacles d'ordre politique et pratique pour assurer la mise en œuvre de ces recommandations dans l'ensemble de la Commission et de l'Union européenne. Comme il leur avait été suggéré dans le dernier examen par les pairs, les institutions de l'UE se sont efforcées de montrer l'exemple dans certains domaines, par exemple le recours à des approches fondées sur des programmes et les efforts déployés en vue de coordonner l'aide en faveur du renforcement des capacités. Quelques progrès ont été observés dans le sens du déliement de l'aide de l'UE mais l'approche adoptée n'est pas conforme à la Recommandation de 2001. Les deux principales recommandations formulées en 2007 n'ont donc été que partiellement mises en œuvre.

Un acteur important au niveau mondial dans les efforts entrepris pour rehausser l'efficacité de la coopération pour le développement

On ne saurait sous-estimer l'impact des mesures prises par l'UE pour promouvoir l'efficacité de l'aide dans le cadre de ses institutions chargées de l'aide au développement compte tenu de l'ampleur et du volume de ses activités de coopération. Cet impact est apparu avec évidence lors des Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenus à Accra (2008) et à Busan (2011). A Accra, la Position commune de l'UE soulignait la nécessité d'associer la société civile. A Busan, la Position commune adoptée par le Conseil mettait en avant, entre autres, la nécessité d'être ouvert à toutes les composantes, de préciser et d'approfondir les engagements et de rationaliser la structure de gouvernance de l'efficacité de l'aide au niveau mondial. L'UE est également à l'origine de l'utilisation de pactes nationaux pour cibler l'aide sur les résultats en matière de développement (Conseil de l'UE, 2011c). En assurant la coprésidence du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide en 2009-10, EuropeAid a eu la possibilité de renforcer l'efficacité de son propre programme d'aide, et plus généralement de la coopération pour le développement. En outre, les institutions de l'UE ont joué un rôle important dans les dernières évaluations de l'efficacité du soutien budgétaire au Mali et en Tunisie (COM, 2011). La relance du dialogue sur le développement entre l'UE et les États-Unis est devenue une priorité afin d'améliorer la coordination et le dialogue entre ces deux grands acteurs de la coopération pour le développement (UE, 2011m).

Le défi que représentent les ambitions attachées au « rôle de coordination » de l'UE dans le domaine de l'efficacité de l'aide

Les institutions de l'UE ont œuvré dans un certain nombre de domaines pour promouvoir une aide plus efficace dans l'ensemble de l'Union, mais elles reconnaissent que les résultats varient. Soulignons les efforts dans les domaines suivants : (i) mise en place d'un cadre opérationnel pour les institutions et pour les États membres ; (ii) division du travail ; et (iii) harmonisation et programmation conjointe. Les institutions de l'UE ont pu cibler leurs efforts sur ces domaines grâce à l'engagement de haut niveau en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'aide de l'UE. La poursuite des progrès est

délicate car elle dépend de la volonté politique non seulement à l'intérieur des institutions de l'UE mais également dans les 27 États membres. En ce qui concerne l'avenir, le cadre d'action post-Lisbonne pourrait aider les institutions de l'UE à obtenir de nouvelles avancées.

Un cadre opérationnel et des orientations utiles

Les institutions européennes ont mis au point pour elles-mêmes et pour les États membres un cadre opérationnel destiné à renforcer l'efficacité de l'aide et une série d'outils techniques et pratiques qui doivent les aider à atteindre leurs objectifs prioritaires. Compte tenu du ferme engagement politique au sein des institutions de l'UE et des positions communes de l'UE, les institutions de l'UE et les États membres ont été en mesure de définir des objectifs ambitieux. Le cadre était destiné à aider l'UE dans son ensemble à atteindre ces objectifs (Conseil de l'UE, 2009c).

Le cadre opérationnel recense trois domaines prioritaires : (i) la division du travail ; (ii) l'utilisation des systèmes nationaux ; et (iii) la coopération technique. Une quatrième priorité, qui englobe la responsabilité mutuelle et la transparence, a été ajoutée en décembre 2010. Le cadre opérationnel est lié aux plans d'action des institutions de l'UE (en particulier la DG DEV et AidCo à cette époque), qui fixent les objectifs et les responsabilités dans les efforts visant à accroître l'efficacité de l'ensemble de l'aide européenne (Conseil de l'UE, 2009c). Les institutions de l'UE ont également élaboré des orientations et des outils destinés aux États membres, par exemple sur les stratégies-pays, mais ces orientations ne sont pas utilisées de manière régulière.

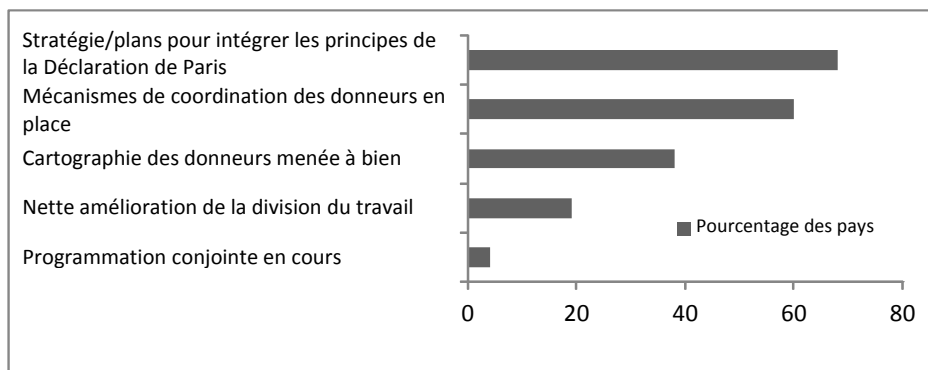
Division du travail : les difficultés de la transposition concrète de l'engagement politique

Le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* est un exemple spectaculaire d'accord politique entre les États membres promu par les institutions de l'UE, et visant à améliorer la coordination de l'aide européenne (Conseil de l'UE, 2007b). Ce Code, d'application volontaire, comprend 11 principes directeurs sur la concentration sectorielle, le ciblage de l'aide dans les pays, la complémentarité au niveau global et la réforme des systèmes. Les institutions de l'UE suivent le Code à l'aide de « l'initiative d'application rapide » couvrant 32 pays partenaires. Elles ont également élaboré une « boîte à outils » pour la division du travail dans les pays et mis à la disposition des Délégations des consultants pour les aider à élaborer une cartographie. Ces deux initiatives ont été bien accueillies sur le terrain. Les informations recueillies dans le cadre des exercices de cartographie ont été utiles à l'ensemble des partenaires pour le développement, mais les résultats plus généraux sont mitigés :

- **Au niveau global**, bon nombre d'États membres s'efforcent de réduire le nombre de pays dans lesquels ils opèrent mais ces efforts ne sont pas encore faits de manière coordonnée. Il est difficile de peser sur ces choix politiques. Les institutions de l'UE soulèvent des questions sur la division du travail dans les réunions régulièrement organisées avec les directeurs généraux des États membres. Les agents savent que les arguments politiques ont plus de poids que les arguments techniques pour influencer ces décisions.

- **Dans les pays partenaires**, les résultats sont variables, notamment parmi les pays visés par la mise en place accélérée de la division du travail. L'exercice a cependant porté des fruits. Si l'évaluation à mi-parcours du FED juge « décevants » les progrès généraux sur la division du travail, elle note la présence d'une forme quelconque de mécanisme de coordination dans plus de la moitié des cas (Figure 5.1 ; COM, 2010g). Une évaluation à mi-parcours de l'initiative de mise en œuvre accélérée de la division du travail montre qu'une grande partie des pays avaient procédé à un exercice de cartographie et conclu des accords de donneur principal, mais que peu d'entre eux avaient évalué l'avantage comparatif de ces mesures. Elle indique aussi que l'un des facteurs décisifs dans l'amélioration de la coordination des donateurs réside dans l'appropriation des activités et la maîtrise de ce processus par le pays partenaire (COM, 2009h). Cependant, les efforts entrepris par les États membres pour réduire le nombre de secteurs dans lesquels ils interviennent, afin de réduire les chevauchements, deviennent patents dans davantage de pays.
- **La coopération déléguée** est explicitement encouragée dans le Code de conduite. Les institutions de l'UE estiment déléguer 457 millions EUR aux États membres (dont 40% sont destinés à un seul organisme). Il y a eu moins de délégation de fonds par les États membres aux institutions de l'UE. Certains membres ont également accru la délégation entre eux, mais également sur une échelle limitée.

Graphique 5.1. Résultats relatifs à la division du travail issus de l'évaluation à mi-parcours du 10^{ème} Fonds européen de développement



Source : COM, 2010g

Une offensive récente en faveur de l'harmonisation par le biais de la programmation conjointe

Les institutions de l'UE cherchent à encourager les États membres et leurs propres agents à recourir davantage à la programmation conjointe. EuropeAid a commandé des études pour (i) quantifier les coûts d'une mauvaise coordination ; et (ii) recenser les obstacles à la programmation pluriannuelle conjointe. EuropeAid s'appuie sur les conclusions de ces travaux pour engager les États membres à adopter la programmation conjointe :

- **Économies potentielles.** Deux études consécutives menées en 2009 et 2011 ont estimé à un montant allant de 5 à 12 milliards EUR les économies et gains financiers annuels potentiels de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour l'UE et les

États membres considérés collectivement (COM, 2011n). Cette estimation couvre les avantages d'une meilleure coordination au niveau global et dans les pays partenaires, une meilleure prévisibilité des apports, une affectation plus efficace des ressources et un déliement de l'aide plus important. Les institutions de l'UE conviennent que la tranche supérieure de l'estimation inclut des économies inacceptables sur le plan politique, mais il n'en demeure pas moins que des gains d'efficacité de plusieurs milliards EUR seraient déjà un résultat considérable pour la coopération pour le développement de l'ensemble de l'UE. Les institutions de l'UE envisagent de mettre en avant ces économies potentielles dans leur dialogue politique et technique avec les États membres, afin de souligner le fait qu'une meilleure coordination profite aux pays partenaires comme aux donateurs.

- **Des obstacles pratiques surmontables.** Les obstacles à la programmation conjointe ne sont pas simplement dus aux règles internes des États membres. Deux tiers des États membres pourraient en théorie adapter le cycle de programmation pour l'aligner sur celui des pays partenaires et une proportion égale d'entre eux pourrait signer des documents de programmation (HTSPE, 2010). Les institutions de l'UE doivent aussi adapter leurs propres cycles et procédures de programmation, et elles ont l'occasion de le faire pour la période 2014-20.

Inscrire la programmation conjointe dans une réalité concrète suscite un regain d'intérêt à Bruxelles, mais l'absence de volonté politique dans certains pays partenaires et certains États membres expliquent que celle-ci ne soit pas déjà plus largement utilisée. L'évaluation à mi-parcours du FED souligne le fait que 4% seulement des pays couverts par l'étude (trois pays) utiliseraient la programmation conjointe (COM, 2010g). En fait, les États membres accordent une grande importance à leurs relations bilatérales et ils sont très attachés à l'autonomie de leurs programmes. Certains membres souhaitent que leur aide soit visible tant pour les bénéficiaires que pour leur opinion publique. Dans certains cas, des progrès dans le sens de la programmation conjointe ont été faits sur le terrain, mais ne sont pas acceptés dans les services centraux. Un grand nombre d'agents sur le terrain considèrent que la programmation conjointe n'est pas réaliste à moyen terme. Cependant, au Forum de Busan en 2011, l'UE a fait savoir que la programmation conjointe était une priorité et qu'elle travaillait à renforcer la volonté politique requise à cet égard dans les États membres (Conseil de l'UE, 2011c, annexe II sur la programmation conjointe).

La valeur ajoutée potentielle d'une aide efficace dans l'ensemble de l'UE

Il est encore trop tôt pour que l'on puisse en observer les résultats concrets, mais la mise en œuvre du Traité de Lisbonne pourrait avoir un effet positif sur la capacité des institutions de l'UE à jouer un rôle de premier plan en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide dans l'ensemble de l'UE. Premièrement, les groupes de coordination de l'UE dans les pays partenaires qui étaient jusque-là présidés par l'État membre assurant la présidence de l'UE, sont à présent présidés par les Délégations de l'UE. Cela favorise la cohérence et fournit à l'UE un moyen de développer son rôle de coordination sur le terrain. Deuxièmement, une connexion plus solide entre le développement et les aspects politiques est à présent possible car les Délégations regroupent des agents du SEAE et de la Commission sous l'autorité d'un seul ambassadeur de l'UE. Cela peut aider à lutter contre certains facteurs politiques qui font obstacle à une aide mieux harmonisée, plus alignée et responsable. Il y a cependant des limites à cela dans la pratique car, comme indiqué précédemment, les États membres pris individuellement tiennent à entretenir

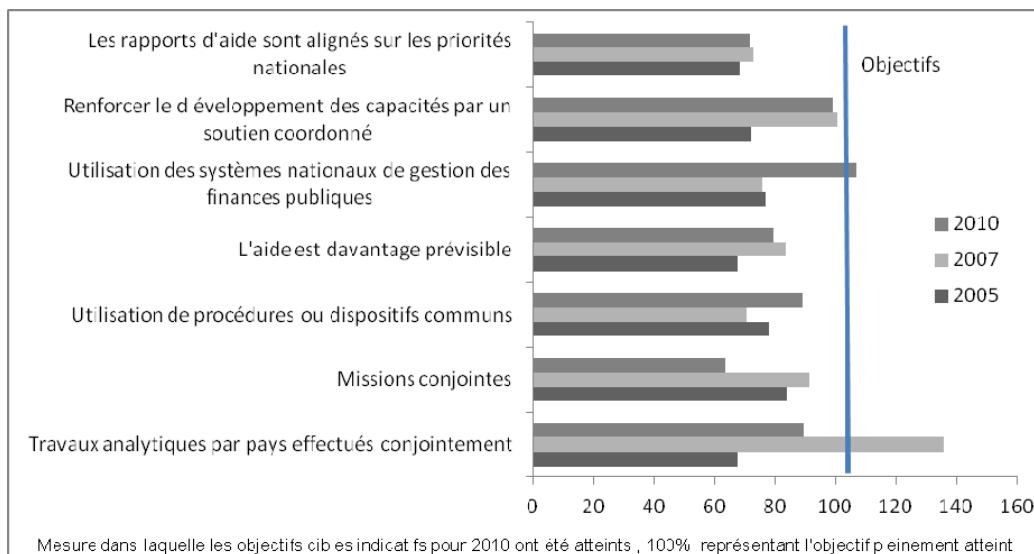
leurs relations bilatérales. En outre, les relations de travail entre le bras politique et le bras opérationnel du nouveau système est encore en cours de clarification. Les ambassadeurs de l'UE doivent donc agir prudemment.

Au Tchad et au Pérou, l'équipe chargée de l'examen a constaté que les nouveaux ambassadeurs de l'UE cherchaient les moyens de capitaliser sur leur double rôle pour soutenir l'harmonisation (annexe C). Dans les deux pays, le nombre d'États membres de l'UE présents est limité, mais plusieurs d'entre eux mettent en œuvre des programmes bilatéraux importants et ont noué des liens plus solides avec les gouvernements et les organisations des pays partenaires que l'UE. Dans ce cas, le rôle de l'ambassadeur de l'UE peut être particulièrement délicat. Dans les pays où un grand nombre d'États membres sont actifs, jouer le rôle de coordonnateur peut être plus difficile en pratique, mais il est plus probable que les États membres en constatent les avantages. Dans les pays soumis au processus d'élargissement, en revanche, les États membres s'attendent à ce que les institutions de l'UE jouent un rôle moteur – car une grande partie de la coopération vise à préparer ces pays à l'entrée dans l'Union européenne.

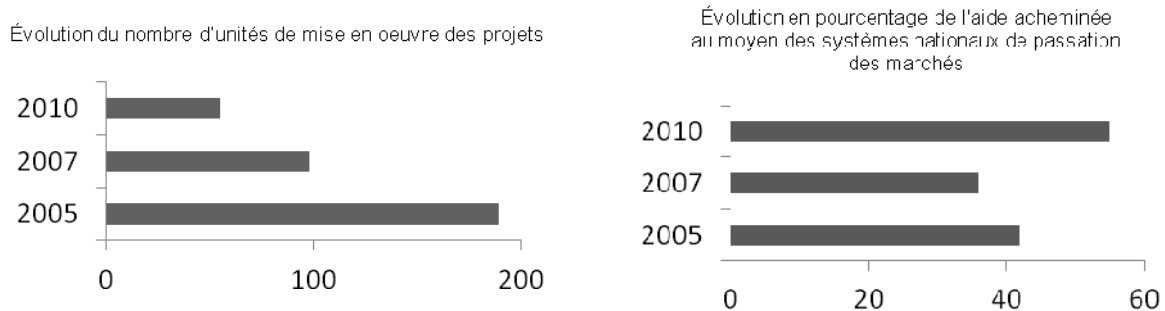
En tant que donneur : des progrès en demi-teinte sur le front de l'augmentation de l'efficacité de l'aide gérée par la Commission

Les institutions de l'UE ont fait des progrès notables au regard des indicateurs utilisés pour évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris — qui se traduisent notamment par une forte augmentation du soutien coordonné, l'utilisation des systèmes nationaux et un moindre recours à des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Les institutions de l'UE ont également enregistré des avancées en ce qui concerne la transparence, notamment en devenant membres de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) en 2008 et en la mettant en œuvre depuis octobre 2011. Cependant, elles n'ont pas atteint tous les objectifs de 2010 et de fait, leur performance s'est même dégradée au regard de l'un des indicateurs (graphiques 5.2, 5.3).

Graphique 5.2. Progrès au regard des objectifs de la Déclaration de Paris, 2005-10



Graphique 5.3. Diminution du recours aux unités de mise en œuvre des projets et recours accru au système de passation des marchés des partenaires, 2005-10



Source : Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, fondée sur les données communiquées par les 32 pays partenaires.

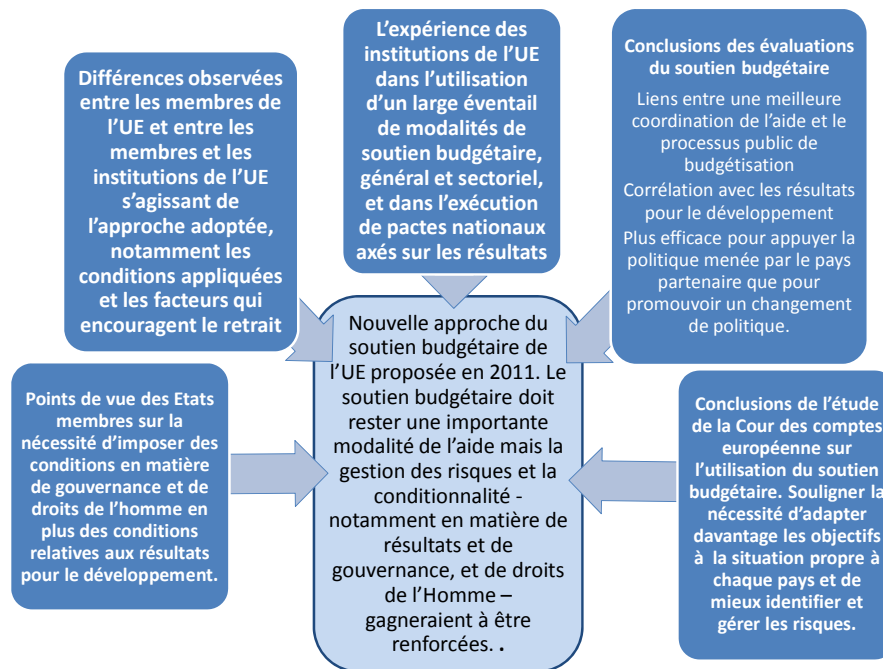
Comprendre ce qui a permis à l'UE d'obtenir des progrès au regard de certains objectifs

Depuis le dernier examen par les pairs, les institutions de l'UE ont beaucoup amélioré leurs performances en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux, notamment pour la gestion des finances publiques et la passation de marchés, et la coordination de l'aide en faveur du renforcement des capacités. Bien que cela ne fasse pas partie des objectifs, l'UE recourt davantage aux approches fondées sur des programmes et à l'intérieur de cette catégorie de programmation, elle s'efforce de veiller à ce que son aide puisse être enregistrée dans les budgets des pays partenaires. Cette avancée est étayée par :

- **Un engagement de haut niveau et une hiérarchisation des priorités**, notamment au sein d'EuropeAid. Cet engagement a préparé la voie à un cadre opérationnel et à des plans d'action qui permettent de classer les problèmes par ordre de priorité et de cibler les efforts et les activités. En 2010, constatant qu'elle était en mauvaise voie au regard de certains objectifs clés, EuropeAid a recensé dix actions prioritaires pour l'année afin d'accroître l'efficacité de son aide (COM, 2010h).
- **La participation des agents au tracé de la voie**. EuropeAid a mis en place des réseaux d'agents – dans les services centraux et sur le terrain – pour recenser les obstacles à l'efficacité de l'aide et y porter remède. Ces réseaux sont composés d'agents chargés des questions opérationnelles, thématiques, juridiques et procédurales. Les agents ont bénéficié aussi d'une formation et EuropeAid a organisé des ateliers de résolution de problèmes concernant des programmes par pays spécifiques.
- **L'intégration des critères d'efficacité de l'aide dans les processus de suivi et d'examen existants**. L'efficacité de l'aide fait également partie des thèmes traités dans les rapports bisannuels que les délégations communiquent aux services centraux. En outre, l'évaluation à mi-parcours du dixième FED examine précisément la question de l'efficacité de l'aide (COM, 2010g).

- Une politique destinée à éviter de recourir aux unités parallèles de mise en œuvre des projets a permis de diviser par trois le nombre de celles-ci entre 2005 et 2010 (graphique 5.3).
- L'aide fondée sur des programmes, en particulier le soutien budgétaire, a permis de recourir davantage aux systèmes des pays partenaires. Comme le montre le graphique 5.4, les institutions de l'UE s'efforcent de tirer profit de manière constructive des leçons qui se dégagent de leur expérience du soutien budgétaire, en tirant des enseignements de la manière dont il a été géré et utilisé à ce jour pour proposer une approche nouvelle (ECA, 2010d ; COM, 2011b ; COM, 2011). L'encadré 5.1 présente un exemple de soutien budgétaire sectoriel au Pérou.
- Une stratégie pour réformer la coopération technique (graphique 5.5). Cette « stratégie-cadre » commence à influencer positivement la façon dont la coopération technique est conçue mais elle n'est pas encore pleinement appliquée. Son application pleine et entière aiderait les institutions de l'UE à accroître l'efficacité de leurs activités de coopération technique à l'appui du renforcement des capacités tout en fournissant des données d'observation pour montrer clairement aux États membres l'intérêt de cette approche. Elle permettrait aussi de limiter le recours aux unités parallèles de mise en œuvre des projets.

Graphique 5.4. Facteurs influençant la réflexion de l'UE sur la façon d'utiliser le soutien budgétaire



Sources : CCE, 2010c ; COM, 2011c ; COM, 2011d.

Encadré 5.1. EUROPAN au Pérou — un exemple de l'application concrète des principes de l'efficacité de l'aide par l'UE

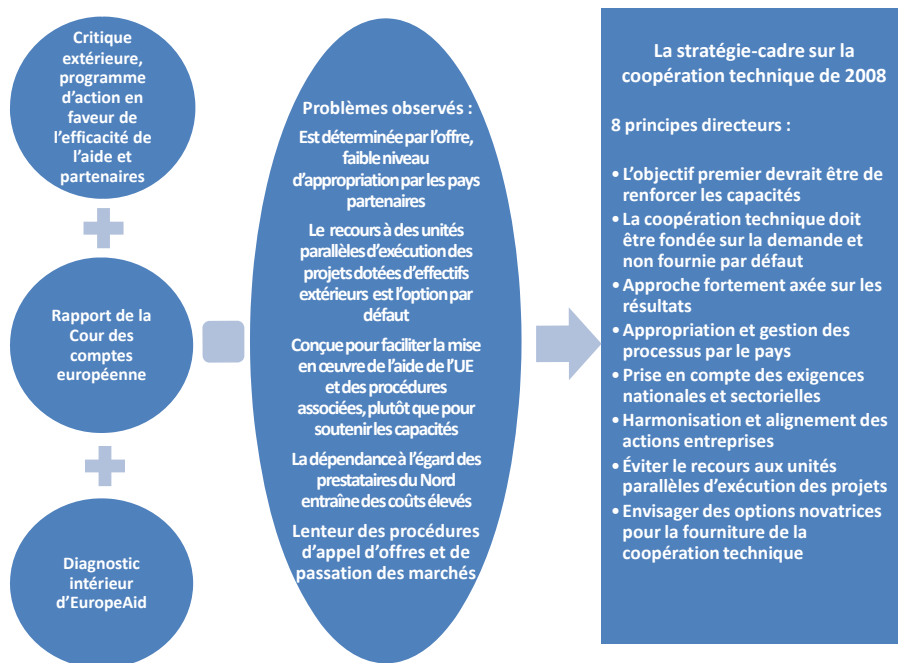
EUROPAN est un programme de soutien budgétaire sectoriel à un programme de nutrition du gouvernement péruvien. L'UE verse 60.8 millions EUR sur trois ans comme appui budgétaire via le ministère des Finances afin d'accentuer le ciblage d'un programme public existant (le PAN) sur les régions pauvres. Le PAN existe depuis 2006.

Pour la délégation de l'UE, le gouvernement péruvien et d'autres acteurs, EUROPAN est un bon exemple de gestion efficace de l'aide :

- Il appuie un programme et une politique en place, clairement définis et entièrement gérés par les pouvoirs publics auxquels sont associés le ministère des Finances, les collectivités locales et le ministère de la Santé qui est chargé des questions de fond et de la stratégie.
- Les ressources supplémentaires qu'il apporte au programme national sont relativement modestes, mais sont ciblées sur trois des régions les plus pauvres, complétant la contribution de base par tête versée par l'administration centrale.
- Il fait appel à la budgétisation axée sur les résultats — des tranches liées aux performances sont versées pour l'amélioration de la nutrition dans les groupes cibles des régions les plus pauvres. Compte tenu de l'expérience positive que représente cette approche, le ministère des Finances souhaite à présent l'étendre à l'ensemble du programme PAN et à d'autres initiatives publiques.
- Le suivi des progrès est fondé sur les résultats obtenus sur le plan de la nutrition, et divers acteurs sont associés au processus, notamment une Table ronde de la société civile péruvienne. Les pouvoirs publics communiquent des données sur les dépenses en temps réel.

Source : Entretiens avec les parties prenantes au Pérou.

Graphique 5.5. Comment la stratégie-cadre vise à remédier aux lacunes de la coopération technique de l'UE



Source : COM, 2008d.

Comprendre les obstacles et les spécificités qui pèsent sur les avancées

Malgré d'importantes avancées, les institutions de l'UE ne sont pas parvenues à remplir la moitié des objectifs de l'efficacité de l'aide fixée en 2010 — y compris ceux qui ont trait au versement des fonds en temps voulu et par l'intermédiaire des budgets des pays partenaires. Il convient d'étudier ce qui a empêché les progrès, en dépit d'un engagement de haut niveau vis-à-vis de ces objectifs.

Les chiffres globaux masquent des variations de performance entre les différents instruments et modalités utilisés. Par exemple, les chiffres relatifs au recours aux systèmes nationaux dans les pays couverts par le FED sont supérieurs à ceux concernant les pays couverts par l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD), et ils sont particulièrement élevés dans les pays où l'UE utilise le soutien budgétaire. D'une part, cette constatation rend compte du succès de l'UE dans l'utilisation des approches fondées sur des programmes mais, d'autre part, les variations révèlent qu'une grande partie de la coopération des institutions de l'UE est acheminée par le biais de projets. Des efforts sont également nécessaires pour accroître l'efficacité, la mobilisation rapide et l'alignement de ces projets. Étant donné que les projets demeureront une modalité importante de l'aide des institutions de l'UE, en particulier dans les États fragiles, il est essentiel d'en rehausser l'efficacité pour obtenir des résultats.

Nombreux sont les donateurs qui ont peu augmenté la part des missions et des analyses réalisées conjointement. Intuitivement, on s'attendrait à ce que l'UE ait progressé dans ce domaine mais, en fait, les progrès semblent avoir décliné depuis 2005, où ils avaient atteint ce qui peut être considéré comme une base raisonnable. Ce n'est cependant pas une priorité pour l'UE, qui y voit plutôt une conséquence de la généralisation de la programmation conjointe.

Il existe plusieurs aspects spécifiques de la coopération pour le développement de l'UE qui affaiblissent sa capacité à respecter les principes de l'efficacité de l'aide, à savoir :

- **Le recours au cofinancement.** Les institutions de l'UE exigent souvent des organisations partenaires qu'elles cofinancent les projets. Cette mesure peut être utile pour que l'administration ou l'organisation chargée de l'exécution des activités s'approprie le projet. Cela peut aussi créer ou exacerber les retards comme cela a été manifeste au Tchad où des projets ont été retardés pendant des années parce que les pouvoirs publics ne fournissaient pas leur contribution. Cela peut aussi signifier que des organisations de taille restreinte sont dans l'incapacité de soumissionner à des appels d'offre relatifs à des projets de l'UE parce qu'elles ne disposent pas des fonds nécessaires pour assurer le cofinancement. Cela peut être un obstacle majeur pour les organisations de la société civile des pays partenaires que l'UE souhaite soutenir. Pour remédier à cet état de fait, l'UE peut déroger à la règle du cofinancement dans les situations réclamant une aide humanitaire, une intervention dans les contextes de crise, ou encore une action visant à protéger la santé ou les droits fondamentaux.
- **Des unités spéciales pour aider les « ordonnateurs nationaux ».** Les institutions de l'UE apportent souvent leur concours au fonctionnement de la cellule d'appui à l'ordonnateur national (généralement un ministre du gouvernement partenaire) pour mettre en œuvre les activités financées par le FED. Ces cellules assurent la mise en œuvre et le suivi des activités du FED en coopération avec les délégations de l'UE. Bien qu'elles ne soient pas définies en tant qu'unités parallèles d'exécution des projets, elles opèrent parallèlement au reste de l'administration partenaire et l'aide

au renforcement des capacités est axée non sur le renforcement général des capacités de l'État mais sur la nécessité de veiller à ce que leurs agents soient en mesure d'appliquer les procédures complexes de l'UE. Au Tchad, par exemple, l'unité était considérée comme étant bien gérée mais pas bien connectée avec le reste de l'administration. Il devrait être prioritaire pour l'UE d'examiner comment ces cellules peuvent être mieux intégrées à la structure administrative et comment elles peuvent mieux s'intégrer au processus général de renforcement des capacités.

- **Prévisible mais réputée peu flexible.** Comme les deux principaux canaux de financement s'inscrivent dans des cadres financiers de sept ans, la coopération pour le développement de l'UE est prévisible sur plusieurs années, mais moins sur l'année en cours. Un démarrage lent et le manque d'informations réduisent aussi la prévisibilité d'un cadre de financement au suivant. Si les partenaires estiment que la prévisibilité de l'aide de l'UE est précieuse, ils apprécieraient davantage de flexibilité. L'existence d'outils tels que « l'enveloppe B » du Fonds européen de développement (encadré 6.3), l'initiative sur les OMD et l'Instrument de stabilité indiquent que les institutions de l'UE peuvent introduire davantage de souplesse dans la programmation. Cette tendance positive devrait être poussée plus loin (encadré 4.1, chapitre 4). Néanmoins, pour les États membres, la valeur ajoutée de l'approche de l'Union européenne consiste à fournir les financements nécessaires pour développer les initiatives existantes qui donnent de bons résultats ; dans ces cas, le volume et la prévisibilité sont essentiels tandis que la lenteur et le manque de souplesse revêtent moins d'importance.
- **Une approche de l'appropriation et de la reddition de comptes axée sur les pouvoirs publics.** L'Accord de Cotonou signifie que le FED offre un certain degré d'appropriation par l'État et de responsabilité mutuelle. Les institutions de l'UE comme les pays ACP sont associés à la programmation, à la mise en œuvre et à l'examen des activités. Depuis 2000, l'Accord de Cotonou a conduit à une ouverture progressive à la participation de la société civile des pays partenaires, en plus des pouvoirs publics. Cette évolution, qui est particulièrement manifeste dans le 10^e FED, est positive car elle élargit l'assise de l'appropriation. Il est possible d'aller plus loin dans le 11^e FED tout en utilisant davantage d'autres lignes de financement et le nouveau mécanisme de dialogue structuré (chapitre 1) pour soutenir la participation de la société civile. Avec l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et l'Instrument d'aide de préadhésion (IAP), l'appropriation est également centrée sur les partenaires publics, alors que d'autres lignes thématiques de moindre ampleur visent explicitement à associer et soutenir d'autres entités.
- **Une approche hybride du déliement de l'aide.** Ayant à l'esprit les différences entre l'UE et les pays membres du CAD, l'approche du déliement de l'aide des institutions de l'UE ne correspond que partiellement à la Recommandation du CAD de 2001. La passation de marchés dans le cadre du FED, bien qu'ouverte à tous les membres du CAD, ne l'est pas à l'ensemble des pays en développement (c'est-à-dire qu'elle n'est pas ouverte aux pays en dehors des pays ACP et des PMA). De même, la passation de marchés dans le cadre de l'Instrument de financement de la coopération pour le développement (ICD) n'est pas ouverte à tous les pays en développement pour tous les programmes géographiques et thématiques. En conséquence, le FED et l'instrument de financement de la coopération au développement sont des programmes d'aide liée, selon la définition du CAD. Malgré cela, d'importants progrès sur l'ouverture du régime de passation des marchés ont

été faits, notamment dans des domaines non couverts par la Recommandation (c'est-à-dire pays non membres du groupe des PMA/PPTE, aide alimentaire, coopération technique). En 2010, les règles relatives au 10^e FED ont été révisées afin d'ouvrir davantage le régime de passation des marchés et aligner le FED sur l'Instrument de financement de la coopération au développement, une initiative qui est encourageante. L'UE travaille sur des accords bilatéraux individuels en vue d'accroître l'ouverture avec certains pays et délier l'aide sur la base de la réciprocité et de la proportionnalité dans les pays en développement. Cela constitue un progrès sur la voie de l'ouverture des régimes de passation des marchés et de la concurrence entre soumissionnaires. C'est le cas par exemple avec l'Australie, et l'équipe chargée de l'examen par les pairs encourage la poursuite de ce processus.

Aller de l'avant : consolider les progrès et relever les défis du développement à l'échelle mondiale

Tout en consolidant les progrès accomplis jusqu'ici, l'UE doit, à l'instar d'autres donateurs, s'adapter à un environnement mondial changeant et au programme d'action présenté au Forum de haut niveau de Busan, résumé dans le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Les outils dont se sont servis les institutions de l'UE pour obtenir des avancées au regard des principes de la Déclaration de Paris au cours des cinq dernières années – comme les plans d'action, la formation et les activités visant à recenser les blocages juridiques et réglementaires – demeurent importants. Ces outils peuvent être utilisés pour consolider les progrès accomplis, renforcer les efforts dans des domaines où les avancées sont plus lentes et donner une impulsion aux nouvelles priorités mises en évidence à Busan. Les institutions de l'UE devront continuer d'utiliser leur position pour promouvoir l'amélioration des efforts à l'échelle de l'ensemble de l'UE tout en préservant la dynamique de réforme de leur propre programme de coopération.

Les institutions de l'UE peuvent jouer un rôle particulièrement important dans la promotion du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Le Partenariat mondial souligne également combien il importe de collaborer avec le secteur privé, ce qui constitue l'une des caractéristiques du projet de *Programme pour le changement* (chapitre 1). Les objectifs en ce qui concerne le financement de l'effort climatique sont moins évidents (chapitre 3). Les institutions de l'UE peuvent apporter une valeur ajoutée particulière dans ces domaines où elles sont en mesure de combiner leur rôle à l'échelle internationale et européenne et leur rôle de donneur. Par exemple :

Répondre aux besoins des pays insuffisamment aidés. Les États membres sont en train de réduire le nombre de pays dans lesquels ils mettent en œuvre des programmes bilatéraux, mais ils ne le font pas de manière coordonnée. Les institutions de l'UE pourraient jouer un rôle plus important en s'assurant que certains pays ne souffrent pas d'un déficit d'aide, à la fois en aidant les États membres à faire des choix plus concertés et en augmentant leurs propres activités dans les pays « orphelins » potentiels. C'est pourquoi les institutions de l'UE sont appelées à devenir des acteurs de plus en plus importants dans les États fragiles. Les principes pour l'aide dans les États fragiles, les objectifs en matière de construction de la paix et la « Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles » (chapitre 6) fournissent des orientations globales. Cependant, les institutions de l'UE doivent aussi accorder un haut degré de priorité aux problèmes

(chapitre 1) ainsi qu'aux outils et à l'expérience nécessaires pour leur permettre de s'assurer que leur aide est efficace dans ces situations difficiles.

Adopter une approche coordonnée des résultats en matière de développement. Accorder une plus forte priorité aux résultats en matière de développement devrait aider les institutions de l'UE à atteindre leurs objectifs et à préserver le soutien de l'opinion publique (chapitre 1). L'UE est en position de force pour encourager l'adoption d'une approche harmonisée des résultats en matière de développement. Le soutien de l'UE aux accords par pays sur les résultats et la reddition de comptes, tels que les pactes nationaux, et sa proposition tendant à collaborer avec les États membres pour mettre en place des cadres de résultats communs au niveau de l'Union européenne sont par conséquent particulièrement bienvenus.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour réaliser leur ambition de jouer un rôle fort à l'échelle de l'UE dans le cadre du Traité de Lisbonne en promouvant une coopération pour le développement plus efficace, les institutions de l'UE devront : (i) centrer les efforts sur l'application du code de conduite de l'UE ; (ii) montrer (avec la collaboration des États membres) les avantages de la programmation conjointe aux responsables politiques et aux praticiens ; (iii) en collaboration avec les États membres, recenser les obstacles au niveau des services centraux et des pays, et en venir à bout à l'aide des outils techniques pertinents ; et (iv) revoir leurs propres procédures de façon à montrer l'exemple.
- Pour améliorer les mécanismes d'exécution des projets et soutenir le renforcement des capacités des partenaires, les institutions de l'UE devraient : (i) appliquer pleinement la stratégie-cadre de 2008 relative à la coopération technique et aux unités de mise en œuvre des projets ; et (ii) modifier et ajuster la façon dont elles utilisent et soutiennent les cellules d'appui du FED qui aident les ordonnateurs nationaux afin que celles-ci soient mieux intégrées et contribuent davantage au renforcement global des capacités de l'État, au lieu d'axer leurs efforts uniquement sur les procédures de l'UE.
- EuropeAid peut utiliser la nouvelle communication sur le soutien budgétaire afin de convaincre les États membres de conserver et d'utiliser mieux cette modalité de l'aide parallèlement à d'autres canaux, et une approche harmonisée de la conditionnalité et des résultats dans l'ensemble des modalités d'utilisation du soutien budgétaire par les institutions de l'UE et les États membres.
- Comme d'autres membres du CAD, la Commission a souscrit à l'engagement pris à Accra et à Busan de « délier au maximum l'aide ». Elle est invitée à définir comment elle entend respecter cet engagement et l'impact que cela aura sur le degré de liaison de son aide.
- Les institutions de l'UE devraient consolider et approfondir les gains obtenus au titre des principes d'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris et promouvoir le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, en faisant fond sur le rôle qu'elles jouent à l'échelle de l'UE pour accomplir de nouveaux progrès dans des domaines qui nécessitent une approche concertée des donateurs, notamment la mesure des résultats en matière de développement.

Chapitre 6

Aide humanitaire

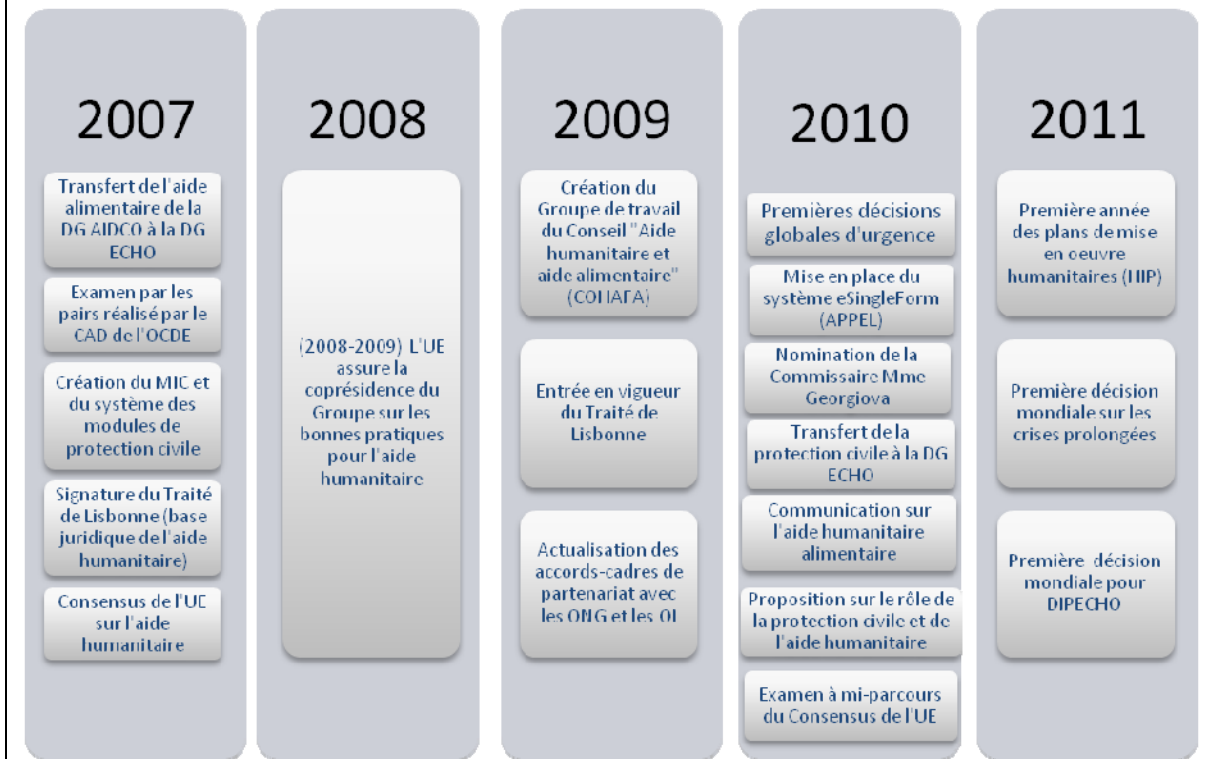
L'UE poursuit une double mission en matière d'aide humanitaire – d'une part, elle s'emploie à promouvoir la coordination avec et entre les États membres de manière à accroître l'efficacité et la complémentarité des mesures d'aide ; d'autre part, elle achemine, par l'intermédiaire de ses partenaires, des programmes complets et reposant sur des données probantes, en intervenant d'une manière directe qui va souvent au-delà des pratiques traditionnelles d'aide humanitaire.

Depuis le dernier examen par les pairs, l'UE a adopté un Consensus sur l'aide humanitaire et constitué un groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA) au sein du Conseil, dans le but d'améliorer et d'intensifier l'aide humanitaire. Les points forts de l'UE en tant que donneur résident dans la qualité et le volume de ses apports ; dans sa forte présence sur le terrain et dans sa compréhension des réalités opérationnelles ; dans une programmation solide, fondée sur des données d'observation et une culture de l'apprentissage ; et enfin, dans l'expérience approfondie que possèdent les agents de la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO). Un nouveau Commissaire indépendant rend plus visible l'aide humanitaire au plan intérieur tout en préservant l'indépendance de la prise de décision, et donne plus de poids à la voix de l'Union européenne à l'extérieur. Les enjeux à relever désormais concernent le renforcement de la résilience et l'amélioration du soutien dans les situations de transition et de fragilité. Si ces objectifs sont aujourd'hui clairement affichés, les institutions de l'UE ne disposent pas des instruments et des ressources qui leur permettraient d'élaborer des programmes efficaces dans ces contextes difficiles. L'ouverture au dialogue dont fait preuve ECHO est appréciée par ses partenaires, mais la pesanteur associée au respect des obligations par les partenaires et les agents demeure un obstacle important à une plus grande efficacité de l'acheminement des programmes.

Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2007

Deux recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2007 ont été mises en œuvre, une troisième est en cours d'application, une quatrième reste problématique (annexe A). Le Groupe de travail du Conseil « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAFA), créé en janvier 2009, a permis d'instaurer un dialogue et un partage des informations sur les questions humanitaires, avec et entre les États membres. La nomination d'un Commissaire indépendant pour la coopération internationale, l'aide humanitaire et l'aide d'urgence en cas de crise¹ rend plus visible l'aide humanitaire, donne plus de poids à la voix de l'UE dans l'élaboration des politiques humanitaires à l'échelle internationale – en matière de réforme de l'aide humanitaire, par exemple – et facilite l'ouverture à de nouveaux donateurs. Dans ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel, ECHO milite en faveur d'un renforcement de son budget de base pour l'action humanitaire, mais il est encore trop tôt pour apprécier les résultats. Une recommandation n'a pas été mise en œuvre : en dépit de quelques mesures en faveur de la simplification des exigences administratives, le respect des obligations qui leur sont imposées continue de peser lourdement sur l'efficacité des partenaires et des agents de la DG ECHO (voir la section 6.5). Une synthèse des principaux faits marquants figure dans l'encadré 6.1.

Encadré 6.1. Aide humanitaire de l'UE : faits marquants entre 2007 et 2011



Source : <http://ec.europa.eu/echo>

Un cadre d'action solide mais le défi posé par les pays sortant d'une crise demeure

L'article 214 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, 2010) constitue le premier fondement juridique de l'aide humanitaire de l'UE. Parallèlement à l'adoption du Consensus sur l'aide humanitaire (UE, 2007c), l'UE a mis en place une solide politique humanitaire, ancrée dans une législation pertinente et applicable dans l'ensemble de la Commission et des États membres (encadré 6.2.). Il convient de féliciter particulièrement la DG ECHO pour avoir œuvré avec succès en faveur du Consensus de l'UE, un document qui contribue à mieux faire respecter le droit international humanitaire et les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire dans toute l'Union européenne. La nomination d'un Commissaire indépendant consolide cette évolution, donne plus de visibilité aux enjeux liés à l'action humanitaire au sein de l'UE et permet de préserver l'indépendance de la prise de décision.

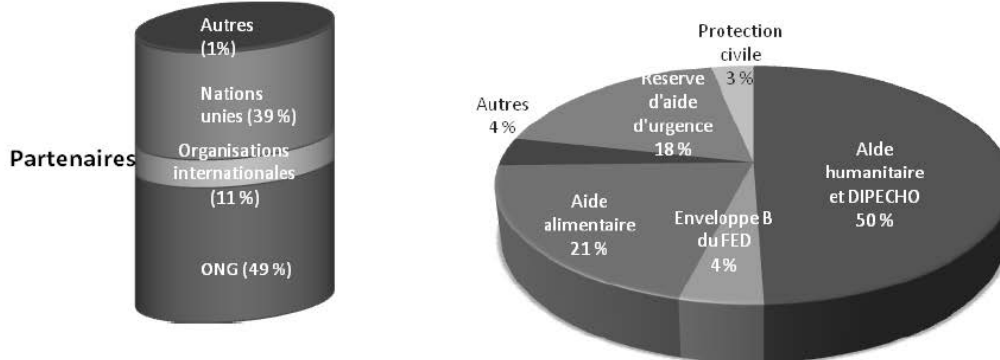
Le transfert des fonctions de protection civile à la DG ECHO a donné l'occasion, de manière profitable, d'élaborer une stratégie cohérente d'intervention en cas de crise, et de mettre en évidence la complémentarité évidente des divers instruments et dispositifs de l'UE. Les fonctions de protection civile ont été transférées de la DG Environnement à la DG ECHO en 2010, et la mise en place d'un cadre d'action conjoint est aujourd'hui une priorité. La Communication intitulée « Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe » (Conseil de l'UE, 2010b) contient une analyse des missions et des capacités des dispositifs en vigueur, et vise à assurer un équilibre entre le déploiement des ressources les plus adaptées et le renforcement de la prévention et de l'état de préparation, et à trouver des moyens plus efficaces d'apporter de l'aide. Il serait à présent utile de donner une suite législative à cette approche – annoncée comme étant l'une des priorités pour 2012 (COM, 2011o) – et de combler les lacunes observées.

La Communication intitulée « L'assistance humanitaire alimentaire » (COM, 2010i) s'applique à l'UE et à ses États membres. Elle énonce les principes généraux régissant la fourniture d'assistance alimentaire humanitaire, notamment apporter une aide flexible reposant sur les besoins et en privilégiant les achats sur place ou dans la région. ECHO achemine la plus grande partie de son aide alimentaire par le biais du Programme alimentaire mondial. La DG participe également aux négociations portant sur la révision de la Convention relative à l'aide humanitaire.

Encadré 6.2. Aide humanitaire de l'UE – principaux documents juridiques et stratégiques



... et ventilation du budget 2010 de la DG ECHO 2010 (Total : 1.135 MEUR)



Titre 23 du Budget général : trois lignes budgétaires : *Aide humanitaire et aide alimentaire* – interventions humanitaires à l'échelle nationale/régionale dans le cadre des plans de mise en œuvre humanitaires, décisions mondiales en réponse à des catastrophes et dons ponctuels. *Soutien opérationnel et prévention des catastrophes* – inclut DIPECHO. *Dépenses d'appui* – administration.

Titre 40 du Budget général : *Reserve d'aide d'urgence* – pour faire face aux événements non prévisibles, nécessite un accord après trilogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement.

Enveloppe B du Fonds européen de développement (FED) : La DG ECHO peut accéder à 25 % de cette enveloppe au titre d'une aide d'urgence et d'une aide humanitaire dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, conformément aux articles 72 et 73 de l'Accord de Cotonou révisé.

Civil Protection Financial Instrument: prevention, preparedness and response.

Source : <http://ec.europa.eu/echo> et rapport annuel 2010 de la DG ECHO (UE, 2010x)

Les défis posés par les situations d'après-crise et de transition

Il existe une impulsion politique renouvelée au niveau des Commissaires pour bâtir une approche cohérente de l'élaboration des programmes dans le contexte de l'après-crise et de la transition. La Commission a approuvé la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles², mais cette adoption n'a pas encore été traduite en un cadre opérationnel et n'a pas encore entraîné la création d'instruments suffisamment flexibles – même s'il s'agit là d'un objectif prioritaire pour 2012. L'examen à mi-parcours du Consensus de l'UE sur l'aide humanitaire (COM, 2010j) recommandait d'améliorer la synergie et la coordination entre les interventions dans le domaine baptisé par l'UE « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » (LRRD en abrégé ; COM, 2001b). Afin de mettre en œuvre cette recommandation, le groupe interservices de l'UE sur la transition, co-présidée par les DG EuropeAid et ECHO, pourrait fournir des orientations opérationnelles pour travailler sur les questions de redressement et de transition dans l'ensemble de la Commission, en s'appuyant sur des dispositifs existants tels que le Cadre conjoint Humanitaire-Développement. Dresser un bilan des instruments de financement existants (encadré 6.3) et des lacunes qui peuvent se faire jour mettrait également en évidence la nécessité, lors de la révision imminente d'instruments tels que l'ICD, d'aller dans le sens d'une plus grande flexibilité. En particulier, l'analyse menée par l'équipe responsable de l'examen par les pairs, étayée par des observations faites lors de la visite sur le terrain au Tchad (annexe C), souligne la nécessité de se pencher sur les points suivants, afin de permettre à l'UE d'associer efficacement les instruments, les ressources et les savoir-faire appropriés dans les situations de redressement et de transition en évolution :

- Les initiatives sur le terrain telles que les missions conjointes montrent clairement que les analyses menées en coopération par les agents d'ECHO, d'EuropeAid et du SEAE conduisent à un établissement des programmes de meilleure qualité et plus stratégique dans les situations de redressement (voir l'annexe C). Toutefois, les analyses et l'établissement conjoints des programmes entre les différentes entités et instruments de financement de la Commission, et avec les États membres, ne sont pas encore des pratiques systématiques, et se heurtent à des obstacles de nature bureaucratique.
- Le manque d'instruments de financement taillés sur mesure et/ou suffisamment flexibles, au niveau des institutions de l'UE, complique le rapprochement entre l'aide d'urgence et l'aide au développement et pourrait dans certains cas se traduire par des résultats sous-optimaux sur le terrain (encadré 6.3). Cette situation entraîne soit une dépendance excessive et une mise à rude épreuve des fonds de l'aide humanitaire, soit l'établissement de programmes de redressement incomplets en termes de secteurs couverts et/ou de rapidité des versements. Il convient de poursuivre les travaux visant à accroître la flexibilité des procédures d'EuropeAid.
- Travailler dans un environnement en transition dans le cadre d'une approche fondée sur des projets nécessite un effectif plus nombreux que d'autres contextes, dans lesquels sont utilisés des instruments à plus faible intensité de ressources. Or, les équipes de l'UE intervenant dans les contextes en transition sont souvent démesurément sollicitées car la charge de travail supplémentaire que représentent ces contextes n'est pas convenablement prise en compte. Il n'existe pas encore d'équipe dédiée au sein d'EuropeAid et d'ECHO constituée d'agents ayant une solide expérience des contextes de transition et capables d'aider les délégations et

les bureaux d'ECHO sur le terrain, même si DEVCO a depuis peu approuvé en théorie cette idée. ECHO pourrait dans un premier temps préciser que les experts des contextes de post-urgence qu'elle recherche doivent posséder des compétences en financement et établissement des programmes dans les contextes de transition (à savoir des compétences plus nombreuses que celles nécessaires pour la « réhabilitation et la reconstruction » figurant dans la liste des critères de son système d'appel à candidatures d'experts individuels³).

- En dépit des procédures accélérées, la mise en fonctionnement des programmes de transition de l'UE est toujours très longue, ce qui nuit à la capacité des institutions d'intervenir rapidement dans ces environnements où le facteur temps est pourtant essentiel, et pèse sur les relations avec leurs partenaires (annexe C).

Encadré 6.3. Points forts et lacunes des principaux instruments de l'UE en matière de financement du redressement et de la transition*

Instrument d'aide humanitaire : établissement des programmes dans le cadre des Plans de mise en œuvre humanitaires (HIP). *Points forts :* permet de cibler la vulnérabilité au niveau des communautés. Rapidité de la passation des contrats et des versements, flexibilité de l'établissement des programmes. Liens satisfaisants avec les actions humanitaires. *Lacunes :* les gouvernements bénéficiaires se plaignent de la charge excessive que fait peser cette forme d'aide sur leurs capacités dans la mesure où ces fonds, de par leur nature, ne transitent pas par le budget. Durée et envergure limitées – uniquement tant que perdurent les conditions d'urgence. Durée maximale de 18 mois en général.

Enveloppe B du Fonds européen de développement (FED) : intègre les interventions de post-urgence afin de faciliter le retrait progressif de l'aide humanitaire. ECHO a un accès direct à 25 % de l'enveloppe B de chaque pays pour les programmes menés dans le cadre des HIP ; le reste des fonds est alloué à EuropeAid, qui peut facilement transférer à ECHO, comme cela a été le cas lors de la crise récente dans la Corne de l'Afrique. *Points forts :* durée plus longue – jusqu'à 36 mois. Des fonds supplémentaires peuvent être transférés de l'enveloppe A si l'établissement de programmes de développement n'est pas encore envisageable. Peut promouvoir les liens favorables à l'établissement de programmes de développement sur le long terme. Une aide peut être apportée aux pays en crises et aux États fragiles. Des enveloppes allouées à des besoins imprévus seront bientôt disponibles au niveau régional. *Lacunes :* les versements par le biais d'EuropeAid peuvent être lents et manquer de flexibilité. Seuls les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique peuvent bénéficier des fonds. Les exigences en termes de cofinancement peuvent être dissuasives pour certains partenaires.

Instrument de coopération au développement : inclut l'aide fournie dans le cadre des programmes géographiques aux systèmes d'après-crise et aux États fragiles, et les programmes thématiques axés sur les risques sous-jacents dans des domaines tels que la sécurité alimentaire, la santé et l'éducation. Programmation par le biais de documents de stratégie nationaux ou thématiques et de plans pluriannuels indicatifs. *Points forts :* permet de faire le lien avec l'établissement de programmes de plus long terme. Fournit souvent des volumes de financement plus élevés pour des thèmes spécifiques. *Lacunes :* l'utilisation des procédures unifiées, notamment les appels d'offres, peut faire obstacle à la rapidité et la flexibilité. Fonds non disponibles pour ECHO.

Instrument de stabilité : inclut le volet court terme de « réponse et préparation aux crises » couvrant la prévention des conflits, la gestion des crises et la consolidation de la paix – notamment l'aide aux institutions publiques et à l'indépendance des médias ; la gouvernance et l'état de droit et les programmes de déminage. L'aide apportée par l'instrument de stabilité est en grande partie un financement à court terme et non programmable, géré par le Service des instruments de politique étrangère de la Commission. Le SEAE établit les programmes du volet à long terme. *Points forts :* peut compléter les travaux sur la vulnérabilité des communautés menés par le biais des autres instruments.

**Note :* les changements proposés aux instruments du développement sont décrits au chapitre 4, encadré 4.1.

Source : www.europa.eu/legislation_summaries/development et entretiens menés avec les agents et les acteurs de l'UE dans le cadre de l'examen par les pairs.

Réduction des risques de catastrophe : une forte volonté politique, mais une approche plus globale est nécessaire

L'UE attache de toute évidence une plus grande importance à la réduction des risques de catastrophe. La Communication sur la réduction des risques de catastrophe (COM, 2009i) propose d'élaborer un cadre stratégique pour les activités de réduction des risques menées par l'UE dans les pays en développement, à travers tant la coopération au développement que l'aide humanitaire, dans le but de contribuer à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo (Nations Unies, 2005a). Sur le plan du développement, ce plus grand intérêt a été suivi par des engagements financiers, visant notamment à intégrer systématiquement la réduction des risques dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, mis en œuvre par le biais du Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement de la Banque mondiale.

Sur le plan humanitaire, ECHO dispose d'une solide expérience de la réduction des risques de catastrophe, un domaine qui bénéficie d'un fort soutien politique et qui fait partie des priorités pour 2012. Toutefois, ECHO pourrait l'intégrer plus efficacement dans ses programmes d'aide humanitaire en améliorant la portée et la flexibilité de sa stratégie. ECHO a été parmi les premiers à adopter le concept de réduction des risques et à concentrer les fonds dans ce domaine – qui représentent aujourd'hui environ 8-10 % de son budget total – via son instrument DIPECHO. Ses partenaires estiment toutefois que les interventions menées dans le cadre de cet instrument sont souvent conduites comme des projets à court terme, et ne sont par conséquent pas toujours les mieux adaptées lorsqu'il s'agit d'assurer une résistance durable face aux risques de catastrophe. Sur le terrain, les programmes humanitaires d'ECHO comportent également des mesures de préparation au niveau des communautés, qu'elles soient menées à petite échelle, par exemple, au Tchad, où elles portent sur la préparation aux épidémies (annexe C), ou à une plus grande échelle, sous la forme d'activités visant à réduire les risques de malnutrition au Sahel. La fusion avec les activités de protection civile pourrait permettre à ECHO de diversifier encore ses activités, car les États membres cherchent de plus en plus à renforcer les capacités des équipes de gestion des catastrophes dans les pays partenaires. Toutefois, les programmes nationaux d'aide humanitaire d'ECHO, ou les stratégies nationales de développement d'EuropeAid ne contiennent pas encore systématiquement de classification des types de catastrophe ou de mesures de réduction des risques.

Les engagements pris récemment au niveau international par la Commissaire Mme Georgieva de financer des stratégies de résilience dans les zones fortement exposées aux risques de catastrophe⁴, qui font suite aux engagements pris dans le cadre du Consensus de l'UE⁵, augmentent encore la visibilité de la réduction des risques. ECHO travaille actuellement à l'élaboration de lignes directrices dans ce domaine majeur. Ce faisant, elle pourrait mettre à profit son expérience pour étudier la meilleure façon d'appliquer des programmes efficaces en matière de résilience, en utilisant tous les instruments à sa disposition. L'intégration de calendriers réalistes et de la flexibilité nécessaire dans les instruments de financement de l'UE concernés devra faire partie des objectifs. Une stratégie de résilience cohérente doit également être intégrée dans les stratégies nationales et régionales. ECHO pourrait également aider les États membres dans leurs efforts dans ce domaine.

Plus qu'un donneur traditionnel – une mobilisation qui se traduit par des programmes, pas seulement des financements

Contraintes budgétaires

L'UE est le principal donneur d'aide humanitaire si l'on tient compte des fonds alloués par l'ensemble des États membres et de ceux dépensés par ECHO (la ventilation du budget d'ECHO est représentée à l'encadré 6.2), mais compte tenu du climat budgétaire actuel, elle devra lutter si elle veut conserver ces volumes. À l'heure actuelle, ECHO utilise l'intégralité des ressources qui lui sont allouées pour répondre à sa part des besoins mondiaux, et a versé plus de 99 % de son budget de base en 2010 (ECHO, 2011). Elle épuise régulièrement la réserve d'aide d'urgence mise de côté chaque année pour faire face aux situations d'urgence imprévues qu'elle ne peut financer à partir de ses lignes budgétaires régulières.

Cependant, et en dépit des besoins considérables, la Commissaire craint qu'il ne soit difficile au Conseil ou au Parlement de décider d'un accroissement prioritaire du budget de base de l'aide humanitaire, et d'augmenter ainsi son niveau annuel qui est actuellement d'environ 1 milliard EUR. Dans ces conditions, si l'UE veut préserver sa fiabilité en tant que donneur d'aide humanitaire sur la scène internationale, elle devra :

- Veiller à ce qu'ECHO conserve au moins un budget de base constant pour l'aide humanitaire et alimentaire dans le prochain cadre financier pluriannuel.
- S'employer à augmenter la réserve d'aide d'urgence et autoriser son report d'une année sur l'autre si elle n'est pas entièrement utilisée au cours d'une année donnée.
- Compléter ces budgets en améliorant l'accès à d'autres réserves, et notamment envisager la possibilité d'accroître l'accès de l'aide humanitaire à l'enveloppe B du FED (au-delà des 25 % auxquels elle a accès actuellement), et/ou en s'efforçant de créer un dispositif flexible similaire dans le cadre du nouvel ICD.

Parvenir à un équilibre entre les résultats et les partenariats

ECHO fait partie des rares donateurs à être doté d'un modèle solide et stratégique pour déterminer les pays et les situations méritant un financement et le montant de celui-ci, fondé sur un vaste corpus de données d'observation. Ses agents ont recours à des outils d'analyse tels que l'évaluation globale des besoins, l'évaluation des crises oubliées et une évaluation améliorée des besoins dans le domaine de l'insécurité alimentaire⁶, associés à des évaluations sur le terrain, pour dégager des données concrètes permettant de déterminer le caractère de gravité de chaque crise, d'évaluer les capacités d'absorption, de veiller à ce que les crises oubliées ne soient pas négligées et de hiérarchiser les orientations des programmes. Les données produites par nombre de ces outils sont publiées chaque année sous format électronique. De même, une évaluation rigoureuse des capacités des partenaires est menée lors de la procédure du contrat-cadre de partenariat, qui procède au contrôle et à l'accréditation des partenaires chargés de l'exécution. De plus en plus d'États membres s'en remettent aujourd'hui à ces instruments pour asseoir leur prise de décision, une évolution qu'il convient d'encourager.

ECHO traduit pour sa part ces données en plans de mise en œuvre humanitaires (HIP), des stratégies avisées applicables aux situations de crises prolongées. Ces

stratégies sont rendues publiques dès lors que leur financement a été arrêté⁷. Ce système gagnerait toutefois à être plus transparent. Vu de l'extérieur, il est impossible de deviner de quelle manière ECHO a utilisé son vaste corpus de données dans sa prise de décision, ni de déterminer comment ces données influent sur la répartition des fonds entre chaque crise, comment elles aident à définir les orientations stratégiques des programmes, ou quel est le lien entre les HIP et la procédure d'appel global (CAP⁸). Si ECHO veut continuer d'apporter la preuve que ses décisions en matière d'aide humanitaire reposent sur sa vaste palette de données probantes et sont conformes aux principes pour l'aide humanitaire (GHD) que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance à l'égard des pressions politiques, elle pourrait trouver utile de rendre ces liens plus transparents.

Les plans de mise en œuvre de l'aide humanitaire d'ECHO sont clairement centrés sur l'obtention des résultats que souhaite obtenir la DG, ce qui se fait parfois au détriment de la création de partenariats stratégiques avec la communauté humanitaire. Les plans de mise en œuvre sont financés dans le cadre de décisions globales, une innovation récente (2011) qui a permis d'alléger la charge administrative associée à la pratique antérieure des décisions par pays, de renforcer la prévisibilité pour les partenaires, et d'améliorer l'accès aux fonds d'ECHO pour les acteurs plus modestes. En tant qu'instruments, les plans de mise en œuvre visent des résultats clairement définis sur une base annuelle, en coopération avec des partenaires sélectionnés dans le cadre d'une procédure qui s'apparente dans les faits à un appel à propositions annuel. Par sa nature même, cette procédure induit un financement préaffecté, à court terme et reposant sur des projets, et attribue aux partenaires un rôle qui se rapproche davantage de celui de partenaire d'exécution, selon le concept utilisé par certains organismes des Nations Unies, que de celui d'entité indépendante dotée de ses propres stratégies et objectifs. L'équipe chargée de l'examen par les pairs a en effet signalé la ressemblance frappante entre les commentaires formulés par de nombreux partenaires à propos d'ECHO et ceux que formulent souvent les ONG à l'égard de leurs partenariats d'exécution avec les organismes des Nations Unies. Au nombre des principaux obstacles à l'établissement de partenariats plus stratégiques figurent :

- Une prévisibilité à moyen terme – ECHO ne fournit pas de financements pluriannuels à ses partenaires, car son système repose sur des cycles de planification annuels. Or, de nombreuses crises dans lesquelles ECHO intervient continuent d'avoir une dimension humanitaire à moyen terme et il devrait être possible à la direction d'annoncer des financements à titre indicatif, même s'ils n'ont aucun caractère contraignant.
- La rapidité – l'approbation des propositions prend actuellement en moyenne trois mois (la Commissaire a récemment réaffirmé son engagement de réduire cette durée à trois semaines⁹), ce qui retarde l'acheminement de l'aide aux populations dans le besoin, et oblige les partenaires à produire les résultats escomptés dans des délais réduits.
- Le poids du respect des obligations et exigences administratives (voir la section 6.5) – il contraint les partenaires et les agents d'ECHO à consacrer leur temps et leurs ressources aux exigences de mise en conformité, ce qui réduit d'autant l'espace alloué à la réflexion stratégique et à l'analyse, et limite la flexibilité des programmes dans des environnements de crise instables.

- La pression accrue exercée sur les partenaires pour qu'ils se constituent en consortiums pour répondre aux appels à propositions – une évolution qui ne fait qu'accroître le transfert des risques et de la charge administrative aux partenaires.
- L'impression que l'accent est mis sur le suivi des moyens mis en œuvre et des opérations au jour le jour, plutôt que sur les résultats – une façon de fonctionner qui, bien que probablement adaptée avec les partenaires qui n'ont que des capacités limitées, s'avère moins utile avec les partenaires plus professionnels, avec lesquels une approche plus stratégique et différenciée pourrait être appliquée.

Toutes ces questions pourraient être abordées dans le nouveau contrat-cadre de partenariat prévu pour 2013.

Un mécanisme global de réponse rapide, mais les versements n'interviennent pas toujours à temps

De nouvelles procédures ont accru l'accès d'ECHO à des fonds destinés aux situations d'urgence nouvelles ou qui se dégradent, mais il n'existe aucune mesure particulière pour garantir que ces fonds parviennent aux partenaires à temps et de manière flexible. En 2010, ECHO a mis en place de nouvelles procédures pour les décisions globales d'urgence en cas d'épidémies, de catastrophes de faible ampleur et d'interventions par le biais de la famille de la Croix-Rouge, en plus des 15 % du budget de base qui sont mis de côté chaque année pour les interventions en réponse à d'autres urgences. Cette réserve de financement, à laquelle ECHO a accès plus rapidement en cas d'urgence, peut être complétée, si nécessaire, par la ligne budgétaire de la réserve d'aide d'urgence, sous réserve d'approbation du Conseil et du Parlement.

Il n'en demeure pas moins que les partenaires doivent toujours se conformer aux mêmes obligations administratives et remplir les mêmes formulaires fastidieux pour avoir accès aux fonds alloués aux programmes d'urgence. Si les décisions sont souvent prises plus rapidement dans un contexte d'urgence, les charges qui pèsent sur les partenaires restent les mêmes, à la différence qu'ils doivent y faire face dans des délais plus serrés, et dans un environnement d'exécution plus flou et plus risqué. ECHO pourrait remédier à ce problème en militant en faveur de l'adoption de procédures de réponse rapide simplifiées et distinctes, ou en recherchant d'autres modalités de financement de ses opérations d'urgence – notamment en procédant à la mise en place préalable de fonds auprès de partenaires sélectionnés. Plusieurs États membres ont aujourd'hui recours à cette méthode, qui donne des résultats satisfaisants.

Les interventions au titre de la protection civile¹⁰ font à présent davantage partie intégrante de l'ensemble des instruments dont dispose l'UE pour répondre aux crises, et dans ce domaine ECHO devrait continuer de jouer un rôle essentiel en renforçant la cohérence des politiques des États membres. Ces interventions consistent :

dans le déploiement d'équipes pleinement opérationnelles, ou « modules », préparées par un ou plusieurs États membres, qui sont formées et qui interviennent conformément aux principes internationaux en vigueur dans leur domaine d'expertise technique¹¹.

la fourniture d'aide en nature par les États membres, avec l'aide des subventions aux transports financées par l'UE.

La coordination des interventions au titre de la protection civile est opérée au niveau de l'UE par le biais du Centre de suivi et d'information (MIC), qui facilite la circulation

d'informations et fait office de plateforme de communication. ECHO a annoncé qu'elle envisageait sa fusion avec la cellule de crise humanitaire. Cette mesure irait dans le bon sens en ce qu'elle permettrait d'améliorer la cohérence entre ces deux systèmes d'intervention. Une autre mesure utile consisterait à examiner l'avantage comparatif de l'UE en matière de fourniture d'aide en nature. Cet examen pourrait aboutir à l'établissement de critères valables dans toute la zone de l'UE destinés à faciliter la prise de décision relative à l'aide en nature, de manière à ce que ce type d'aide constitue toujours la réponse la plus efficace et la plus adaptée aux besoins sur le terrain.

Promouvoir les questions humanitaires au sein de la Commission, avec les États membres et sur le terrain

Les changements structurels intervenus récemment au niveau de l'environnement stratégique et opérationnel de l'UE ont contribué à améliorer la visibilité des questions humanitaires. Toutefois, ce nouvel environnement n'est pas exempt de risques, même s'il offre de nouvelles opportunités d'accroître la cohérence de l'action, aussi bien au sein de la Commission qu'avec les États membres :

- La nomination d'un Commissaire chargé spécifiquement de la gestion des crises et les nouvelles compétences dont le Traité de Lisbonne dote la Commission marquent une évolution encourageante, qui permet à l'UE de faire progresser et de préserver le programme d'action en matière d'aide humanitaire.
- Les relations avec le nouveau Service européen pour l'action extérieure, qui sont une source de préoccupations pour de nombreux acteurs de la communauté humanitaire, ne semblent pas avoir entamé l'indépendance de la prise de décision. Tout risque n'est cependant pas écarté dans ce domaine ; ECHO pourrait s'employer à le limiter en faisant encore mieux connaître les principes et les enjeux humanitaires au sein du SEAE.
- Les opportunités d'une plus grande cohérence des programmes entre ECHO, EuropeAid et le SEAE ne sont pas toujours saisies, en particulier sur le terrain. Certes, les agents d'ECHO, d'EuropeAid et du SEAE travaillent parfois dans les mêmes locaux, mais leur collaboration se limite au partage des ressources administratives et logistiques. Dans certains pays, des agents se concertent à titre individuel et de manière informelle lors de l'analyse du contexte national et de la conception des programmes (voir l'exemple du Tchad à l'annexe C). Il n'existe toutefois aucun processus formel visant à promouvoir systématiquement les analyses conjointes, à veiller à ce que les questions humanitaires soient reprises dans les stratégies nationales de développement, ou à garantir que les programmes humanitaires n'aillent pas à l'encontre des activités de développement qui seront menées ultérieurement. Il est nécessaire de renforcer la coordination et la cohérence pour faire avancer le programme d'action relatif aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement.

Promouvoir une action humanitaire cohérente à l'échelle de l'UE

Les structures sont à présent en place pour promouvoir une action humanitaire cohérente entre la Commission et les États membres, mais l'action humanitaire demeure une « compétence partagée »¹². ECHO pourrait toutefois œuvrer davantage en faveur de

la cohérence, dans les limites de l'approche prudente qu'elle adopte à juste titre dans ce domaine. Le Traité de Lisbonne stipule que les actions humanitaires de l'Union et des États membres « se complètent et se renforcent mutuellement »¹³, un principe qu'énonce également le Consensus européen sur l'aide humanitaire (UE, 2007c).

Dans cette optique, un groupe de travail sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), rassemblant les États membres, a été créé en janvier 2009. Il constitue une enceinte utile propice à l'amélioration et à l'intensification de l'aide humanitaire avec et entre les États membres. Dans les faits toutefois, le rôle de la Commission se limite à la coordination des différents points de vue échangés par le biais du COHAFA, ce qui explique la lenteur des progrès accomplis pour l'heure en matière de cohérence, ainsi que le confirme l'examen à mi-parcours du Consensus. La Commission s'emploie davantage à instaurer la confiance entre les différents acteurs du COHAFA, en mettant en place des initiatives telles que le réseau conjoint sur les évaluations, et en faisant mieux connaître les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Cette stratégie contraste fortement avec celle suivie par les acteurs européens du volet de la protection civile, un domaine dans lequel ECHO intervient de manière beaucoup plus directive. Si l'équipe chargée de l'examen par les pairs est prête à reconnaître que l'approche précautionneuse adoptée par la Commission permettra d'accomplir des progrès plus durables en matière de cohérence de l'action humanitaire à moyen terme, elle estime également que la Commission pourrait adopter une position plus offensive dans les domaines suivants, cités par différents acteurs au cours des entretiens menés dans le cadre du présent examen :

- Promouvoir davantage le rôle d'ECHO en tant que prestataire de services des États membres, pour ce qui est notamment de la fourniture de conseils sur les politiques à mener, d'orientations et d'apprentissage sur les secteurs et de mise en commun de sa base de données hors pair permettant d'étayer la prise de décision concernant l'aide humanitaire.
- Aider les États membres à hiérarchiser les interventions complémentaires lors des crises dans lesquelles ECHO intervient et où la plupart des États membres ne disposent d'aucun agent sur le terrain, ce qui fait d'ECHO la principale source d'informations.
- Promouvoir l'harmonisation des messages adressés aux instances dirigeantes des organismes des Nations Unies, et de ceux relatifs à des questions de sensibilisation importantes, telles que la coordination et l'espace humanitaire.

Prôner une définition claire du rôle des militaires

Bon nombre d'États membres ont rencontré des difficultés pour définir précisément le rôle des forces militaires dans les interventions humanitaires, et la Commission doit continuer à s'engager activement sur ce sujet. Certains États membres sont tentés de déployer des moyens militaires pour intervenir sur des crises majeures dans les pays voisins. La Commission, et notamment la Commissaire, ont utilement préconisé que les États membres continuent de respecter les lignes directrices internationales dérivées des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD)¹⁴ relatives à cette question. Dans certains États membres, cette recommandation est particulièrement utile pour contrebalancer les lourdes pressions exercées par de puissants ministres de la défense. La récente crise en Lybie constitue un exemple de bonne pratique qui pourrait servir à orienter la future coopération civilo-militaire européenne. La décision du Conseil qui

fournit un cadre juridique à l'opération en Libye précise que tout recours à des moyens militaires à l'appui d'opérations d'aide humanitaire est subordonné à une demande d'aide de l'OCHA. L'OCHA n'a jamais fait de demande et la décision du Conseil a été respectée par tous les États membres.

Préserver des relations de travail claires et constructives

La forte présence sur le terrain d'ECHO, sa connaissance des réalités du terrain et des enjeux opérationnels sont extrêmement appréciés par les partenaires. Actuellement, plus de 450 agents sont déployés sur place dans une quarantaine de bureaux et bénéficient du soutien de plus de 300 personnes à Bruxelles. Les membres des équipes sur le terrain sont sélectionnés pour leur expertise technique de l'aide humanitaire – un critère qui peut sembler évident mais qui n'est pas toujours exigé par les donateurs. Ils sont secondés par des experts sectoriels et des équipes régionales, qui peuvent se déployer rapidement sur place en cas de crise ou apporter leur aide dans des circonstances particulières. Au Tchad, par exemple, de nombreuses missions de soutien ont eu lieu sur des crises de dimension régionale – notamment lors de l'éclatement de la crise libyenne – et pour lutter contre la malnutrition dans la région sahélienne (annexe C). Les personnels sur le terrain, les équipes régionales et les responsables des unités géographiques à Bruxelles semblent entretenir de bonnes relations de travail, probablement grâce aux efforts d'ECHO qui s'emploie à dispenser des formations communes (y compris pour les personnels locaux), à favoriser des missions de soutien régulières et à permettre à tous les expatriés sur le terrain de se rendre ensemble une fois par an à Bruxelles. Le seul inconvénient réside dans la tentation, pour ces équipes hautement qualifiées, de se montrer parfois trop intrusives dans les décisions opérationnelles des partenaires (selon les témoignages de certains d'entre eux). Les agents d'ECHO doivent trouver un juste milieu entre veiller à la qualité des programmes des partenaires et laisser agir ces derniers. Mettre davantage l'accent sur l'évaluation et la gestion des risques liés aux programmes (voir chapitre 6.5) pourrait contribuer à préserver ce subtil équilibre.

Gérer les autres enjeux opérationnels

À la suite des changements induits par le Traité de Lisbonne, plusieurs questions restent à résoudre dans le domaine des ressources humaines et de la gestion :

- Le Traité de Lisbonne prévoit l'établissement d'un corps volontaire d'aide humanitaire. Cette proposition peut sembler contradictoire avec les préconisations en faveur d'une concentration et d'une professionnalisation du secteur, et pourrait en outre compliquer la gestion de la sécurité dans les contextes de crise¹⁵. Une loi est prévue pour 2012. Dans l'intervalle, les initiatives pilotes menées pour concevoir ce corps de volontaires comporteront des travaux sur la définition du cadre de direction des organisations partenaires. Ce peut être une façon intelligente d'aborder cette préconisation difficile du Traité. Quelle que soit la forme du futur corps de volontaires, ECHO doit veiller à ce qu'il apporte une réelle valeur ajoutée à l'intervention humanitaire.
- Le rapprochement de l'organisation humanitaire et de la fonction de protection civile n'est pas encore achevé. Il faut définir explicitement comment ces deux groupes travailleront ensemble pour assurer la complémentarité de leur intervention (au-delà de la fusion de leurs cellules de crise). Il faudra par ailleurs veiller à leur

rapprochement physique, les deux groupes occupant pour l'heure des locaux distincts.

- Comme beaucoup d'autres organismes donateurs, ECHO rencontre des difficultés pour recruter des personnes compétentes acceptant de travailler dans des pays inhospitaliers. D'autres donateurs proposent des avantages incitatifs pour ces postes (congés supplémentaires, progression de carrière accélérée, et/ou promesse ferme de transfert ultérieur dans un environnement moins difficile) ; ECHO pourrait envisager de prendre des mesures similaires. Permettre aux meilleurs talents locaux de bénéficier d'une promotion en devenant expatriés dans un autre pays pourrait également être utile, mais cette solution se heurte à d'importants obstacles au regard des règles actuelles d'ECHO¹⁶.

Nécessité de rationaliser les procédures lourdes pour améliorer la programmation

Les lourdes procédures de l'aide humanitaire continuent de poser des problèmes tant aux partenaires qu'aux agents dont le temps et les ressources sont axés sur le respect des obligations qui leur sont faites, ce qui laisse peu de place à la réflexion stratégique et à l'analyse. Le règlement financier et les règles d'exécution des activités de l'UE ont donné lieu à une pléthore de règles et de procédures, à des boîtes à outils, à des fiches, à des lignes directrices et à un formulaire type (unique). Les règles sont si nombreuses qu'ECHO a dû organiser une formation spéciale à l'intention de ses partenaires et mettre en place un service d'aide spécifique. Au total, le niveau de contrôle imposé aux partenaires est beaucoup plus élevé que celui exigé par les États membres et il est dûment vérifié par les auditeurs, répondant à des demandes de contrôle du Conseil et de la Commission budgétaire du Parlement. S'il importe de conserver une approche rigoureuse de la notification et de la reddition de comptes, les parties prenantes – agents, partenaires et auditeurs – admettent que le poids actuel du respect des obligations est coûteux (nécessité de faire appel à des agents supplémentaires) et a probablement un effet négatif sur l'efficacité des programmes. L'équipe chargée de l'examen comprend la réticence d'ECHO à demander de nouvelles dérogations aux règles habituelles, qui risquent de provoquer le retrait de concessions durement gagnées en faveur d'un accroissement de la flexibilité. Cependant, l'équipe a été informée de quelques domaines où ECHO pourrait peut-être marquer quelques progrès dans le sens de la simplification et de la rationalisation :

- Le chevauchement des procédures entre les processus d'audit et de règlement, qui entraîne souvent un surcroît d'obligations pour les partenaires, pourrait être révisé et les doubles emplois manifestes pourraient être supprimés.
- Les complications imprévues de l'application en ligne APPEL pour l'échange d'informations sur les dons entre ECHO et ses partenaires — par exemple, accès difficile à Internet dans de nombreux bureaux locaux et manque de souplesse des formats et des champs de données — pourraient être recensées et traitées, ou bien APPEL pourrait être applicable uniquement dans le cas de certains types de partenaires ou d'actions.
- Adopter une approche de la gestion des risques¹⁷ qui identifie clairement les risques dus au contexte, au programme et aux institutions inhérents aux opérations d'ECHO, pourrait être une première étape utile dans le sens de l'adoption d'une approche

différenciée du suivi et de la conformité, en suivant plus étroitement les partenaires et les opérations à haut risque et en conservant une relation plus stratégique avec les partenaires qui présentent moins de risques.

Les exigences en matière de visibilité sont aussi une source de tension entre ECHO et ses partenaires. Elles pourraient être révisées — en particulier compte tenu de leur impact sur les principes humanitaires de base tels que l'indépendance de l'aide humanitaire par rapport aux objectifs politiques, économiques, militaires ou autres. Par exemple, ECHO a le même logo que des acteurs jugés moins neutres – notamment l'EUFOR et les observateurs électoraux européens. Pourtant, ECHO a besoin de ce logo pour jouer un rôle de premier plan dans tous les projets partenaires, sauf si une dérogation a été octroyée. ECHO aurait intérêt à chercher un moyen plus approprié – voire moins coûteux – de diffuser ses travaux et les résultats obtenus auprès des contribuables européens, de manière à ne pas compromettre son indépendance et à éviter que l'aide humanitaire de l'UE soit considérée comme un outil de politique étrangère. À tout le moins, ECHO devrait envisager l'adoption d'un nouveau logo.

ECHO est considéré comme une institution qui apprend. Toutes les évaluations donnent lieu à des documents publics et sont accessibles sur Internet et par le réseau ALNAP de la communauté humanitaire. Ils sont aussi systématiquement présentés aux États membres et à EuropeAid. Le programme des évaluations est approuvé au sein du groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » et comprend des études thématiques et des contributions individuelles. Les équipes chargées de la protection civile entreprennent des exercices systématiques visant à dégager des enseignements de chaque déploiement et font connaître leurs conclusions. D'autres donateurs pourraient tirer profit de cette approche.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'UE devrait continuer de fournir un volume suffisant de crédits budgétaires de base pour la programmation de l'aide humanitaire. Compte tenu du caractère imprévisible des besoins en matière d'aide humanitaire, permettre à ECHO d'avoir davantage accès aux réserves, y compris aux réserves qui relèvent des instruments de coopération pour le développement.
- ECHO, EuropeAid et le SEAE devraient collaborer pour traduire dans un cadre opérationnel la volonté politique d'amélioration de l'aide à la transition et aux situations de fragilité, notamment mener une action de lobbying pour obtenir des instruments financiers suffisamment souples et rapidement mobilisables, élaborer des cadres conjoints d'analyse et de planification, fournir des orientations opérationnelles pour travailler avec l'ensemble des secteurs de la Commission et s'engager à fournir des ressources humaines suffisamment qualifiées aux Délégations et bureaux sur le terrain opérant dans des environnements de transition.
- De la même façon, EuropeAid, ECHO et le SEAE devraient travailler de concert pour mettre en œuvre les engagements politiques sur la résilience en élaborant des instruments, des orientations opérationnelles et une programmation appropriés.
- L'UE devrait élaborer un plan pour achever la fusion des opérations de protection civile au sein d'ECHO, notamment (i) élaborer des lignes directrices pour assurer la complémentarité entre la protection civile et les opérations d'aide humanitaire ; et

- (ii) prendre des mesures pour surmonter les obstacles dus à la séparation physique des deux équipes.
- ECHO, avec l'aide de la Commissaire, devrait s'employer à alléger la charge des obligations imposées aux partenaires et aux agents. Parmi les problèmes prioritaires figurent la réduction des retards dans l'approbation des projets des partenaires, l'élaboration d'un projet différencié pour suivre la mise en conformité fondée sur le profil de risque de chaque don, limiter les consortiums d'ONG aux domaines où ceux-ci apportent une nette valeur ajoutée, revoir les options de mise en place d'un mécanisme de réponse rapide pour les partenaires importants et aligner les procédures d'audit et de règlement.
 - Les membres du groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » devraient continuer de travailler ensemble pour assurer la mise en œuvre du Consensus de l'UE sur l'aide humanitaire, notamment en échangeant des orientations et les enseignements tirés de l'expérience, et en harmonisant les messages de sensibilisation à adresser aux conseils d'administration des agences de l'ONU et autres acteurs importants.

Notes

1. Mme Kristalina Georgieva, nommée en janvier 2010.
2. Des informations supplémentaires sur la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, ainsi que la liste de ses signataires sont disponibles sur : oe.cd/ND.
3. Définition issue du système d'appel à candidatures d'experts individuels : webgate.ec.europa.eu/dispo-extranet/CANDIDATES/, consulté le 17 janvier 2012.
4. La Commissaire européenne à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réaction aux crises, Mme Kristalina Georgieva, a déclaré en septembre 2011 : « Voici une initiative vitale au moment où nous devons faire face à une tragique crise humanitaire dans la Corne de l'Afrique. Le renforcement de la résilience va permettre aux pays vulnérables de résister non seulement aux catastrophes imprévues, mais aussi de faire face aux cycles et situations défavorables. La Commission européenne s'engage à consacrer de 8 % à 10 % de son budget humanitaire à la réduction des risques et à la résilience ».
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/JAPANEXTN/0,,contentMDK:23010752~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:273812,00.html>, consulté le 17 janvier 2012.
5. Voir en particulier la section 5.1 : Réduction des risques et de la vulnérabilité grâce à une meilleure préparation.
6. Des informations supplémentaires et des notes méthodologiques sur ces instruments, ainsi que les résultats pour l'année en cours et les années précédentes, sont disponibles à l'adresse suivante : ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm, consultée le 17 janvier 2012.
7. Les HIP en vigueur peuvent être consultés à l'adresse suivante : ec.europa.eu/echo/funding/decisions_2012_en.htm, consultée le 17 janvier 2012.

8. La CAP désigne la procédure d'appel global. Conformément au principe 14 des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, les donateurs – dont l'UE – se sont engagés à « répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies... ».
9. Discours d'ouverture de Mme Kristalina Georgieva lors de la Conférence annuelle des partenaires d'ECHO « Aidons les gens ensemble », qui s'est tenue à Bruxelles le 18 octobre 2011, accessible à l'adresse suivante : europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/757&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.
10. Le présent examen par les pairs ne porte que sur les interventions menées au titre de la protection civile à l'extérieur de l'Union européenne.
11. Le Conseil a établi treize modules de protection civile qui concernent : la capacité de pompage et la purification de l'eau, les moyens de lutte aérienne contre le feu (avions et hélicoptères), les opérations de recherche et de sauvetage en milieu urbain (à moyenne et grande échelles), l'assistance médicale et l'évacuation sanitaire (postes médicaux avancés, hôpitaux de campagne, évacuation aérienne), les abris temporaires d'urgence, la détection et l'échantillonnage dans les domaines chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN), et les recherches et le sauvetage en situation de risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques. Voir ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/modules.htm, consulté le 17 janvier 2012.
12. L'article 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, 2010) définit les compétences partagées de la manière suivante : l'UE et les États membres peuvent adopter des actes juridiquement contraignants dans ces domaines. Toutefois, les États membres peuvent exercer leur compétence uniquement dans la mesure où l'Union n'a pas exercé, ou a décidé de ne pas exercer, la sienne.
13. Article 214(1) du TFUE 214(1) : « Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement ». (TFUE, 2010 ; souligné par l'auteur).
14. Les lignes directrices adoptées à Oslo en 1994 (révisées en 2006) et les lignes directrices de 2003 sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en soutien des activités humanitaires des Nations Unies dans le cas d'urgence complexe (lignes directrices MDCA).
15. D'autres commentaires sont consultables dans le Rapport concernant l'établissement d'un Corps volontaire d'Aide humanitaire européen (Prolog Consult, 2006).
16. Selon les règles actuelles, tous les candidats doivent « disposer d'au minimum trois années d'expérience professionnelle de l'aide humanitaire et au minimum deux ans d'expérience correspondante dans les domaines d'expertise choisis, acquise en dehors de l'Union européenne et des autres pays industrialisés, à l'exclusion du pays d'origine ». ec.europa.eu/echo/files/jobs/individual_experts_call_en.pdf.
17. Par exemple, en utilisant la norme ISO : ISO 31000:2009, voir www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43170.

Annexe A

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2007

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
<p>Orientations stratégiques</p>	<p>Dans la mise en œuvre du Consensus européen, la Commission doit préserver l'intégrité de son programme d'action à l'appui du développement et mettre l'accent sur les résultats. Dans cette optique, des stratégies opérationnelles plus cohérentes contribueraient à garantir une totale prise en compte de l'objectif d'éradication de la pauvreté, des OMD et des questions transversales, notamment l'égalité des sexes, la protection de l'environnement et la lutte contre le VIH/sida.</p>	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>Les institutions de l'UE ont préservé l'intégrité de leur programme d'action à l'appui du développement et mis l'accent sur la réduction de la pauvreté et sur les OMD (ex. : Traité de Lisbonne, initiative OMD, projet de programme pour le changement).</p> <p>La gestion axée sur les résultats n'est pas encore pleinement déployée dans le cadre du programme, les résultats à court terme et la visibilité étant privilégiés. La Commission met tout en œuvre pour intégrer les questions transversales, et a réalisé des progrès notables en matière d'égalité des sexes. Toutefois la stratégie prévoyant l'intégration des questions d'environnement et de changement climatique n'est pas encore en place.</p>
	<p>Les États membres et le Parlement seront aussi conduits à revoir, dans un souci de rationalisation, les différents niveaux auxquels ils exercent un contrôle sur les activités de développement afin de permettre à la Commission d'améliorer encore son efficacité et sa performance. La supervision devrait être organisée de telle façon qu'elle se concentre sur les orientations stratégiques, que la rationalisation en soit favorisée et qu'elle ne s'immisce pas dans la gestion au jour le jour des opérations de la Commission.</p>	<p><i>Pas mis en œuvre (recommandation à l'intention des États membres et du Parlement)</i></p> <p>Le programme de coopération pour le développement est examiné de près par le Conseil et par le Parlement européen. Comme préconisé en 2007, cette supervision pourrait être organisée de telle façon qu'elle ne se limite pas à contrôler les moyens mis en œuvre au regard des réalisations, mais se concentre davantage sur les orientations stratégiques, et sur les résultats attendus. La supervision scrupuleuse qui est effectuée actuellement s'immisce dans la gestion au jour le jour du programme et freine son efficacité sur le terrain (retards, absence de flexibilité pour répondre aux besoins émergents, procédures chronophages).</p>
	<p>La Commission est encouragée à intensifier les consultations avec les partenaires de la société civile, à Bruxelles et sur le terrain, en organisant des réunions mieux structurées autour de questions relatives à la ligne de conduite à adopter, à la programmation stratégique et à l'efficacité de l'aide. Elle devrait aussi s'interroger sur les moyens de mieux adapter ses procédures d'attribution des contrats aux capacités, souvent limitées, des organisations de la société civile.</p>	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>La Commission a pris des mesures positives pour développer et structurer le dialogue avec les organisations de la société civile, comme l'atteste le lancement, en mars 2010, du processus de « dialogue structuré ».</p> <p>Même si elle envisage de s'engager davantage dans le renforcement des capacités de la société civile, la lourdeur de ses procédures administratives réduit l'accès aux financements des organisations de la société civile locales.</p>

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
Au-delà de l'aide, le développement	Les évaluations bisannuelles doivent être mises à profit pour déterminer un plan d'action pour l'avancement du programme de travail qui a été défini dans le domaine de la cohérence des politiques au service de développement, de façon à : i) garantir la répartition la plus efficace des ressources ; ii) faciliter un suivi au plus près des progrès ; et iii) favoriser la correction des incohérences et le renforcement des synergies entre politiques ayant des effets divergents.	<p><i>Mis en œuvre</i></p> <p>La Commission a élaboré un programme de travail pour 2010-2013. S'inspirant des conclusions des rapports sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), ce programme met l'accent sur cinq enjeux mondiaux afin d'orienter plus directement les efforts opérationnels sur les résultats. Les synergies ont été renforcées et les incohérences ont été corrigées dans plusieurs domaines d'action importants (ex. : les échanges).</p>
	La Commission et les États membres devraient rechercher de meilleurs moyens d'assurer réellement l'intégration des problèmes de cohérence dans le processus décisionnel, compte tenu de leurs compétences respectives.	<p><i>Partiellement mis en œuvre (recommandation à l'intention des États membres)</i></p> <p>La Commission a progressé dans la mise au point de mécanismes permettant de mieux intégrer la CPD dans le processus décisionnel. Plus spécifiquement, l'évaluation d'impact <i>ex ante</i> comporte désormais une dimension externe. Toutefois, elle n'est pas encore utilisée à la hauteur de son potentiel.</p>
	La Commission devrait tirer parti du plan d'action et de l'amélioration des communications pour renforcer encore la coordination entre services. Au niveau du terrain, les objectifs communs devraient donner lieu à l'établissement de positions concernant tel thème ou pays, ce qui faciliterait la communication et la coordination, à la fois avec les services centraux et entre les membres de l'UE et les délégations locales. Cela pourrait nécessiter un renforcement des moyens mis à la disposition des délégations les plus importantes pour participer au dialogue.	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>À Bruxelles, EuropeAid recourt régulièrement au groupe inter-service sur la CPD, créé en 2006 pour favoriser l'intégration d'une dimension « développement » dans les politiques intérieures et étrangères.</p> <p>Dans les pays partenaires, la Commission a accordé une importance accrue à la cohérence des politiques au service du développement dans les processus d'élaboration des programmes et de notification. Toutefois le degré de sensibilisation à la cohérence des politiques de développement reste inégal parmi les délégations de l'UE, et il n'existe aucune approche stratégique de consultation des délégations sur ces questions. Un suivi plus systématique des questions de cohérence sur le terrain est aujourd'hui possible, puisque le mandat de chaque chef de délégation comporte désormais un volet consacré à la CPD.</p>
	L'attention grandissante prêtée par la Commission aux approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration de la CPD pourrait contribuer à rehausser l'efficacité de la coordination des politiques dans certains domaines auxquels un intérêt particulier a été porté dans le cadre du présent examen, à savoir la gouvernance démocratique; les États fragiles et la réforme des systèmes de sécurité; renforcement de la coordination au niveau des instruments concernant la	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>La Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-présidente, assistée du Service européen pour l'action extérieure, devrait contribuer à garantir la cohérence des politiques extérieures de l'UE. Leur mandat leur permet de mettre en œuvre des approches renforcées à l'échelle de l'UE. Cela implique une vision commune et des liens explicites entre les parties prenantes (États membres et institutions de l'UE).</p> <p>Pour ce qui concerne les États fragiles, l'UE doit</p>

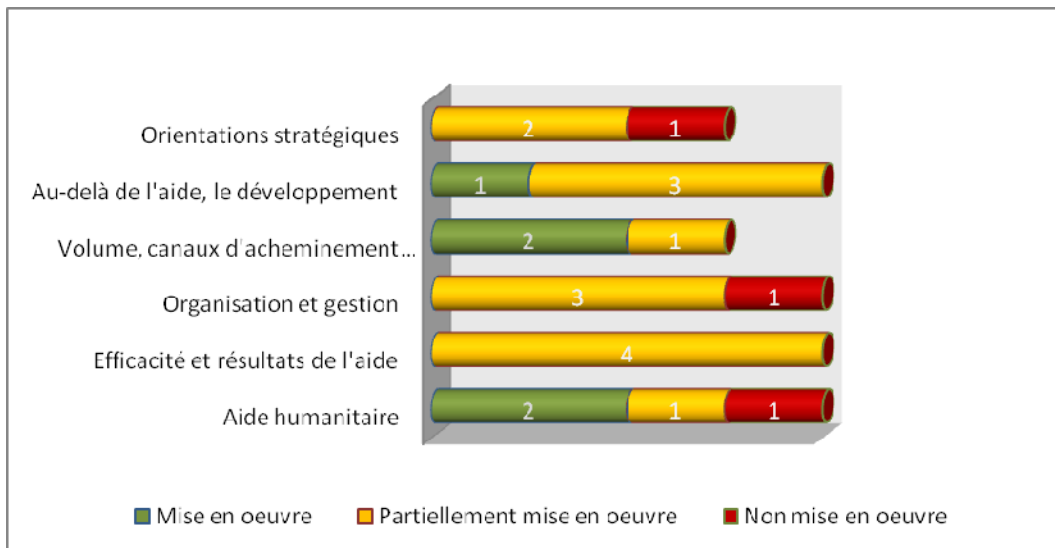
Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
	sécurité et la défense et meilleure intégration des missions sur le terrain) et la problématique homme-femme.	encore finaliser son plan d'action sur la sécurité, la fragilité et le développement. La mise en œuvre de ce plan garantirait le renforcement mutuel des objectifs européens dans le domaine du développement, de la construction de la paix et de la sécurité internationale.
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide	La Communauté doit rester une force mobilisatrice qui suit et encourage les progrès vers les objectifs convenus d'accroissement de l'APD au niveau de l'Union européenne.	<i>Mis en œuvre</i> L'UE est restée une force mobilisatrice qui a su inciter les États membres à respecter leurs engagements. En s'appuyant sur les rapports annuels relatifs au financement du développement, elle a régulièrement recensé les difficultés soulevées et proposé des solutions pour les résoudre.
	La Commission est encouragée à s'employer avec les États membres à préciser les rôles respectifs au niveau des pays et à définir les priorités sectorielles de son aide de manière à ne pas trop s'éparpiller en tant qu'organisme donneur. Étant donné la priorité qu'elle accorde à l'éradication de la pauvreté, la Commission devrait expliciter comment elle intègre cet objectif dans ses stratégies opérationnelles, pour l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres notamment, et rechercher en parallèle des moyens d'accroître son aide aux pays à faible revenu.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> La Commission s'est engagée de façon proactive avec les États membres dans la mise en œuvre du <i>Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement</i> et de l' <i>Initiative de mise en œuvre accélérée de la division du travail</i> . Malgré des résultats mitigés, les évaluations font dans l'ensemble apparaître des progrès dans la réduction du nombre de domaines d'action des États membres de l'UE dans chaque pays. L'approche différenciée proposée dans le programme pour le changement de l'UE permet d'augmenter l'aide apportée aux pays à faible revenu. La mise à jour de la stratégie de 2003 sur le secteur privé contribuerait à démontrer que les institutions de l'UE privilégient un modèle de croissance économique solidaire propice à une réduction de la pauvreté.
	La Commission a besoin de cadres plus explicites pour régir sa collaboration avec les institutions multilatérales et elle doit mieux définir son rôle par rapport aux États membres. Elle doit continuer de renforcer ses relations avec les principales instances multilatérales.	<i>Mis en œuvre</i> La Commission a continué à renforcer ses relations stratégiques avec les organisations multilatérales, et notamment avec les institutions financières internationales. Un nouvel accord-cadre a été signé avec la Banque mondiale en 2009, et un groupe d'étude spécifique a été mis en place au sein d'EuropeAid afin de renforcer le dialogue, promouvoir les actions conjointes et élaborer des positions communes.
Organisation et gestion	La Commission doit continuer de simplifier les procédures, décentraliser davantage encore les responsabilités et mettre à la disposition des délégations des moyens suffisants (effectifs et compétences) pour leur permettre de s'acquitter de leur tâche, y compris s'agissant du rôle « fédérateur » de la Communauté.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Il y a toujours urgence à simplifier davantage les procédures. Toutefois, la Commission a progressé en la matière et a fait des propositions pour aller encore plus loin dans la simplification. La décentralisation des responsabilités n'a pas progressé depuis le dernier examen, mais le processus a été renforcé.

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
	La Commission devrait envisager de créer à Bruxelles une fonction de gestion du personnel spécialisé dans les questions de développement qui s'occuperait de planifier l'affectation de tous les agents travaillant dans ce domaine.	<p><i>Pas mis en œuvre</i></p> <p>La Commission a déclaré qu'elle n'acceptait pas cette recommandation. Elle a toutefois constitué deux équipes chargées de la gestion du personnel (une pour le personnel sur le terrain, l'autre pour les agents des services centraux).</p>
	La Commission devrait donner aux délégations sur le terrain plus d'influence sur la définition des priorités et l'application des programmes thématiques au niveau des pays. La Communauté doit poursuivre l'uniformisation des règles et procédures applicables aux principaux instruments financiers à mesure que des possibilités se présentent et se garder de multiplier les lignes budgétaires se rapportant au développement.	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>Le transfert de compétences est un succès ; toutefois les délégations de l'UE n'exercent pas encore une forte influence sur l'élaboration des lignes budgétaires thématiques ou régionales, qui sont arrêtées à Bruxelles.</p> <p>En ramenant de 35 à 10 le nombre d'instruments financiers en 2007, la Commission a considérablement simplifié son cadre financier. Toutefois, les institutions de l'UE reconnaissent qu'elles peuvent aller plus loin dans la simplification et la rationalisation de leurs procédures. Selon elles, cette simplification sera effective dans les nouveaux instruments du cadre financier pour 2014-2020.</p>
	La Commission doit poursuivre la mise en place d'un système simple et plus intégré de suivi et de notification et doter les délégations des moyens nécessaires pour fournir les informations requises. Les réformes de la gestion des performances doivent être poussées plus avant à travers une action associant la Communauté et les États membres.	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>Le processus de notification semestrielle a été renforcé et informatisé. Toutefois, le processus de suivi des performances reste à revoir afin de le rationaliser et de l'axer précisément sur les résultats en matière de développement.</p> <p>La Commission s'attache désormais à mieux coordonner le suivi des résultats avec les États membres et les pays partenaires.</p>
Efficacité de l'aide et gestion axée sur les résultats	La Commission doit continuer d'assumer la conduite du plan d'action de l'UE pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle doit montrer l'exemple en prenant des mesures propres à rehausser l'efficacité et à améliorer la qualité et les modalités d'acheminement de l'aide qu'elle-même dispense. Les principes qui viennent d'être adoptés concernant la répartition des tâches offrent une voie prometteuse d'amélioration de l'efficacité et de l'impact de l'action de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération pour le développement.	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>Dans certains domaines, la Commission a joué un rôle moteur et montré l'exemple aux Membres, notamment en ayant davantage recours aux approches fondées sur des programmes. Elle n'a toutefois pas su le faire dans tous les domaines ni respecter tous les objectifs définis à l'échelle de l'UE. Son influence a été déterminante dans l'amélioration de la répartition des tâches et de la coordination entre les États membres, notamment dans les pays participant à <i>'l'Initiative de mise en œuvre accélérée de la division du travail'</i>. Malgré des résultats mitigés, la Commission peut être saluée pour avoir relevé le défi de mettre en œuvre les engagements définis dans le Code de conduite de 2007.</p>
	La Commission et les États membres devraient s'appuyer sur les récentes conclusions du Conseil concernant la division du travail pour mieux préciser leurs rôles respectifs sur le plan opérationnel et garantir l'exploitation	<p><i>Partiellement mis en œuvre</i></p> <p>Cette recommandation émane en partie du Traité de Lisbonne et de la réorganisation qui en a découlé. Le Traité dispose explicitement que la coopération internationale pour le développement relève à la fois</p>

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
	stratégique de leurs avantages comparatifs, au niveau des pays et des secteurs, dans la gestion et l'acheminement de la coopération européenne pour le développement. Cela risque de nécessiter des ajustements dans les priorités, l'organisation et les activités de la Communauté en vue de renforcer la complémentarité.	de la compétence de la Commission et de celle des États membres. Dans la pratique, toutefois, il reste difficile de répartir les responsabilités entre les États membres et la Commission. La création du SEAE confirme qu'il existe des responsabilités organisationnelles, mais que la répartition des rôles entre le SEAE et la Commission (notamment dans le cas d'EuropeAid) reste à préciser. Le partage des responsabilités en matière de définition des programmes sera mis à l'épreuve lors de la préparation du cycle budgétaire 2014-2020.
	La Commission devrait actualiser l'évaluation réalisée en 2001 du système des ordonnateurs nationaux et des cellules d'appui du FED afin de voir si celui-ci est compatible avec les principes d'efficacité de l'aide et d'en tirer des enseignements et des pratiques optimales pour l'action de coopération pour le développement dans son ensemble, qu'elle vise les pays ACP ou d'autres.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> La Commission a sensiblement réduit son recours aux unités parallèles de mise en œuvre, avec notamment l'objectif que les cellules d'appui du FED ne soient pas <i>de facto</i> considérées comme des unités de mise en œuvre des projets. Conformément à l'objectif énoncé dans les principes d'efficacité de l'aide d'éviter les unités parallèles de mise en œuvre, EuropeAid a examiné dans quelle mesure les bureaux des ordonnateurs nationaux et les cellules d'appui du FED constituaient des unités parallèles de mise en œuvre. L'examen à mi-parcours du FED a étudié l'efficacité de chaque cellule du point de vue de la mise en œuvre.
	Au-delà des mesures qu'elle a déjà prises, la Commission et les États membres devraient s'employer, avec leurs partenaires ACP, à accorder la politique de déliement du FED à la Recommandation du CAD de 2001, et la Communauté devrait rechercher des moyens de délier davantage son aide d'une manière générale.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> La Commission n'a procédé à aucun changement majeur dans sa politique de déliement de l'aide, mais elle a cherché à nouer des accords bilatéraux avec des pays non membres de l'UE. Il s'agit d'une action limitée, compte tenu des contraintes qui pèsent sur la Commission dans ce domaine, mais c'est un premier pas.
coordination de l'aide humanitaire (Code de bonne conduite en matière d'assistance humanitaire)	ECHO devrait conduire régulièrement des consultations sur les questions humanitaires pour formaliser les priorités de son action et ses procédures opérationnelles. Il devrait chercher à exercer une plus grande influence sur les politiques humanitaires à l'échelon international tout en préservant sa rapidité et sa souplesse d'intervention.	<i>Mis en œuvre</i> La nomination, en janvier 2010 d'une Commissaire spécifiquement chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, a contribué à améliorer la visibilité de l'aide humanitaire, a renforcé l'influence de l'UE sur l'élaboration des politiques humanitaires à l'échelon international – par exemple sur la réforme du système d'aide humanitaire – et favorisé l'élargissement vers de nouveaux donateurs.
	La Communauté et les États membres devraient envisager de promouvoir un débat sur les aspects stratégiques de l'action humanitaire au niveau des groupes de travail du Conseil, à commencer peut-être par le CODEV, parallèlement aux délibérations du Comité de l'aide humanitaire.	<i>Mis en œuvre</i> La création du Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » (COHAF A), en janvier 2009, a ouvert un espace de dialogue et de partage de l'information sur les questions humanitaires, avec et entre les États membres.

Principaux domaines	Recommandations formulées en 2007	Progrès accomplis depuis 2007
	La Communauté devrait réexaminer la situation du budget de base d'ECHO pour l'action humanitaire, notamment sous-financé, étant donné en particulier l'avantage comparatif dont bénéficie ECHO et la valeur ajoutée qu'il est en mesure d'apporter en tant qu'acteur d'envergure mondiale et fédérateur de l'aide humanitaire au niveau européen.	<i>Partiellement mis en œuvre</i> Dans ses propositions pour le prochain cadre financier pluri-annuel, ECHO milite en faveur d'un renforcement de son budget de base pour l'action humanitaire, mais il est encore trop tôt pour apprécier les résultats.
	La Communauté devrait continuer à rationaliser et à simplifier ses exigences administratives afin de renforcer la collaboration avec ses partenaires et d'améliorer l'efficacité de son action sur le terrain.	<i>Pas mis en œuvre</i> Malgré quelques efforts en faveur d'une simplification des exigences administratives, le poids considérable que représente le respect de telles obligations continue de grever l'efficacité de l'action des partenaires et des agents d'ECHO.

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2007



Annexe B

Statistiques OCDE/CAD sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions USD aux prix et taux de change courants

Institutions de l'UE	Versements nets						
	1996-2000	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
Apports totaux du secteur public	5 751	8 498	12 101	16 350	16 085	12 818	11 580
Aide publique au développement	5 141	7 335	10 245	11 634	13 197	13 444	12 679
Bilatérale	4 973	6 773	9 699	11 327	12 868	13 021	12 428
Multilatérale	168	562	546	308	329	422	251
Autres apports du secteur public	610	1 162	1 855	4 716	2 888	- 625	-1 099
Bilatéraux	610	1 162	1 855	4 716	2 888	- 625	-1 099
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	-	-	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux : dont	-	-	-	-	-	-	-
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	5 751	8 498	12 101	16 350	16 085	12 818	11 580
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2009,</i>							
<i>en millions de USD</i>	8 047	10 377	11 985	12 191	12 865	13 444	13 226
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
<i>- En millions de USD</i>	168	332	618	0	759	1 455	1 648
<i>- En pourcentage des versements nets</i>	3	4	6	0	6	11	13
<i>- Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets</i>	6	9	7	7	7	8	..

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2009 et en % du RNB

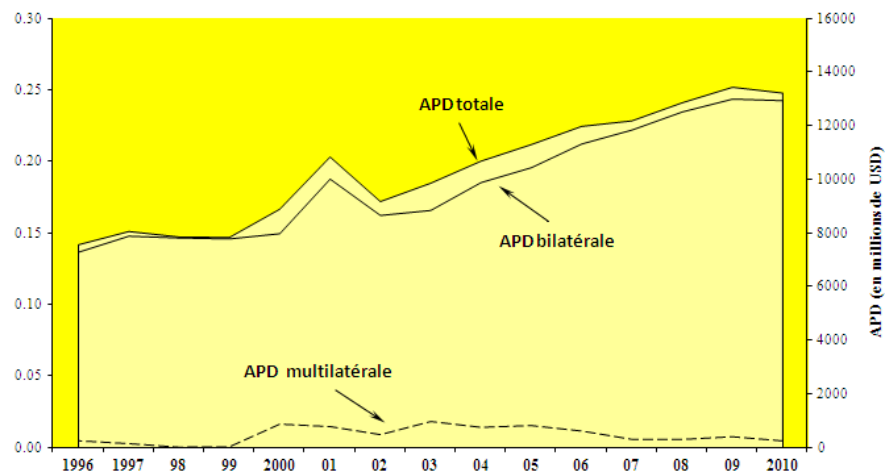
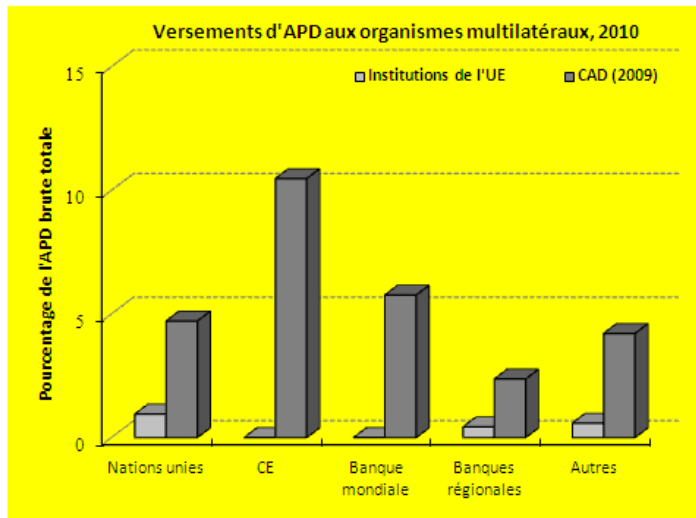


Tableau B.2. APD par grandes catégories

Institutions de l'UE	Millions de USD constants de 2009					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						2006 2007 2008 2009 2010					2006 2007 2008 2009 2010
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
APD bilatérale brute	11 853	11 983	12 544	13 024	13 113	95	97	98	97	98	72
Soutien budgétaire général	987	873	778	1 184	1 621	8	7	6	9	12	2
Soutien de caractère général aux ONG nation	1	0	-	-	-	0	0	-	-	-	2
Projets d'investissement	5 999	5 932	5 400	5 659	1 315	48	48	42	42	10	15
Allègement de dette	-	-	125	161	23	-	-	1	1	0	2
Frais administratifs	846	692	768	763	742	7	6	6	6	6	4
Autres dépenses dans le pays donneur	32	53	59	61	52	0	0	0	0	0	3
APD multilatérale brute	638	322	321	422	262	5	3	2	3	2	28
Organismes des Nations unies	297	193	100	129	126	2	2	1	1	1	5
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Groupe de la Banque mondiale	210	-	-	-	-	2	-	-	-	-	6
Banques régionales de développement	-	-	-	15	58	-	-	-	0	0	2
Autres	132	129	220	279	78	1	1	2	2	1	4
Total des versements bruts d'APD	12 491	12 305	12 865	13 446	13 375	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 506	- 114	0	- 2	- 148						
Total des versements nets d'APD	11 985	12 191	12 865	13 444	13 226						
<i>Pour référence :</i>											
Coopération technique pure	520	747	1 387	1 534	1 517						
Allègement de dette nette	-	-	125	159	23						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	0						
Réfugiés dans les pays donateurs	-	-	-	-	-						

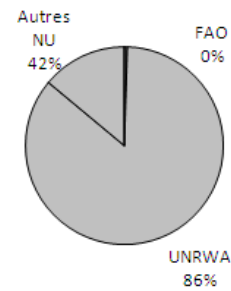
a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Le Secrétariat étant actuellement dans l'impossibilité de déterminer quels prêts de la BEI sont concessionnels en caractère, les données « APD » ou assortis de conditions libérales dans cette publication à partir de 2008 de la part des Institutions UE se rapportent aux dons seulement.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2009-2010)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2009-2010)

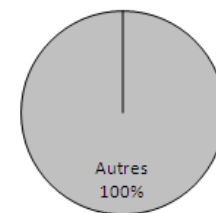
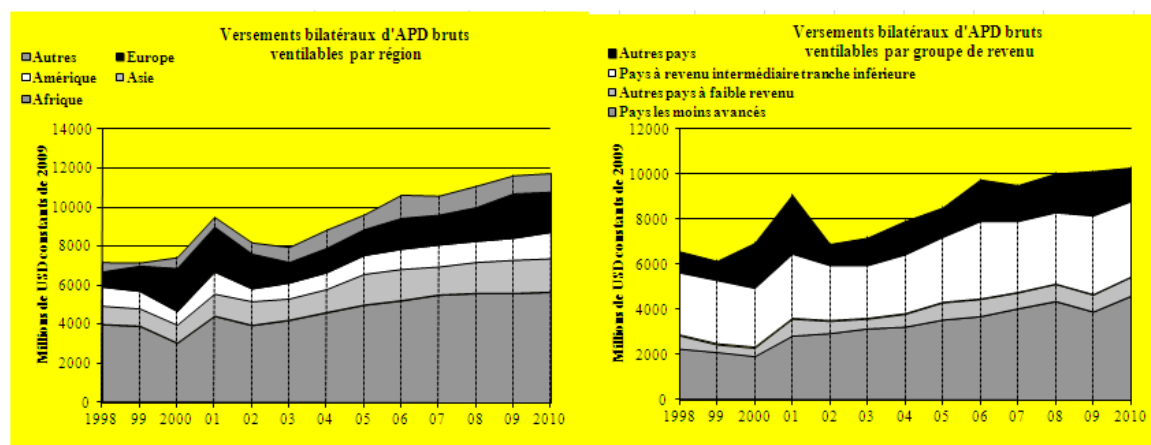


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

Institutions de l'UE	Versements bruts										Ensemble du CAD 2009%
	Millions de USD constants de 2009					Part en pourcentage					
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
Afrique	5 239	5 529	5 611	5 608	5 678	49	52	50	48	48	41
Afrique subsaharienne	4 158	4 446	4 809	4 802	4 922	39	42	43	41	42	35
Afrique du Nord	1 080	993	801	774	671	10	9	7	7	6	4
Asie	1 619	1 456	1 604	1 715	1 726	15	14	14	15	15	34
Asie du Sud et Asie centrale	1 027	887	1 213	1 259	1 292	10	8	11	11	11	18
Extrême-Orient	434	458	346	368	369	4	4	3	3	3	15
Amérique	1 030	1 123	1 075	1 125	1 345	10	11	10	10	11	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	587	643	577	613	920	6	6	5	5	8	4
Amérique du Sud	361	394	441	484	397	3	4	4	4	3	5
Moyen-Orient	1 088	895	997	839	822	10	8	9	7	7	8
Océanie	98	76	92	82	126	1	1	1	1	1	2
Europe	1 596	1 541	1 746	2 292	2 076	15	15	16	20	18	5
Versements bilatéraux ventilables par région	10 670	10 620	11 125	11 662	11 773	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	3 731	4 076	4 398	3 931	4 627	38	43	44	39	45	37
Autres pays à faible revenu	750	695	743	742	825	8	7	7	7	8	15
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	3 481	3 191	3 210	3 533	3 387	36	33	32	35	33	39
(tranche supérieure)	1 842	1 581	1 717	1 968	1 489	19	17	17	19	14	9
Pays en développement plus avancés	-	13	-	-	-	-	0	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	9 804	9 556	10 067	10 175	10 328	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	11 853	11 983	12 544	13 024	13 113	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée par région	1 183	1 363	1 419	1 362	1 340	10	11	11	10	10	22
dont : APD non affectée par groupe de revenu	2 049	2 427	2 477	2 849	2 785	17	20	20	22	21	29



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Institutions de l'UE	1999-2003				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	2004-08				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	Versements bruts, moyennes bisannuelles 2009-10				Memo: <i>Moyenne CAD¹</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2009	Pour cent		
	Serbie	285	488	5			Turquie	421	468		4		Turquie	541	
Etats ex-Yougoslavie	184	308	3		Cisjordanie et bande de Gaza	371	399	4		Cisjordanie et bande de Gaza	490	499	4		
Maroc	174	285	3		Maroc	299	334	3		Afghanistan	340	346	3		
Bosnie-Herzégovine	171	284	3		Serbie	290	325	3		Congo, Rép. dém.	299	306	2		
Turquie	148	249	3		Afghanistan	269	298	3		Kosovo	298	304	2		
5 principaux bénéficiaires	962	1 615	17	26	5 principaux bénéficiaires	1 650	1 825	16	32	5 principaux bénéficiaires	1 967	2 003	15	25	
Tunisie	136	227	2		Ethiopie	260	281	3		Serbie	292	298	2		
Afrique du Sud	121	199	2		Egypte	230	260	2		Soudan	255	261	2		
Egypte	118	196	2		Soudan	223	246	2		Maroc	253	258	2		
Cisjordanie et bande de Gaza	110	178	2		Congo, Rép. dém.	214	242	2		Ethiopie	220	225	2		
Ethiopie	108	176	2		Mozambique	181	202	2		Mozambique	199	203	2		
10 principaux bénéficiaires	1 556	2 591	28	40	10 principaux bénéficiaires	2 757	3 055	27	44	10 principaux bénéficiaires	3 185	3 247	25	38	
Tanzanie	97	155	2		Tanzanie	179	201	2		Haiti	193	200	2		
Mozambique	95	157	2		Afrique du Sud	152	171	1		Egypte	171	174	1		
Mauntanie	92	156	2		Ouganda	151	165	1		Tanzanie	166	170	1		
Afghanistan	86	133	2		Inde	150	171	1		Ukraine	165	168	1		
Inde	76	127	1		Madagascar	150	168	1		Burkina Faso	165	168	1		
15 principaux bénéficiaires	2 003	3 319	36	50	15 principaux bénéficiaires	3 539	3 931	34	52	15 principaux bénéficiaires	4 045	4 127	32	47	
Zambie	74	119	1		Mali	141	157	1		Géorgie	161	165	1		
Malawi	70	115	1		Burkina Faso	136	151	1		Bangladesh	160	164	1		
Macédoine, ERY	69	116	1		Zambie	123	139	1		Afrique du Sud	153	157	1		
Albanie	66	112	1		Tunisie	119	134	1		Malawi	146	151	1		
Algérie	66	112	1		Ukraine	116	125	1		Ghana	136	139	1		
20 principaux bénéficiaires	2 349	3 892	42	57	20 principaux bénéficiaires	4 174	4 636	40	59	20 principaux bénéficiaires	4 802	4 902	38	52	
Total (114 bénéficiaires)	4 614	7 605	82		Total (145 bénéficiaires)	8 290	9 196	80		Total (130 bénéficiaires)	10 045	10 258	78		
Aide non affectée	999	1 620	18	22	Aide non affectée	2 068	2 300	20	24	Aide non affectée	2 752	2 810	22	31	
Total des versements bilatéraux bruts	5 614	9 224	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	10 358	11 496	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	12 797	13 068	100	100	

1. 2009 seulement.

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change constants

Institutions de l'UE	Engagements - Moyennes bisannuelles									
	1999-2003		2004-08		2009-10		2009 Total du CAD %			
	Millions de USD 2009	Pour cent	Millions de USD 2009	Pour cent	Millions de USD 2009	Pour cent				
Infrastructures et services sociaux	2 774	31	5 338	38	5 531	37	44			
Education	468	5	748	5	1 078	7	9			
dont : Education de base	174	2	210	2	183	1	2			
Santé	384	4	504	4	605	4	5			
dont : Santé de base	230	3	389	3	413	3	4			
Politique en matière de population/Santé et fertilité	116	1	144	1	134	1	7			
Distribution d'eau et assainissement	282	3	573	4	618	4	6			
Bon gouvernement et société civile	928	11	2 545	18	2 386	16	13			
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	338	2	629	4	3			
Autres infrastructures et services sociaux	596	7	824	6	710	5	4			
Infrastructures et services économiques	1 350	15	2 006	14	1 529	10	15			
Transport et entreposage	642	7	1 308	9	1 113	7	7			
Communications	102	1	43	0	28	0	0			
Energie	307	3	436	3	283	2	4			
Banque et services financiers	104	1	29	0	17	0	3			
Entreprises et autres services	195	2	190	1	88	1	1			
Production	934	11	1 188	9	2 070	14	6			
Agriculture, sylviculture et pêche	497	6	437	3	1 507	10	5			
Industries manufacturières, extractives, constructiv	274	3	440	3	216	1	1			
Commerce et tourisme	163	2	311	2	347	2	1			
Destination plurisectorielle	1 053	12	1 198	9	2 092	14	9			
Aide-programme et sous forme de produits	1 424	16	1 805	13	1 478	10	5			
Aide se rapportant à la dette	9	0	25	0	11	0	3			
Aide humanitaire	930	11	1 519	11	1 664	11	9			
Frais administratifs des donateurs	326	4	814	6	660	4	5			
Concours fournis aux ONG (budget central)	37	0	2	0	1	0	1			
Refugiés dans les pays donateurs	2	0	-	-	-	-	3			
APD bilatérale ventilable	8 839	100	13 894	100	15 036	100	100			
<i>Pour référence :</i>										
APD bilatérale	9 031	91	13 973	96	15 138	98	73			
dont : non affectée	192	2	78	1	102	1	1			
APD multilatérale	887	9	606	4	324	2	27			
APD totale	9 918	100	14 579	100	15 462	100	100			

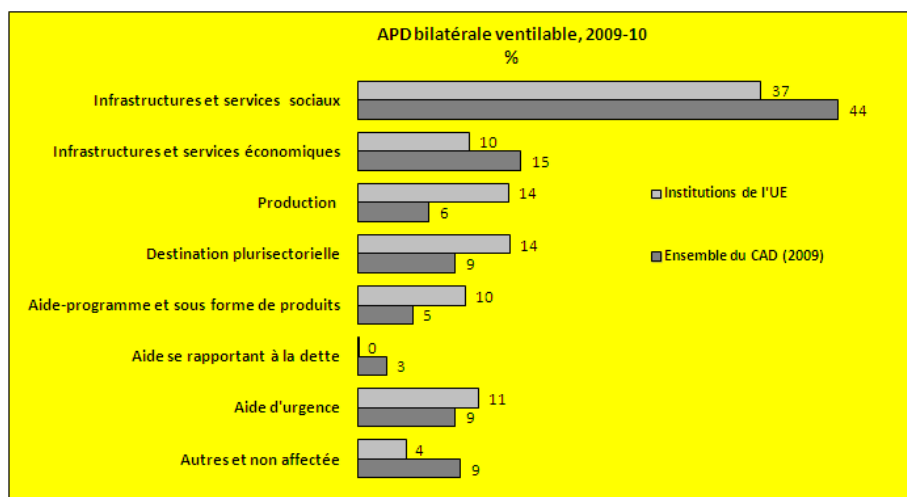


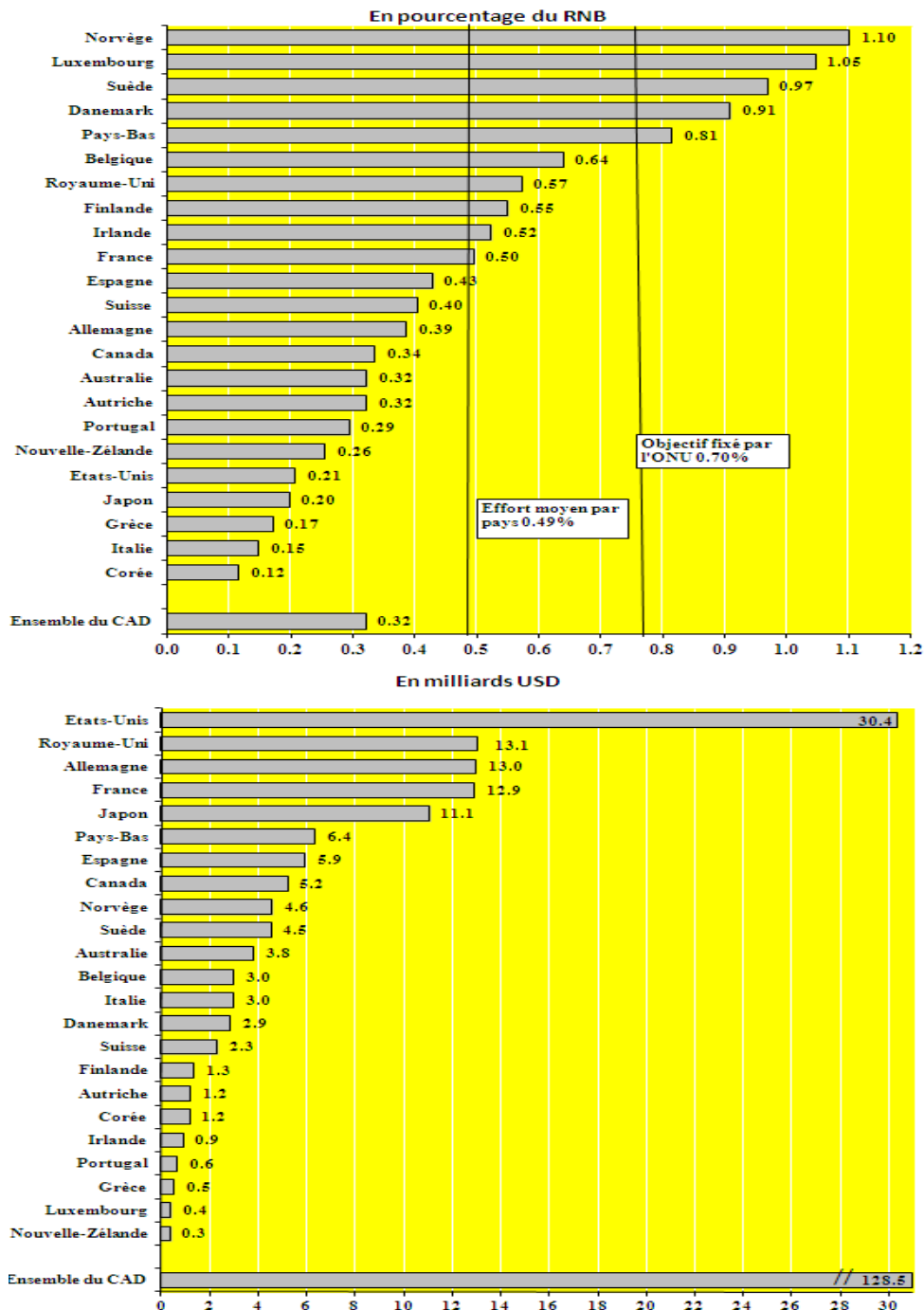
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2009 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2009				2009		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2009			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	12 079	0.35	7.7	93.3	41.2	17.3	0.15	0.06	28.1	0.10
Australie	2 762	0.29	8.2	99.0	16.3		0.05		26.4	0.08
Autriche	1 142	0.30	13.2	100.0	55.6	26.9	0.17	0.08	30.4	0.09
Belgique	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	16.6	0.22	0.09	36.7	0.20
Canada	4 000	0.30	6.4	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11
Corée	816	0.10	14.0	93.3	28.8		0.03		30.7	0.03
Danemark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	22.6	0.28	0.20	39.1	0.34
Espagne	6 584	0.46	16.9	96.4	32.1	13.3	0.15	0.06	25.9	0.12
Etats-Unis	28 831	0.21	6.1	100.0	12.7		0.03		32.6	0.07
Finlande	1 290	0.54	9.2	99.9	38.7	22.0	0.21	0.12	34.9	0.19
France	12 602	0.47	2.5	88.8	43.0	20.0	0.20	0.09	26.0	0.12
Grèce	607	0.19	6.7	100.0	51.1	4.0	0.10	0.01	19.2	0.04
Irlande	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	14.9	0.17	0.08	50.9	0.28
Italie	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	17.0	0.12	0.03	34.5	0.05
Japon	9 457	0.18	-0.3	86.5	34.8		0.06		34.0	0.06
Luxembourg	415	1.04	5.9	100.0	35.9	26.1	0.37	0.27	36.9	0.39
Norvège	4 081	1.06	4.4	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33
Nouvelle-Zélande	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09
Pays-Bas	6 426	0.82	4.7	100.0	25.3	16.4	0.21	0.13	25.3	0.21
Portugal	513	0.23	-8.4	94.3	46.1	9.3	0.11	0.02	41.2	0.10
Royaume-Uni	11 283	0.51	8.0	100.0	34.5	17.3	0.18	0.09	34.8	0.18
Suède	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	27.3	0.38	0.31	30.7	0.34
Suisse	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14
Ensemble du CAD	119 778	0.31	5.6	96.3	30.1	0.09			31.3	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.48								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2010



Annexe C

Visites sur le terrain au Tchad et au Pérou

L'équipe chargée de l'examen, composée de représentants du Japon, de la Norvège et de membres du secrétariat du CAD de l'OCDE, s'est rendue au Tchad en octobre 2011 et au Pérou en novembre 2011. Cette équipe a rencontré :

- des membres de la délégation de l'Union européenne,
- des représentants des gouvernements tchadien et péruvien, dont plusieurs ministres et unités spéciales travaillant avec l'UE,
- des représentants d'organisations de la société civile et des parlementaires,
- d'autres partenaires au développement, notamment des représentants d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux,
- Au Tchad, l'équipe s'est particulièrement intéressée aux questions humanitaires et de transition et a rencontré ECHO ainsi que certains de ses principaux partenaires.

Les informations collectées au cours des visites sur le terrain sont utilisées dans l'ensemble de ce rapport. Cette annexe apporte des détails complémentaires et des informations générales sur la situation des pays et propose un panorama de la coopération internationale pour le développement au Tchad et au Pérou. Elle examine la structure de coordination de l'aide, les progrès accomplis dans l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre des principes pour l'engagement dans les États fragiles ; les enjeux auxquels sont confrontés les partenaires au développement dans ces deux contextes très différents ; et le rôle spécifique de la coopération de l'UE.

Contextes nationaux

Ces deux pays partenaires ont été choisis pour faire l'objet d'une visite sur le terrain parce qu'ils incarnent des enjeux très différents, tout en illustrant concrètement l'action des deux grands instruments financiers de l'UE en matière de coopération pour le développement : le FED et l'ICD. Le Tchad est un État fragile à faible revenu, où les obstacles au développement sont considérables – et ce, en dépit d'une augmentation des revenus provenant de l'exploitation pétrolière. Le Pérou est un pays intermédiaire de la tranche supérieure, dont l'économie se diversifie, mais où persistent de fortes inégalités. La pertinence et le rôle de la coopération pour le développement revêtent donc un caractère très différent pour chacun de ces deux pays. Le tableau C.1 fournit des statistiques sur les principaux indicateurs de développement.

Tableau C.1. Principaux indicateurs de développement pour le Tchad et pour le Pérou

Tchad	2000	2005	2010
RNB par habitant en USD (sur la base de l'Atlas)	180	430	620
Espérance de vie à la naissance, pour l'ensemble de la population (années)	48	48	..
Taux de mortalité avant 5 ans (pour 1000)	190	181	173
Taux d'achèvement de la scolarité primaire, pour l'ensemble de la population (%)	23	32	33
Pérou	2000	2005	2010
RNB par habitant en USD (sur la base de l'Atlas)	2 060	2 680	4 700
Espérance de vie à la naissance, pour l'ensemble de la population (années)	70	72	..
Taux de mortalité avant 5 ans (pour 1000)	41	28	19
Taux d'achèvement de la scolarité primaire, pour l'ensemble de la population (%)	103	101	..

Source : Statistiques de la Banque mondiale

Contexte de la coopération : l'importance du rôle des pays partenaires

Le Tchad et le Pérou disposent de mécanismes de coordination de l'aide, mais aucun n'est encore tout à fait opérationnel. Dans les deux pays, les structures de coordination résultent d'une initiative des donateurs qui cherchent à améliorer la coordination de leurs travaux. Ainsi, une cartographie des donateurs a récemment été établie par les principaux bailleurs de fonds dans les deux pays, et les informations ainsi collectées sont également utilisées par les partenaires. Dans les deux cas, l'idée de prendre les rênes de la coordination des donateurs ne suscite qu'un intérêt limité auprès du gouvernement du pays partenaire. Le tableau C.2 résume les principaux enjeux de la coordination de l'aide dans les deux pays.

L'efficacité de l'aide et l'application des Principes de l'engagement international dans les États fragiles

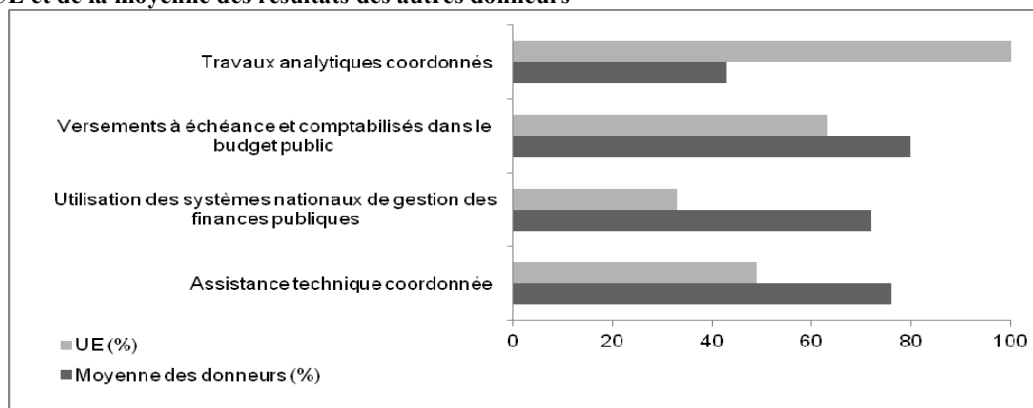
Les efforts collectifs des donateurs visant à améliorer les modalités de l'aide qu'ils apportent à ces deux pays partenaires ont donné des résultats mitigés au regard de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (OCDE 2005) et des *Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2007b) :

- Les résultats de l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris montrent des progrès notables sur les principaux indicateurs au Pérou (coordination de l'assistance technique, utilisation des systèmes nationaux et versements effectués aux échéances prévues et comptabilisés dans le budget national). Le recours à l'aide-programme est limité et le nombre de missions et d'analyses coordonnées entre les donateurs reste inférieur à l'objectif. Le graphique C.1 offre une comparaison des résultats de l'UE par rapport à la moyenne des donateurs, selon l'enquête 2011. Les fluctuations importantes dans le temps observées pour certains indicateurs peuvent correspondre au lancement/à la fin de certains projets/programmes spécifiques (OCDE 2011a).
- L'enquête sur l'application des *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2011c) indique par ailleurs que les

partenaires tchadiens constatent des progrès inégaux. L'application de ces principes se heurte clairement à des obstacles dans ce pays (tableau C.3).

Tableau C.2. Différences dans les contextes de coordination de l'aide

	Tchad	Pérou
Importance de l'aide pour l'économie et pour l'État	Le Tchad a reçu 561 millions USD d'APD en 2009, ce qui représente près de 10 % de son RNB et une proportion supérieure des dépenses publiques sociales. Toutefois, le gouvernement ne dispose pas des capacités suffisantes pour coordonner les donateurs.	En 2009, l'aide publique au développement dont bénéficie le Pérou n'a représenté que 0.4 % de son RNB, à 444 millions USD. Pour les pouvoirs publics, la coopération pour le développement constitue donc une priorité moins immédiate que les autres sources de financement.
Stratégie de développement du partenaire	Le deuxième Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté a été adopté en 2008. Il conserve les mêmes priorités que le précédent (bonne gouvernance, croissance durable, capital humain, conditions de vie des catégories vulnérables, écosystèmes), mais place davantage l'accent sur le développement agricole et rural ainsi que sur la mise en œuvre et le suivi.	Le Pérou a défini un plan national de développement pour 2011 dans le cadre d'un processus participatif. Le gouvernement a également convenu d'une politique intérieure de coopération internationale en 2006. Cette politique, qui repose sur le principe d'une coopération sous forme de dons, s'articule autour de quatre axes stratégiques : (i) sécurité des individus, eau et intégration, (ii) gouvernance, justice et décentralisation, (iii) développement humain, éducation et nutrition, et (iv) compétitivité, emploi et utilisation durable des ressources.
Relations partenaire-donneur	Les donateurs sont en contact avec le Ministère de l'Économie, du plan, et du développement international, ainsi qu'avec plusieurs autres ministères fonctionnels. L'UE a également créé une cellule d'appui rattachée au ministère du Plan, chargée de la mise en œuvre des projets financés par l'UE. L'interlocuteur officiel reste le ministre, qui est l'« ordonnateur national ».	Jusqu'en 2011, le principal interlocuteur des donateurs était un organisme gouvernemental. Dans une volonté d'améliorer la coordination, le ministère des Affaires étrangères a créé un service chargé de la coopération externe. Les partenaires au développement espèrent que ce service sera en mesure d'assurer la coordination de l'aide à l'avenir.
Mécanismes de coordination de l'aide	Les donateurs bilatéraux actifs au Tchad sont peu nombreux : les principaux donateurs sont l'Allemagne (qui réduit son programme), les États-Unis, la France, l'UE et la Banque africaine de développement. Malgré ce nombre limité, la coordination de l'aide a longtemps été peu développée. La création récente d'un comité pour les partenaires techniques et financiers a permis de dresser une cartographie des donateurs afin de recenser les principales carences en matière de soutien. La coordination se fonde essentiellement sur le partage de l'information.	Au Pérou, l'essentiel de l'aide publique au développement est assuré par seulement cinq donateurs : l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, le Japon et l'UE. Ces pays ont l'habitude de travailler dans différents domaines, et les efforts de coordination ont porté sur des projets spécifiques. Le partage de l'information s'est sensiblement amélioré entre les donateurs depuis quelques années. Certains groupes de travail dans des secteurs spécifiques se sont montrés très actifs.

Graphique C.1. Application des principes de la Déclaration de Paris au Pérou : comparaison des résultats de l'UE et de la moyenne des résultats des autres donateurs

Note : Enquête 2011 réalisée à partir des données de 2010.

Source : OCDE (2011a), Efficacité de l'aide 2005-10 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris.

Tableau C.3 Application des principes d'engagement dans les États fragiles au Tchad

Principe	Principaux enseignements des réponses à l'enquête 2011
1. Prendre le contexte comme point de départ	D'après les réponses, même si l'aide est alignée sur les priorités nationales, la complexité du contexte tchadien n'est pas suffisamment prise en compte et l'analyse sociale et politique est peu développée. Les liens entre analyse, action publique et mise en œuvre ne sont pas toujours évidents.
2. Ne pas nuire	Le préjudice créé par la coopération internationale, notamment par l'aide humanitaire, au Tchad est qualifiée d'important dans l'enquête. Une approche moins compartimentée est souhaitable (actuellement il n'existe aucun lien entre les opérations menées dans différents secteurs avec différentes communautés).
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental	Tout en constatant une augmentation sensible du soutien international au renforcement de l'État, l'enquête évoque des résultats limités dans les principaux domaines du fait de l'insuffisance des capacités et des possibilités restreintes d'utilisation des systèmes nationaux, peu performants.
4. Accorder la priorité à la prévention	L'aide internationale aurait permis d'empêcher la récurrence des conflits ou des crises alimentaires, grâce au soutien apporté aux questions de sécurité, au maintien de la paix et aux systèmes d'alerte précoce. Ces systèmes sont dépendants du soutien extérieur.
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	Tout en relevant certains liens positifs, les réponses à l'enquête tendent à montrer que les approches intégrées (politiques, sécuritaires et de développement) sont rares. Les répondants déplorent notamment l'insuffisance des liens entre les approches en matière de développement et en matière d'action humanitaire.
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	Les résultats de l'enquête font état de réels efforts de la part des partenaires internationaux pour intégrer les préoccupations relatives aux femmes et aux enfants dans la planification, la mise en œuvre et le suivi. Toutefois, l'interprétation des résultats pâtit de la mauvaise qualité des données. Le rapport ne mentionne pas les différents groupes régionaux.
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte	Les principaux partenaires estiment tous être globalement alignés sur les priorités de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. La plupart déclarent ne pas pouvoir utiliser les systèmes nationaux, mais on observe une baisse du nombre de nouvelles unités parallèles de mise en œuvre.
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux	La coordination de l'aide est considérée comme insuffisante. Toutefois, les mécanismes informels de coordination mis en place par les donateurs en matière de développement, conjugués à l'« approche de responsabilité sectorielle » définie par l'ONU et utilisée par les acteurs de l'aide humanitaire, ont amélioré la situation « anarchique » qui régnait en 2007. La création d'un comité des partenaires techniques et financiers, en 2011, a formalisé la coordination des partenaires dans plusieurs domaines et offert une véritable plateforme pour le dialogue avec le gouvernement.
9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite	L'enquête met en lumière les problèmes de prévisibilité et de transition entre les opérations d'aide d'urgence à court terme et d'aide au développement, à plus long terme.
10. Éviter de créer des poches d'exclusion	Les réponses évoquent la faiblesse des volumes moyens de l'aide publique par habitant au Tchad. En outre, la répartition de l'aide au sein du pays est inégale, notamment du fait de la nature essentiellement géographique de l'assistance humanitaire.

Source : OCDE (2011c), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : République du Tchad*, OCDE, Paris.

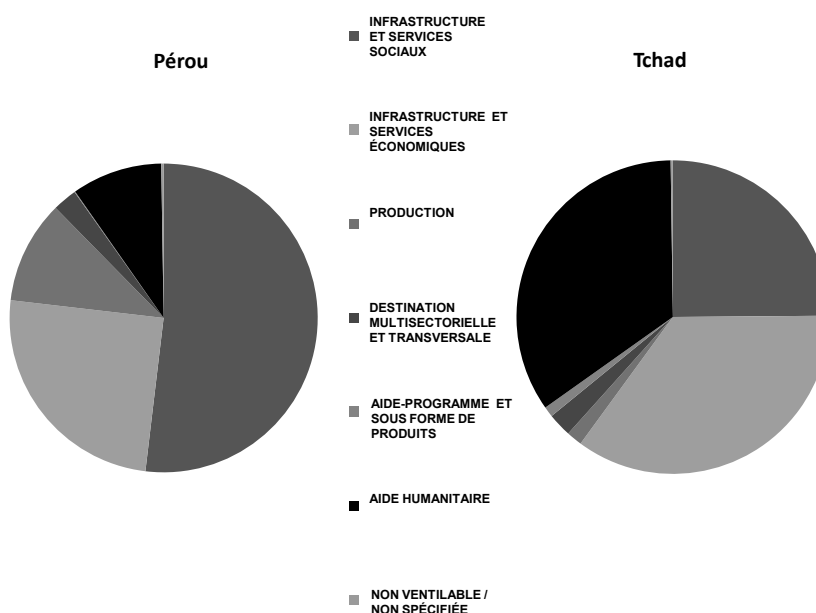
La Déclaration de Paris et les Principes d'engagement dans les États fragiles mettent tous les deux en avant l'importance de la coordination entre les donateurs. Il semble que les délégations de l'UE commencent à jouer un rôle accru en matière de coordination, même si dans les deux contextes, ce rôle s'exerce essentiellement lors des premières étapes. Les nouveaux ambassadeurs de l'UE tentent d'utiliser leur mandat au sens du Traité de Lisbonne pour améliorer la coordination, mais également d'inciter les pays partenaires à s'appuyer sur la délégation de l'UE pour les aider à prendre plus activement les rênes de la coordination des partenaires extérieurs.

Les programmes des institutions de l'Union européenne

Quelles sont les priorités des institutions européennes ?

Les programmes à destination du Tchad et du Pérou sont extrêmement différents l'un de l'autre, même si, dans les deux cas, l'UE joue un rôle déterminant mais pas dominant parmi les partenaires au développement. Le graphique C.2 illustre la répartition de l'aide de l'UE. Les différences se situent non seulement dans le programme de développement, mais également dans le fait qu'au Tchad, une large part de l'APD prend la forme d'une assistance humanitaire, ce type d'aide ayant joué un rôle crucial depuis plusieurs années.

Graphique C.2. Répartition sectorielle de l'aide des institutions de l'UE, au Tchad et au Pérou, moyenne sur 2008/09
2009, en USD constant



Source : données SNPC, OCDE/CAD

Pour chaque pays partenaire, la Commission européenne a présenté ses priorités dans des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ; dans les deux cas, les thèmes recensés sont larges. Pour le Tchad, les priorités sont la bonne gouvernance et le développement durable, même si l'accent a été mis sur certains aspects précis (COM, 2007d). Comme l'a montré l'évaluation du programme du pays conduite en 2009, ces domaines sont certes pertinents, mais l'approche n'était pas adaptée au contexte d'un État fragile (COM, 2009j). La délégation de l'UE réfléchit à la façon de mieux adapter son programme à l'avenir, tout en cherchant également des moyens de soutenir le développement du capital humain, qui est considéré par toutes les parties prenantes comme essentiel au progrès. Pour le Pérou, les deux priorités sont la modernisation de l'État et la bonne gouvernance, parallèlement au développement social dans le cadre d'une approche intégrée et au renforcement de la cohésion sociale (COM, 2007c). La délégation reconnaît que le périmètre de cette stratégie est particulièrement étendu – ce qui confère une certaine flexibilité d'ajustement en fonction de l'évolution du contexte, mais ne fournit pas un cadre solide pour orienter l'action. Cependant, l'examen à mi-parcours du programme indicatif péruvien donne à penser que ces deux domaines restent pertinents.

Comment fonctionnent les institutions de l'UE ?

Au Tchad comme au Pérou, l'approche-projet reste dominante dans l'action des institutions de l'UE, même s'il est manifeste que ces dernières sont intéressées par les approches fondées sur des programmes :

- La Commission a tenté dans le passé de recourir à l'aide-programme au Tchad et espère pouvoir réitérer l'expérience à l'avenir. Toutefois, à l'heure actuelle, les institutions de l'UE, comme la plupart des donateurs, estime que les systèmes tchadiens ne sont pas encore prêts pour une approche programmatique. Néanmoins, le grand nombre de projets, de grande envergure ou plus modestes, impose une lourde charge administrative tant à la délégation de l'UE qu'à ses partenaires, notamment dans les domaines de la passation de contrats et de la conformité avec les procédures de l'UE.
- Au Pérou, le projet a longtemps été l'approche privilégiée, mais il apparaît clairement que les approches programmatiques suscitent une attention croissante. Les premiers signes encourageants du programme EUROPAN, qui apporte un soutien supplémentaire (au titre du soutien budgétaire) à un programme de nutrition gouvernemental (voir encadré 5.1), expliquent en partie ce regain d'intérêt.

L'une des principales différences entre les deux programmes-pays réside dans l'utilisation des différents instruments financiers. Le programme de l'UE au Pérou est financé par l'ICD, alors que pour le Tchad, la majorité des financements proviennent du FED. Tous deux bénéficient de différents fonds thématiques ou régionaux. Dans les deux cas, les procédures d'approbation sont lourdes. Au Tchad, comme dans tous les autres pays partenaires bénéficiant du FED, la fonction d'ordonnateur national est assurée par un représentant du gouvernement du pays partenaire, qui bénéficie de l'appui d'une cellule ou d'une équipe spécifique. La notification conjointe est plus courante dans le cadre du FED. Au Pérou, les financements thématiques de l'UE soutiennent un nombre de projets particulièrement important. Même si ces financements sont gérés depuis Bruxelles, ils ont un impact sur la délégation au Pérou puisqu'une équipe est chargée de travailler exclusivement sur ces financements thématiques. La délégation de l'UE au Pérou est également chargée du programme régional andin.

L'équipe chargée de l'examen a constaté que dans les deux pays, l'UE s'est efforcée de multiplier les consultations et les contacts avec la société civile locale. Le nouveau mécanisme de dialogue structuré a été mis en place dans les deux pays et les organisations de la société civile en ont été informées. Au Tchad, toutefois, certaines organisations de la société civile estiment que la délégation européenne pourrait se montrer beaucoup plus ouverte à un dialogue plus stratégique, notamment à l'occasion du lancement des travaux préliminaires sur les priorités du 11^e FED.

L'organisation et la gestion de la coopération des institutions de l'UE

Au Tchad comme au Pérou, l'équipe chargée de l'examen a pu observer les premiers résultats de la réorganisation du système. Dans les deux pays, les ambassadeurs étaient en poste depuis peu de temps, mais avaient précédemment exercé d'autres fonctions liées au développement pour la Commission. Ils se sont montrés très actifs pour utiliser au mieux leur statut d'ambassadeurs de l'UE et ont saisi l'occasion de faire de l'aide au développement un levier pour le dialogue politique et inversement. Sur un plan plus administratif, les changements commencent également à être perceptibles, de même que certaines difficultés initiales liées à l'existence de deux lignes budgétaires et de deux statuts différents pour les agents (SEAE d'une part et EuropeAid d'autre part). En revanche, les équipes d'ECHO n'ont pas encore perçu réellement de changement puisque les agents d'ECHO dans les services centraux ont été peu impliqués dans la réorganisation.

La structure des délégations est fonction de la nature de l'engagement des institutions de l'UE. Dans les deux cas, les délégations comportent des sections spécifiques chargées du développement, de la politique ou de l'administration, mais la section politique est plus restreinte au Tchad. Dans ce pays, la délégation se concentre principalement sur le développement, même si la dimension politique est présente ; au Pérou, les sections « politique » et « coopération » sont plus équilibrées. Il existe également une équipe responsable de la coopération régionale avec la communauté andine. La délégation au Pérou dispose par ailleurs d'une section administrative étoffée, qui s'occupe de la gestion des contrats et des appels d'offres. Les effectifs chargés de la coopération pour le développement sont généralement employés par EuropeAid, alors que les équipes travaillant sur les aspects politique, administratif ou financier relèvent du SEAE. L'ambassadeur est membre du SEAE, mais il est habilité à superviser l'ensemble des activités de la délégation puisqu'il bénéficie d'une délégation de pouvoir personnelle de la part d'EuropeAid. Au Pérou, un représentant d'EuropeAid est également responsable de la coopération et un second est chargé de la coopération régionale.

La délégation au Tchad rencontre des difficultés qui ne sont pas apparues au Pérou, et qui relèvent du contexte dans lequel l'équipe intervient. La première difficulté a été de trouver des candidats à l'expatriation dans ce pays qui n'en attire guère. L'UE propose des avantages financiers supplémentaires et des congés spéciaux à ses agents qui travaillent dans des pays comme le Tchad, ce qui a permis de pourvoir certains postes clés. Toutefois, le poste de responsable de la coopération n'existe pas dans l'organigramme, ce qui alourdit encore la charge de travail. Le recours à la population

locale pose également des problèmes. Ainsi, les personnels locaux n'ont pas été recrutés aux mêmes conditions que les agents d'ECHO, ce qui a donné lieu à des tensions.

Dans les deux pays, on observe que le transfert de compétences au terrain fonctionne bien, mais qu'il serait possible d'aller plus loin. La majeure partie de la gestion administrative des contrats a lieu sur place, mais la plupart des décisions sont toujours prises à Bruxelles. Les partenaires sur le terrain considèrent Bruxelles comme une source régulière de blocages et de retards. Les délégations reconnaissent qu'il est possible de transférer davantage de responsabilités aux instances sur le terrain, mais estiment que ce transfert doit s'accompagner d'un renforcement de leurs capacités. Le soutien des services centraux d'EuropeAid sur les questions thématiques ou sur le recours à des modalités spécifiques est également apprécié par les deux équipes, même si des inquiétudes se font jour : la nouvelle structure a limité l'accès aux compétences idoines, dans la mesure où les équipes ont été réorganisées et où les agents chargés du soutien thématique ont quitté le groupe d'appui à la qualité pour rejoindre d'autres services.

Au Tchad comme au Pérou, les équipes chargées de la coopération ne disposent pas du temps nécessaire pour assurer le suivi des projets sur le terrain. C'est pourquoi ils apprécient le système de suivi orienté vers les résultats (ROM) (voir chapitre 4) qui prévoit davantage de visites de projets. Toutefois, les avis sont partagés sur l'utilité des conclusions tirées de ces missions, d'aucuns estimant qu'il serait plus pertinent d'avoir le temps de participer directement au suivi des projets.

Les grands enjeux pour l'UE et pour les autres partenaires au développement

Tchad : établir des liens entre aide d'urgence et développement

Les problèmes humanitaires que connaît le Tchad résultent du récent conflit intérieur, aggravé par une crise alimentaire et nutritionnelle liée à la sécheresse et par l'extension des conflits et des épidémies de choléra qui sévissent dans les pays frontaliers. En l'absence d'amélioration tangible dans les pays voisins, il est probable que les 267 000 réfugiés soudanais (du Darfour) et les 64 000 réfugiés de la République centrafricaine demeurent au Tchad, du moins à court terme. Certains réfugiés du Darfour retournent dans leur pays, mais un grand nombre restent dans les camps. Pour ces populations, l'accès aux services de base et les stratégies de survie sont prioritaires – outre l'évitement des conflits avec les populations hôtes. Les taux de malnutrition restent supérieurs aux seuils d'urgence dans la moitié des régions sahéliennes, où l'insécurité alimentaire touche plus de 1.6 million de personnes. La situation s'est compliquée en 2011 au moment de la crise libyenne, avec le retour de plus de 80 000 émigrés et l'interruption des transferts de fonds et des échanges. Dans ce contexte fragile, il est nécessaire d'établir des liens entre aide d'urgence et développement (encadré C.1).

Encadré C.1. Renforcer les liens entre aide d'urgence et développement au Tchad, malgré les difficultés persistantes

Au Tchad, les institutions de l'UE (dont ECHO) œuvrent dans un contexte fragile où il est essentiel d'obtenir des résultats en temps utile pour faire face à la vulnérabilité sous-jacente des communautés à risque et renforcer le capital humain du pays. Toutefois, l'équipe de l'UE au Tchad ne dispose pas des outils ni des ressources nécessaires –notamment d'outils financiers flexibles – pour maximiser son efficacité. Pour tenter de remédier à cette situation, des représentants d'ECHO et la délégation de l'UE se rendent ensemble sur le terrain (dans le cadre de missions conjointes) pour élaborer des réponses aux problèmes situés à l'interface entre intervention humanitaire classique et aide au développement.

Dans le cadre de l'une de ces missions conjointes visant à examiner les liens entre secours d'urgence et développement dans le sud du pays, la délégation s'est finalement appuyée sur un programme de sécurité alimentaire existant dans le cadre de l'ICD pour lancer un appel à propositions. Finalement, la majorité de ces fonds ont été confiés au HCR, à charge pour lui de les répartir entre les ONG. Il s'agissait de la meilleure solution possible dans le cadre des procédures actuelles de l'ICD, car il est plus simple de mettre à profit un programme existant que d'en créer un nouveau. En effet, les stratégies de l'ICD étant arrêtées pour six ans, leur flexibilité est quasi nulle. Les ONG présentes dans la zone n'étaient pas en mesure de répondre au cahier des charges de l'ICD dans le cadre de l'appel à propositions, notamment du fait de l'échelle de la réponse et de l'impératif de cofinancement.

Une autre mission visait à harmoniser le soutien dans le secteur de la santé. ECHO – dans le cadre des protocoles d'intervention en cas de crise – soutenait la prestation de soins gratuits aux personnes déplacées, tandis que le programme du FED travaillait à renforcer la viabilité de l'ensemble du système de santé par le recouvrement des coûts.

ECHO et la délégation ont également tenté d'élaborer une approche conjointe pour faire face à l'afflux soudain des migrants de retour pendant la crise libyenne. Les procédures d'ECHO permettent des versements rapides, mais la délégation doit utiliser les procédures standard du FED, même en cas de crise. ECHO intervenant dans le cadre de son mandat humanitaire, il ne pouvait financer que des programmes de soutien aux migrants au moment de leur retour. En février 2012, une allocation au titre de l'enveloppe B du FED a été décidée pour répondre aux besoins des migrants sur le moyen/long terme, en prenant appui sur les programmes locaux de développement financés par le FED.

Pérou : passer de l'aide au partenariat

La situation au Pérou est totalement différente. Dans ce pays, l'enjeu pour les institutions de l'UE et pour les autres donateurs consiste à apporter un soutien synonyme de valeur ajoutée à un pays qui voit le volume de ses propres ressources augmenter. Cela implique de créer des partenariats non axés sur l'aide, notamment en matière d'échanges, et d'apporter une expertise en complément du soutien financier. Le Pérou est le parfait exemple d'un pays pour lequel il serait pertinent d'utiliser le nouvel instrument de partenariat proposé (chapitre 3). Toutefois, la délégation n'a pas encore eu l'occasion d'examiner la façon de l'utiliser ni comment il pourrait évoluer, en pratique, vers des partenariats à plus large périmètre, non limités à l'aide. L'occasion se présentera lors de l'élaboration du programme indicatif 2014-2020. La délégation de l'UE cherche désormais à mieux adapter sa réponse au statut du Pérou (celui d'un pays intermédiaire de la tranche supérieure) et notamment à faire le lien entre l'aide publique au développement qu'elle apporte et d'autres types d'assistance.

L'une des réalisations notables qui peut servir de point de départ est l'accord commercial négocié entre le Pérou et l'UE en mai 2010. Cet accord prévoit la suppression

des droits de douanes dans des domaines spécifiques, et s'appuie sur les programmes de renforcement des capacités (dans le cadre des circuits de coopération traditionnels de l'UE) pour soutenir la compétitivité et l'innovation, par la modernisation des processus de production, la facilitation des échanges et le transfert de technologies entre les parties. Ainsi, cet accord commercial s'accompagne d'un dispositif d'aide à l'appui des échanges. La conclusion de cet accord implique le rapprochement des unités chargées du développement et celles chargées du commerce au sein de la délégation de l'UE et des services centraux.

Annexe E

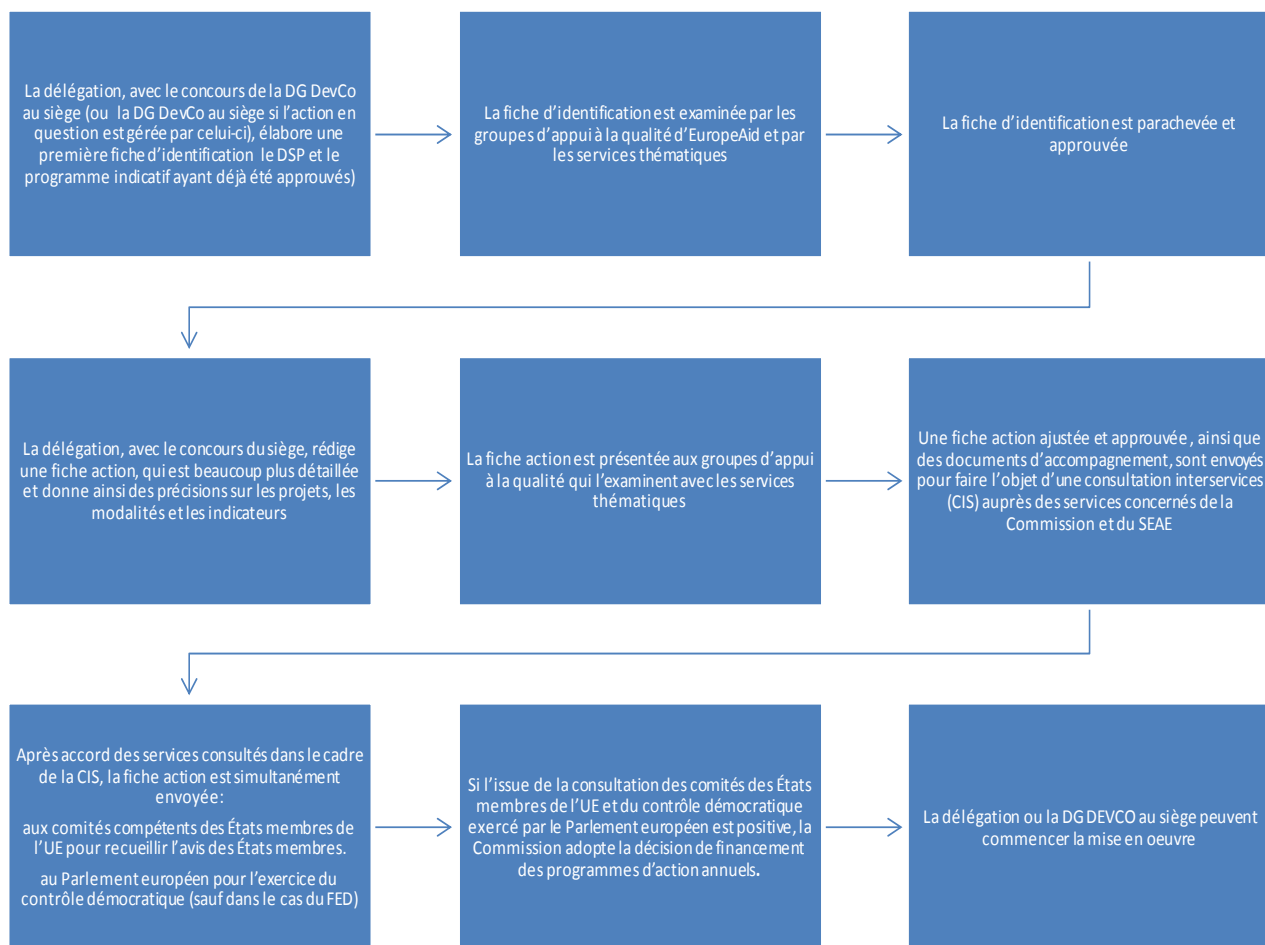
Processus d'approbation

Graphique E.1. Étapes du processus d'approbation des documents de stratégie et des programmes indicatifs pluriannuels au titre de l'Instrument de financement de la coopération au développement, du Fonds européen de développement et de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat



Graphique E.2. Étapes du processus d’approbation des documents de stratégie thématique/régionale au titre de l’ICD



Graphique E.3. Processus d’approbation des programmes d’action annuels

Bibliographie

- CAN (Climate Action Network) Europe (2010), *Has the EU Kept its Fast-Start Climate Finance Promises?*, CAN Europe (with APRODEV, CIDSE and WWF), Bruxelles.
- CCE (Cour des comptes européenne) (2006), « Rapport spécial n° 6/2006 relatif aux aspects environnementaux de la coopération au développement de la Commission, accompagné des réponses de la Commission. » *Journal officiel de l'Union européenne* 2006/C 235/01.
- CCE (2008), *L'aide au développement fournie par la CE aux services de santé en Afrique subsaharienne*, Note d'information concernant le rapport spécial n° 10/2008, CCE, Luxembourg.
- CCE (2009a), *The Commission's Management of Non-State Actors' Involvement in EC Cooperation*, Special Report No. 4/2009, CCE, Luxembourg.
- CCE (2009b), *Efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest*, Rapport spécial n° 18/2009, CCE, Luxembourg.
- CCE (2010a), *Rapport spécial n° 15/2009 relatif à l'assistance communautaire mise en oeuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations unies: prise de décision et contrôle*, Rapport spécial No. 15/2009, CCE, Luxembourg.
- CCE (2010b), *L'aide au développement fournie par l'Union européenne en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud*, Rapport spécial n° 12/2010, CCE, Luxembourg.
- CCE (2010c), *Le nouvel Instrument européen de voisinage et de partenariat a-t-il connu un lancement réussi dans le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et produit-il des résultats*, Rapport spécial No. 13/2010, CCE, Luxembourg.
- CCE (2010d), *La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie*, Rapport spécial No. 11/2010, CCE, Luxembourg.
- CCE (2011), *La déconcentration de la gestion de l'aide extérieure par la Commission, de ses services centraux vers ses délégations, s'est-elle traduite par une amélioration des interventions ?*, Rapport spécial No. 1/2011, CCE, Luxembourg.
- Colebourn E. (2011), *A Study on the Global Climate Change Alliance*, EDCSP (European Development Cooperation Strengthening Programme), ODI (Overseas Development Institute), Londres.
- COM (Commission européenne) (2001a), «*Édifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*»,

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2001) 231, Bruxelles.
- COM (2001b), *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2001) 153, Bruxelles.
- COM (2003), *Union européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2003) 526, Bruxelles.
- COM (2007a), *Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2007) 540, Bruxelles.
- COM (2007b), *Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement*, Document de travail de la Commission COM(2007) 545 et Document de travail des services de la Commission SEC(2007)1202, Bruxelles.
- COM (2007c), *Pérou - Document de stratégie pays, 2007-2013*, Bruxelles.
- COM (2007d), *Chad Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruxelles.
- COM (2008a), *Evaluation of EC Aid Delivery Through Civil Society Organisations*, Evaluation for the European Commission, Bruxelles.
- COM (2008b), *Evaluation of Commission's External Cooperation with Partner Countries Through the Organisations of the UN Family*, Evaluation for the European Commission, Bruxelles.
- COM (2008c), *Evaluation of Commission's Aid Delivery Through Development Banks and EIB*, ref 1255, novembre 2008, Bruxelles
- COM (2008d), *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne. Stratégie-cadre*, Bruxelles.
- COM (2008e), *Guidelines for the Mobilisation of Resources Under the B-Envelopes for Humanitarian and Emergency Assistance*, Bruxelles.
- COM (2009a), *Boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement de la CE*, Bruxelles.
- COM (2009b), « L'aide au développement en période de crise économique », *Eurobaromètre Spécial 318*, Bruxelles.
- COM (2009c), *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*. Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2009) 461 final et Document de travail des services de la Commission, SEC(2009)1137, Bruxelles.
- COM (2009d), *La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche «de toute l'Union»*, Communication de la

- Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2009) 458, Bruxelles.
- COM (2009e), *Report Evaluating the Implementation of the Financial Instruments for External Actions*, Commission Staff Working Document accompanying the Mid-Term Review of the Financial Instruments for External Actions SEC (2009) 530, Bruxelles.
- COM (2009f), *Mise en œuvre de l'aide extérieure de la Communauté européenne 2004-2009 - Plus efficace, plus rapide, plus importante*, Bruxelles.
- COM (2009g), *Note to the Attention of DAC and Partner Countries*, Bruxelles.
- COM (2009h), *Mid-Term Review of Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*, Bruxelles.
- COM (2009i), *Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2009) 84, Bruxelles.
- COM (2009j), *Évaluation de la coopération de la Commission européenne au Tchad : Évaluation de niveau national, Rapport final*, Bruxelles.
- COM (2010a), *Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2010) 159, Bruxelles.
- COM (2010b), *EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015*, Commission Staff Working Document SEC(2010) 265, Bruxelles.
- COM (2010c), *Les européens, l'aide au développement et les Objectifs du millénaire pour le Développement*. Eurobaromètre Spécial 352, Bruxelles.
- COM (2010d), *DEAR in Europe – Recommendations for Future Interventions by the European Commission: Final Report of the 'Study on the Experience and Actions of the Main European Actors Active in the Field of Development Education and Awareness Raising'*, Bruxelles.
- COM (2010e), *Policy Coherence for Development Work Programme 2010 – 2013*, Commission Staff Working Document accompanying A Twelve-Point EU Action Plan in Support of the Millennium Development Goals, SEC (2010) 421, Bruxelles.
- COM (2010f), *Aid Effectiveness - Annual Progress Report 2010*, Commission Staff Working Document accompanying A Twelve-Point EU Action Plan in Support of the Millennium Development Goals SEC (2010) 422, Bruxelles.
- COM (2010g), *Mid-Term Review of the 10th European Development Fund Country Strategy Papers: Overview of the Results*, Bruxelles.
- COM (2010h), *10 Actions Implemented by EuropeAid to Increase the Effectiveness of EC Aid*, Bruxelles.

- COM (2010i), *L'assistance alimentaire humanitaire*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2010) 126, Bruxelles.
- COM (2010j), *Évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire: mise en oeuvre d'une action humanitaire de l'UE efficace et fondée sur des principes*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2010) 722, Bruxelles.
- COM (2011a), *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2011) 637, Bruxelles.
- COM (2011b), *La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2011) 638, Bruxelles.
- COM (2011c), *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-Building*, Evaluation for the European Commission, Bruxelles.
- COM (2011d), *Dialogue Structuré - Pour un partenariat efficace pour le développement. Déclaration finale et Document de conclusion*, Bruxelles.
- COM (2011e), *Contribuer à un monde meilleur : les Européens et l'avenir de l'aide au développement*, Eurobaromètre Spécial, 375, Bruxelles.
- COM (2011f), *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development – Review of Progress of the EU and its Member States*, Commission Staff Working Document accompanying Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Development Assistance Peer Review SEC(2011) 505, Bruxelles.
- COM (2011g) *Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit*, Vols. 1, 2 et 3, Bruxelles.
- COM (2011h), *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions COM(2011) 500, Bruxelles.
- COM (2011i), *Global Europe: A New Approach to Financing EU External Action*, Joint Communication to the European Parliament and the Council COM(2011) 865, CE et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Bruxelles.
- COM (2011j), *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)* COM(2011) 838, Bruxelles.
- COM (2011k), *Main Missions of DEVCO Directorates & Units*, Direction générale du développement et de la coopération – EuropeAid, Bruxelles.
- COM (2011l), *Joint Evaluation of Budget Support Operations in Mali 2003 – 2009*, Commission européenne, Belgique et Canada, Bruxelles.

- COM (2011m), « *Coopération au développement: l'Union européenne et les États-Unis joignent leurs forces sur la santé mondiale et pour une plus grande efficacité de l'aide* », communiqué de presse CE, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/700&type=HTML>, consulté le 25 novembre 2011.
- COM (2011n), *The Aid Effectiveness Agenda: The Benefits of Going Ahead*, Draft Final Report, Bruxelles.
- COM (2011o), *Humanitarian Aid Strategy for 2012*, Document de travail des services de la Commission, SEC (2011) 1426, Bruxelles.
- COM (2011p), *Rapport annuel 2011 sur la politique de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne et sa mise en œuvre en 2010*, Bruxelles.
- COM (2011q), *EU 2011 report on Policy Coherence for development*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2011)1627 final, 15 décembre 2011, Bruxelles.
- COM (2012), *Memorandum of the European Commission to the OECD DAC Peer Review*, Bruxelles.
- CONCORD (2010), *Facts and Figures: What the Official 2008 Figures Continue to Tell us About EC Aid and NGOs*, CONCORD, Bruxelles.
- CONCORD (2011), *Spotlight on EU Policy Coherence for Development: A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*, Report 2011, CONCORD, Bruxelles.
- CONCORD (2012), *EEAS One Year On: 'Work in Progress' for Poverty Reduction*, CONCORD, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2005a), *Le consensus européen pour le développement*, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2005b), *Council Conclusions on Policy Coherence for Development*, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2005c), "Conseil de l'Union européenne, 2660ème session du Conseil, Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, les 23-24 mai 2005", *communiqué de presse*, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2007a), *An EU Response to Situations of Fragility: Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council*, 20 novembre 2007, EU, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2007b) *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement - Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil*, 15 mai 2007, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2007c), *Consensus européen sur l'aide humanitaire*, site web CE, http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_fr.htm.

- Conseil de l'UE (2008a), *L'UE - Partenaire mondial pour le développement en faveur des pauvres et de la croissance: - Agenda d'action de l'UE concernant les OMD*, 18 juin 2008, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2008b), *Conclusions du Conseil - Lignes directrices pour la participation de l'UE à la*
- Conférence Internationale sur le financement du développement (Doha, 29 novembre - 2 décembre 2008)*, 11 novembre 2008, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2009a), *Conclusions du Conseil sur l'intégration de la dimension environnementale dans la coopération au développement* 25 juin 2009, Conseil de l'UE, Luxembourg.
- Conseil de l'UE (2009b), *Council Conclusion on Policy Coherence for Development (PCD)*, 17 November 2009, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2009c), *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, Document 15912/09, 17 novembre 2009, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2010a), "Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure", *Journal officiel de l'Union européenne*, 2010/427/EU.
- Conseil de l'UE (2010b), "Conclusions du Conseil sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée "Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire", *3060ème session du Conseil Affaires générales*, Bruxelles, 14 December 2010,
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/118460.pdf
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/genaff/118461.pdf
- Conseil de l'UE (2011a), *Entrée en vigueur de nouvelles règles de comitologie*, fiche d'information, Conseil de l'UE, Bruxelles.
- Conseil de l'UE (2011b), "Décision n° 1080/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 accordant une garantie de l'Union européenne à la Banque européenne d'investissement en cas de pertes résultant de prêts et de garanties de prêts en faveur de projets réalisés en dehors de l'Union et abrogeant la décision n o 633/2009/CE", *Journal officiel de l'Union européenne*, L/280/1.
- Conseil de l'UE (2011c), *Position commune de l'UE en vue du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide (Busan, du 29 novembre au 1er décembre 2011) – Conclusions du Conseil*, 3124ème session du Conseil Affaires étrangères et développement, Bruxelles, 14 novembre 2011.
- DG DEV (Direction générale du développement) (2010), *Rapport d'activité annuel - 2010*, DG DEV, Commission européenne.

- ECHO (Commission européenne, Direction générale de l'Aide humanitaire) (2006), *Étude concernant la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire*, ECHO, Bruxelles, http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2006/evhac_fr.pdf.
- ECHO (Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile) (2011), *Rapport d'activité annuel - 2010*, ECHO, Bruxelles.
- Eppstein, G., S. Gerlach & M. Huser (2010), *The EU's Impact in International Climate Change Negotiations - The Case of Copenhagen*, DSEU, Université de Loughborough, Loughborough.
- EuropeAid (2011), *EuropeAid Financial Contributions to the UN 2000-2010*, 9 mars 2011, Bruxelles.
- Hardus, S. (2010), *Ghana's Traders, Lumberjacks and Fortune Hunters – PCD in Practice: The Impact of European Policies on Development in Ghana*, Evert Vermeer Foundation, Amsterdam.
- Herrero Cangas, A. et N. Keijzer (2011), "EU Support to Governance at a Critical Juncture: Will the New EU External Action Architecture Deliver Smarter Support to Governance in Partner Countries?" *ECDPM Briefing Note No. 26*, ECDPM (European Centre for Development Policy Management), Maastricht.
- HTSPE (2010), *Joint Multi-Annual Programming – Final Report 2010*, HTSPE Ltd., Hemel Hempstead.
- Keijzer, N. (2011), "Fishing in Troubled Waters? An Analysis of the Upcoming Reform of the Common Fisheries Policy from the Perspective of Policy Coherence for Development", *ECDPM Discussion Paper No. 120*, ECDPM, Maastricht.
- Klavert H., P. Engel et E. Koeb (2011), "Still a Thorn in the Side? The Reform of the Common Agricultural Policy from the Perspective of Policy Coherence for Development", *ECDPM Discussion Paper No. 126*, ECDPM, Maastricht.
- Koch S., M. Gavas et M. Furness (2011), *EU Development Policy: Ambitious Agenda for Change or the Same Old Story?*, GDI (DIE) (German Development Institute) website, 24 octobre 2011, Bonn.
- Nations Unies (Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles) (2005), « *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* », Nations Unies, janvier 2005.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Communauté européenne. Examen par les pairs*, Comité d'aide au développement, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Programme d'action d'Accra*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems*, OCDE, Paris.

- OCDE (2010), *Beginning Now Commitments: European Commission*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Efficacité de l'aide 2005-10 : progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.
- OCDE, (2011b), « Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement », *quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide*, 29 novembre – 1^{er} décembre 2011, Busan.
- OCDE (2011c), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les Etats fragiles : République du Tchad*, OCDE, Paris.
- PE (Parlement européen) (2009), « Avis de la commission du développement à l'intention de la commission des budgets » in *Rapport sur le réexamen à mi-parcours du cadre financier 2007–2013 (2008/2055 (INI))*, 26/02/2009, PE, Bruxelles.
- PE (2010), *Résolution du Parlement européen du 18 mai 2010 sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et « l'aide publique au développement plus » (APD-plus) (2009/2218(INI))*, PE, Bruxelles.
- PE (2011a), *Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur l'accroissement de l'impact de la politique de développement de l'Union européenne (2011/2047 INI)*, PE, Bruxelles.
- PE (2011b), *Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2011/2145(INI))*, PE, Bruxelles.
- Sherriff, A. (2011a), "A New EU impetus on Conflict and Fragility, or More of the Same?", *ECDPM Talking Points Blog*, 18 November 2011, www.ecdpm-talkingpoints.org/eu-impetus-on-conflict-and-fragility1/, consulté le 12 décembre 2011.
- Sherriff, A. (2011b), "Is There a New Impetus on the EU to Deal with Conflict and Fragility in Third Countries? Recent Policy Changes", *ECDPM Talking Points Blog*, 25 November 2011, www.ecdpm-talkingpoints.org/eu-impetus-on-conflict-and-fragility2/, consulté le 12 décembre 2011.
- TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) (2010), « Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2010/C 83/01.
- Traité UE (Traité sur l'Union européenne) (2010), « Version consolidée du traité sur l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2010/C 83/01.



Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org

ou par courrier à :

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16**

www.oecd.org/cad/examenspairs

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.