



**Examens de l'OCDE sur la coopération
pour le développement**

UNION EUROPÉENNE 2018



Comité d'aide au développement : Vers un développement efficace

**Examens de l'OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Union européenne
2018**

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2018), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2018*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris.
<https://doi.org/10.1787/9789264309517-fr>

ISBN 978-92-64-30950-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30951-7 (pdf)

Série : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement
ISSN 2309-7140 (imprimé)
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 2018

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@cfcopies.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. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE consacre tous les quatre à cinq ans un examen aux efforts de coopération pour le développement de chacun de ses membres, avec six membres examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte un soutien analytique et élabore et affine, en étroite concertation avec le Comité, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces examens par les pairs.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement afin d'accroître l'impact sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement. Les examens par les pairs conduits par le CAD analysent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et 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. Au cours de la visite sur le terrain, l'équipe s'entretient avec des fonctionnaires, des parlementaires, des représentants de la société civile du pays bénéficiaire ainsi qu'avec d'autres partenaires de l'aide au développement.

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 Comité en association avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du Comité d'Aide au Développement et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Canada et le Japon pour l'examen de l'Union européenne, qui a été présenté le 24 octobre 2018. L'examen a inclus une visite de l'État plurinational de Bolivie et du Mali. Le rapport montre notamment comment l'Union européenne a fait preuve d'un rôle central pour établir et orienter les accords mondiaux sur le développement durable et le changement climatique; et suggère l'amélioration d'une approche holistique de toute l'Union européenne, centrée sur la réduction de la pauvreté et les pays étant le plus dans le besoin.

Table des matières

Le processus d'examen par les pairs	3
Sigles et abréviations	9
L'aide de l'Union européenne : aperçu synthétique.....	11
Contexte de l'examen par les pairs de l'Union européenne.....	13
Contexte politique et économique	13
Références.....	14
Principales conclusions et recommandations du CAD.....	15
L'Union européenne fait preuve d'un leadership mondial et d'un solide engagement en faveur de l'efficacité du développement.....	17
L'Union européenne peut bâtir sur ses acquis	18
L'Union européenne doit relever certains défis.....	23
Récapitulatif des recommandations	27
Rapport du Secrétariat	29
Chapitre 1. Efforts déployés par l'Union européenne en faveur du développement durable à l'échelle mondiale	31
Efforts en faveur du développement durable à l'échelle mondiale.....	31
Cohérence des politiques au service du développement durable	34
Sensibilisation à l'échelle mondiale.....	38
Notes	41
Références.....	43
Chapitre 2. Vision et cadre stratégique de l'Union européenne.....	47
Cadre stratégique	47
Principes et orientations.....	48
Base décisionnelle.....	53
Notes	56
Références.....	58
Chapitre 3. La contribution de l'Union européenne au financement du développement.....	61
Volume global de l'aide publique au développement.....	61
Dotations d'APD bilatérale.....	65
Dotations au titre de l'APD multilatérale	68
Financement du développement	70
Notes	73
Références.....	75
Chapitre 4. Structures et systèmes de l'Union européenne	77

Compétence, mandat et coordination.....	77
Systèmes	80
Capacités à l'échelle du système.....	82
Notes	85
Références.....	86
Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre et partenariats de l'Union européenne.....	89
Établissement de partenariats.....	89
Action au niveau des pays partenaires	96
Notes	101
Références.....	104
Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage de l'Union européenne	109
Gestion axée sur les résultats de développement	109
Système d'évaluation.....	113
Apprentissage institutionnel.....	115
Notes	117
Références.....	118
Chapitre 7. L'aide humanitaire de l'Union européenne	121
Cadre stratégique	121
Efficacité de la conception des programmes.....	124
Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments de l'aide.....	126
Adéquation de l'organisation avec le but recherché	130
Résultats, apprentissage et redevabilité	131
Notes	132
Références.....	134
Annexe A. Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs réalisé par le CAD en 2012	137
Orientations stratégiques.....	137
L'appui au développement au-delà de l'aide	137
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide	138
Organisation et gestion	138
Efficacité de l'aide et gestion axée sur les résultats.....	139
Aide humanitaire.....	139
Annexe B. Glossaire des principaux termes relatifs au système de coopération pour le développement de l'Union européenne.....	141
Entités de l'Union européenne :.....	142
Annexe C. Liste type de tableaux du CAD sur l'Union européenne.....	146
Annexe D. Visites sur le terrain en Bolivie et au Mali.....	154
Vers un effort global de l'Union européenne à l'appui au développement	154
Politiques, stratégies et répartition de l'aide de l'Union européenne	157
Organisation et gestion.....	160
Partenariats, résultats et responsabilisation	160
Notes	162
Références.....	162
Annexe E. Organigrammes.....	163

Tableaux

Tableau 4.1. Évolution des effectifs des entités de l'Union européenne chargées de la coopération pour le développement.....	83
Tableau 5.1. La transparence des activités de coopération pour le développement de l'Union européenne s'est améliorée	95
Tableau C.1. Apports financiers totaux.....	146
Tableau C.2. APD par grandes catégories.....	147
Tableau C.3. Versements d'APD bilatérale ventilable ¹ par région et groupe de revenu.....	148
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	149
Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	150
Tableau C.6. Panorama comparatif de l'aide versée par les membres du CAD.....	151
Tableau C.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés.....	152

Graphiques

Graphique 0.1. L'aide de l'Union européenne : aperçu synthétique	11
Graphique 0.2. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012/12	
Graphique 1.1. Opinion publique sur l'importance de l'aide au développement dans certains pays de l'Union européenne	39
Graphique 1.2. Sensibilisation du public aux ODD dans les pays du CAD membres de l'Union européenne, 2017	40
Graphique 3.1. Évolution de l'APD nette des institutions de l'Union européenne, 2010-17.....	62
Graphique 3.2. Structure du financement de la coopération de l'Union européenne pour le développement	63
Graphique 3.3. Versements d'APD bilatérale brute de l'UE par groupes de revenu, moyennes sur deux ans	66
Graphique 4.1. Fonctions et relations des institutions de l'Union européenne chargées de l'aide au développement.....	78
Graphique 5.1. Le soutien de l'Union européenne aux OSC européennes est en hausse.....	91
Graphique 5.2. Progrès en fonction de différents degrés d'appropriation de la coopération pour le développement par les pays partenaires.....	99
Graphique 5.3. L'Union européenne est le premier fournisseur de soutien budgétaire non remboursable du CAD.....	100
Graphique 6.1. Niveaux du cadre de résultats et chaîne de résultats.....	110
Graphique 7.1. Évolution du budget annuel de la DG ECHO (en euros).....	123
Graphique 7.2. Évolution de la répartition des crédits budgétaires de la DG ECHO (en euros).....	125
Graphique A.1. Mises en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012	140
Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2017	153
Graphique D.1. L'aide en Bolivie	155
Graphique D.2. L'aide au Mali.....	156
Graphique E.1. Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO)	163
Graphique E.2. Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR)..	164
Graphique E.3. Service européen pour l'action extérieure (SEAE)	165

Graphique E.4. Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes 166

Encadrés

Encadré 1.1. De nouveaux efforts en matière de cohérence des politiques au service du développement en matière d'agriculture et d'échanges 36

Encadré 5.1. Dans un environnement mondial de plus en plus marqué par le risque, l'Union européenne a une utilisation stratégique du soutien budgétaire 100

Encadré 7.1. Une évaluation complète de l'aide humanitaire de l'Union européenne, 2012-16 127

Sigles et abréviations

ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APD	aide publique au développement
BEI	Banque européenne d’investissement
CAD	Comité d’aide au développement de l’OCDE
CFP	cadre financier pluriannuel
COHAFA	Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire »
CPD	cohérence des politiques au service du développement
DG DEVCO	Direction générale Coopération internationale et développement international
DG ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d’aide humanitaire européennes
DG NEAR	Direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d’élargissement
ERCC	Centre de coordination de la réaction d’urgence
FED	Fonds européen de développement
FEDD	Fonds européen pour le développement durable
GAP*	Gender Action Plan (Plan d’action sur l’égalité des sexes)
GT-STAT	Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement
HR/VP	Haut représentant de l’Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission européenne
IATI	Initiative internationale pour la transparence de l’aide
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	organisation de la société civile
PIB	produit intérieur brut
PIE	Plan d’investissement extérieur
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	revenu national brut
SEAE	Service européen pour l’action extérieure

SNPC	Système de notification des pays créanciers
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés

EUR	euro
USD	dollar des États-Unis
()	estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	(Nul)
0.0	négligeable
..	non disponible
...	non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	non applicable (sans objet)
p	provisoire

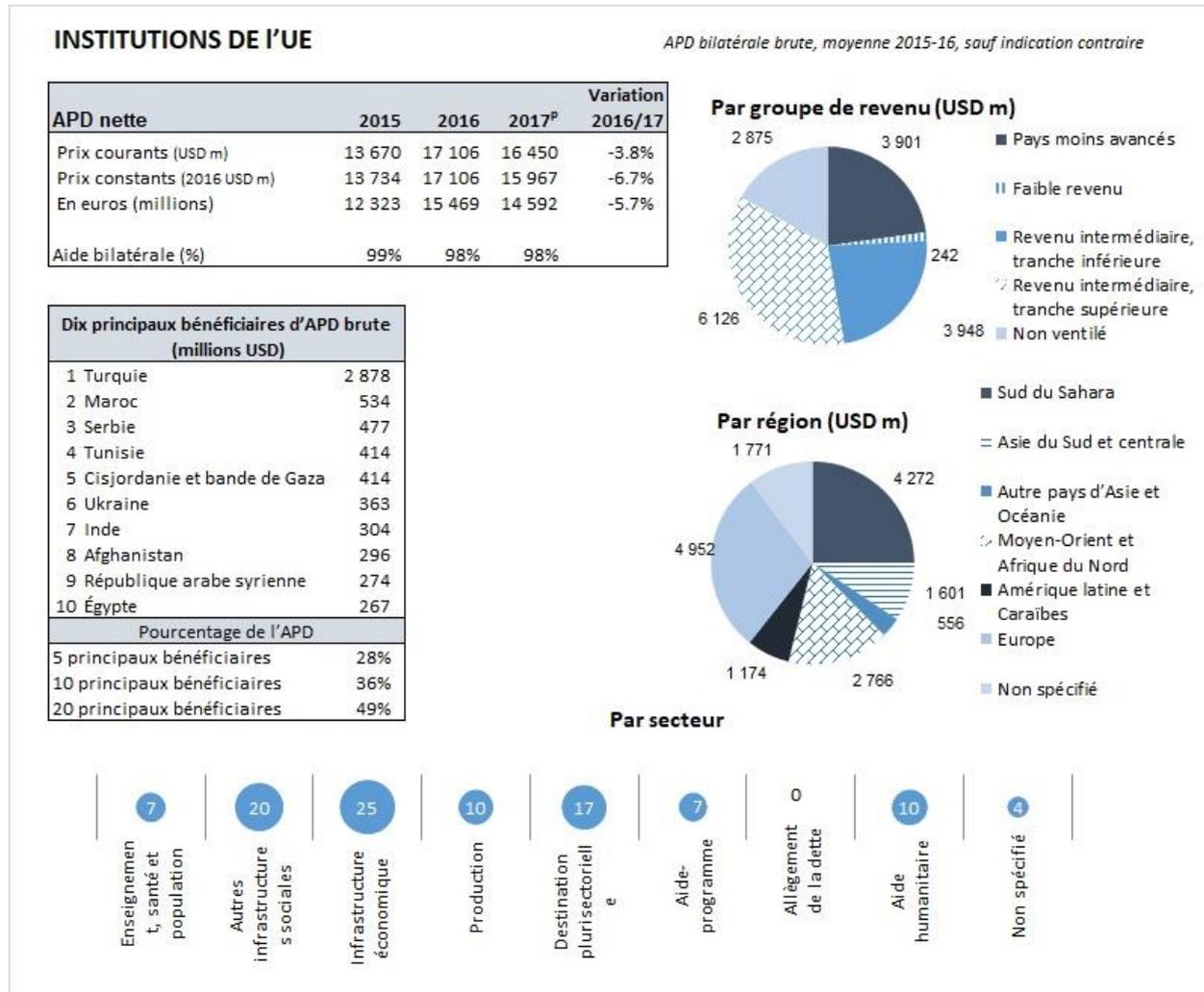
Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0.719	0.778	0.753	0.754	0.902	0.904	0.887

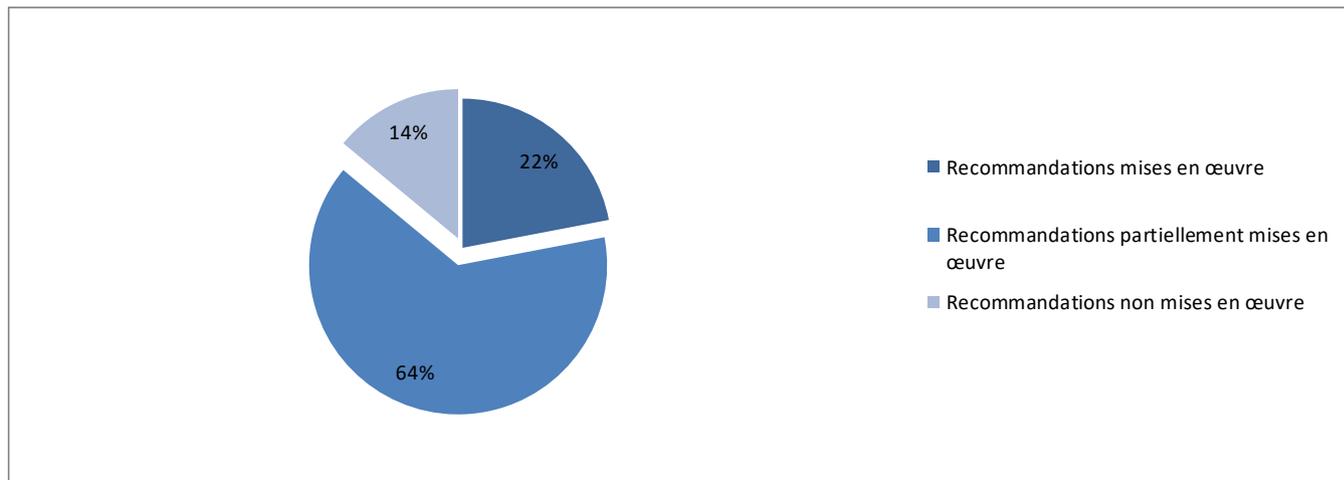
L'aide de l'Union européenne : aperçu synthétique

Graphique 0.1. L'aide de l'Union européenne : aperçu synthétique



Source : OECD-Comité d'aide au développement (CAD), www.oecd.org/dac/stats.

Graphique 0.2. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012



Contexte de l'examen par les pairs de l'Union européenne

Contexte politique et économique

Divers facteurs politiques et économiques ont influé sur les activités menées par l'Union européenne en matière de coopération pour le développement depuis le dernier examen réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012. Après plusieurs années de récession provoquées par la crise financière de 2008-09, une dynamique positive s'est imposée dans l'économie de l'Union européenne, impulsée par une politique monétaire conciliante, une politique budgétaire modérément expansionniste et le redressement de l'économie mondiale. La croissance s'est poursuivie en 2017, bien qu'à un rythme toutefois modéré au premier trimestre de 2018. Les inégalités de revenus dans les pays de l'Union européenne ont en moyenne été moins prononcées que dans les autres pays de l'OCDE. En revanche, le chômage a atteint un niveau plus élevé que dans la période précédant la crise financière mondiale, et les salaires réels stagnent dans plusieurs États membres.

Dans ce contexte budgétaire difficile, le montant total des versements au budget de l'Union européenne a légèrement chuté en termes réels, passant de 135 milliards EUR (euros) en 2012 à 133 milliards EUR en 2017 (prix de 2016). Par contre, les versements bruts des institutions de l'Union européenne au titre de l'aide publique au développement (APD) se sont accrus, passant de 17 milliards USD (dollars des États Unis) à 19 milliards USD au cours de la période considérée, même si environ la moitié seulement de l'APD provenait du budget ordinaire de l'Union européenne.

Sur le plan institutionnel, l'Union européenne a renforcé son rôle de coordination vis-à-vis de ses États membres, en adoptant notamment une Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne en 2016, ainsi qu'un nouveau Consensus européen pour le développement en 2017. Le Consensus constitue un cadre commun global pour l'action extérieure de l'Union européenne et ses activités de coopération pour le développement. Parallèlement, la vague inédite de migrants et de réfugiés en provenance de pays en développement en 2015 a provoqué une montée du sentiment nationaliste. Elle a également engendré un rejet de plus en plus fort du multilatéralisme dans plusieurs États membres et généralisé l'impression citoyenne d'un afflux de migrants bien plus important que dans la réalité.

Le vote en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ou « Brexit » (abréviation de « British exit »), a lui aussi influé sur le contexte général. Le 23 juin 2016, les citoyens du Royaume-Uni ont voté en faveur de la sortie de l'Union européenne. Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a formellement annoncé au Conseil européen son intention de quitter l'Union européenne, en déclenchant l'article 50 du Traité de Lisbonne. Pour l'heure, le Royaume-Uni demeure membre à part entière de l'Union européenne. Selon les estimations, il contribue à hauteur de 7 % au budget global de l'Union européenne, et les droits et obligations découlant de son statut d'État membre continuent de s'appliquer pleinement (OCDE, 2018). En 2016, environ 12 % de l'APD totale du pays ont été acheminés par le budget de l'Union européenne et le Fonds européen de développement.

Ce volume représente environ 12 % du financement total consacré par l'Union européenne à l'action extérieure (OCDE ; House of Lords, 2018). Un glossaire relatif au système de coopération pour le développement de l'Union européenne figure à l'annexe B.

Références

Sources officielles

House of Lords (2018), « Brexit: Overseas Development Assistance », United Kingdom parliamentary briefing note, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2018-0020>.

OCDE (2018), *Études économiques de l'OCDE : Union européenne 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-eur-2018-fr.

Autres sources

Commission européenne (s.d.), « Brexit negotiations », site web https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en, consulté le 12 juillet 2018.

Commission européenne (2018), « Memorandum of the European Commission to the OECD DAC Peer Review », Union européenne, Bruxelles.

OCDE (2012), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne*, OCDE, Paris, www.OCDE.org/fr/cad/examens-pairs/examens-pairs-union-europeenne.htm

Union européenne (n.a.), « Budget » (site web et base de données), https://europa.eu/european-union/topics/budget_fr, consulté le 23 juillet 2018.

Principales conclusions et recommandations du CAD

L'Union européenne fait preuve d'un leadership mondial et d'un solide engagement en faveur de l'efficacité du développement

L'Union européenne se distingue par ses efforts pour promouvoir des accords mondiaux sur le développement durable et le changement climatique, et façonner le paysage de l'action humanitaire internationale. Son utilisation considérable de l'appui budgétaire et la diversité de ses instruments d'acheminement renforcent l'appropriation et l'inclusion des pays partenaires. De plus, l'Union européenne œuvre, en étroite collaboration avec les États membres, les organisations de la société civile (OSC), les autorités locales et leurs associations, à promouvoir à travers l'Europe le principe de citoyenneté mondiale.

Dans le contexte d'une conjoncture économique difficile découlant de la crise financière de 2008-09, de la montée du nationalisme et de la sortie imminente du Royaume-Uni, l'Union européenne s'est attachée à suivre plusieurs recommandations formulées dans le précédent examen par les pairs, notamment :

- construire avec les États membres une vision stratégique commune de l'Union européenne, grâce à l'actualisation en 2017 du Consensus européen pour le développement, dans l'objectif d'éradiquer la pauvreté et contribuer à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030
- agir en chef de file de l'aide humanitaire, grâce à la diffusion d'orientations claires et au déploiement de réponses rapides, en concertation avec les États membres
- renforcer l'efficacité du programme d'action à l'appui du développement, grâce à un surcroît de transparence, d'inclusion, de rapidité et de flexibilité, appuyés par un recours à des approches programmatiques.

L'Union européenne joue un rôle moteur sur la scène internationale et dans le secteur humanitaire

En plus d'être le plus gros donateur au monde (en tenant compte des apports d'aide publique au développement [APD] de l'Union européenne, ajoutés à ceux des États membres), l'Union européenne a intensifié ses efforts pour jouer un rôle clé dans la mise à disposition de biens publics mondiaux importants. Elle a notamment mené des efforts en matière de développement durable, grâce à la formation d'alliances visant à trouver des solutions aux défis mondiaux. Ainsi, l'élaboration de positions communes de l'Union européenne à l'heure du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'Accord de Paris sur le climat a été déterminante pour la finalisation de ces accords.

Par ailleurs, l'Union européenne façonne le paysage de l'action humanitaire internationale grâce à des politiques solides, un vaste réseau sur le terrain, une expertise largement reconnue, un vivier de partenaires diversifiés et un mécanisme de protection civile efficace. En outre, elle est capable de déployer rapidement différentes sources de financement au service de l'aide humanitaire, en fonction des besoins. Dans les situations de conflit complexes, la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) est déterminée à mettre en œuvre l'approche globale de l'Union européenne relative à l'aide humanitaire, en défendant les principes humanitaires et en apportant une réponse en cohérence avec d'autres instruments de l'Union européenne. Un éventail varié et robuste d'outils de programmation, comprenant des instruments ciblant l'action humanitaire, le développement et la stabilisation sur des

horizons temporels différents, améliore aussi la cohérence de l'Union européenne à travers une articulation action humanitaire-développement-paix.

L'efficacité du développement s'améliore sous l'effet des partenariats et de l'appui budgétaire

L'Union européenne promeut le programme d'action à l'appui de l'efficacité du développement, inscrit dans le Consensus européen pour le développement de 2017. Elle a avancé dans la réalisation de plusieurs engagements internationaux – comme l'approfondissement de ses partenariats multilatéraux – notamment grâce à un engagement plus structuré avec les OSC, les autorités locales et leurs associations, et le secteur privé. En outre, l'appui budgétaire de la Commission européenne (qui est fondé sur les performances et différencié, et a mobilisé 15 % des versements d'APD de la Commission) est très apprécié des pays partenaires, surtout lorsqu'il est employé en synergie avec d'autres instruments et programmes. Le panachage des différents instruments d'acheminement de l'aide permet également aux délégations de l'Union européenne d'adapter la programmation en fonction des besoins, des priorités et des capacités des pays partenaires, renforçant ainsi l'appropriation et l'inclusion.

Les efforts de sensibilisation participent au développement de la citoyenneté mondiale à travers l'Europe

Dans les États membres de l'Union européenne, la population affiche un large soutien (à hauteur de 89 % en 2007) à l'aide apportée aux pays en développement. L'Union européenne s'est attachée à renforcer la sensibilisation du public aux problématiques mondiales dans l'ensemble de ses États membres. Elle a étoffé ses outils (notamment grâce aux réseaux sociaux, à des événements comme les Journées européennes du développement et à la « DEVCO Academy » en ligne) de façon à sensibiliser les citoyens aux enjeux mondiaux du développement durable, sans toutefois se cantonner à la coopération pour le développement. Le programme « Éducation au développement et sensibilisation des citoyens » (DEAR) de l'Union européenne met également des financements à la disposition des OSC et des autorités locales, afin de les aider à mieux informer le public sur les différentes questions relatives au développement durable. Ainsi, en collaborant étroitement avec les États membres pour bâtir une citoyenneté mondiale, l'Union européenne promeut une contribution globale de l'ensemble de la société au développement durable et aux biens publics mondiaux.

L'Union européenne peut bâtir sur ses acquis

Des stratégies, des garde-fous et une feuille de route globale sont nécessaires afin de donner corps aux aspirations politiques

Le Consensus de 2017 est pleinement aligné sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et s'articule autour des cinq thèmes fondamentaux qui y sont énoncés : l'humanité, la planète, la prospérité, la paix et les partenariats. Le Consensus établit que l'Union européenne et ses États membres doivent tenir compte des éléments transversaux suivants : les jeunes ; l'égalité des genres ; la mobilité et la migration ; l'énergie durable et le changement climatique ; l'investissement et le commerce ; la bonne gouvernance ; la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme ; un engagement novateur à l'égard des pays en développement plus avancés ; et la mobilisation et l'utilisation des ressources nationales. Il engage également l'Union européenne et ses États membres à privilégier

l'éradication de la pauvreté, la lutte contre les discriminations et les inégalités, et la volonté de ne laisser personne de côté.

Parallèlement, l'Union européenne et les États membres se sont dotés d'un plan d'action sur l'égalité des genres, par lequel ils se sont engagés à redoubler d'efforts en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'Union européenne a enregistré des avancées sur ce front, mais des progrès sont encore nécessaires pour améliorer les capacités, les moyens d'incitation et les outils de mesure de l'efficacité organisationnelle de l'ensemble des acteurs dans l'Union européenne afin de produire un impact sur le terrain et d'être à la hauteur des ambitions annoncées. En ce qui concerne l'environnement et le changement climatique, l'Union européenne a réalisé des progrès dans la prise en compte systématique de ces problématiques, le renforcement des capacités, le contrôle de la qualité et l'affectation d'effectifs dédiés dans les services centraux. Cependant, elle n'a pas encore défini de stratégie, malgré la recommandation de l'examen par les pairs de 2012. En outre, lorsqu'elle intervient dans des contextes fragiles, l'Union européenne recourt de plus en plus à des fonds fiduciaires d'urgence, ce qui permet de mutualiser des ressources et d'apporter une réponse cohérente à une crise. Elle devrait prendre des mesures pour maintenir et renforcer l'alignement de ces instruments sur les priorités des pays partenaires en matière de développement, surtout lorsqu'il s'agit de traiter des problématiques migratoires. La focalisation des fonds fiduciaires sur des contextes de crise spécifiques contribuera également à renforcer la cohérence avec d'autres instruments de l'Union européenne.

Conformément au principe de concentration des activités énoncé dans le Programme pour le changement adopté en 2011, mais qui n'a pas été reconfirmé dans le Consensus, la programmation par pays de l'Union européenne est axée depuis 2014 sur un maximum de trois secteurs dans chaque pays. Ce principe a bien été appliqué en Bolivie et au Mali. Pour autant, les financements thématiques, les fonds d'affectation spéciale, les fonds d'investissement et la Banque européenne d'investissement (BEI) ne financent pas nécessairement les trois secteurs jugés prioritaires dans chaque pays. Il conviendrait donc de concentrer les activités de l'ensemble de l'Union européenne sur des secteurs prioritaires afin d'améliorer les synergies et la cohérence entre les différents acteurs de l'Union.

Plus généralement, prenant en compte le Programme à l'horizon 2030 et la stratégie globale de l'Union européenne, la Commission européenne vient de présenter une proposition d'instrument de financement complet visant la mise en œuvre du Consensus¹ dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021–27. Cette proposition offre une occasion importante d'explicitier comment l'Union européenne, ses institutions, et ses États membres entendent conserver leur focalisation sur l'éradication de la pauvreté. Il pourrait également servir de base pour l'élaboration d'orientations opérationnelles indiquant les modalités selon lesquelles les acteurs de l'Union européenne – dont la BEI, qui débourse 27 % de l'APD brute de l'Union européenne – et les États membres pourront travailler de façon cohérente, notamment en se concentrant sur les pays les plus pauvres et en s'attachant à ne laisser personne de côté.

¹ Commission européenne : « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale », datée du 14.06.2018, COM(2018) 460.

Recommandation :

- i. **Compte tenu des négociations concernant l'élaboration du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-27, l'Union européenne devrait :**
- **établir des orientations opérationnelles expliquant comment l'Union européenne, ses institutions, et ses États membres dans leur ensemble appliqueront le Consensus européen pour le développement de 2017, en restant concentrés sur la réduction de la pauvreté et le développement durable, faisant fond sur l'instrument de financement complet proposé par la Commission européenne**
 - **renforcer plus avant les mesures de la performance organisationnelle au regard du plan d'action sur l'égalité des genres**
 - **définir une stratégie explicite visant à faire progresser les objectifs relatifs à l'environnement et au changement climatique**
 - **lors de la création de nouveaux fonds fiduciaires, maintenir et renforcer l'alignement de leurs objectifs sur les priorités de développement des pays partenaires, et si possible limiter leur portée à un contexte de crise spécifique**
 - **consolider le programme d'aide de l'Union européenne autour de secteurs prioritaires dans ses pays partenaires.**

Les politiques au service du développement doivent être cohérentes et axées sur l'impact

Conformément à la Déclaration ministérielle de l'OCDE, au Programme à l'horizon 2030 et au Consensus de 2017, l'Union européenne approfondit son engagement en faveur de la cohérence des politiques au service du développement. Ainsi, l'Union européenne s'emploie depuis dix ans à passer à un modèle de partenariat fondé sur les échanges plutôt que sur la seule aide, y compris en Afrique subsaharienne, où les échanges réciproques des États membres dépassent chaque année 300 milliards USD (dollars des États Unis). En outre, l'Union européenne a révisé son initiative « Tout sauf les armes » de façon à favoriser davantage les importations en provenance des pays les moins avancés, en réduisant les pressions concurrentielles. En 2016, la valeur des importations des 49 pays bénéficiaires de cette initiative dans les États membres de l'Union européenne s'est élevée à 24 milliards EUR (euros), ce qui fait de l'Union européenne le marché le plus ouvert au monde pour les pays les moins avancés. Dans le même temps, certaines politiques agricoles et commerciales de l'Union européenne produisent des externalités négatives importantes sur les pays en développement, auxquelles convient de remédier.

La Commission a fait de la cohérence des politiques au service du développement un point régulièrement examiné par le groupe de pilotage interservices pour la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030. Elle a également instauré un mécanisme permettant d'évaluer les retombées économiques, sociales et environnementales, qui s'applique également aux retombées sur les pays en développement. Dans le même temps, les rapports biennaux sur la cohérence des politiques au service du développement ont leurs limites pour ce qui concerne la description des répercussions (positives ou négatives) réelles ou potentielles de l'ensemble des politiques publiques de l'Union européenne et de ses États membres sur les

aspirations de développement des pays en développement. En outre, bien que les États membres aient l'obligation de rendre compte à la Commission des efforts déployés pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, cette reddition de comptes est inégale, puisque tous les États membres n'accordent pas le même degré de priorité à la cohérence des politiques au service du développement.

Recommandation :

- ii. **En s'appuyant sur ses travaux visant à renforcer la cohérence des politiques au service du développement, l'Union européenne devrait :**
- **mieux mettre en évidence, dans ses rapports, non seulement les actions entreprises, mais aussi les répercussions des politiques de l'Union européenne et de ses États membres**
 - **procéder systématiquement à un suivi des efforts déployés par les États membres de l'Union européenne pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.**

L'Union européenne devrait démontrer une valeur ajoutée plus claire à acheminer des fonds vers les organisations multilatérales et les institutions de financement du développement

En tant que donateur à part entière doté d'une personnalité juridique, l'Union européenne procure des financements considérables à des organisations multilatérales en droite ligne de l'engagement qu'elle a pris de mettre à profit le multilatéralisme pour apporter une réponse aux défis collectifs. En 2015-16, environ 24 % de l'APD bilatérale de la Commission – soit en moyenne 3 milliards USD par an – ont transité par des organisations multilatérales, principalement des organisations des Nations Unies. Cette proportion est élevée par comparaison aux 16 % d'APD bilatérale observés en moyenne dans chacun des 20 États membres de l'Union européenne qui sont membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Compte tenu des coûts de transaction importants qui y sont associés, la valeur ajoutée que ce type de modalité de financement présente pour l'Union européenne pourrait être mieux mise en lumière, de sorte qu'elle puisse être évaluée correctement. Une explication plus claire et une approche plus transparente pourraient éclairer les choix et faire en sorte que le financement apporte effectivement une valeur ajoutée.

En réponse à l'appel lancé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, l'Union européenne promeut des activités visant à accroître le financement à l'appui du développement. Ainsi, l'initiative « Percevoir plus, mieux dépenser », adoptée par la Commission en 2015, vise à améliorer la mobilisation des ressources intérieures et de la gestion des finances publiques dans les pays partenaires. La Commission a en outre facilité l'entrée de plusieurs pays en développement au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales afin de lutter contre les flux financiers illicites.

L'Union européenne a également lancé son Plan d'investissement extérieur afin d'inciter les investisseurs privés à se mobiliser pour le développement durable en Afrique et dans les pays faisant partie du voisinage européen. Le Plan comprend le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), lequel offre essentiellement des garanties à la BEI, à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et aux institutions

de financement du développement (IFD) européennes. Ainsi, l'Union européenne a pu remédier aux difficultés (citées dans l'évaluation des opérations de financement mixte) liées au manque de diversification des partenaires d'exécution, et à la forte concentration sur les projets d'infrastructure et les pays à revenu intermédiaire. Pour l'avenir, l'Union européenne devrait continuer de veiller à ce que les priorités des pays partenaires soient bien ciblées et mieux expliciter la valeur ajoutée que le FEDD apporte à toutes les parties prenantes, y compris les pays partenaires, la communauté des affaires et la société civile. En outre, si le FEDD constitue une plateforme ouverte permettant de renforcer la collaboration entre la Commission et les IFD européennes (dont la BEI), le renforcement de la coopération en vue d'améliorer le climat d'investissement au travers des politiques publiques dans les pays pourrait améliorer la cohérence, la portée et l'efficacité de la contribution de l'Union européenne au Programme d'action d'Addis-Abeba.

Recommandations :

- iii. **La Commission devrait expliciter plus clairement la motivation de l'acheminement de fonds vers des organisations multilatérales, afin d'en garantir la valeur ajoutée.**
- iv. **Concernant la mise en œuvre du Plan d'investissement extérieur, l'Union européenne devrait :**
 - **veiller à ce que les priorités des pays partenaires soient bien ciblées lors de la mobilisation de financements à l'appui du développement durable et expliquer la valeur ajoutée du FEDD à toutes les parties prenantes de l'Union européenne**
 - **élaborer une approche basée sur des évidences, à l'échelle de l'Union européenne, emmenée par les politiques publiques de l'Union européenne, afin de mobiliser des investissements privés, grâce à une collaboration plus étroite entre la Commission et la BEI, ainsi que la BERD et d'autres IFD européennes, y compris sur les moyens d'améliorer le climat de l'investissement.**

La programmation conjointe et la gestion axée sur les résultats pourraient être renforcées

Dans la mesure où elles permettent d'harmoniser les efforts pour effectuer une analyse et définir des objectifs communs, les activités de programmation conjointe de l'Union européenne soutiennent la réalisation du Programme à l'horizon 2030 et contribuent à faire progresser le programme d'action sur l'efficacité dans les pays partenaires. Elles peuvent également favoriser la collaboration et une répartition plus claire des tâches, et rehausser la visibilité du soutien européen. Dans le même temps, les examens récents laissent à penser que la programmation conjointe devrait renforcer l'appropriation par les pays partenaires ; assurer un dialogue et une prise de décision conjoints ; mieux synchroniser les cycles de programmation ; et accroître la responsabilisation mutuelle au travers des cadres de résultats conjoints. Les efforts pour étendre la programmation conjointe devraient donc se poursuivre de manière pragmatique et adaptée à chaque contexte national, afin de donner corps à l'objectif ambitieux d'améliorer l'efficacité de la coopération européenne pour le développement.

En droite ligne du Consensus de 2017 engageant les institutions de l'Union européenne et les États membres à aligner leurs résultats sur le Programme à l'horizon 2030, l'Union européenne a accompli des progrès considérables dans l'instauration de cadres de résultats qui permettent de fixer plus facilement les cibles à atteindre, et prévoient des incitations pour fixer et réaliser les objectifs au niveau des pays. Au niveau institutionnel, cependant, il n'est pas évident que toutes les informations sur les résultats et les données recueillies, ainsi que les conclusions émanant des évaluations, contribuent à orienter la politique publique ou à faciliter l'apprentissage collectif. De plus, la plupart des évaluations sont décentralisées et placées sur la base de données IT Évaluation (EVAL), qui n'est pas accessible au grand public. Le manque de critères d'évaluation complique donc la tâche de déterminer si les ressources sont utilisées à bon escient. Il conviendrait également de mieux communiquer auprès des décideurs politiques et des citoyens en ce qui concerne les cadres et les évaluations de résultats. Cela pourrait notamment passer par la une analyse plus robuste, fondée sur une argumentation plus solide concernant les contributions de l'ensemble de l'Union européenne à des réalisations alignées sur les Objectifs du développement durable au niveau des pays.

Recommandations :

- v. **L'Union européenne et ses États membres devraient continuellement étoffer et peaufiner la mise en œuvre de leur stratégie de programmation conjointe, en renforçant notamment l'appropriation par les pays partenaires et en consolidant les approches axées sur les résultats, à l'appui du Programme à l'horizon 2030 et des ODD.**
- vi. **L'Union européenne devrait faire un meilleur usage de ses évaluations et des informations dont elle dispose sur les résultats :**
 - **en dégageant les résultats d'ensemble obtenus, les tendances et les facteurs communs de réussite et/ou d'échec en matière de politique publique, de rapport qualité-prix et de prise de décisions politiques**
 - **en formulant dans ses communications une argumentation plus solide quant aux contributions de l'ensemble des institutions de l'Union européenne aux réalisations obtenues au niveau des pays.**
- vii. **La Commission devrait rendre les évaluations décentralisées plus accessibles au grand public afin de renforcer la transparence et la redevabilité.**

L'Union européenne doit relever certains défis

L'Union européenne doit renforcer son rôle de coordination pour permettre d'atteindre les cibles d'APD et accroître son aide aux pays les moins avancés

En 2005, le premier Consensus européen sur le développement engageait la Commission à endosser un rôle de coordination et encourageait les États membres à consacrer d'ici à 2015 au moins 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD, et entre 0.15 % et 0.20 % de leur RNB à l'APD pour les pays les moins avancés. La plupart des États membres de l'Union européenne n'ayant pas atteint ces cibles, ces engagements ont été réaffirmés en 2017 dans le nouveau Consensus européen pour le développement, lequel fixe l'échéance à 2030. Alors que la coopération pour le développement est une compétence partagée de l'Union européenne et de ses États membres – et que les États membres sont

les seuls à pouvoir décider des sommes qu'ils affectent à l'APD –, l'Union européenne devra mieux exploiter son rôle de coordination pour encourager les États membres à honorer leurs engagements dans les années à venir. Cela pourrait constituer une tâche particulièrement ardue, compte tenu de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. En effet, le Royaume-Uni a atteint la cible des 0.7 % et a également considérablement contribué aux atouts de l'Union européenne en matière de diplomatie, de sécurité et de développement au fil des ans.

L'APD propre des institutions de l'Union européenne pourrait être mieux ciblée afin d'aider les pays les moins avancés. En 2015-16, 43 % des sommes versées par l'Union européenne au titre de l'APD bilatérale ventilable ont été attribués à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Sur cette même période, 27 % seulement de cette APD ont été versés à des pays les moins avancés, comparé à 37 % en moyenne pour les États membres de l'Union européenne qui sont membres du CAD et 40% pour l'ensemble des pays du CAD. La part de l'aide de l'Union européenne versée à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est relativement élevée, notamment sous l'effet de la forte concentration des prêts de la BEI sur cette catégorie de pays. Dans le même temps, les principaux bénéficiaires des dons de la Commission européenne sont des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de la tranche supérieure, qui ont enregistré une hausse due à l'aide humanitaire adressée à ces catégories de pays en raison de conflits ayant causé des déplacements forcés massifs et de graves urgences humanitaires. Ces pays sont la Turquie, la Cisjordanie et la bande de Gaza, la République arabe syrienne et l'Ukraine.

Recommandation :

- viii. Pour la mise en œuvre des aspects du Consensus concernant les cibles d'APD, l'Union européenne devrait :**
- **prendre des mesures pour exploiter plus efficacement son rôle de coordination, afin d'encourager les États membres à atteindre les cibles d'APD**
 - **montrer l'exemple en allouant davantage de ressources aux pays les moins avancés.**

Les défis concernant les systèmes et les effectifs persistent

Des lourdeurs administratives subsistent dans la coopération pour le développement déployée par la Commission. Les procédures d'approbation des politiques et des programmes restent complexes en raison du grand nombre d'acteurs institutionnels et externes impliqués. Les partenaires d'exécution critiquent le caractère chronophage des conventions PAGOda, par exemple, même si des progrès ont récemment été constatés. Les systèmes de passation des marchés et des contrats de l'Union européenne sont généralement considérés comme étant inclusifs et transparents, mais ils sont également difficiles à comprendre. La Commission pourrait donc intensifier ses efforts pour rendre moins chronophages la planification, les autorisations et la passation de marchés concernant ses activités.

La Commission pourrait s'appuyer sur les progrès accomplis – comme l'utilisation accrue des systèmes de ses partenaires – pour simplifier les procédures et réduire les coûts de transaction dans ses partenariats avec les OSC, notamment en allégeant davantage leurs obligations de notification. Elle pourrait s'appuyer sur des mécanismes d'évaluation

harmonisés ou communs, y compris avec les États membres de l'Union européenne. Sur le terrain, une réduction de la charge administrative, un renforcement des gains d'efficacité et une modernisation des systèmes informatiques permettraient aux hauts fonctionnaires de dégager du temps pour se consacrer à des travaux plus stratégiques au sein des délégations. Un accroissement de l'autorité budgétaire des délégations conférerait également davantage de flexibilité à l'Union européenne, qui pourrait ainsi réagir plus rapidement à l'évolution des besoins et des situations dans les pays.

Dans ce contexte, alors que l'Union européenne soutient l'innovation dans plusieurs domaines importants (comme les contrats d'appui à la consolidation de l'État ou encore les obligations vertes et les obligations responsables en matière de durabilité de la BEI), elle pourrait établir un meilleur équilibre entre gestion des risques et culture de l'innovation. En d'autres termes, l'Union européenne doit prêter attention aux arbitrages entre les coûts d'administration et de gestion élevés, susceptibles d'étouffer l'appétence pour l'innovation, et une prise de risques intelligente, qui pourrait améliorer l'impact en matière de développement.

En ce qui concerne la structure organisationnelle, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été établi en 2010 afin d'élaborer et de mettre en œuvre la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, notamment en matière de coopération pour le développement. Bien que s'appuyant sur différentes directions générales pour accomplir ses missions, le SEAE est extérieur à la Commission. Il a pour mission d'assurer la cohérence et la constance des politiques de l'Union européenne au regard des principes, des valeurs et des objectifs de son action extérieure. Le service de la coopération extérieure pour le développement a quant à lui été reconfiguré en 2011 à la faveur de la création de la Direction générale Coopération internationale et développement international (DG DEVCO), ce qui a permis de regrouper les services de politique générale et de gestion.

Malgré ces modifications organisationnelles, on retrouve aujourd'hui dans l'ensemble des institutions de l'Union européenne plusieurs des problèmes de ressources humaines pointés lors du précédent examen par les pairs : disparité des régimes et des possibilités de carrière entre les différentes catégories professionnelles ; difficultés à préserver l'expertise et les connaissances techniques nécessaires ; et niveau relativement faible de satisfaction du personnel. Qui plus est, compte tenu de la diminution des compétences spécialisées, la DG DEVCO devrait constamment veiller à disposer de la combinaison adéquate de compétences spécialisées et de profils généralistes/diplomatiques. Ce point est essentiel pour permettre à l'Union européenne de prendre des décisions éclairées sur la coopération pour le développement, ainsi qu'à collaborer de manière stratégique avec des pays en développement partenaires et gérer le nombre grandissant de crises complexes.

Recommandations :

- ix. La Commission pourrait bâtir sur ses acquis en matière de simplification des procédures et d'accélération du délai de réaction :**
- **en allégeant la charge liée à la notification, grâce à un recours accru à des mécanismes d'évaluation harmonisés et/ou communs, surtout lorsqu'elle collabore avec les OSC**
 - **en renforçant la compétence budgétaire des délégations**
 - **en encourageant et en proposant des incitations pour l'innovation, afin d'améliorer ses systèmes administratifs, ses méthodes de travail et son impact en termes de développement.**
- x. L'Union européenne devrait régulièrement faire le bilan de sa politique de ressources humaines et l'ajuster afin de s'assurer que son système dispose aux postes adéquats d'un personnel doté des compétences et des connaissances requises.**

Récapitulatif des recommandations

Liste de l'ensemble des recommandations exposées ci-dessus :

- i. **Compte tenu des négociations concernant l'élaboration du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-27, l'Union européenne devrait :**
 - établir des orientations opérationnelles expliquant comment l'Union européenne, ses institutions, et ses États membres dans leur ensemble appliqueront le Consensus européen pour le développement de 2017, en restant concentrés sur la réduction de la pauvreté et le développement durable, faisant fond sur l'instrument de financement complet proposé par la Commission européenne
 - renforcer plus avant les mesures de la performance organisationnelle au regard du plan d'action sur l'égalité des genres
 - définir une stratégie explicite visant à faire progresser les objectifs relatifs à l'environnement et au changement climatique
 - lors de la création de nouveaux fonds fiduciaires, maintenir et renforcer l'alignement de leurs objectifs sur les priorités de développement des pays partenaires, et si possible limiter leur portée à un contexte de crise spécifique
 - consolider le programme d'aide de l'Union européenne autour de secteurs prioritaires dans ses pays partenaires.
- ii. **En s'appuyant sur ses travaux visant à renforcer la cohérence des politiques au service du développement, l'Union européenne devrait :**
 - mieux mettre en évidence, dans ses rapports, non seulement les actions entreprises, mais aussi les répercussions des politiques de l'Union européenne et des États membres
 - procéder systématiquement à un suivi des efforts déployés par les États membres de l'Union européenne pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.
- iii. **La Commission devrait expliciter plus clairement la motivation de l'acheminement de fonds vers des organisations multilatérales, afin d'en garantir la valeur ajoutée.**
- iv. **Concernant la mise en œuvre du Plan d'investissement extérieur, l'Union européenne devrait :**
 - veiller à ce que les priorités des pays partenaires soient bien ciblées lors de la mobilisation de financements à l'appui du développement durable et expliquer la valeur ajoutée du FEDD à toutes les parties prenantes de l'Union européenne
 - élaborer une approche basée sur des évidences, à l'échelle de l'Union européenne, emmenée par les politiques publiques de l'Union européenne, afin de mobiliser des investissements privés, grâce à une collaboration plus étroite entre la Commission et la BEI, ainsi que la BERD et d'autres IFD européennes, y compris sur les moyens d'améliorer le climat de l'investissement.

- v. L'Union européenne et ses États membres devraient continuellement étoffer et peaufiner la mise en œuvre de leur stratégie de programmation conjointe, en renforçant notamment l'appropriation par les pays partenaires et en consolidant les approches axées sur les résultats, à l'appui du Programme à l'horizon 2030 et des ODD.
- vi. L'Union européenne devrait faire meilleur usage des évaluations et des informations dont elle dispose sur les résultats :
- en dégagant les résultats d'ensemble obtenus, les tendances et les facteurs communs de réussite et/ou d'échec en matière de politique publique, de rapport qualité-prix et de prise de décisions politiques
 - en formulant dans ses communications une argumentation plus solide quant aux contributions des institutions de l'ensemble de l'Union européenne aux réalisations obtenues au niveau des pays.
- vii. La Commission devrait rendre les évaluations décentralisées plus accessibles au grand public afin de renforcer la transparence et la redevabilité.
- viii. Pour la mise en œuvre des aspects du Consensus concernant les cibles d'APD, l'Union européenne devrait :
- prendre des mesures pour exploiter plus efficacement son rôle de coordination, afin d'encourager les États membres à atteindre les cibles d'APD
 - montrer l'exemple en allouant davantage de ressources aux pays les moins avancés.
- ix. La Commission pourrait bâtir sur ses acquis en matière de simplification des procédures et d'accélération du délai de réaction :
- en allégeant la charge liée à la notification, grâce à un recours accru à des mécanismes d'évaluation harmonisés et/ou communs, surtout lorsqu'elle collabore avec les OSC
 - en renforçant la compétence budgétaire des délégations
 - en encourageant et proposant des incitations pour l'innovation, afin d'améliorer ses systèmes administratifs, ses méthodes de travail et son impact en termes de développement.
- x. L'Union européenne devrait régulièrement faire le bilan de sa politique de ressources humaines et l'ajuster afin de s'assurer que son système dispose aux postes adéquats d'un personnel doté des compétences et des connaissances requises.

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1. Efforts déployés par l'Union européenne en faveur du développement durable à l'échelle mondiale

Efforts en faveur du développement durable à l'échelle mondiale

Indicateur : Le membre assume un rôle actif en contribuant à l'établissement de normes internationales et de cadres mondiaux, et au développement de biens publics mondiaux qui bénéficient aux pays en développement

En raison de sa taille et de son champ d'action, l'Union européenne joue un rôle influent et inégalé dans les efforts visant à soutenir le développement durable à l'échelle mondiale, aussi bien comme acteur qu'en promouvant des normes et principes collectifs. Depuis le dernier examen par les pairs, la Commission européenne a renforcé son rôle de coordination et de fédération des États membres, défendant des positions communes lors des négociations d'accords mondiaux majeurs. Toutefois, ces progrès sont menacés par la montée des pressions nationalistes dans plusieurs États membres.

Un chef de file mondial soumis à une nouvelle pression du fait de la montée des nationalismes

L'Union européenne joue un rôle central pour orienter et appuyer le développement durable à l'échelle mondiale. Outre qu'elle est le principal donneur à l'échelle mondiale, si l'on additionne l'aide publique au développement (APD) de l'UE et celle de ses États membres, elle exerce une forte influence sur la teneur des accords commerciaux de portée internationale et joue un rôle de premier plan dans la lutte contre le changement climatique, ainsi que dans le maintien de la paix dans le monde. Ces actions favorisent une croissance économique durable et la paix à l'échelle mondiale. Elles ont des retombées bénéfiques non seulement pour l'Union européenne, mais aussi pour les pays situés hors de ses frontières.

L'examen par les pairs réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012 reconnaissait que le Traité de Lisbonne¹ ouvrait à l'Union européenne des perspectives pour conforter son rôle sur la scène mondiale. Il recommandait que ses institutions construisent avec les États membres une vision stratégique commune de l'Union européenne. L'adoption de la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne en 2016 et du nouveau Consensus européen pour le développement (ci-après le « Consensus »), en 2017, marque un progrès important dans les efforts entrepris par l'Union européenne pour coordonner son action extérieure (chapitre 2). Par ailleurs, la définition de positions communes a renforcé son rôle de chef de file dans les débats engagés à l'échelle internationale, notamment à travers la formation d'alliances stratégiques au sein des institutions régionales et multilatérales visant à élaborer des solutions collectives aux défis mondiaux. Ainsi, la présentation d'une position commune de l'Union européenne dans le cadre des négociations relatives à l'élaboration du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le « Programme 2030 »)

et du Programme d'action d'Addis-Abeba a été considérée comme déterminante pour la conclusion de ces accords (Bodenstein, Faust et Furness, 2017). En outre, l'Union européenne a joué un rôle décisif dans l'établissement de l'Accord de Paris sur le climat, en contribuant à la mise en place de la « High Ambition Coalition ». Cette coalition, chargée de promouvoir des objectifs ambitieux en matière de changement climatique, regroupe 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), ainsi que les États-Unis et l'ensemble des États membres de l'Union européenne, dans une alliance stratégique entre pays développés et pays en développement (Schneider, 2017)².

Cela étant, si l'action collective en matière de politique extérieure constitue de longue date un enjeu essentiel pour l'intégration européenne, la montée du nationalisme dans certains de ses 28 États membres – notamment ceux touchés par la crise économique – ainsi que l'augmentation (réelle et perçue) des arrivées de migrants et de réfugiés compromettent de plus en plus sa capacité à agir en fer de lance du développement international (Eurobaromètre, 2017). La politique de développement relève de compétences partagées³, et repose sur une répartition des tâches entre les institutions et les États membres de l'Union européenne. Ainsi, il est nécessaire de concilier les objectifs collectifs de l'Union européenne et les intérêts nationaux de ses États membres. Même s'il est difficile à ce stade de se prononcer sur les répercussions possibles du Brexit sur le budget de l'Union européenne affecté au financement du développement, ainsi que sur le rôle qu'elle jouera pour favoriser un développement durable à l'échelle mondiale, la perte des atouts britanniques sur le plan de la diplomatie, de la sécurité et du développement pourrait constituer un défi pour l'UE (Castillejo et al., 2018 ; Olivé et Pérez, 2017).

Soutien à des programmes d'action ou engagements mondiaux

Il est de notoriété publique que l'Union européenne exerce une influence positive sur les programmes d'action et les engagements internationaux en faveur du développement durable, dans un environnement international de plus en plus complexe (Bodenstein, Faust et Furness, 2017 ; Olivé et Pérez, 2017). Depuis le dernier examen réalisé par le CAD en 2012, l'Union européenne a contribué à faire avancer les négociations relatives sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les Objectifs de développement durable (ODD), en insistant sur la nécessité de garantir le caractère universel de ces initiatives. La Stratégie globale de l'Union européenne tient compte des ODD pour bâtir une Europe forte, fondée sur la sécurité et la prospérité de ses citoyens. Pour ce faire, l'Union européenne devra renforcer la sécurité et la résilience des sociétés ; adopter une approche intégrée des conflits et des crises ; soutenir les ordres régionaux de coopération ; et promouvoir la gouvernance mondiale. Dans la perspective d'une union plus prospère, la Stratégie globale plaide notamment pour une plus grande coordination entre l'Union européenne et les États membres, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le secteur privé.

Quant au Consensus, il est entièrement aligné sur le Programme 2030. L'accord, qui s'articule autour des cinq piliers des ODD (population, planète, prospérité, paix et partenariats), promeut une approche globale de mise en œuvre des ODD, en soulignant les liens entre les politiques de développement et les autres politiques menées dans les autres sphères de l'action publique. Il réaffirme également l'engagement des États membres de l'Union européenne à consacrer au moins 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici à 2030, et à allouer entre 0.15 % et 0.20 % de son RNB aux pays les moins avancés (PMA).

Face aux défis mondiaux, l'Union européenne devrait se concentrer sur les domaines où elle peut avoir le plus d'influence

Conformément aux priorités énoncées dans sa Stratégie globale et dans son Consensus, l'Union européenne a adopté une approche globale en ce qui concerne son engagement face aux défis mondiaux, parmi lesquels figurent :

- la lutte contre le changement climatique, la raréfaction des ressources et la dégradation de l'environnement
- le financement du développement (conjuguant l'aide traditionnelle et d'autres ressources)
- la criminalité transnationale et l'évasion fiscale
- les migrations et les mouvements de population
- les pandémies et autres crises de santé publique
- l'insécurité et la violence à l'échelle mondiale.

Pour appuyer la mise en œuvre de ces priorités, l'Union européenne a mis en place plusieurs initiatives phares visant à mobiliser des ressources supplémentaires et à élaborer des solutions innovantes afin d'atteindre les ODD. Ainsi, elle a joué un rôle de premier plan pour promouvoir la mobilisation des recettes intérieures et améliorer l'efficacité des dépenses publiques au moyen de son initiative « Percevoir plus, mieux dépenser »⁴ mettant l'accent sur l'affectation des ressources budgétaires nationales aux dépenses sociales (Commission européenne, 2015d). Qui plus est, en sa qualité de membre fondateur de l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba, l'Union européenne collabore étroitement avec le Groupe des vingt (G20), l'OCDE, les institutions financières internationales et les Nations Unies afin de soutenir la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales, afin d'améliorer la coordination et les capacités des pays en développement en matière de fiscalité (OCDE, 2018).

L'Union européenne joue un rôle central dans la consolidation de la paix dans le monde. Elle est unanimement reconnue pour sa persévérance, son leadership et son soutien sans faille aux efforts concertés pour assurer la sécurité régionale, comme cela a été le cas au Mali (annexe D). Le récent rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie globale de l'Union européenne présente d'autres exemples de mesures prises par l'Union européenne face aux risques mondiaux : élaboration d'un nouveau plan d'action sur la gestion durable des forêts⁵ ; assistance aux pays en développement pour les aider à se conformer aux normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement de la lutte antiterroriste ; création du Corps médical européen pour les interventions dans les contextes de crise sanitaire (pandémies, etc.) au sein et en dehors des frontières de l'Union européenne (Service européen pour l'action extérieure, 2018) ; etc.

Il est incontestable qu'en intensifiant ses efforts pour mieux répondre aux défis planétaires au cours de ces dernières années, l'UE joue un rôle central dans la fourniture de certains biens publics mondiaux, comme la politique climatique, la sécurité et le soutien à la recherche innovante⁶. Parallèlement, la manière dont elle éparpille ses efforts sur un trop grand nombre de programmes liés à ces biens publics, sans suivre d'axe stratégique clair, continue de susciter la critique (Castillejo et al., 2018 ; Gavás, 2013)⁷.

Cohérence des politiques au service du développement durable

Indicateur : Les politiques de portée nationale du membre soutiennent les pays en développement, ou du moins ne leur nuisent pas

Prises collectivement, les politiques de l'Union européenne et de ses États membres ont un impact considérable sur les pays en développement. Consciente de cet état de fait, l'Union européenne renforce son engagement en faveur de la cohérence des politiques au service du développement, conformément au Programme 2030. Elle consolide notamment ses mécanismes d'examen, de manière à englober les évaluations d'impact ex ante et permettre au public d'exercer son droit de regard. Il reste toutefois à savoir dans quelle mesure l'ensemble des politiques des différents États membres de l'Union européenne susceptibles d'avoir un impact sur le développement sont soumises à examen.

Un engagement politique fort en faveur de la cohérence des politiques au service du développement, mais des efforts supplémentaires de mise en œuvre nécessaires

En tant qu'acteur du développement mondial, mais aussi de système d'élaboration des politiques, l'influence de l'Union européenne sur les pays en développement dépasse de loin sa contribution à APD. Comme le montre l'Encadré 1.1, l'Union européenne s'emploie depuis dix ans à adopter un modèle de partenariat fondé sur les échanges plutôt qu'exclusivement sur l'aide – y compris en Afrique subsaharienne, où les échanges réciproques des États membres dépassent chaque année 300 milliards USD (dollars des États Unis) (Eurostat, 2017 ; Schneidman et Wiegert, 2018). Pour répondre à ces nouveaux enjeux, l'Union européenne a entrepris d'élargir la palette de ses instruments financiers, tout dernièrement en établissant fonds fiduciaires dans les domaines des migrations, de la sécurité, de l'action humanitaire et du développement. Une telle démarche a amené certains analystes de politiques à affirmer que l'Union européenne diluait son engagement en faveur du développement ; d'autres, au contraire, la félicitent sur son champ d'action plus vaste, fondé sur la réalisation des objectifs mondiaux et la promotion des biens publics mondiaux (Castillejo et al., 2018 ; Custer et al., 2015 ; Di Ciommo et Sayós Monrás, 2018).

La politique de l'Union européenne s'attache de longue date à garantir la cohérence des politiques communautaires. Cette notion, mentionnée pour la première fois en 1992 dans le Traité de Maastricht, est réaffirmée dans le Traité de Lisbonne (Union européenne, 2010) et plus récemment, dans la Stratégie globale de 2016. Dans le Traité de Maastricht comme dans la Stratégie globale, la cohérence des activités extérieures menées par l'Union européenne fait référence à la cohérence des politiques dans le cadre de ses politiques diplomatique, économique, de sécurité et de développement et non nécessairement la cohérence des politiques au service du développement – ce qui supposerait d'aligner l'ensemble des politiques sur l'intérêt des pays en développement. Pour autant, le Traité de Lisbonne, le Consensus européen pour le développement de 2005 et le Consensus de 2017 encouragent la prise en compte des objectifs de la coopération pour le développement dans toutes les politiques susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement afin de favoriser la cohérence des politiques de l'Union européenne liées au développement. L'Union européenne et ses États membres se sont également engagés à mettre en œuvre la Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du

développement, ainsi que la Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement (OCDE, 2008, 2010).

Depuis 2007, la Commission européenne analyse les progrès réalisés par l'Union européenne et ses États membres dans ses rapports bisannuels sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD). Le dernier rapport (Commission européenne, 2015) porte sur des questions transversales et thématiques, et présente des exemples de progrès réalisés dans des domaines d'action comme la réduction des subventions agricoles ou un meilleur accès des pays en développement aux marchés européens (Encadré 1.1). Cependant, le rapport de l'OCDE sur la politique agricole indique que malgré les progrès constatés, environ 27 % du soutien à l'agriculture apporté dans les pays de l'UE est toujours fourni selon des modalités qui faussent fortement les échanges, ce qui a des répercussions sur les prix à l'importation et à l'exportation, de même que sur l'accès au marché pour tous les pays, y compris les pays en développement, concernant les produits de base, tels que le riz, la volaille ou le sucre (OCDE, 2018a). Face à cette ambivalence, et en réponse aux demandes formulées par le Conseil et le Parlement européen de réaliser une évaluation ex post indépendante de la mise en œuvre par la Commission de ses engagements juridiques et politiques, une évaluation complète et indépendante de la cohérence des politiques au service du développement a été lancée en février 2016. Le rapport final devrait être publié au deuxième semestre de 2018.

Compte tenu des difficultés persistantes de l'Union européenne à concrétiser ses engagements en matière de cohérence des politiques au service du développement (Carbone et Furness, 2016), il sera sans doute nécessaire d'instaurer des systèmes plus robustes visant à définir et analyser les thèmes prioritaires, et d'établir des mécanismes de redevabilité plus solides à l'échelle de l'Union européenne.

Encadré 1.1. De nouveaux efforts en matière de cohérence des politiques au service du développement en matière d'agriculture et d'échanges

En tant que premier importateur et exportateur de produits agroalimentaires, en considérant l'ensemble des États membres, l'Union européenne fait l'objet de critiques quant aux retombées sur le développement de ses politiques commerciales et agricoles. Cela est dû notamment aux instruments déployés dans le cadre de sa Politique agricole commune, qui sont de nature à fausser le marché (Blanco, 2018). L'Union européenne a donc adopté plusieurs réformes au cours des dernières années afin d'en limiter les répercussions négatives :

- Lors de la conférence de l'Organisation mondiale du commerce de 2015, l'Union européenne s'est engagée à supprimer l'ensemble des subventions à l'exportation de produits agricoles ; elle a également réformé sa Politique agricole commune afin de réduire les effets de distorsion du marché, en supprimant les contraintes de production et les subventions à l'exportation⁸.
- Elle a adopté un nouveau schéma de préférences généralisées en 2012, afin de réduire les droits de douane sur 66 % de ses lignes tarifaires pour les importations en provenance de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, avec une exonération totale pour les importations provenant de pays appliquant les conventions relatives aux droits fondamentaux de la personne et au droit du travail, et d'autres conventions relatives au développement durable.
- Elle a révisé son initiative « Tout sauf les armes »⁹ de manière à favoriser les importations en provenance des pays les moins avancés en réduisant les pressions concurrentielles. En 2016, les importations en provenance des 49 pays bénéficiaires de cette initiative dans les États membres de l'Union européenne se sont élevées à 24 milliards EUR, faisant de l'Union européenne le marché le plus ouvert au monde pour les PMA¹⁰.
- Elle a signé 9 accords de partenariat économique avec 50 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹¹
- Le soutien apporté par l'Union européenne aux agriculteurs de ses États membres est estimé à 96 millions USD (86 millions EUR) pour 2015-17 (OCDE, 2018a). Après plusieurs réformes de la Politique agricole commune qui se sont succédé depuis la fin des années 90, les distorsions de la production et des échanges liées au soutien à l'agriculture se sont réduites.

Des priorités définies en matière d'engagement

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a concentré ses efforts pour assurer la cohérence des politiques au service du développement sur cinq domaines prioritaires dans lesquels elle rencontre des difficultés particulières, à savoir :

- le commerce et la finance
- la lutte contre le changement climatique
- la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale
- la transformation des migrations en un atout pour le développement

- le renforcement des liens et des synergies entre sécurité et développement.

Si ces priorités concordent avec les objectifs du Programme 2030, l'Union européenne n'a pas encore entrepris d'analyser les lacunes afin de déterminer s'il convient de considérer d'autres éléments liés aux ODD. Au niveau interne, la Commission européenne emploie à remplir ses obligations découlant du Traité de Lisbonne en matière de cohérence des politiques au service du développement, notamment en prenant en compte les objectifs du Programme 2030. Au début de son mandat en 2014, la Commission Juncker a réorganisé les activités de la Commission européenne visant à renforcer la cohérence des politiques autour de projets gérés par les vice-présidents, dans le but avéré de décloisonner les différents champs politiques au sein de la Commission. Dans le cadre de cette initiative, la cohérence des politiques au service du développement a été intégrée comme un nouveau point régulièrement inscrit à l'ordre du jour du Groupe de pilotage interservices chargé de la mise en œuvre du Programme 2030 ; cela constitue une évolution particulièrement positive dans la systématisation, à l'échelle de l'ensemble des institutions, de la prise en compte de l'impact pour les pays en développement. La Commission promeut en outre une approche élargie à l'ensemble de la société, grâce à l'établissement d'une plateforme multipartite d'échange d'expériences et de bonnes pratiques concernant la mise en œuvre des dimensions interne et externe du Programme 2030, à laquelle l'OCDE participe en qualité d'observateur.

Par ailleurs, à travers la mise en œuvre de l'initiative « Mieux légiférer » (adoptée en 2015), l'Union européenne s'efforce de consolider son approche en matière d'impact en créant un système spécial d'évaluations d'impact de la réglementation, de sorte que tous les travaux d'analyse effectués par la Commission européenne examinent les incidences économiques, sociales et environnementales. Ce mécanisme a récemment été renforcé, et figure notamment un outil dédié accessible au public permettant d'évaluer les éventuelles répercussions sur les pays en développement. Ces évolutions sont le signe de progrès considérables en matière de cohérence des politiques au service du développement.

Toutefois, le périmètre et les critères des évaluations menées par l'Union européenne dans ses différents domaines d'action gagneraient à être clarifiés. Des données recueillies en 2016 montrent que parmi toutes les propositions de politiques susceptibles d'avoir une incidence importante sur les pays en développement et assorties d'une évaluation d'impact, 24 % seulement examinaient suffisamment cette incidence. Quant au Comité d'examen de la réglementation de l'Union européenne, organe indépendant qui contrôle la qualité des projets d'évaluation d'impact, il a examiné seulement 10 % des projets concernant les pays en développement (CONCORD Europe, 2017). Des données actualisées (portant aussi bien sur les initiatives prises par l'Union européenne afin d'assurer la cohérence de ses politiques au service du développement que sur que la réalisation d'évaluations d'impact) devraient être publiées dans le cadre de la prochaine évaluation indépendante de l'Union européenne consacrée à la cohérence de ses politiques.

Afin de respecter leurs engagements auprès de l'Union européenne, les États membres sont tenus de rendre compte à la Commission européenne des efforts déployés pour assurer la cohérence de leurs politiques au service du développement. Toutefois, il semble qu'ils n'accordent pas tous la même importance à cet objectif lors de l'élaboration de leurs politiques nationales (OCDE, 2015). Certains États membres de l'Union européenne, dont la Finlande et les Pays-Bas, ont mis en place un cadre d'action et des mécanismes afin de mettre en œuvre leurs obligations communautaires (OCDE, 2016). D'autres, en revanche, n'ont encore adopté aucun plan ou mécanisme permettant d'évaluer et de pallier une éventuelle incohérence de leurs politiques (OCDE, 2018b). Par conséquent, un engagement

accru du Conseil, du Parlement, de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure sera probablement nécessaire afin d'assurer un suivi plus systématique de ces questions au niveau des différents États membres.

Sensibilisation à l'échelle mondiale

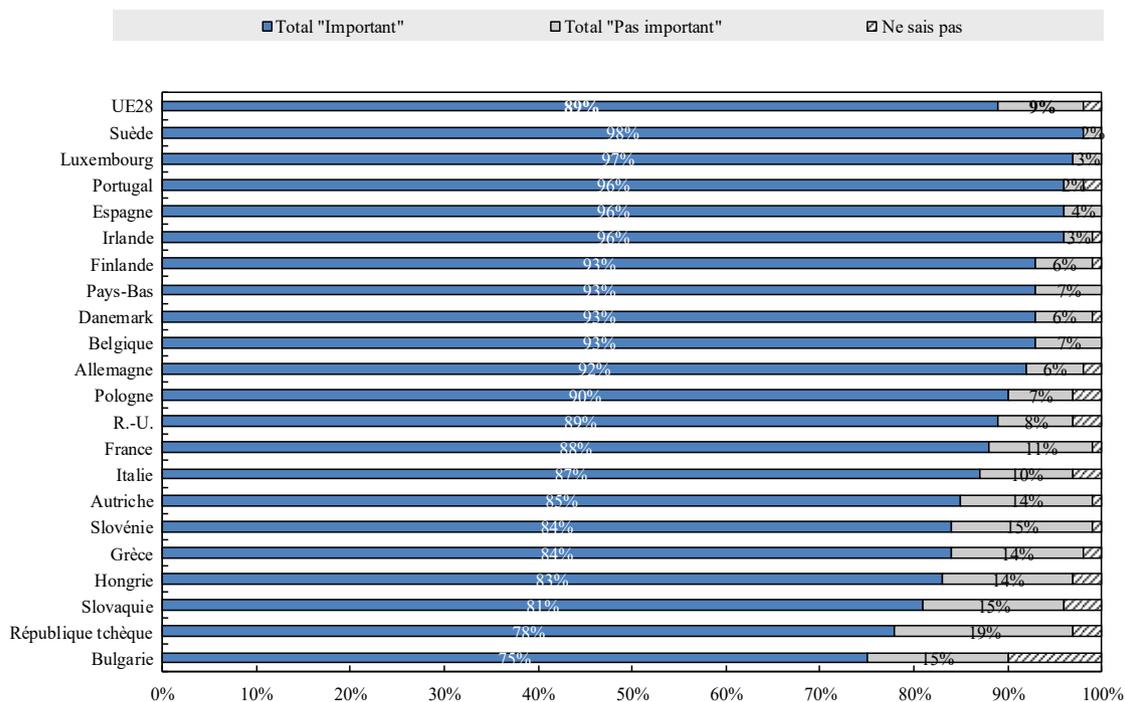
Indicateur : Le membre promeut la contribution de la société dans son ensemble au développement durable

L'Union européenne conçoit le développement de la citoyenneté mondiale de manière globale. Dans ce cadre, elle collabore étroitement avec les États membres, les organisations de la société civile et les autorités locales afin de sensibiliser les citoyens et promouvoir une approche des biens publics mondiaux et du développement durable associant l'ensemble de la société.

De nouveaux efforts pour sensibiliser les citoyens des États membres de l'Union européenne aux défis mondiaux

L'Union européenne s'attache à sensibiliser les citoyens du monde aux enjeux du développement durable. D'après un sondage d'opinion réalisé en 2017 (Graphique 1.1), 89 % des citoyens de l'Union européenne sont favorables à la coopération pour le développement (Commission européenne, 2017c) – le niveau le plus élevé étant observé en Suède (98 %) et le niveau plus bas, en Bulgarie (75 %). Les résultats de ce sondage indiquent que l'opinion publique est plus favorable à cette activité qu'antérieurement : en 2009, environ 80 % des Européens interrogés étaient convaincus de l'importance de l'aide au développement. Les réponses à une question connexe posée dans le cadre du sondage de 2017 montrent que le niveau de sensibilisation de l'opinion publique aux ODD varie entre 73 % en Finlande (le niveau le plus élevé) et 24 % au Royaume-Uni (le niveau le plus bas) (Graphique 1.2).

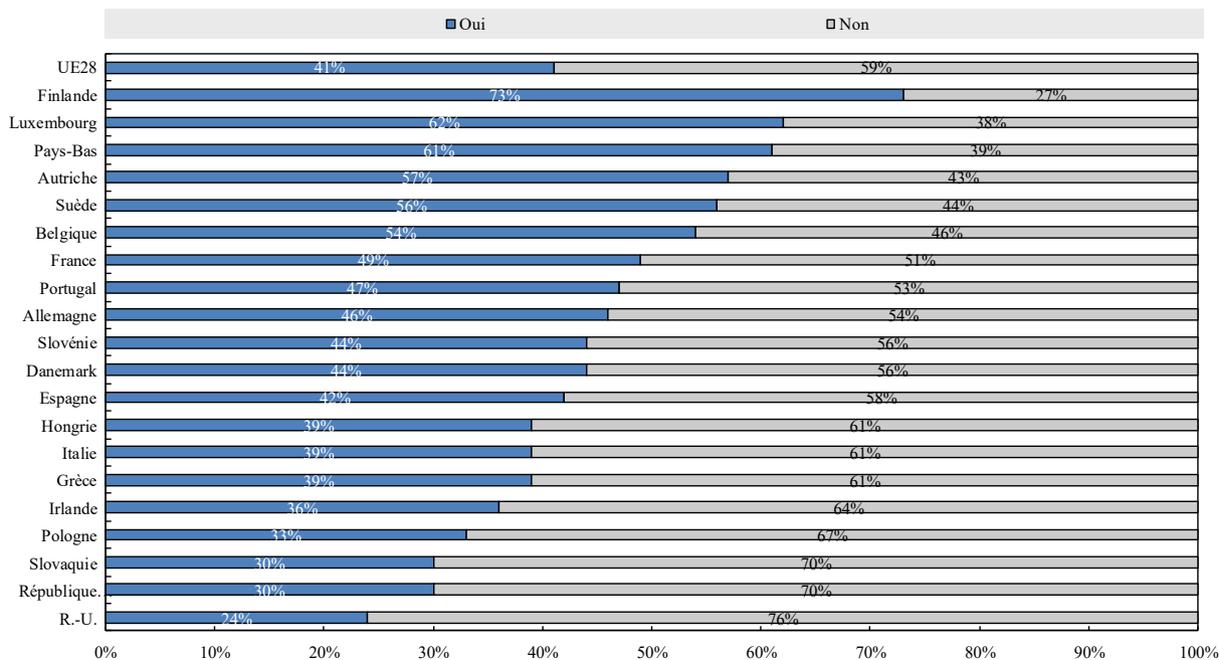
Graphique 1.1. Opinion publique sur l'importance de l'aide au développement dans certains pays de l'Union européenne



Note : Résultats des réponses à la question : « À votre avis, est-il très important, relativement important, pas très important ou pas important du tout d'aider les populations des pays en développement ? ».

Sources : Commission européenne (2017c), « Opinions des Européens sur le développement, la coopération et l'aide », https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/sp455-development-aid-final_en.pdf ; Eurobaromètre (2017).

Graphique 1.2. Sensibilisation du public aux ODD dans les pays du CAD membres de l'Union européenne, 2017



Note : Résultats des réponses à la question : « Avez-vous déjà entendu parler des Objectifs de développement durable ou avez-vous déjà lu des informations à ce sujet ? ».

Sources : Commission européenne (2017c), « Opinions des Européens sur le développement, la coopération et l'aide », https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/sp455-development-aid-final_en.pdf ; Eurobaromètre (2017).

En 2012, le CAD a suggéré à l'Union européenne d'améliorer sa communication sur les questions de coopération pour le développement afin de sensibiliser davantage l'opinion publique aux résultats obtenus grâce à son programme d'aide. Suite à cette recommandation, l'Union européenne a entrepris de puiser plus largement dans sa gamme d'outils disponibles (notamment Internet et les réseaux sociaux) pour sensibiliser les citoyens aux questions relatives non seulement à l'aide au développement, mais aussi au développement durable à l'échelle mondiale. Cette approche a également été appliquée aux grandes opérations de communications organisées à l'échelle de l'Union européenne, comme très populaires Journées européennes du développement¹² ou les conférences Kapuscinski sur le développement¹³, organisées pour les étudiants des États membres de l'Union européenne en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

En 2018, l'Union européenne a également lancé sa première plateforme d'apprentissage en ligne, « DEVCO Academy ». Cette plateforme propose des cours, des vidéos de formation, des webinaires et des manuels élaborés par les institutions de l'Union européenne et les organisations internationales. Son but est de renforcer les connaissances du public et des professionnels en matière de développement, et de promouvoir des méthodes et des mesures normalisées en matière la coopération pour le développement. Par ailleurs, le Programme Éducation au développement et sensibilisation des citoyens (DEAR) met de nouveaux financements à disposition des organisations de la société civile et des autorités locales dans les États membres afin de sensibiliser les citoyens aux questions de développement durable à l'échelle mondiale, comme l'élimination de la pauvreté, les droits

de la personne, la démocratie, l'égalité des genres et la responsabilité sociale. L'Union européenne a notamment signé des conventions-cadres de partenariat avec divers réseaux régionaux et mondiaux d'organisations de la société civile et des associations d'autorités locales.

Ainsi, la Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement bénéficie d'une subvention de 5.6 millions EUR (euros) pour favoriser la sensibilisation et l'éducation des citoyens européens aux questions de développement de portée mondiale. Pour sa part, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) reçoit une subvention annuelle de fonctionnement s'élevant à 900 000 EUR afin de sensibiliser les citoyens au développement et/ou aux ODD. Autre exemple encore, le Réseau européen des fondations politiques devrait bénéficier d'une subvention de 2.2 millions EUR au cours des prochaines quatre années et demie. Une première évaluation d'impact du programme DEAR est en cours et sera publiée à la fin de 2018.

Ces initiatives, qui visent à mieux sensibiliser le public aux questions de développement et renforcer l'engagement citoyen en faveur du développement mondial dans tous les pays de l'Union européenne, constituent une avancée majeure. Toutefois, il manque à l'Union européenne un discours clair concernant plusieurs pays où elle opère qui lui permettrait de communiquer plus explicitement sur ses efforts et ses objectifs (concernant, par exemple, les missions effectuées au Mali et dans l'État plurinational de Bolivie (ci-après la « Bolivie ») auprès de l'ensemble des parties prenantes, y compris les populations de l'Union européenne. À cet égard, les efforts déployés par l'Union européenne pour assurer une programmation conjointe pourraient contribuer à fournir des informations plus exhaustives et transparentes sur la collaboration entre l'Union européenne et les pays partenaires (chapitre 5).

Notes

¹ Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, est un accord international qui amende les deux Traités formant le fondement juridique de l'Union européenne, à savoir le Traité de l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² L'Union européenne favorise depuis longtemps le dialogue avec les pays en développement sur le thème du changement climatique. En 2008, elle a créé l'Alliance mondiale sur le changement climatique, qui constitue aujourd'hui le principal canal par lequel elle passe pour promouvoir le dialogue sur les politiques et la lutte contre le changement climatique dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement.

³ D'après l'article 4(4) du TFUE, la coopération pour le développement relève des compétences partagées entre l'Union européenne et ses États membres. Il s'ensuit que 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. Cela signifie que même si les acteurs de l'Union européenne mènent des activités de coopération pour le développement ou mettent en œuvre les politiques de développement de l'UE, les 28 gouvernements des États membres sont également libres de mettre en place leurs propres politiques et programmes de développement, sous réserve de respecter certaines limites de coopération locale telles que prescrites par la législation de l'UE et dans le souci d'une complémentarité et d'une efficacité maximales (ce qui ressort du nouveau consensus européen pour le développement).

⁴ Cette initiative vise à soutenir les pays en développement dans trois domaines essentiels : *i*) amélioration de la mobilisation des recettes intérieures ; *ii*) amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion des finances publiques ; et *iii*) gestion de la dette. Elle définit les défis

auxquels les pays en développement sont confrontés, indique une approche globale à suivre pour y faire face et propose des moyens d'aider les pays en développement à relever ces défis.

⁵ L'Union européenne a notamment adopté une Stratégie sur les forêts ; un Plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux ; et un Plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages.

⁶ L'Union européenne fait partie des principaux donateurs finançant la recherche sur les biens publics mondiaux. À titre d'illustration, lors du sommet « One Planet » organisé en décembre 2017, la Commission européenne a annoncé un financement de 270 millions EUR pour la période 2018-20 visant à stimuler les innovations dans le domaine du changement climatique à travers des travaux de recherche sur l'agriculture, en partenariat avec des instituts de recherche européens et des associations d'agriculteurs dans les pays en développement. La Fondation Bill & Melinda Gates s'est engagée à compléter ce financement à hauteur de 300 millions USD sur la même période. D'autres membres de l'Union européenne – dont l'Espagne, la France et l'Italie – ont également annoncé des contributions.

⁷ Kharas et Rogerson (2012) estiment que l'Union européenne est l'un des donateurs les moins aptes à mettre en œuvre les objectifs liés à la fourniture de biens publics mondiaux, compte tenu de la concentration de son programme d'aide sur les secteurs sociaux plus traditionnels et de la lourdeur de ses procédures administratives (<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>).

⁸ Néanmoins, le soutien couplé facultatif (SCF), qui permet aux États membres de financer certains secteurs en difficulté, continue de susciter des préoccupations. Tous les États membres, à l'exception de l'Allemagne, ont choisi d'appliquer ce mécanisme dans certains secteurs (produits animaux et sucre, par exemple). Cela crée des distorsions sur le marché à l'échelle nationale mais aussi internationale, avec un taux de paiement direct pouvant atteindre 15 % dans certains pays.

⁹ En vertu de cette initiative lancée par l'Union européenne, toutes les importations en Union européenne de produits provenant des PMA, à l'exception des importations d'armes, sont exonérées de droits et libres de tout contingentement. Cette initiative est entrée en vigueur le 5 mars 2001.

¹⁰ Pour de plus amples informations, voir le Rapport sur le schéma de préférences généralisées (SPG) pour la période 2016-17, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/02-19/COM_COM20180036_FR.pdf.

¹¹ Conformément à l'Accord de partenariat ACP-Union européenne (dit « Accord de Cotonou »), conclu en 2001, les accords de partenariat économique contiennent des dispositions visant à faciliter les échanges entre les pays en développement et l'Union européenne. Ils prévoient, par exemple, de longues périodes de transition ou des exclusions en matière d'ouverture au commerce pendant le processus d'ouverture des marchés de l'Union européenne ; des clauses de garantie spéciales pour le développement des industries naissantes et la sécurité alimentaire ; et l'autolimitation de l'Union européenne en ce qui concerne les clauses de garantie de l'Organisation mondiale du commerce et le recours aux mécanismes de règlement des litiges.

¹² <https://eudevdays.eu/>.

¹³ <http://kapuscinskilectures.eu>.

Références

Sources officielles

- Commission européenne (s.d.), « Development Education and Awareness Raising », page web, https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/development-education-and-awareness-raising_en (consulté le 13 juillet 2018).
- Commission européenne (s.d.), « DEVCO Academy », site web, <https://webgate.ec.europa.eu/devco-academy/> (consulté le 14 juillet 2018).
- Commission européenne (s.d.), « Multi-stakeholder platform on SDGs », site web, https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/global-topics/sustainable-development-goals/multi-stakeholder-platform-sdgs_en.
- Commission européenne (2018a), « Investing in sustainable development: The EU at the forefront in implementing the Addis Ababa Action Agenda », *Staff Working Document*, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-investing-sustainable-dev-20180423_en.pdf.
- Commission européenne (2018b), « Policy Coherence for Development », site web, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en (consulté le 13 juillet 2018).
- Commission européenne (2018c), « Trust funds », page web, https://ec.europa.eu/europeaid/tags/trust-funds_en.
- Commission européenne (2017a), « Parvenir à la prospérité par le commerce et les investissements. Mise à jour de la stratégie conjointe de l'UE de 2007 en faveur de l'aide pour le commerce », COM(2017) 667 final, Bruxelles, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14312-2017-INIT/fr/pdf>.
- Commission européenne (2017b), « Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique commerciale “Le commerce pour tous”. Pour une politique commerciale novatrice qui maîtrise la mondialisation », COM(2017) 491 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0491&from=FR>.
- Commission européenne (2017c), « Opinions des Européens sur le développement, la coopération et l'aide », *Eurobaromètre spécial 455*, Étude réalisée par TNS opinion & social à la demande de la Commission européenne, Direction générale pour la Coopération internationale et développement, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/sp455-development-aid-final_en.pdf.
- Commission européenne (2015a), « Rapport 2015 de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement », Document de travail des services de la Commission (2015) 159 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dtc-rapport-coherence-politiques-developpement-swd2015159final-20150803_fr_0.pdf.
- Commission européenne (2015b), « Le commerce pour tous. Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », COM (2015) 497 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-497-FR-F1-1.PDF>.
- Commission européenne (2015c), « Décision de la Commission du 22.5.2017 portant création de la plateforme pluripartite sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable dans l'UE », C(2017) 2941 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-22_may-on-sdg-stakeholder-platform_en.pdf.

- Commission européenne (2015d), « Collect More - Spend Better: Achieving Development in an Inclusive and Sustainable Way », *Staff Working Document*, SWD(2015) 198, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-collect-more-spend-better.pdf>.
- Conseil de l'Union européenne (2017), « Achieving inclusive and sustainable prosperity through trade and investment: Updating the joint EU Strategy on Aid for Trade », n° 15573/17, <http://www.consilium.europa.eu/media/32043/st15573en17-2.pdf>.
- Conseil de l'Union européenne (2017), « Le nouveau consensus européen pour le développement : “Notre monde, notre dignité, notre avenir” », *Journal officiel de l'Union européenne*, n° 2017/C 210/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2017:210:TOC>.
- Conseil de l'Union européenne (2007), « Renforcement du soutien de l'UE concernant les besoins liés au commerce dans les pays en développement », n° 14470/07, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2014470%202007%20INIT>.
- Eurobaromètre (2017), “Results of special Eurobarometer on integration of immigrants in the European Union”, page web, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en.
- Eurostat (2017), *Sustainable development in the European Union: Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2017 edition*, Union européenne, <http://ec.europa.eu/eurostat/t/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>.
- Eurostat (s.d.), « Que sont les objectifs de développement durable (ODD) ? », site web, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>.
- ONU-Union européenne (s.d.), « Initiative Spotlight pour éliminer la violence à l'égard des femmes et des filles », site web, <http://www.un.org/fr/spotlight-initiative/index.shtml>.
- Parlement européen (2018), « The impact of the Common Agricultural Policy on developing countries », Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU%282018%29603862_EN.pdf.
- Service européen pour l'action extérieure (2018), « Stratégie globale de l'UE: une année d'action pour faire face à l' “imprévisibilité prévisible” », 25 juillet, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/47950/node/47950_fr.
- Service européen pour l'action extérieure (2016), « Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.
- Union européenne (2016), « Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne “Mieux légiférer” », *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>.
- Union européenne (2010), « Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », 2010/C 083/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>.

Autres sources

- Blanco, M. (2018), « The Impact of the Common Agricultural Policy on Developing Countries, Directorate-General for External Policies », Parlement européen,

- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU\(2018\)603862_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU(2018)603862_EN.pdf).
- Bodenstein, T., J. Faust et M. Furness (2017), « European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis », *Development Policy Review*, vol. 35, n° 4, pp. 441-453, <https://doi.org/10.1111/dpr.12189>.
- Carbone, M. et M. Furness (2016), « Policy coherence for development: The challenge for sustainability », Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, Parlement européen, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU\(2016\)535022_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535022/EXPO_STU(2016)535022_EN.pdf).
- Castillejo, C. et al. (2018), « The European Union's next Multiannual Financial Framework: Prospects and challenges for EU development cooperation », *ETTG Policy Brief*, European Think Tanks Group (ETTG), Bruxelles, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2018/03/ETTG-policy-brief-the-EUs-MFF-prospects-and-challenges-for-Development-cooperation.pdf>.
- CONCORD Europe (2017), « The Impact of EU Policies in the World: Seeing the Bigger Picture », CONCORD Europe, Bruxelles, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/11/IAPaper_full_nov17_2p.pdf?c676e3&c676e3.
- Custer, S. et al. (2015), *Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?* AidData at the College of William & Mary, Williamsburg, Va. , http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/publication_full_2.pdf.
- Di Ciommo, M. et M. Sayós Monràs (2018), « Sailing new waters in international co-operation », *Discussion Paper*, n° 224, Centre européen de gestion des politiques de développement, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Re-DP-224-Sailing-new-waters-in-international-cooperation-ECDPM.pdf>.
- Gavas, M. (2013), *The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities*, Institut danois d'études internationales, Copenhague, https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2013-05-gavas-eu-global-public-goods_web_1.pdf.
- Kharas, H. et A. Rogerson (2012), *Horizon 2025: Creative Destruction in the Aid Industry*, Overseas Development Institute, Londres, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf>.
- OCDE (2018a), *Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/politiques-agricoles-suivi-et-evaluation_22217398.
- OCDE (2018b), « OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors », OCDE, Paris,
- OCDE (2017), « Soutien à l'agriculture » (indicateur), <https://doi.org/10.1787/c04db7df-fr> (données extraites le 16 juillet 2017).
- OCDE (2015), *Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264236813-en>.
- OCDE (2010), « Recommandation du Conseil sur les bonnes pratiques institutionnelles pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement », Conseil de l'OCDE, 29 avril, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/260>.

OCDE (2008), « Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement », OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/pcsd/declarationministriellesurlacoherencedespolitiquesauservedudeveloppement.htm.

Olivié, I. et A. Pérez (2017), *Possible Impacts of Brexit on EU Development and Humanitarian Policies*, Direction générale des politiques externes de l'Union européenne, Parlement européen, <http://dx.doi.org/10.2861/10248>.

Schneider, M. (2017), « An Assessment of the Past Performance and the Future Role of the High Ambition Coalition », *ICCG Reflection Paper*, n° 52/avril 2017, International Centre for Climate Governance, http://www.iccgov.org/wp-content/uploads/2017/04/52_An-Assessment-of-the-Past-Performance-and-the-Future-Role-of-the-High-Ambition-Coalition_Michael-Schneider.pdf.

Schneidman, W. et J. Wiegert (2018), “Competing in Africa: China, the European Union and the United States”, Brookings Institute, blog, 16 avril, <https://www.brookings.edu/blog/africa-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states/>.

Chapitre 2. Vision et cadre stratégique de l'Union européenne

Cadre stratégique

Indicateur : Une vision stratégique alignée sur le Programme 2030 et fondée sur les atouts du membre

Un nouveau Consensus, résolument ancré dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le Programme 2030), réunit tous les acteurs de l'Union européenne et tous les États membres autour d'une vision commune de la coopération pour le développement. Cette réalisation majeure vient s'inscrire dans un système juridique et institutionnel complexe, où la coopération pour le développement reste un domaine de compétence partagé entre les institutions de l'Union européenne et ses États membres. La concrétisation de cet ambitieux programme d'action exigera une puissante impulsion de la part de l'Union européenne, ainsi qu'une intensification des efforts déployés par les États membres pour aligner leurs propres programmes sur les objectifs et les cibles communs.

Une vision nouvelle adoptée par les États membres et ancrée dans le Programme 2030

Le nouveau Consensus européen pour le développement (ci-après le « Consensus »), adopté en juin 2017, expose la vision commune de l'Union européenne et de tous ses États membres de l'action en faveur du développement. Pierre angulaire de la politique de développement de l'Union européenne, le Consensus s'inscrit dans le prolongement du Traité de Lisbonne de 2007 en réaffirmant la primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté, mais il met aussi en avant les dimensions économiques, sociales et environnementales du Programme 2030 (Conseil de l'Union européenne, 2017a). Il élargit par conséquent les objectifs de la coopération pour le développement. Il insiste particulièrement sur la nécessité de ne laisser personne de côté en luttant contre les inégalités et les discriminations à l'échelle mondiale, ainsi que sur la nécessité d'adopter des moyens de mise en œuvre nouveaux et innovants à l'appui du Programme d'action d'Addis-Abeba.

Ce cadre d'action a remplacé le Consensus européen pour le développement de 2005 et s'appuie sur le Programme pour le changement adopté par l'Union européenne en 2012 (Commission européenne, 2011). De même que la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016 – qui présente un vaste projet recouvrant l'ensemble des efforts d'engagement extérieur de l'Union européenne – et son cadre d'action pour l'aide humanitaire, le nouveau Consensus offre un cadre de référence général pour la coopération pour le développement menée par toutes les institutions de l'Union européenne et les États membres.

Des difficultés persistantes pour mettre en œuvre cette vision collective

Si ce nouveau cadre d'action précise pour la première fois le champ d'action applicable à l'ensemble des 28 États membres et aux acteurs de l'Union européenne, il faut garder à l'esprit le fait qu'il s'inscrit dans un système juridique et institutionnel complexe, où le développement est défini comme un domaine de compétence partagé. Autrement dit, l'Union européenne a compétence pour mener des actions et définir une politique commune, mais les États membres ne sont pas pour autant empêchés d'exercer leurs compétences propres en matière d'aide au développement et/ou d'aide humanitaire¹. Dans les faits, cette situation se traduit par l'application de 29 politiques de développement parallèles, que la Commission européenne est chargée de coordonner (Union européenne, 2010b).

Le rôle de coordination que joue l'Union européenne vis-à-vis de ses États membres constitue à la fois une chance et une source de difficultés. D'un côté, l'Union européenne peut tirer profit de leur poids collectif pour faire avancer le débat sur des questions mondiales de premier plan, comme le financement du développement (chapitre 1), dans les enceintes internationales et pour renforcer l'efficacité de la coordination des efforts de développement à travers des initiatives comme la programmation conjointe (chapitre 5). De l'autre, l'Union européenne ne dispose pas de mécanismes lui permettant de demander à ses membres des comptes sur l'exécution de leurs engagements, notamment la réalisation des cibles liées à l'aide publique au développement (APD) (chapitre 3). Il s'ensuit que la vision commune de l'Union européenne ne pourra être mise en pratique que si les acteurs de l'Union et ses États membres s'accordent sur des dispositions permettant d'exploiter l'avantage comparatif de chaque membre, tout en renforçant la cohésion. Dans ce contexte, consolider la base factuelle de l'Union européenne pour sous-tendre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est une tâche particulièrement épineuse, mais déterminante pour la réussite de ses efforts (Gavas et al., 2013).

Principes et orientations

Indicateur : Les orientations définissent une approche claire et intégrée, notamment vis-à-vis de la pauvreté et de la fragilité

Le nouveau Consensus, qui prend en compte l'ensemble des 17 Objectifs de développement durable (ODD), définit un axe thématique et géographique visant à concrétiser l'ambition de l'Union européenne d'exercer une influence et un impact positif au niveau mondial. Pour se donner les moyens d'atteindre ses objectifs, l'Union européenne s'emploie à étoffer ses orientations pratiques en matière d'égalité des genres et d'environnement. Elle insiste davantage sur sa volonté de ne laisser personne de côté et d'améliorer la synergie de ses instruments. À l'avenir, le nouveau Consensus pourrait être fortifié au moyen d'orientations opérationnelles associées pour sa mise en œuvre.

Une approche globale qui requiert des orientations opérationnelles pour sa mise en œuvre

Le Consensus adopté par l'Union européenne en 2017, qui prend en compte l'ensemble des 17 Objectifs de développement durable (ODD), s'articule autour des cinq thèmes

fondamentaux du Programme de développement durable à l'horizon 2030 – humanité, planète, prospérité, paix et partenariats – et prend en compte l'ensemble des 17 ODD. L'élimination de la pauvreté, la lutte contre les discriminations et les inégalités, et la volonté de ne laisser personne de côté sont au cœur de cette approche globale. Outre l'objectif de consacrer au moins 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD (chapitres 1 et 3), l'Union européenne et ses États membres se sont collectivement engagés à atteindre la cible consistant à consacrer 0.15 % de leur RNB à l'APD aux pays les moins avancés à court terme et à augmenter le APD/RNB à 0.20 % durant la période couverte par le Programme 2030. De plus, la Commission européenne a prévu d'affecter au moins 20 % de l'APD de l'Union européenne à l'action en faveur de l'inclusion sociale et du développement humain au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-20 ; à ce jour, cependant, cet objectif n'est pas encore atteint (chapitre 3).

Le Consensus énonce l'engagement de toutes les institutions et tous les États membres de l'Union européenne à mener des actions dans trois domaines essentiels :

- prise en compte de la forte imbrication entre le développement, la paix et la sécurité, l'aide humanitaire, les migrations, l'environnement et le climat, ainsi que des questions transversales
- promotion d'une approche globale de la mise en œuvre, permettant d'associer APD classique à d'autres ressources et de renforcer la cohérence des politiques au service du développement
- instauration de partenariats mieux adaptés, comprenant un éventail plus large de parties prenantes.

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces engagements, la Commission met en pratique les principes suivants, déjà adoptés dans le contexte du Programme pour le changement :

- **Différenciation** : compte tenu de la différenciation croissante qui s'opère entre les pays en développement, l'Union européenne dirigera ses ressources là où elles seront le plus à même de faire reculer la pauvreté et d'avoir un impact important. En même temps, dans le cas des pays déjà engagés sur la voie d'une croissance soutenue et/ou capables de produire davantage de ressources intérieures, l'Union européenne appliquera différentes formes de partenariat reposant sur le financement mixte, la coopération technique ou l'appui à la coopération trilatérale.
- **Concentration** : afin d'accroître l'impact de son aide et renforcer l'effet de levier, l'Union européenne limitera son engagement à trois secteurs par pays partenaire.
- **Coordination** : l'Union européenne compte intensifier la programmation conjointe, afin de réduire la fragmentation de l'aide et d'accroître l'impact de l'effort collectif.
- **Cohérence** : l'Union européenne compte renforcer la cohérence des politiques au service du développement.

Bien que le Conseil européen ait adopté ces dernières années un large éventail de plans d'action au cours (comme le plan d'action sur l'égalité des genres examiné ci-dessous), l'Union européenne ne dispose pas d'une feuille de route détaillée pour la mise en œuvre du Consensus, ni d'un plan pour traduire les ODD en actes concrets dans le cadre de son action extérieure. Cet effort de planification pourrait aider à préciser la manière dont les acteurs de l'Union européenne vont coopérer activement avec les États membres pour réaliser des objectifs communs, en insistant sur l'action dans les pays les plus pauvres et sur l'engagement pris de ne laisser personne de côté, et mesurer collectivement les effets produits, notamment au niveau des pays. Pour l'heure, les objectifs énoncés dans le projet

de CFP pour 2021-27 et les directives de 2018 relatives aux négociations post-Cotonou² fournissent peu d'indications sur la manière dont l'Union européenne pourrait concrétiser l'ambitieux programme de travail qu'elle s'est défini pour le développement (Castillejo et al., 2018 ; Trimmel, 2017). Toutefois, ces processus constituent pour l'Union européenne autant d'occasions importantes d'examiner les moyens de rattacher les promesses faites à un haut niveau politique à un plan d'action détaillé lui permettant de tenir ses engagements.

Un large éventail d'orientations pratiques, y compris sur les questions transversales

Depuis l'examen par les pairs effectué par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012, l'Union européenne a adopté un grand nombre d'orientations pratiques précisant ses domaines d'action thématiques et transversaux. Parmi les sujets traités figurent les droits humains et la démocratie ; l'investissement privé et le commerce ; l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; les migrations et les déplacements forcés ; l'environnement, le changement climatique et l'énergie ; la fragilité et la résilience ; et la sécurité et le développement.

Ainsi, le nouveau plan d'action de l'Union européenne en matière d'égalité des genres, intitulé « Égalité entre les femmes et les hommes et émancipation des femmes : transformer la vie des jeunes filles et des femmes dans le contexte des relations extérieures de l'UE (2016-2020) » (GAP) fournit un socle solide pour ses travaux sur l'égalité des genres, étayé par des orientations. Toutefois, comme l'équipe chargée de l'examen l'a observé au Mali et en Bolivie, ainsi qu'à travers les conclusions d'une évaluation de la mise en œuvre du GAP réalisée conjointement avec les États membres en 2017, l'Union européenne doit réaliser des progrès qui lui permettront d'améliorer ses capacités, mesures incitatives et outils de d'évaluation de l'efficacité organisationnelle des différents acteurs de l'UE afin de contrôler et concrétiser les hautes ambitions affichées concernant l'égalité des genres, et produire un impact sur le terrain (Ioannides, 2017). Si l'Union européenne a nettement progressé en intégrant la problématique de l'égalité des genres dans 48 % de son APD bilatérale ventilable en 2015-16³, des efforts plus substantiels sont nécessaires pour atteindre la cible de 85 % d'ici 2020 fixée dans le GAP. Alors que l'Union européenne s'attache à intensifier davantage son engagement en faveur de l'égalité des genres et le renforcement du pouvoir des femmes et des filles, elle pourrait s'appuyer sur l'Initiative Spotlight pour éliminer la violence contre les femmes et les filles, mise en place en 2017 (ONU-Union européenne, s.d.).

Le nouveau Consensus exige également d'intensifier et d'étendre les efforts pour intégrer les questions liées à l'environnement et au changement climatique dans les activités de coopération de l'Union européenne, notamment en intégrant les considérations écologiques dans le nouveau Plan d'investissement extérieur. L'Union européenne a donc réalisé des progrès conséquents dans la généralisation de ces problématiques, démarche étayée par la définition d'orientations, le renforcement des capacités, le contrôle de la qualité, l'affectation d'effectifs dédiés et la mise en place d'un dispositif d'assistance technique dans les services centraux. De plus, la DG DEVCO apporte un appui appréciable en réalisant ex ante des études d'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales stratégiques.

Par ailleurs, l'Union européenne a pris un certain nombre d'engagements importants, dont celui d'affecter 20 % du budget inscrit dans son CFP 2014-20 à des actions en faveur de l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets (Commission

européenne, 2016a). De fait, la part d'APD consacrée à ces deux objectifs est passée de 10 % en 2011-12 à 22 % en 2015-16 (Tableau C.5, annexe C). L'Union européenne a aussi prévu de doubler les apports de fonds pour la biodiversité dans les pays en développement à l'horizon 2015 et de maintenir les flux financiers à ce niveau au moins d'ici à 2020 (PNUE/CDB/COP, 2012). Il convient à présent de s'interroger sur le bien-fondé de définir une stratégie explicite (mesure recommandée lors de l'examen de 2012) à l'appui d'une mise en œuvre élargie de ses engagements.

S'agissant des autres domaines prioritaires, les orientations écrites sont le plus souvent assez complètes. Il reste cependant à relever un défi essentiel, à savoir garantir une mise en œuvre qualitative des différents engagements dans les postes où les compétences sectorielles ont diminué (chapitre 4 et annexe D).

Contextes fragiles : un cadre solide pour une réalité de plus en plus complexe

Le Traité de Lisbonne déclare que l'objectif de l'Union européenne est de promouvoir et préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale, ce qui permet à l'Union européenne de structurer sa réponse aux situations de crise. En 2011, la création du Service européen pour l'action extérieure a renforcé la cohérence et amélioré le degré de couverture des interventions de l'Union européenne en cas de crises et de conflits extérieurs, dont la portée a été étendue en 2016 dans la Stratégie globale de l'Union européenne de sorte qu'elles constituent une approche intégrée des conflits et des crises (Service européen pour l'action extérieure, 2016). La Stratégie reconnaît que les situations de crise sont le résultat de l'interaction d'un ensemble de facteurs complexes, comme la violence, les inégalités, une mauvaise gouvernance et l'instabilité politique. Elle permet aux acteurs de l'Union européenne et à ses États membres de fixer des objectifs communs, et de mettre en œuvre de façon efficace les instruments qui sont mis à leur disposition.

Cette démarche était en évidence lors de la mission effectuée pour le présent examen au Mali : les interventions de l'Union européenne étaient conformes à sa politique régionale générale sur le Sahel (Service européen pour l'action extérieure, 2011) et abordaient la sécurité et le développement comme des objectifs complémentaires. En outre, le Plan d'action régional en faveur du Sahel a étendu la portée géographique de la stratégie de l'Union européenne au Mali, tout en mettant davantage l'accent sur la sécurité et les migrations (Conseil de l'Union européenne, 2015). Par conséquent, l'Union européenne est en train de mettre en jeu les instruments pertinents pour prendre en compte l'articulation entre sécurité, migrations et développement dans la région du Sahel (annexe D). Dans le même temps, il est possible d'accroître encore la complémentarité entre les approches nationales et régionales de l'Union européenne concernant la région du Sahel, afin de renforcer leur impact global sur la sécurité et le développement. La traduction en actes de cette approche globale de la fragilité pose deux grands problèmes.

D'abord, si l'Union européenne affirme être active à tous les stades du cycle d'un conflit, la complexité des sources de financement et des cycles de programmation pour son action extérieure et ses instruments de sécurité entravent la mise en œuvre cohérente de la Stratégie. Au Mali, par exemple, l'Union européenne intervient par le biais des programmes indicatifs régionaux et nationaux mis en place dans le cadre du Fond européen de développement ; des programmes des États membres ; du Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique⁴ ; des missions menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune⁵ ; de l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix ; de l'aide humanitaire ; et de l'action du Représentant spécial de l'Union européenne. Il est donc difficile pour toutes les parties prenantes – notamment les gouvernements des pays partenaires – de

cerner dans sa globalité le rôle que joue l'Union européenne. À cet égard, la rationalisation des instruments de l'action extérieure proposée par le Conseil européen au titre du prochain CFP pour la période 2021-27 sera une bonne occasion pour l'Union européenne de renforcer la cohérence entre l'ensemble de ses activités dans les contextes fragiles, ainsi que d'améliorer la qualité du dialogue avec les autorités des pays partenaires et d'accroître la visibilité de son aide.

Ensuite, il s'agit de déterminer comment articuler la réponse immédiate aux situations de crise et les mesures de transition de celles-ci vers des interventions ciblant le développement à long terme. D'un côté, les mesures intersectorielles de réponse aux risques mondiaux sont encouragées par la Stratégie globale de l'Union européenne, qui souligne que la paix est liée à la prospérité et à l'inclusion (Service européen pour l'action extérieure, 2016). De l'autre, si un lien est établi entre la coopération pour le développement et les migrations, les fonds de développement risquent d'être affectés en fonction des tendances migratoires, avec pour effet de diluer l'attention portée aux objectifs de développement.

Par exemple, le plan d'action régional adopté par l'Union européenne pour la période 2015-20 concernant le Sahel a clairement pour but de répondre à la détérioration de la sécurité dans la région. Cependant, il a été élaboré dans un contexte politique très chargé, à l'heure où les flux migratoires de l'Afrique vers l'Europe atteignaient des niveaux sans précédent⁶. Par conséquent, l'Union européenne a été contrainte de définir un plan d'action pour lutter contre les principaux facteurs des migrations, dans le cadre d'une compétence partagée avec ses États membres (Conseil de l'Union européenne, 2015). Dans ce cas précis, il est manifeste que les ressources financières supplémentaires obtenues et les instruments mis au point (tout particulièrement le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique) ont facilité la coordination des efforts des acteurs de l'Union européenne et des parties prenantes extérieures.

Toutefois, ce nouveau paradigme a également conduit des organisations de la société civile et des centres d'étude et de recherche à craindre que l'attention particulière prêtée par l'Union européenne à la sécurité et aux migrations ne lui fasse perdre de vue les besoins à long terme des pays partenaires en matière de développement, tout particulièrement en définissant de plus en plus les programmes de coopération pour le développement dans le souci de leur impact sur la sécurité⁷ (Castillejo et al., 2018 ; Trimmel, 2017). Savoir parer au risque de subordonner les objectifs de développement à des considérations plus générales concernant la sécurité et les migrations demeure donc un défi majeur pour l'Union européenne, tout comme pour les autres membres du CAD. Dans le cas de l'Union européenne, ce risque pourrait être aggravé par la rationalisation proposée des instruments de l'action extérieure au titre du prochain CFP, si des garanties appropriées ne sont pas prévues.

Dans des contextes aussi complexes, où la définition même des objectifs constitue une tâche épineuse, il est extrêmement difficile de mesurer les résultats. À cet égard, le système d'alerte précoce de l'Union européenne en matière de conflits mis en place en 2014 dans le but d'analyser les facteurs de risque susceptibles d'engendrer un conflit, constitue une composante essentielle de son approche intégrée (Commission européenne, 2016b). L'Union européenne s'emploie donc à renforcer le lien entre l'alerte précoce et l'action rapide afin d'être en mesure de répondre aux alertes précoces dans un délai convenable et de manière appropriée et cohérente pour prévenir l'apparition ou l'intensification de la violence (Conseil de l'Union européenne, 2017b). En outre, le CFP proposé pour la période 2021-27 offre la possibilité de rehausser l'approche globale de l'Union européenne

en indiquant clairement au stade de la conception comment les différents instruments vont s'articuler ensemble au service des objectifs communs, et comment les résultats seront mesurés. Le chapitre 3 examine plus en détail les efforts de financement de l'Union européenne.

Base décisionnelle

Indicateur : La politique donne des orientations suffisantes pour guider les décisions d'engagement et la sélection des canaux d'acheminement

L'Union européenne s'attache à étendre son influence dans le monde, notamment en renforçant son rayonnement géographique, conformément aux ambitions exprimées dans le nouveau Consensus, et à travers les propositions pour le CFP 2021-27. Il lui manque toutefois un plan de mise en œuvre clair lui permettant de réorienter les ressources vers les priorités et de choisir ses partenaires stratégiques.

L'Union européenne accentue son rayonnement mondial et étend son influence

S'appuyant sur le nouveau Consensus, qui définit l'orientation de la politique de développement de l'Union européenne, l'Union européenne utilise, pour décider de la répartition des ressources par pays, une méthodologie⁸ fondée sur cinq indicateurs : la population, le RNB par habitant, l'Indice des actifs humains, l'Indice de vulnérabilité économique et les Indicateurs mondiaux de la gouvernance – auxquels s'ajoute un ajustement qualitatif « reposant sur des critères qui ne peuvent être pleinement pris en compte au moyen d'indicateurs quantitatifs » (Commission européenne, 2018a). Toutefois, cette méthodologie ne s'applique qu'à la programmation-pays de la Commission, et non à la programmation de l'aide humanitaire ni aux activités de la Banque européenne d'investissement. Dans la pratique, et compte tenu de la présence mondiale croissante de l'Union européenne, la prise de décisions concernant l'affectation des ressources est régie par un ensemble complexe d'instruments financiers⁹ s'inscrivant pour la plupart dans une optique géographique et non thématique. Ces instruments offrent également un cadre de programmation qui garantit la prévisibilité des dépenses afférentes à l'action extérieure de l'Union européenne.

Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel 2021-27 sont précurseurs d'une nouvelle architecture pour la coopération pour le développement (Commission européenne, 2018). Cette architecture prévoit le renforcement du rôle de l'Union européenne au niveau mondial ; une plus grande attention portée à sa valeur ajoutée ; un recentrage sur les biens publics mondiaux ; une marge de manœuvre accrue pour transférer les ressources financières d'un programme à l'autre ; et la création de réserves pour les situations de crise et autres événements imprévus (Gavas, 2018).

S'agissant des activités de coopération pour le développement menées par les États membres de l'Union européenne, l'influence qu'exerce l'Union européenne sur leurs décisions en termes de coordination est limitée. Par exemple, même si le Consensus priorise l'aide aux pays les plus pauvres et aux populations les plus dans le besoin, et réaffirme la cible consistant à consacrer 0.15 %-0.20 % du RNB à l'APD destinée aux PMA, cette cible n'est pas encore atteinte. Par conséquent, la mesure dans laquelle le rôle de coordination de l'Union européenne guide les décisions des États membres mériterait d'être examinée

plus en profondeur. De plus, l'Union européenne est fortement distancée par les États membres pour ce qui est de la part de l'APD bilatérale ventilable affectée aux pays les moins avancés ; cette incapacité à montrer l'exemple fait qu'il est particulièrement épineux pour l'Union européenne d'exercer un rôle de coordination (chapitre 3). D'une manière générale, l'Union européenne ne dispose pas actuellement d'un plan de mise en œuvre du Programme 2030 qui assure l'articulation du Consensus avec ses instruments, et explique en détail comment l'Union européenne et ses États membres prévoient collectivement d'allouer les ressources pour l'ensemble des 29 programmes parallèles en fonction des priorités.

L'Union européenne ne possède pas de stratégie globale pour définir ses partenariats

Le Consensus de 2017 engage l'Union européenne à constituer de multiples partenariats en proposant des solutions collaboratives pour résoudre les problèmes de portée locale, régionale et mondiale. Comme il a été souligné au chapitre 1, l'Union européenne se sert de plus en plus de son pouvoir fédérateur au sein des enceintes multilatérales pour étendre son influence au niveau mondial de façon constructive. Elle dispense également une part non négligeable de son aide bilatérale par le canal multilatéral (chapitre 3). De plus, elle intensifie sa collaboration avec les institutions financières internationales – notamment le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale. Des dispositions concrètes ont été prises pour organiser les relations, déterminer les modalités de partenariat, désigner des correspondants au sein des différentes directions générales, créer des groupes de coordination, élaborer des principes directeurs et instaurer des dialogues stratégiques annuels de haut niveau.

Cependant, il manque à l'Union européenne une stratégie générale pour définir son approche de la coopération multilatérale, notamment avec les organisations auxquelles elle apporte des ressources financières (chapitre 3). Cela tient en partie à la décentralisation de l'autorité au profit des délégations en matière de partenariats avec les organismes multilatéraux. Néanmoins, une approche plus claire et plus transparente pourrait aider à faire des choix éclairés et garantir un financement fondé sur des données factuelles concernant la valeur ajoutée des différents types de partenariats (chapitre 5).

Depuis le dernier examen par les pairs effectué par le CAD, le nombre de pays avec lesquels l'Union européenne a établi des partenariats bilatéraux est passé de 130 environ à 140 ; cela représente une couverture géographique nettement plus étendue que celle des programmes de coopération pour le développement des différents États membres. Ce même examen constatait que l'Union européenne était engagée dans une démarche d'expansion de ses partenariats bilatéraux, et notait que l'avantage comparatif de son programme de développement résidait dans son ampleur et sa portée (OCDE, 2012). Dans le même temps, malgré les efforts déployés pour instaurer des critères de sélection des pays en développement (énoncés dans la section précédente) applicables à une partie de la coopération pour le développement apportée par l'Union européenne, les déclarations de haut niveau concernant le choix des partenariats-pays peuvent sembler contradictoires. Par exemple, tout en affirmant que la prospérité doit être partagée et qu'il est nécessaire de réaliser les ODD sur l'ensemble de la planète (y compris en Europe), la Stratégie globale prévoit qu'il convient d'aligner plus étroitement la politique de développement de l'Union européenne et la sélection de ses partenaires sur les intérêts de l'Union européenne, sans mentionner du tout les pays les moins avancés. En même temps, le Consensus de 2017 énonce que les efforts de développement seront ciblés sur les pays où les besoins sont les plus grands.

Comme il a été indiqué dans la section précédente, la prise en compte de la différenciation des pays en développement constitue un principe directeur des activités de coopération de l'Union européenne pour le développement. Cela se traduit par une double approche, consistant d'une part, à cibler ses apports de ressources sur les pays qui en ont le plus besoin et d'autre part, à conclure des partenariats fondés sur l'investissement ou les connaissances avec des pays à revenu intermédiaire déjà engagés sur la voie d'une croissance soutenue. Cependant, malgré cette volonté de principe de privilégier les pays dont les besoins sont les plus grands, la part des versements de l'Union européenne aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est importante : en effet, elle représentait 43 % de son APD bilatérale ventilable en 2015-16, contre 27 % de son APD bilatérale ventilable octroyée aux pays les moins avancés (chapitre 3).

Compte tenu de sa volonté d'apporter davantage d'aide aux pays les moins avancés, l'Union européenne pourrait s'appuyer davantage sur ses efforts pour renforcer l'échange de connaissances et la mobilisation de ressources privées dans les pays à revenu intermédiaire étant donné que ces activités sont moins coûteuses. Cette stratégie permettrait à son tour d'offrir des opportunités intéressantes pour réorienter le soutien financier vers pays qui en ont le plus besoin. Par exemple, les approches de partenariat avec les pays à revenu intermédiaire et avec de grandes économies émergentes d'Amérique latine et d'Asie adoptées par de nombreux membres du CAD évoluent de manière à répondre à la demande grandissante d'un soutien plus important et plus qualitatif, sous forme de conseils d'ordre technique et stratégique (Davies et Pickering, 2015). Par conséquent, le projet actuel de l'Union européenne de renforcer ses programmes, mécanismes et outils de gestion de la coopération triangulaire pourrait constituer un moyen efficace de redéployer les apports financiers des pays à revenu intermédiaire vers les pays pauvres (Commission européenne, 2018). L'expérience des autres membres du CAD peut apporter des enseignements utiles pour développer cette modalité de partenariat.

L'engagement et les partenariats de l'UE à Bruxelles avec la société civile et les associations d'autorités locales sont stratégiques et très complets. Leur mise en œuvre est particulièrement facilitée par le Forum politique sur le développement, mis en place par la Commission européenne pour structurer le dialogue. En outre, l'Union européenne a entrepris de généraliser l'usage des accords-cadres de partenariat pour une coopération à moyen terme avec ces acteurs. Les délégations de l'Union européenne s'appuient aussi sur des feuilles de route spécifiques à chaque pays pour rechercher et définir une approche adaptée de la coopération avec la société civile. Toutefois, comme on peut le voir au Mali et en Bolivie, l'Union européenne fait des efforts pour engager les organisations de la société civile en tant que partenaires stratégiques. Des progrès pourraient être faits à cet égard pour permettre à l'Union européenne d'appliquer son approche pan-sociétale à l'ensemble de ses pays partenaires, dans l'optique d'améliorer la mise en œuvre grâce à des solutions à caractère local (chapitre 5 et annexe D).

Par ailleurs, conformément à son engagement en faveur du financement du développement au niveau mondial, l'Union européenne est en train de développer ses partenariats avec le secteur privé, articulés autour de 12 domaines d'action clés et soumis à des critères bien définis (Commission européenne, 2014). Cette démarche ne s'étend pas encore aux activités de la Banque européenne d'investissement. De plus, le Plan d'investissement extérieur de l'Union européenne, présenté en 2016, propose une démarche ambitieuse pour améliorer les conditions de l'investissement et renforcer le cadre réglementaire dans les pays partenaires de l'Union européenne. Cette approche doit être complétée par un nouveau fonds de garantie visant à réduire les risques liés, entre autres, aux investissements dans les projets d'entreprises peu polluantes et économes en ressources (chapitre 3). Alors qu'elle

met en œuvre cette nouvelle approche de partenariat avec le secteur privé, l'Union européenne gagnerait à faire en sorte que ses efforts en la matière viennent apporter une valeur ajoutée, plutôt que dupliquer, ceux des institutions de financements des États membres, en définissant des critères de partenariats et de répartition clairs.

Notes

¹ Le Traité de Lisbonne considère toujours que la coopération pour le développement doit être conduite conformément aux principes et aux objectifs régissant l'action extérieure de l'Union européenne. Son but premier est la réduction – et à terme, l'élimination – de la pauvreté. Toutefois, le cadre juridique de l'Union européenne définit la coopération pour le développement comme un domaine de compétence partagé par l'Union européenne et ses États membres, qui « se complètent et se renforcent mutuellement » (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT> ; article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2010).

² Depuis 2000, l'Accord de partenariat de Cotonou sert de cadre pour les relations de l'Union européenne avec 78 pays ACP. Il met l'accent sur l'élimination de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Son but est de promouvoir la paix et la sécurité, ainsi que d'améliorer le contexte politique intérieur. Le renouvellement de l'Accord de Cotonou 2000-20 est en cours, et il est probable que le budget du Fonds européen de développement (FED) sera intégré dans le budget général de l'Union européenne. Cette mesure permettrait aussi au Parlement européen d'examiner minutieusement le budget du FED.

³ Cela s'appuie sur le marqueur de l'égalité homme-femme établi par le CAD, en ne prenant en compte que l'APD bilatérale ventilable afin de mesurer l'intentionnalité du donneur, APD qui comprend le soutien budgétaire sectoriel, le soutien aux budgets réguliers des ONG, d'autres organismes privés, de PPP et d'instituts de recherche, les contributions à des programmes ou fonds à objectif spécifique gérés par des organisations internationales, des fonds communs ou financements groupés, les interventions de type projet, le personnel du pays donneur, d'autres formes d'assistance technique, et les bourses et formations dans le pays donneur. Dans le même temps, la Commission indique avoir intégré l'égalité entre femmes et hommes dans 57 % de son APD à titre d'objectif principal ou d'objectif significatif en 2016, et 66 % en 2017. Cependant, cela n'inclut pas l'APD fournie par la BEI.

⁴ Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique a été créé dans le cadre du FED. Son but est de promouvoir la résilience ; d'améliorer les perspectives économiques ; de favoriser l'égalité des chances, la sécurité et le développement ; et de lutter contre les violations des droits humains (Union européenne, 2015).

⁵ European Union Training Mission (EUTM) au Mali ; European Union Capacity Building (EUCAP) Sahel Niger ; et EUCAP Sahel Mali.

⁶ On observe ainsi une très forte augmentation des demandes d'asile dans les 28 États membres de l'Union européenne de la part de ressortissants de pays non membres de l'Union européenne au cours de la période 2006-16 ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Asylum_applications_\(non-EU\)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_\(thousands\)_YB17-fr.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Asylum_applications_(non-EU)_in_the_EU-28_Member_States,_2006%E2%80%932016_(thousands)_YB17-fr.png)).

⁷ Le Plan d'action régional en faveur du Sahel énonce quatre priorités, dont trois se rapportent à la sécurité et aux migrations. Ces priorités sont : la lutte contre et la prévention de l'extrémisme violent et de la radicalisation ; la mise en place de conditions appropriées pour les jeunes ; les migrations ; la mobilité et la gestion des frontières ; et la lutte contre les trafics illicites et la criminalité transnationale organisée (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7823-2015-INIT/fr/pdf>).

⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/allocation-methodology_en_3.pdf.

⁹ Comme indiqué au chapitre 3, un CFP fixe les montants maximums pouvant être affectés aux différentes priorités dans le budget de l'Union européenne (article 312, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'aide extérieure de l'Union, notamment son APD, comprend les fonds inscrits dans la rubrique 4 du budget de l'Union européenne (« L'Europe dans le monde »), ainsi que les ressources du FED, qui ne font pas partie du budget de l'Union européenne. Le CFP 2014-20 prévoit l'affectation d'une enveloppe de 58.778 milliards EUR (euros) à la rubrique 4. Le 11e FED couvre la même période, avec un budget de 30.5 milliards EUR, financé par des contributions directes des États membres. Le FED est le principal instrument de l'Accord de Cotonou conclu avec les pays ACP. Il doit arriver à expiration en 2020 et fait actuellement l'objet de négociations, notamment concernant son intégration dans la rubrique du budget de l'Union européenne consacrée au développement.

Références

Sources officielles

- Commission européenne (s.d.), « European Development Fund (EDF) », site web, https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en (consulté le 17 juillet 2018).
- Commission européenne (s.d.), « Qu'est-ce que le plan d'investissement extérieur de l'UE ? », (site web, https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan/what-eus-external-investment-plan_fr).
- Commission européenne (2018a), « Memorandum of the European Commission to the OECD DAC Peer Review ».
- Commission européenne (2018b), *Management Plan 2018: Directorate-General for International Cooperation and Development DG DEVCO*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/management-plan-devco-2018_en.pdf.
- Commission européenne (2017a), « Recommandation de Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », COM(2017) 763 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0763>.
- Commission européenne (2017b), « Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the Commission », Parlement européen, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2017-004817&language=EN>.
- Commission européenne (2016a), « 2016 Annual Report on the implementation of the European Union's instruments for financing external actions in 2015 », *Staff Working Document*, SWD(2016) 456 final, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-swd-part-1-2016-456-20161221_en.pdf.
- Commission européenne (2016b), « EU Conflict Early Warning System: Objectives, process and guidance for implementation », *Joint Staff Working Document*, SWD(2016) 3 final, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/eu-conflict-early-warning-system-objectives-process-and-guidance-implementation-joint-staff-working_en.
- Commission européenne (2016c), « Joint communication on a renewed partnership with the countries of Africa, Caribbean and Pacific », Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/joint-communication-renewed-partnership-countries-africa-caribbean-and-pacific_en.
- Commission européenne (2015), « Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa », https://ec.europa.eu/europeaid/emergency-trust-fund-stability-and-addressing-root-causes-irregular-migration-and-displaced-persons_en.
- Commission européenne (2014), « Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement », COM(2014) 263 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-263-FR-F1-1.Pdf>.
- Commission européenne (2011), « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM(2011) 637 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-agenda-for-change-2006_fr.pdf.
- Conseil de l'Union européenne (2018), « Directives de négociation en vue d'un accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les pays du Groupe des États d'Afrique,

- des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part », 8094/18 ADD 1, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8094-2018-ADD-1/fr/pdf>.
- Conseil de l'Union européenne (2017a), « Le nouveau consensus européen pour le développement : “Notre monde, notre dignité, notre avenir” », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2017/C 210/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2017:210:TOC>.
- Conseil de l'Union européenne (2017b), « EU conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation – 2017 », Document de travail des services de la Commission (2017) 282 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-eu-conflict-early-warning-system-2017_en.pdf.
- Conseil de l'Union européenne (2015), « Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020 », 7823/15, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7823-2015-INIT/fr/pdf>.
- Gavas, M. et al. (2013), *EU Development Cooperation in Fragile States: Challenges and Opportunities*, Direction générale des politiques externes de l'Union, Parlement européen, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433724/EXPO-DEVE_ET\(2013\)433724_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433724/EXPO-DEVE_ET(2013)433724_EN.pdf).
- Ioannides, I. (2017), « EU Gender Action Plan 2016-2020 at Year 1. European Implementation Assessment », Unité d'évaluation ex post, Service de recherche du Parlement européen, PE 603-256, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU%282017%29603256.
- Neframi, E. (2011), « Répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration », Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Note, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_FR.pdf).
- ONU-Union européenne (s.d.), « Initiative Spotlight pour éliminer la violence à l'égard des femmes et des filles », site web, Organisation des Nations Unies-Union européenne, <http://www.un.org/fr/spotlight-initiative/index.shtml>.
- Parlement européen-Conseil européen (2017), « Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil du 26 septembre 2017 », n° L 249/1, *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1601&from=FR>.
- Service européen pour l'action extérieure (2016), *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Union européenne, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_fr_version.pdf.
- Service européen pour l'action extérieure (2011), *Strategy for Security and Development in the Sahel*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/sahel_strategy_en_1.pdf.
- Union européenne (2015), « Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa », DG Coopération internationale et développement international, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/emergency-trust-fund-stability-and-addressing-root-causes-irregular-migration-and-displaced-persons_en.
- Union européenne (2010a), « Version consolidée du traité sur l'Union européenne », 2010/C 083/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>.

Union européenne (2010b), « Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », 2010/C 083/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>.

Union européenne (2007) « Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 », 2007/C 306/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>.

Autres sources

Bodenstein, T., J. Faust et M. Furness (2017), « European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis », *Development Policy Review*, vol. 35, n° 4, pp. 441-453, <https://doi.org/10.1111/dpr.12189>.

Castillejo, C. et al. (2018), « The European Union's next Multiannual Financial Framework: Prospects and challenges for EU development cooperation », *ETTG Policy Brief*, European Think Tanks Group (ETTG), Bruxelles, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2018/03/ETTG-policy-brief-the-EUs-MFF-prospects-and-challenges-for-Development-cooperation.pdf>.

Conseil de Sécurité des Nations Unies (2018), « Résumés des motifs », Comité du Conseil de sécurité établi par la Résolution 1970 (2011) concernant la Libye, <https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1970/materials/summaries>

Davies, R. et J. Pickering (2015), « Adapter la coopération au développement aux défis du futur : enquête réalisée auprès des pays partenaires », Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5js3bfxqd9ln-fr>.

Di Ciommo, M. et M. Sayós Monràs (2018), « Sailing new waters in international co-operation », *Discussion Paper*, n° 224, Centre européen de gestion des politiques de développement, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Re-DP-224-Sailing-new-waters-in-international-cooperation-ECDPM.pdf>.

Gavas, M. (2018), « Development Cooperation has emerged a winner in the EU's 2021-2027 Budget Proposal, but the odds are stacked against it », Center for Global Development, blog, 4 mai, <https://www.cgdev.org/blog/development-cooperation-has-emerged-winner-eus-2021-2027-budget>.

PNUE/CDB/COP (2012), « Rapport de la onzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique », Hyderabad, <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-11/official/cop-11-35-fr.pdf>.

Trimmel, J. (2017), « EU's 'New Consensus on Development' puts migration control centre-stage », blog EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/eus-new-consensus-on-development-puts-migration-control-centre-stage/>.

Chapitre 3. La contribution de l'Union européenne au financement du développement

Volume global de l'aide publique au développement

Indicateur : Le membre met tout en œuvre pour atteindre les objectifs d'APD fixés au niveau national et international

L'Union européenne cherche à jouer un rôle de coordination pour encourager les États membres à accroître le volume de l'aide publique au développement (APD, pour appuyer son effort collectif engagé dans le domaine du financement du développement – et ce, bien que nombre de ses membres aient encore un long chemin à parcourir en la matière. L'APD dispensée par les acteurs de l'Union européenne a augmenté depuis 2010, principalement sous l'effet de la comptabilisation des prêts consentis par la Banque européenne d'investissement (BEI). Alors qu'elle élabore la part de l'aide dans le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-27, l'Union européenne envisage de consolider ses différents instruments.

L'Union européenne encourage ses États membres à atteindre les objectifs APD d'ici à 2030 et élabore un nouveau CFP pour 2021-27

Collectivement, les acteurs et les États membres de l'Union européenne (UE) sont le premier fournisseur d'aide publique au développement (APD) : ils ont totalisé des décaissements nets cumulés de près de 84.3 milliards USD (dollars des États-Unis) en 2016¹. Comme indiqué dans le premier Consensus européen pour le développement en 2005 (Commission européenne, 2006), l'UE s'est donné pour mission d'exercer un rôle de coordination pour encourager les États membres à réaliser l'objectif de consacrer au moins 0.7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD d'ici à 2015 et porter à 0.15%-0.2% le rapport APD/RNB aux pays les moins avancés. Néanmoins, ces cibles n'ont pas été atteintes, malgré les feuilles de route tracées en 2005 par la Commission à l'intention de l'ensemble des États membres de l'Union européenne et inscrites dans les conclusions du Conseil, car les États membres sont seuls à pouvoir décider de leurs allocations d'APD (Conseil de l'Union européenne, 2005). Ces engagements ont par conséquent été réaffirmés en 2017 dans le nouveau Consensus européen pour le développement (ci-après « le Consensus »), qui fixe l'échéance à 2030 (Conseil de l'Union européenne, 2017).

En 2017, seuls le Danemark, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suède ont atteint un rapport APD/RNB de 0.7 %² (OCDE, 2018). En 2017, l'APD distribuée par les 20 pays de l'Union européenne qui sont également membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) a représenté 0.49 % de leurs RNB cumulés, soit 0.40 % en moyenne par pays. Ces chiffres sont cependant supérieurs au rapport APD/RNB moyen de 0.38 % dans les pays hors Union européenne (OCDE, 2018). En ce qui concerne l'APD allouée aux

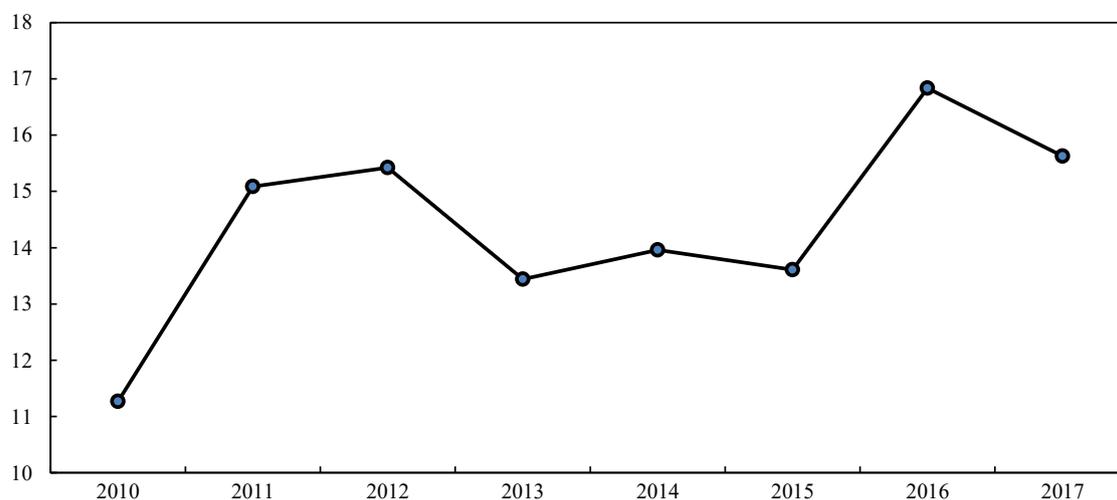
pays les moins avancés, seuls le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède ont réalisé l'objectif de 0.2 % en 2016³ ; aux Pays-Bas, le rapport APD/RNB a atteint 0.15 % .

L'APD nette allouée par les membres de l'Union européenne qui sont également membres du CAD a constamment progressé en termes réels entre 2012 et 2016, avant de subir une contraction de 1.2 % en 2017⁴, principalement due à la décrue des dépenses consacrées aux réfugiés dans les pays donneurs. L'UE débat chaque année avec les États membres et le Conseil européen de la performance européenne en matière d'APD suite à la publication des premières données du CAD.

L'APD nette des acteurs de l'Union européenne s'est élevée à 16 milliards USD (dollars des États-Unis) en 2017, alors que son APD brute s'est chiffrée à 18.5 milliards USD⁵. Si en volume, l'Union européenne a été plus généreuse en 2017 qu'en 2015, en termes réels, cette aide a reculé de 6.7 % par rapport à 2016, essentiellement en raison d'une baisse du niveau des versements effectués au titre de prêts par la BEI. Néanmoins, l'aide de l'Union européenne a augmenté de 14.3 % entre 2015 et 2016, suite à l'accroissement de l'aide allouée aux infrastructures économiques et de l'aide humanitaire, notamment à destination du Maroc, de la Turquie et de l'Ukraine. Ainsi, le chiffre de l'APD allouée en 2017 reste le plus élevé jamais atteint, excepté en 2016. En remontant plus loin dans le temps, l'APD de l'Union européenne a bondi de 29 % entre 2010 et 2011, au moment où le CAD a accepté de comptabiliser les prêts concessionnels dans l'APD (Graphique 3.1).

Graphique 3.1. Évolution de l'APD nette des institutions de l'Union européenne, 2010-17

Milliards USD, prix de 2016

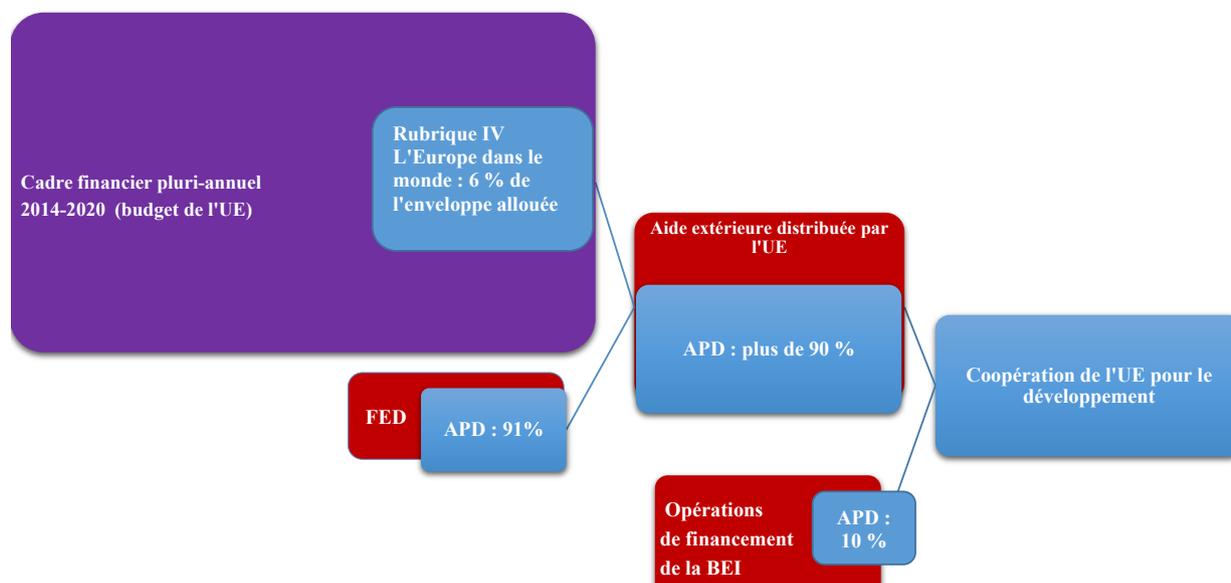


Source : Base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=b5e6b31f-e145-47d6-acfe-2ddfcc5528da&themetreeid=3>.

Sur le plan budgétaire, l'APD annoncée par l'Union européenne au CAD englobe une partie de l'aide extérieure de l'Union européenne et une partie des opérations de financement de la BEI. L'aide extérieure couvre les activités du Fonds européen de développement (FED) et divers instruments à orientation géographique ou thématique, relevant de la rubrique 4

(« L'Europe dans le monde ») du CFP 2014-20. Établi pour une période de sept ans, le CFP définit les contours du financement de la coopération pour le développement, ainsi que de toutes les autres interventions de l'Union européenne. Comme l'illustre le Graphique 3.2, la rubrique 4 représente environ 6 % de l'enveloppe allouée au titre du CFP, dont plus de 90 % sont alloués aux pays bénéficiaires d'APD (Commission européenne, 2018a).

Graphique 3.2. Structure du financement de la coopération de l'Union européenne pour le développement



Source : Secrétariat du CAD.

Le FED est pour l'Union européenne le principal instrument de coopération pour le développement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il est séparé du CFP, car ses ressources proviennent de contributions des États membres sur la base d'un accord interne différent. Parce que tous les pays ACP sont des pays en développement, la majorité des financements octroyés par le FED sont comptabilisables dans l'APD – ainsi, pour la période 2014-17, 91 % des dépenses du FED ont été comptabilisées en tant qu'APD.

Le programme de financement annuel de la BEI, pris sur ses ressources propres, revient approximativement, pour 2018, à 60 milliards EUR (euros), tous pays confondus. Environ 10 % sont dirigés vers des pays bénéficiaires d'APD (BEI, 2017), ce qui reste considérable en termes d'APD. En 2015-16, les versements effectués par la BEI ont représenté 27 % de l'APD totale distribuée par l'ensemble des acteurs de l'Union européenne⁶. Les activités de prêt de la BEI sont principalement financées par l'émission d'obligations sur les marchés financiers internationaux ; ces obligations sont achetées aussi bien par des investisseurs institutionnels que par de petits investisseurs. Cela signifie que la BEI ne bénéficie généralement d'aucune dotation en capital, même si les États membres de l'Union européenne lui versent de temps à autre des contributions spécifiques financées par le FED⁷ et assouplissent les conditions de prêt en accordant des subventions. Par ailleurs, la plupart des prêts consentis par la BEI sont garantis par la Commission.

Le projet de CFP 2021-27 en cours de négociation (Commission européenne, 2018c) prévoit d'augmenter de 30 % le budget de la Commission alloué à la coopération pour le

développement, malgré le retrait imminent du Royaume-Uni de l'Union européenne (chapitre 1). Il propose en outre de consolider les différents instruments et de budgétiser le FED dans le prochain CFP. Il envisage de surcroît de créer une filiale de la BEI exclusivement dédiée aux pays en développement⁸ : cela constituerait une avancée positive pour accentuer l'impact de la BEI sur le développement et concentrer davantage ses activités sur la réduction de la pauvreté.

La notification de la contribution des États membres à l'Union européenne au titre de l'APD est complexe ; bien que les acteurs de l'Union européenne aient amélioré leurs propres mécanismes de notification

Les États membres de l'Union européenne déclarent au CAD leurs contributions en suivant une série complexe d'étapes. Les États membres abondent le budget général de l'Union européenne au moyen des contributions au titre du CFP. L'Union européenne calcule alors chaque année les dépenses d'APD ; il attribue un montant à chaque État membre en fonction de sa part des contributions transitant par le CFP et lui notifie le montant de l'APD qui lui est imputable (Commission européenne, 2018a). Les États membres notifient ensuite au CAD ces données en tant que contributions à la composante APD du CFP. Cela signifie que plus la Commission peut décaisser de fonds du CFP au titre de l'APD, plus les montants que les États membres peuvent notifier en tant qu'APD (comme composante de l'aide multilatérale) seront élevés ; ces montants seront également pris en compte pour le calcul du rapport APD/RNB. Les contributions au FED sont des contributions volontaires, de sorte que les États membres notifient séparément au CAD leurs apports respectifs. Le montant que les États membres notifient au CFP concernant la BEI est minime, car ils ne lui apportent généralement pas de capital.

Contrairement au processus de notification de l'APD suivi par les États membres, le processus suivi par la Commission et la BEI pour notifier les données relatives à l'APD relativement simple et s'est beaucoup amélioré ces dernières années. Les descriptions de nombreux projets comportent des informations générales sur les objectifs poursuivis et les activités menées. Néanmoins, certaines descriptions mentionnent le domaine d'intervention sans donner de détails sur la nature du soutien dispensé. Les acteurs de l'Union européenne pourraient donc améliorer la qualité des données relatives à l'APD qui sont annoncées en uniformisant les éléments à inclure dans les descriptifs de projets afin d'arriver à plus de transparence et de redevabilité.

Dotations d'APD bilatérale

Indicateur : Les apports d'aide sont répartis conformément à la déclaration d'intention et aux engagements internationaux

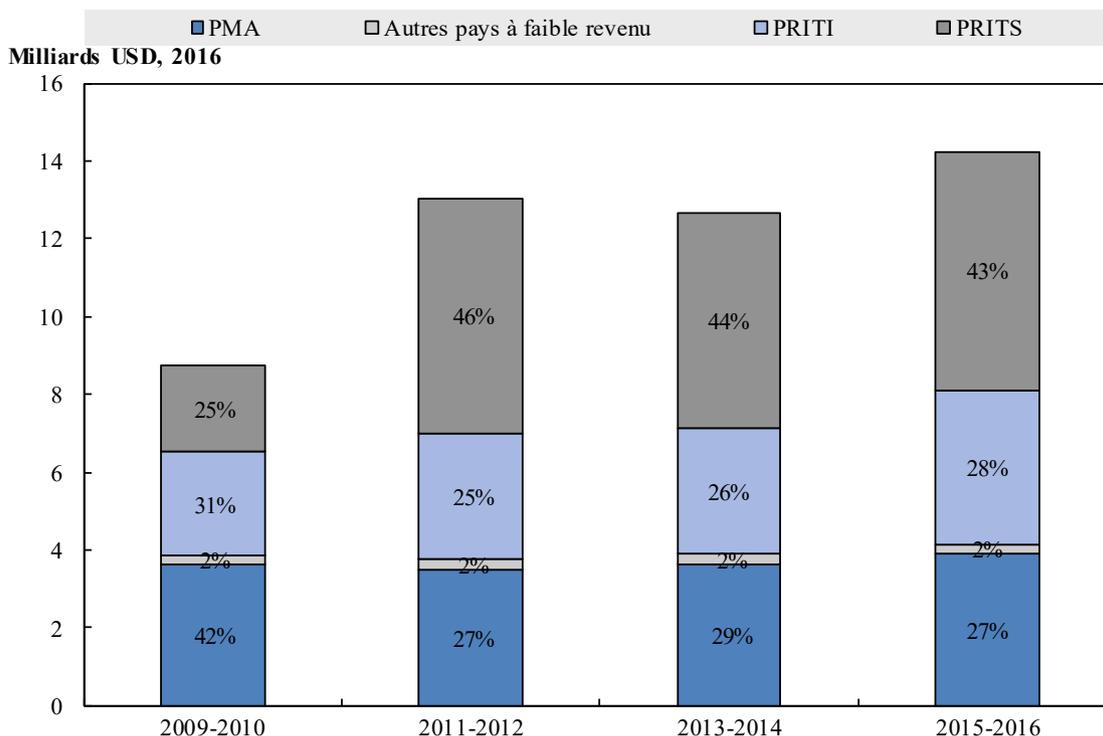
Une proportion relativement élevée de l'APD distribuée par l'Union européenne est attribuée à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure situés en Europe – notamment la Turquie – plutôt qu'aux pays les moins avancés. L'Union européenne n'a pas encore honoré son engagement de consacrer une partie de son APD au développement humain. L'Union européenne pourrait en outre réfléchir aux efforts à entreprendre pour concentrer son effort sur un plus petit nombre de secteurs.

L'Union européenne doit servir d'exemple aux États membres et affecter une plus large part de son APD aux pays les moins avancés

En 2015-16, l'Union européenne a décaissé 17.1 milliards USD par an en moyenne au titre de l'APD, dont 99 % sous forme d'aide bilatérale. Ce montant comprend l'APD bilatérale transitant par des organisations multilatérales, à l'exclusion des contributions aux budgets de base de ces organisations.

Sur les sommes versées par l'Union européenne au titre de l'APD bilatérale ventilable pendant la période considérée, 43 % ont été alloués à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, 28 % à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 29 % à des pays à faible revenu ou moins avancés (dont 27 % à ces derniers)⁹ (Graphique 3.3). La part affectée aux pays les moins avancés est particulièrement faible comparé à la moyenne des 20 États membres de l'Union européenne qui sont membres du CAD (soit 37 %) et la moyenne des autres pays membres du CAD (40 %) sur la même période. La ventilation par groupes de revenu est relativement stable depuis 2012, année qui a suivi l'acceptation par le CAD de la comptabilisation dans l'APD des prêts concessionnels consentis par la BEI. Ces prêts sont principalement octroyés à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, notamment la Serbie, la Turquie et la Tunisie. La proportion de l'aide ventilable de l'Union européenne allouée à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure a en conséquence sensiblement évolué, puisqu'elle était la plus faible (soit 25 %), tous groupes de revenu confondus, en 2009-10, alors qu'elle s'est élevée à 43 % en 2015-16.

Graphique 3.3. Versements d'APD bilatérale brute de l'UE par groupes de revenu, moyennes sur deux ans



Source : Base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Selon une ventilation par types d'apports, 29 % des dons ventilables ont été versés à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, 30 % à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 38 % aux pays les moins avancés. Pendant la même période, 73 % des versements ventilables effectués au titre de prêts ont été alloués à des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, 23 % à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 3 % aux pays les moins avancés – tous effectués par la BEI. La BEI a accordé des prêts aux principaux destinataires du groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure à conditions libérales, bien que ces pays bénéficient généralement de prêts non concessionnels consentis par d'autres banques multilatérales de développement. Il y a lieu de noter que la BEI doit obtenir l'aval de la Commission pour les opérations financées sur ses propres ressources avant de présenter le dossier à son propre conseil d'administration pour accord. Cela donne à la Commission une marge de manœuvre pour inciter la BEI à orienter davantage les financements vers des pays éprouvant des difficultés à lever des capitaux privés (comme les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure), sans toutefois perdre de vue la viabilité de la dette.

S'agissant de la répartition régionale de l'APD bilatérale ventilable totale de l'Union européenne, elle s'est établie comme suit pour 2015-16 : Afrique (39 %) ; Asie (22%) ; zone Amériques (7%) ; Europe (31%¹⁰) – bien que la population cumulée des pays bénéficiaires d'APD en Europe représente seulement 3 % de la population de l'ensemble des pays bénéficiaires d'APD. Les tendances de répartition régionale et les montants en valeur absolue sont relativement stables depuis 2011-12. Cependant, la part de l'Afrique

était beaucoup plus élevée (48 %) en 2009-10, un an avant le début de la comptabilisation dans l'APD des prêts concessionnels octroyés par la BEI.

En 2015-16, l'Union européenne, était l'un des trois principaux donneurs pour 75 de ses 144 pays partenaires et l'un des 5 principaux donneurs pour 118 d'entre eux. Avec 2.9 milliards USD, soit environ 17 % du total des versements, la Turquie était le premier bénéficiaire de l'APD bilatérale distribuée par l'Union européenne en 2015-16 (annexe C). Au vu de la ventilation par type d'apports, la plupart des principaux pays bénéficiaires de prêts (tous consentis par la BEI) étaient des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (Turquie, Serbie, Maroc, Tunisie et Inde) ; la plupart des principaux pays bénéficiaires de subventions étaient des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (Turquie, Cisjordanie et bande de Gaza, Afghanistan, République arabe syrienne et Ukraine). Dans la catégorie des subventions cependant, la majorité des principaux pays bénéficiaires d'apports du FED – dont les efforts se concentrent sur les pays ACP pauvres – étaient des pays les moins avancés d'Afrique, dont le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali et le Niger.

Pour pouvoir allouer davantage de ressources vers les zones où elles sont le plus nécessaires, la Commission a élaboré une méthodologie fondée sur cinq indicateurs (chapitre 2). Néanmoins, ces critères ne s'appliquent qu'à un tiers environ de l'aide bilatérale totale de l'Union européenne, puisque celle-ci exclut de son champ d'application l'aide humanitaire et les prêts consentis par la BEI. Par conséquent, l'orientation globale de l'APD de l'Union européenne ne reflète pas un ciblage sur les pays les plus pauvres du monde. Si elle souhaite jouer un rôle de coordination pour encourager les États membres de l'UE à tenir l'objectif d'allouer entre 0.15 % et 0.2 % de leur APD aux pays les moins avancés, l'Union européenne pourrait distribuer une part plus importante de son aide vers les pays les plus pauvres du monde (chapitre 2).

L'Union européenne n'a pas encore atteint son objectif en matière d'affectation de ressources au développement humain ; les actions qu'elle mène au profit des réfugiés ne sont pas faciles à identifier

Pour ce qui est de la répartition sectorielle, l'Union européenne a dirigé la part la plus importante de son APD bilatérale ventilable vers les infrastructures économiques (notamment l'eau et l'assainissement, 35 %) en 2015-16, suivie de l'aide humanitaire (12 %) et du développement humain (11 %) – qu'elle définit comme recouvrant la santé, l'éducation et la protection sociale. Bien que l'Union européenne ait pour objectif d'affecter au développement humain au moins 20 % de son APD totale fournie au titre du CFP 2014-20, elle n'est pas encore parvenue à tenir cet engagement (Commission européenne, 2011 ; Conseil de l'Union européenne, 2017).

D'après les données annoncées en 2016 par la Commission et la BEI au Système de notification des pays créanciers, sur les dépenses d'APD, 952 millions USD sont liés aux migrations et aux réfugiés, soit 5 % de l'APD bilatérale totale de l'Union européenne allouée à la Jordanie, au Liban, à la Turquie, à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Sur ce montant, 134 millions USD ont servi à abonder le budget (1 milliard EUR) de la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie pour la période 2016-17, considéré par le Groupe de travail du CAD sur les statistiques du financement du développement (GT-STAT) comme éligible (à 97 %-100 %) à l'APD. Parallèlement, certaines activités éligibles n'ont vraisemblablement pas été suffisamment prises en compte en raison du caractère plurisectoriel du soutien prodigué aux réfugiés. Néanmoins, le nouveau

code-objet sur les migrations (15190) du Système de notification des pays créanciers, adopté par le GT-STAT, devrait permettre d'y voir plus clair sur les coûts liés aux réfugiés.

La Commission consacre un montant non négligeable au soutien budgétaire ; mais davantage d'efforts pourraient être réalisés en vue d'une concentration plus marquée sur les secteurs prioritaires

Même s'il ne constitue pas une dotation en faveur d'un secteur particulier, le soutien budgétaire accordé par la Commission offre un levier important pour inciter les pays partenaires à prendre part au dialogue politique en matière de réforme (chapitre 5 et annexe D). En 2015-16, le soutien budgétaire a mobilisé 15 % des versements d'APD de la Commission¹¹, et plus précisément 25% de l'APD transitant par le FED. Deux tiers de ce montant ont servi à financer un soutien sectoriel orienté vers différents domaines, dont la santé, l'éducation, l'infrastructure économique et l'agriculture. Les principaux pays bénéficiaires des versements effectués au titre du soutien budgétaire en 2015-16 ont été le Burkina Faso, la Géorgie, le Ghana, la Jordanie, le Mali, le Maroc, le Niger, l'Afrique du Sud, l'Ukraine et la Tunisie.

Conformément au principe de concentration des activités proposé par le Programme pour le changement adopté en 2011 – qui n'a néanmoins pas été reconfirmé dans le Consensus – les programmes-pays de l'UE sont axés depuis 2014 sur trois secteurs maximum dans chaque pays (Commission européenne, 2011, 2018a). En Bolivie, par exemple, la Commission met l'accent sur l'eau et l'assainissement, la lutte contre le trafic de stupéfiants et la réforme de la justice (annexe D). Pour autant, les financements thématiques, les fonds d'affectation spéciale, les fonds d'investissement et la BEI ne servent pas nécessairement à financer les trois secteurs jugés prioritaires dans chaque pays. Il conviendrait donc d'œuvrer davantage pour concentrer l'aide sur des secteurs prioritaires afin d'améliorer les synergies et la cohérence entre les activités des acteurs de l'Union européenne.

Dotations au titre de l'APD multilatérale

Indicateur : Le membre utilise efficacement le canal multilatéral d'acheminement de l'aide

L'Union européenne a fait transiter 18 % de son APD bilatérale totale par des organisations multilatérales sous forme de financements multi-bilatéraux en 2015-16. Sachant que les États membres allouent également des fonds aux mêmes organisations, l'Union européenne pourrait expliquer en quoi son utilisation de cette modalité apporte une valeur ajoutée.

La Commission alloue une part conséquente de ses financements bilatéraux à des organisations multilatérales

L'Union européenne, agissant en tant que donneur en son nom propre doté d'une personnalité juridique spécifique, procure des financements considérables à des organisations multilatérales. À la différence des autres membres du CAD, cependant, elle ne fournit pas une large part de financement de base. En 2015-16, par exemple, les versements effectués au titre de l'APD multilatérale représentaient seulement 1 % de son APD totale – soit 199 millions USD en moyenne annuelle – versés principalement au Fonds

mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. L'Union européenne fait toutefois transiter une proportion considérable de son APD bilatérale par des organisations multilatérales¹². C'est par ce canal qu'ont transité 18 % de l'APD bilatérale de l'Union européenne et 24 % de l'APD bilatérale de la Commission¹³ en 2015-16, soit en moyenne 3 milliards USD par an. En comparaison, les 20 États membres de l'Union européenne qui sont membres du CAD acheminent 16% en moyenne de leur APD bilatérale par des organisations multilatérales.

Ces contributions multi-bilatérales peuvent être importantes pour les organisations bénéficiaires. L'Union européenne a par exemple été le deuxième bailleur de fonds du Programme alimentaire mondial en 2016, ayant fourni 15 % des ressources totales allouées au programme (Programme alimentaire mondial, 2018). Elle a également représenté 9 % des recettes du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) provenant du secteur public (UNICEF, 2017), et 7% du montant total des concours financiers dont a bénéficié le PNUD en 2016 (PNUD, 2017). Concernant les secteurs visés, 30 % des contributions multi-bilatérales ont porté sur l'aide humanitaire en 2015-16, 18 % sur le renforcement des capacités du secteur public et 11 % sur le secteur productif. Le Maroc, la Serbie, la Tunisie et la Turquie ont été les premiers pays bénéficiaires des financements multi-bilatéraux accordés par l'Union européenne.

La valeur ajoutée de l'aide distribuée par la Commission par le canal des organisations multilatérales gagnerait à être clarifiée

L'examen par les pairs du CAD consacré à l'Union européenne en 2012 indique que plusieurs parties prenantes se sont interrogées sur la valeur ajoutée apportée par les financements européens transitant par des organisations multilatérales (OCDE, 2012). Cette interrogation a été répétée à l'équipe chargée de l'examen en 2018, les critiques portant essentiellement sur les coûts de transaction élevés supportés par les organisations bénéficiaires, qui assument le traitement et la planification de ressources provenant de multiples sources (chapitre 5). En réponse, la Commission a fait savoir qu'elle travaille en collaboration avec des organisations multilatérales qui sont spécialisées dans la gestion des biens publics mondiaux, notamment la lutte contre le changement climatique ; possèdent davantage d'expérience sur le terrain (comme l'UNICEF et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés [HCR] au Yémen) ; et/ou sont considérées comme faisant preuve d'une plus grande neutralité. De plus, les financements multi-bilatéraux de la Commission permettent aux États membres de soutenir des activités en lien avec les réfugiés, ainsi que d'autres activités politiquement sensibles leur fournissant une moindre visibilité politique aux États membres¹⁴. Néanmoins, parce que les États membres de l'Union européenne peuvent procurer aux mêmes organisations des financements de base et multi-bilatéraux pour les mêmes types d'activités, il conviendrait peut-être d'expliquer pourquoi l'Union européenne alloue une part aussi importante de son APD à d'autres organisations multilatérales.

Financement du développement

Indicateur : Le membre promeut et catalyse des financements en faveur du développement qui sont additionnels à l'APD

Pour contribuer à l'exécution du Programme d'action d'Addis-Abeba, l'Union européenne observe l'évolution des divers apports des États membres au titre du financement pour le développement. Elle se penche sur des sujets comme la mobilisation des ressources intérieures, la gestion des finances publiques, les échanges, les envois de fonds et les financements mixtes. Il y a lieu de se féliciter de la mise en place par la Commission du Plan d'investissement extérieur visant à mobiliser l'investissement privé à l'appui du développement durable. Les efforts entrepris pour mobiliser des ressources du secteur privé au service du développement nécessitent cependant une approche à l'échelle de l'Union européenne, associant la Commission et la BEI.

L'Union européenne s'affirme dans son rôle de chef de file du financement pour le développement

En réponse à l'appel lancé dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, l'Union européenne suit l'évolution des divers apports des États membres contribuant au financement du développement. Elle s'emploie en outre à promouvoir, tant à son propre niveau qu'auprès des États membres, des activités utiles à cet égard, notamment la mobilisation des ressources intérieures, la gestion des finances publiques, les envois de fonds et les financements mixtes (Commission européenne, 2018b).

Conformément à l'approche « Percevoir plus, mieux dépenser » adoptée par l'UE en 2015, l'Union européenne et les États membres œuvrent notamment à mieux mobiliser les ressources intérieures et gérer les finances publiques dans les pays partenaires. En tant qu'acteur de premier plan – notamment sur le plan financier – à la stratégie de mobilisation des ressources et aux programmes de réforme de la gestion des finances publiques de la Banque mondiale, l'UE a aidé le Mali à porter la part de ses recettes fiscales dans son produit intérieur brut (PIB) de 12 % en 2013 à 15 % en 2016 ; elle a également aidé le Cambodge à porter la part de ses recettes fiscales de 11 % du PIB en 2012 à 15 % en 2016, grâce à un travail soutenu sur les politiques fiscales et les dépenses. En outre, l'UE a facilité l'entrée de plusieurs pays en développement au Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales afin de lutter contre les flux financiers illicites (chapitre 1).

S'agissant des envois de fonds, les États membres de l'Union européenne se sont accordés en 2015 pour abaisser le coût moyen des transactions licites à moins de 3 % et éliminer d'ici à 2030 les canaux légaux affichant un coût supérieur à 5 %. Cet objectif concorde avec les engagements du Groupe des huit (G8) et du Groupe des vingt (G20) à réduire les coûts de transaction qui grèvent les versements des migrants, par exemple à l'aide de sites Internet comparateurs de prix¹⁵. Ces initiatives sont un bon départ ; il serait utile de procéder à une évaluation des progrès accomplis, notamment de la part des envois de fonds bénéficiant de ces mesures.

En ce qui concerne les efforts en faveur des financements mixtes, l'UE a mis en place huit facilités d'investissement régionales associant dons et prêts afin d'assouplir les modalités globales de remboursement, principalement pour de grands projets d'infrastructure. Ces dix dernières années, environ 5 milliards EUR de subventions ont été financés plus de 440 projets ayant bénéficié de ressources mixtes, ce qui a permis de mobiliser environ 28 milliards EUR sous forme de prêts accordés par des institutions financières européennes (Commission européenne, 2018b). Parallèlement, il ressort d'une évaluation des financements mixtes que si les projets ont été globalement couronnés de succès, la valeur ajoutée n'a pas toujours été démontrée et les coûts de transaction ont été élevés. Une diversification a également été jugée nécessaire étant donné que plus de 90 % des financements mixtes ont été institués avec quatre banques de développement européennes, à savoir la BEI ; la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ; l'Agence française de développement ; et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. Par ailleurs, plus de 80 % de ces financements mixtes ont été affectés à des pays à revenu intermédiaire et 75 % à de grands secteurs d'infrastructure, comme l'énergie, les transports, l'eau et l'assainissement (Commission européenne, 2016).

La BEI mobilise des ressources du secteur privé à l'appui du développement durable

La BEI apporte également son concours au Programme d'action d'Addis-Abeba ; elle considère en effet le secteur privé comme un levier essentiel pour la création d'emplois et la croissance inclusive (BEI, 2016). Elle reconnaît que l'accès aux financements constitue un obstacle majeur au développement du secteur privé dans les pays en développement et propose par conséquent différents instruments pour soutenir le secteur privé : prêts accordés à des intermédiaires financiers locaux pour financer la modernisation des systèmes bancaires et promouvoir la création de petites et moyennes entreprises ; prêts octroyés à des institutions de microfinance et prises de participation dans celles-ci afin d'élargir l'accès aux services financiers de base aux plus pauvres ; prises de participation dans des fonds de capital-investissement afin de fournir aux entreprises les compétences et le capital-risque nécessaires ; prêts directs à de grandes entreprises pour financer des projets d'investissement stratégiques ou de recherche-développement présentant un potentiel élevé d'impact positif sur l'environnement ; ou encore garanties pour des projets bénéficiant du soutien de la Commission.

Forte du succès de ses obligations vertes – les premières du genre – la BEI s'emploie à présent à mettre au point des instruments financiers novateurs pour appuyer des activités servant les Objectifs de développement durable, notamment dans les secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation¹⁶. L'un de ces instruments est l'obligation responsable en matière de durabilité, émise pour la première fois le 6 septembre 2018. En 2016, la BEI a alloué 1.3 milliard USD (soit 26 % du montant total de ses prêts) au secteur privé, notamment aux services bancaires et financiers, et au secteur de l'énergie¹⁷. Par comparaison, bien que l'horizon temporel soit différent, elle a mobilisé en moyenne 4.3 milliards USD par an entre 2012 et 2015 auprès du secteur privé, grâce à des lignes de crédit couvrant une période de quatre ans, principalement dans les secteurs des services bancaires et financiers, et des infrastructures¹⁸ (Benn, Sangaré et Hos, 2016). Parce que les fonds ainsi mobilisés ont été dirigés pour une très large part vers la Turquie, suivie de l'Ukraine, de la Serbie et du Nigéria, la BEI pourrait envisager également de renforcer le financement du développement dans des pays plus pauvres.

Veiller à la mise en œuvre du nouveau Plan d'investissement extérieur

En 2017, l'Union européenne, soucieuse d'inciter les investisseurs privés à se mobiliser pour le développement durable en Afrique et dans les pays du voisinage européen, a lancé son Plan d'investissement extérieur (PIE). Le PIE a pour mission d'aider à améliorer le contexte commercial en soutenant des réformes de la législation, de la réglementation et de la gouvernance, et en dispensant une assistance technique pour aider les entreprises à élaborer des projets financièrement prometteurs. Le PIE englobe également le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), lequel offre des garanties pour encourager l'investissement public et privé. Doté d'une enveloppe de 4 milliards EUR, le PIE vise à encourager des investissements totalisant 44 milliards EUR en Afrique et dans les pays limitrophes¹⁹ (Union européenne, 2017). Il est en outre conçu comme un moyen de s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières, en ouvrant des perspectives économiques plus larges aux citoyens dans leurs pays d'origine et en favorisant la réintégration des migrants ayant retourné dans leur pays.

Les garanties offertes par le FEDD sont conçues pour répondre aux problèmes soulevés dans les évaluations des financements mixtes : multiplication des institutions financières partenaires – y compris du secteur privé ; volonté de donner la priorité à l'Afrique subsaharienne ; et diversification et élargissement des axes thématiques au-delà du secteur des infrastructures. En effet, aucune des cinq fenêtres d'investissement ne privilégie de grands projets d'infrastructure, à l'exception de projets portant sur les énergies renouvelables. Par ailleurs, les garanties FEDD comportent des avantages financiers pour faire progresser considérablement la part des PMA. Le FEDD doit en garantir la valeur ajoutée, et éviter d'évincer d'autres investissements privés ou publics en soutenant des opérations contribuant au développement durable qui n'auraient pas vu le jour en l'absence de garanties. De plus, les garanties accordées par le FEDD présentent généralement un profil de risque plus élevé que les portefeuilles d'investissement alimentés par des partenaires éligibles dans le cadre de leurs politiques d'investissement classiques. En avril 2018, 13 entités avaient proposé 45 projets d'investissement totalisant 3.5 milliards EUR, le montant total de la garantie FEDD étant plafonné à 1.5 milliard EUR.

Pour s'adresser au monde de l'entreprise, la Commission a présenté maintes fois le PIE dans les États membres de l'Union européenne et dans les pays limitrophes – il sera prochainement présenté en Afrique subsaharienne – ainsi qu'à l'occasion de grandes manifestations internationales. De plus, les entreprises qui souhaitent bénéficier du PIE sont encouragées à prendre contact avec les institutions de financement qui gèrent la fenêtre d'investissement, afin d'obtenir de plus amples informations et de soumettre leur projet d'investissement en ligne. Pour évaluer les propositions de garanties FEDD, la Commission s'en remet aux avis d'experts techniques, y compris des employés de la BEI. Le Secrétariat du PIE compte également des experts possédant une expérience de la mobilisation de financements privés et de la collaboration avec le secteur privé.

Le PIE est une initiative louable de l'UE pour contribuer au Programme d'action d'Addis-Abeba, notamment parce qu'il recouvre des actions engagées aussi bien en amont (politiques) qu'en aval (instruments financiers et soutien technique aux entreprises). Néanmoins, certaines questions appellent l'attention. Tout d'abord, l'UE devrait continuer de veiller à ce que les projets ciblent bien les priorités des pays partenaires. Ensuite, la valeur ajoutée apportée par le FEDD lorsqu'il garantit des opérations réalisées par des institutions de financement du développement d'États membres de l'Union européenne au moyen de contributions provenant de ces mêmes États membres pourrait être mieux explicitée à toutes les parties prenantes, y compris les pays partenaires, la communauté des

affaires et la société civile. Cela s'impose d'autant plus que les États membres de l'Union européenne peuvent directement procurer des capitaux et d'autres formes de soutien à leurs propres institutions de financement du développement, agissant en tant qu'intermédiaires auprès du secteur privé et faisant l'économie des coûts de transaction et des lourdeurs administratives associés aux opérations de financement mixte réalisées par l'Union européenne. Enfin, envisager le PIE à l'échelle de l'Union européenne, en renforçant la collaboration entre la Commission et la BEI (notamment au niveau stratégique et au niveau des pays, ainsi que pour contribuer à rendre le climat de l'investissement plus propice) pourrait améliorer la cohérence, la portée et l'efficacité de la contribution de l'Union européenne au Programme d'action d'Addis-Abeba.

Notes

¹ Correspond à la somme des versements nets effectués par les États membres de l'Union européenne qui sont également membres du CAD et par les acteurs de l'Union européenne, minorée des contributions des membres à l'Union européenne afin d'éviter une double comptabilisation.

² Chiffres provisoires.

³ Les données relatives à 2017 ne sont pas disponibles à la date de la rédaction du présent document en raison de la nécessité d'obtenir des organisations multilatérales la communication des données sur leurs revenus, afin de les intégrer dans le calcul des contributions versées par les membres du CAD à ces organisations.

⁴ Chiffres provisoires.

⁵ Le CAD ne tient pas compte des versements effectués par les institutions de l'Union européenne dans le calcul du rapport APD/RNB.

⁶ L'APD fournie par la BEI est annoncée au CAD de l'OCDE comme faisant partie de l'APD des institutions de l'UE.

⁷ Les opérations de la BEI dans les pays ACP et celles effectuées dans les pays et territoires d'outre-mer sont menées dans le respect du Cadre de partenariat ACP-Union européenne (l'« Accord de Cotonou », 2000-20) et de la Décision d'association outre-mer, cadre juridique régissant les relations de l'UE avec ces régions. Les financements relevant de ces accords proviennent du FED – le budget des États membres de l'UE qui garantit les prêts de la BEI – et des ressources propres de la BEI, que la banque emprunte sur les marchés financiers internationaux. Le mandat de prêt extérieur (MPE) soutient les activités de la BEI dans les pays en phase de pré-adhésion, dans les pays du voisinage oriental et méridional ainsi qu'en Asie, en Amérique latine et en Afrique du Sud. Au titre du MPE actuel (2014-20), le budget de l'UE garantit les opérations de la BEI à hauteur de 27 milliards EUR, soit approximativement 3 milliards EUR par an.

⁸ D'après Reuters (<https://www.reuters.com/article/us-eu-eib-exclusive/exclusive-european-investment-bank-plans-internationally-focused-offshoot-idUSKBN1E02XC>); et l'Institut allemand pour la politique de développement (<https://www.die-gdi.de/en/the-current-column/article/why-we-need-a-european-development-bank/>).

⁹ En 2015-16, 94 % de l'APD dirigée vers les pays à faible revenu ont été attribués aux pays les moins avancés et 6 % à des pays à faible revenu n'entrant pas dans la catégorie des pays les moins

avancés, à savoir le Kenya, la République populaire démocratique de Corée, le Tadjikistan et le Zimbabwe.

¹⁰ Aux fins des statistiques du CAD, le Turquie est considérée comme un pays d'Europe.

¹¹ La BEI est exclue car elle ne dispense pas de soutien budgétaire.

¹² En 2015-16, les principales organisations bénéficiaires ont été le Programme alimentaire mondial ; UNICEF ; le Groupe de la Banque mondiale ; le PNUD ; le HCR ; et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.

¹³ La BEI ne procure pas de financements multi-bilatéraux.

¹⁴ Les responsables de la Commission européenne ont fourni cette explication lors de la visite à Bruxelles de l'équipe chargée de l'examen par les pairs.

¹⁵ L'un de ces sites est envoirdargent.fr en France, qui fournit des informations concernant 25 pays seulement et une dizaine d'institutions financières, et où les taux affichés remontent à plus de 18 mois.

¹⁶ Informations communiquées par les responsables de la BEI lors de la visite à Bruxelles de l'équipe chargée de l'examen par les pairs.

¹⁷ Ces informations sont tirées de la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

¹⁸ Un nouveau code-objet est appliqué pour le secteur privé en tant que canal d'acheminement, mais seulement à compter de 2016. Il n'est donc pas possible de déterminer la part des fonds décaissés par la BEI qui a été attribuée au secteur privé pendant la période 2012-15 sur laquelle porte l'étude réalisée par Benn, Sangaré et Hos (2016).

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/external-investment-plan-guide-nov17_en.pdf.

Références

Sources officielles

- BEI (2017), *The EIB outside the EU 2016*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/country/eib_rem_annual_report_2016_en.pdf.
- BEI (2016), *Des financements pour les PME comme facteurs de croissance économique*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/thematic/financing_smes_fr.pdf.
- Commission européenne (2018a), « Memorandum of the European Union to the OECD DAC Peer Review », document non publié.
- Commission européenne (2018b), « Investing in sustainable development: The EU at the forefront in implementing the Addis Ababa Action Agenda », *document de travail des services de la Commission*, Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-investing-sustainable-dev-20180423_en.pdf.
- Commission européenne (2018c), *Cadre financier pluriannuel 2021-2027*, Commission européenne, http://ec.europa.eu/budget/mff/index2021-2027_fr.cfm.
- Commission européenne (2016), *Evaluation of Blending*, Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf
- Commission européenne (2015), « Collect more, spend better: Achieving development in an inclusive and sustainable way », *document de travail des services de la Commission*, SWD(2015) 198, Commission européenne, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-collect-more-spend-better.pdf>.
- Commission européenne (2011), « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM(2011) 637 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0637&qid=1537871248687&from=FR>.
- Commission européenne (2006), « Le Consensus européen pour le développement », https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_fr.pdf.
- Conseil de l'Union européenne (2017), « Le nouveau Consensus européen pour le développement : "Notre monde, notre dignité, notre avenir" », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2017/C 210/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&qid=1537526546402&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&qid=1537526546402&from=EN).
- Conseil de l'Union européenne (2005), « Les objectifs du millénaire pour le développement: contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par les Nations Unies - Projet de conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil », <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%209266%202005%20INIT>.
- Union européenne (2017), « Votre guide pour le Plan d'Investissement Extérieur de l'UE », https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/external-investment-plan-guide-nov17_fr.pdf.
- Union européenne (2007), « Traité de Lisbonne, modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne », 2007/c 306/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

Autres sources

ADE (2016), *Evaluation of Blending, Final Report, Volume I – Main Report*, Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf.

Benn, J., C. Sangaré et T. Hos (2016), « Amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions: Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct », *OECD Development Co-operation Working Papers*, n° 36, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8135abde-en>.

OCDE (2018), « Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries », <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>.

OCDE (2012), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2012*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264201835-fr>.

PNUD (2017), « UNDP Funding Compendium 2016 », Programme des Nations Unies pour le développement, New York, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Partnerships/Funding%20Compendium%202016.pdf>.

UNICEF (2017), « Compendium of Resource Partner Contributions 2016 », Fonds des Nations unies pour l'enfance, New York, https://www.unicef.org/publicpartnerships/files/UNICEF_Compendium_2016%281%29.pdf.

Chapitre 4. Structures et systèmes de l'Union européenne

Compétence, mandat et coordination

Indicateur : La compétence en matière de coopération pour le développement est clairement définie et les capacités nécessaires pour contribuer positivement aux résultats au regard du développement durable sont en place.

Il est difficile de déterminer où se situent la compétence et le leadership en matière de coopération pour le développement au sein de l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que les personnes qui travaillent dans ses structures font état d'une approche consultative et pragmatique, de nature à favoriser la coordination des prises de décision sur l'ensemble du système de coopération pour le développement.

La compétence et le leadership en matière de coopération pour le développement sont partagés au sein d'un système complexe

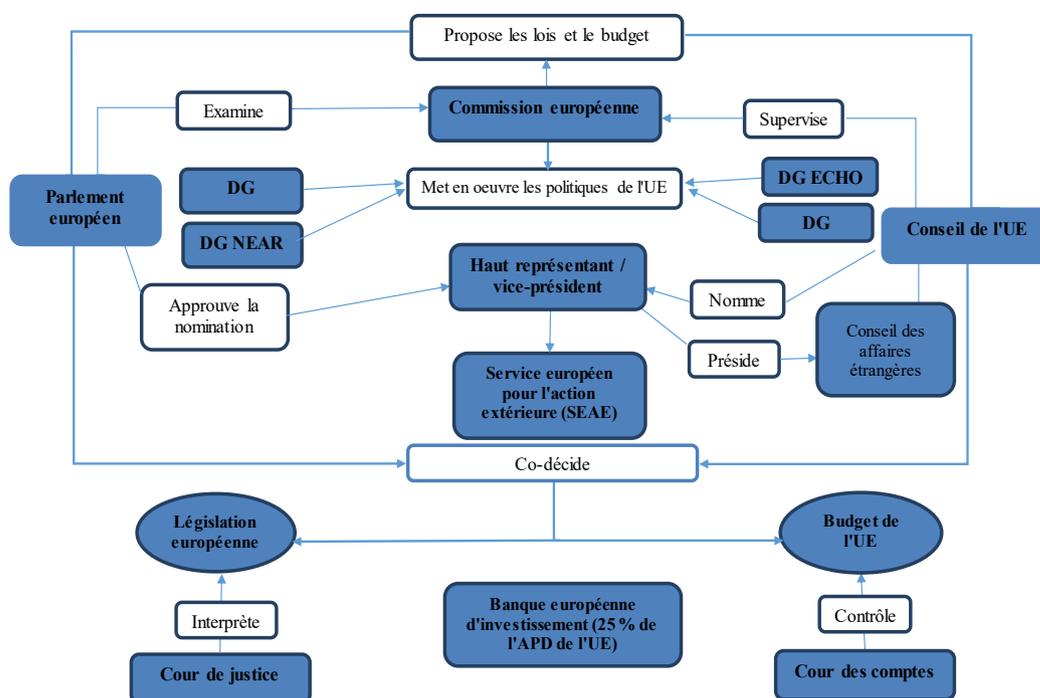
Au niveau juridique, du fait de la définition par le Traité de Lisbonne de la coopération au développement comme compétence partagée, la responsabilité finale de la politique de coopération pour le développement revient aux institutions de l'UE. La nature partagée de la politique du développement implique aussi que l'UE et ses États membres doivent coordonner, d'un côté, la politique de développement menée par l'UE et, de l'autre, les politiques de ses 28 États membres (Traité de l'Union européenne, 2010). Par conséquent, les États membres doivent se conformer aux objectifs de l'action extérieure de l'UE lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre leurs programmes nationaux, tandis que l'UE est, pour sa part, tenue de respecter la souveraineté de ses États membres. Certains observateurs avancent que, malgré ce cadre juridique, l'UE dispose de peu de possibilité de sanction, voire d'aucune, si les politiques des États membres ne concordent pas avec les politiques générales ou les politiques de développement de l'Union européenne (Ducourtieux, 2018).

Le Traité de Lisbonne précise toutefois¹ que la politique de coopération au développement de l'Union européenne et celles des États membres doivent se compléter et se renforcer mutuellement. En outre, le Traité prévoit que la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination. Dans ce contexte, le nouveau Consensus européen sur le développement (ci-après le « Consensus ») adopté en 2017 renforce le rôle de coordination et le pouvoir de mobilisation de l'Union européenne² sur les États membres – notamment en hissant la programmation conjointe au rang de priorité absolue dans l'ensemble du système d'aide au développement de l'Union européenne (chapitre 5).

Dans le cadre de la politique de coopération pour le développement, l'autorité ultime revient au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne (Graphique 4.1). La séparation des pouvoirs prévue par le Traité confère au Parlement un rôle politique,

législatif et budgétaire. Quant au Conseil, il fixe l'orientation politique générale et exerce une fonction législative de concert avec le Parlement, notamment en ce qui concerne l'adoption de certains instruments de financement, comme l'Instrument de financement de la coopération au développement. Il décide également des dotations annuelles et pluriannuelles de l'Union européenne, et exerce un contrôle politique sur l'utilisation de ces fonds dans le cadre de la procédure de décharge sur l'exécution du budget annuel, sous réserve de la décision finale du Parlement européen (Union européenne, 2010). Toutes les actions extérieures de l'Union européenne, y compris les activités d'aide au développement, sont examinées par la Cour des comptes européenne, dont les rapports constituent le fondement de la procédure de décharge réalisée chaque année par la Commission du contrôle budgétaire du Parlement.

Graphique 4.1. Fonctions et relations des institutions de l'Union européenne chargées de l'aide au développement



Source : Secrétariat du CAD.

La Commission européenne est l'organe exécutif de l'Union européenne³. À ce titre, elle dispose d'un droit d'initiative dans tous les domaines politiques liés à la coopération pour le développement, excepté dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune. Outre ses attributions en matière de politique générale et d'initiative législative, la Commission, en tant qu'administration de l'Union européenne, supervise la gestion quotidienne de l'Union européenne, et assure la mise en œuvre des politiques et l'exécution du budget. La Commission est organisée en un collège de 28 commissaires (avec un ressortissant de chaque État membre), et un président proposé par le Conseil européen et nommé par le Parlement européen (Union européenne, 2010). Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est automatiquement Vice-président de la Commission

(HR/VP). Le HR/VP représente l'Union européenne auprès des instances internationales (dont les Nations Unies), a autorité sur les 140 délégations de l'Union européenne dans le monde ; et assure la coordination entre la politique de coopération pour le développement et la politique générale de l'Union européenne (article 18.1, Traité de l'Union européenne). Cette approche commune de la politique étrangère renforce la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne en lui permettant parler d'une seule voix. Cependant, elle rend l'architecture de l'action extérieure de l'Union européenne plus complexe, et alourdit les processus et les procédures (voir ci-après).

La coordination de la politique d'aide au développement de l'Union européenne est un exercice difficile mais efficace

Parmi les acteurs de l'Union européenne, une multitude de mécanismes de coordination de l'action extérieure participent à une approche intégrée qui exploite les synergies entre les différents domaines d'action. Si les personnes rencontrées à Bruxelles par l'équipe chargée de l'examen ont souligné l'efficacité de ces mécanismes, il n'en demeure pas moins que par rapport aux autres donateurs et systèmes internationaux, les mécanismes de coordination de l'Union européenne constituent un maquis complexe et lourd sur le plan administratif.

Sans pour autant empiéter sur la responsabilité globale de la Commission, la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) est chargée d'élaborer la politique globale de l'Union européenne en matière de coopération internationale et de développement. La Direction générale de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) est chargée de formuler et mettre en œuvre la politique européenne de voisinage, dans le cadre de laquelle l'Union européenne programme une grande part de son aide publique au développement (APD)⁴. La Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaires européennes (DG ECHO) est chargée de l'aide humanitaire⁵. Les directions générales reçoivent des orientations politiques de la part de leur commissaire respectif. Au niveau interinstitutionnel, les représentants de la Commission (notamment de la DG DEVCO, de la DG NEAR et de la DG ECHO) entretiennent des relations avec les représentants des États membres lors de la préparation des réunions ministérielles, et par l'intermédiaire des groupes de travail correspondants de la Commission et du Conseil. Ils entretiennent également des relations avec le Parlement européen pour toutes les questions liées à la coopération pour le développement, ainsi que les questions transversales. Ils représentent la Commission, selon les besoins, dans les réunions plénières et les sessions de comité, et coordonnent les activités de suivi des résolutions ainsi que l'ensemble des procédures s'y rapportant en lien avec le Parlement.

Un peu en marge du système institutionnel de l'Union européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) intervient conformément aux dispositions des traités européens. Ses actionnaires sont les États membres de l'Union européenne, qui prennent les décisions sur les missions opérationnelles en toute indépendance par rapport à la Commission. Si la BEI ne consacre qu'une faible part de ses financements aux pays en développement, elle verse environ un quart de l'APD nette totale de l'Union européenne. La BEI est donc un exécutant majeur du système de coopération pour le développement de l'Union européenne ; en tant que signataire du Consensus de 2017, elle s'engage à soutenir et à mettre en œuvre les objectifs de l'Union européenne en matière de coopération pour le développement et de politique extérieure (chapitre 3)⁶.

La nomination en 2009 du HR/VP – qui a ajouté un échelon supplémentaire à la structure de direction de l'Union européenne – a permis d'intensifier les efforts de coordination de

la politique européenne. Comme le montre le Graphique 4.1, le HR/VP est un acteur central de la politique d'aide au développement, avec pour mission d'assurer la cohérence des politiques de l'Union européenne au regard des principes, valeurs et objectifs de son action extérieure. Il est soutenu dans son action par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), établi en 2010, qui a pour mission d'aider le HR/VP à développer plus avant et à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne. Le SEAE apporte également sa contribution à la Commission, notamment en matière de coopération pour le développement⁷. Toutefois, du fait de la structure de fonctionnement du SEAE, extérieur à la Commission, mais dépendant de ses systèmes pour mener son action, l'exercice de son rôle de coordination à Bruxelles n'est pas toujours aisé. Sur le terrain, le rôle du SEAE est déterminant, notamment parce qu'il nomme les chefs de délégations.

Comme observé au Mali et en Bolivie, le SEAE joue un rôle très utile au niveau diplomatique sur le terrain, en assurant la coordination entre les acteurs de l'Union européenne et la mise en œuvre de la vision commune énoncée dans le Consensus et le cadre financier pluriannuel (CFP) (chapitres 2 et 3). Une grande part des chefs de délégations – environ 40 % à l'heure actuelle – sont détachés par les États membres, ce qui pourrait permettre de renforcer les synergies entre les politiques européennes et les politiques nationales. Pour que ces avantages perdurent, il faudra sans doute :

- simplifier les mécanismes de coordination en place et préciser le rôle de chacun des acteurs de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la vision de l'Union européenne relative au Programme de développement durable à l'horizon 2030
- intégrer des possibilités de coordination supplémentaires dans les nouveaux instruments budgétaires relatifs au développement proposés au titre du CFP 2021-27⁸
- continuer d'assurer une répartition efficace des tâches entre les entités de l'Union européenne (avec par exemple, le SEAE en pointe sur les programmes géographiques et certains instruments thématiques⁹, et la DG DEVCO sur d'autres programmes thématiques), tout en décloisonnant les actions liées au développement.

Systèmes

Indicateur : Le membre a mis en place des processus et des mécanismes explicites et adaptés

L'Union européenne a fait quelques progrès pour simplifier son système et standardiser ses processus. Alors que s'ouvre avec la publication du projet de CFP pour 2021-27 une nouvelle période de planification et d'orientation, l'Union européenne pourrait examiner l'ensemble de son système de coopération pour le développement sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, en particulier le lourd fardeau que font peser ses systèmes sur ses partenaires.

Des processus et des systèmes encore trop chronophages

L'examen des politiques et programmes de l'Union européenne en matière de coopération pour le développement réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012 avait révélé des problèmes dans le système de gestion de la coopération pour le développement. L'examen avait souligné la nécessité de réduire le nombre de lignes

budgétaires et d'harmoniser les règles de mise en œuvre de l'Instrument de coopération au développement et du Fonds européen de développement (FED). L'examen formulait plusieurs recommandations pour simplifier et rationaliser les procédures, et transférer davantage de pouvoirs aux délégations de l'Union européenne. Même si l'on observe certains progrès dans ces domaines et au niveau de l'amélioration des outils d'assurance qualité, les acteurs de l'Union européenne devraient encore aller plus loin pour adapter leurs systèmes au but recherché. À l'heure où elle s'engage dans un processus de planification et d'orientations pour le prochain cadre financier pluriannuel 2021-27, y compris pour simplifier et rationaliser ses instruments, l'Union européenne a l'occasion d'examiner l'efficacité et l'efficience de l'ensemble de son système de gestion de la coopération pour le développement (Commission européenne, 2018a).

Globalement, les procédures d'approbation des politiques et des programmes restent complexes, en raison du grand nombre d'acteurs institutionnels et externes qui sont impliqués. À titre d'exemple, avant que les décisions de programmation à long terme puissent être adoptées par la Commission, elles doivent non seulement être avalisées par les acteurs de l'Union européenne, mais aussi par les experts des États membres (par l'intermédiaire des comités). En outre, au niveau administratif, l'Union européenne pourrait réduire davantage le fardeau que représentent ses systèmes pour ses propres utilisateurs et ses partenaires. Ainsi, les « conventions de subvention ou de délégation ayant fait l'objet de l'évaluation des piliers » (ci-après PAGO DA), caractérisées par la longueur de leurs procédures, même pour des financements de faible montant, ont suscité plusieurs critiques de la part de ses partenaires (accord-cadre financier et administratif conclu entre la Communauté européenne et les Nations unies, 2015). Cela dit, le système été grandement simplifié ces dernières années¹⁰. Comme observé en Bolivie ou au Mali, un certain nombre des outils de planification, de mise en œuvre et de notification mis au point à Bruxelles pourraient mieux prendre en compte les besoins du terrain. Par exemple un guichet unique déployé dans les missions pour l'acquittement des factures en ligne ne permet pas aux délégations de saisir les coûts de transport, entraînant des formalités complémentaires. Qui plus est, ce type de procédures lourdes ou redondantes détourne les hauts responsables sur le terrain de tâches plus stratégiques.

Les systèmes d'approvisionnement et de passation de marchés de l'Union européenne sont généralement considérés comme inclusifs et transparents (chapitre 5). Cependant, malgré leur simplification depuis quelques années, ils restent difficiles à comprendre pour les partenaires d'exécution. L'Union européenne ne prévoit pas de rationaliser cette procédure. Cependant, l'adoption d'un nouveau guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne constitue une évolution positive, qui contribue à harmoniser les processus dans certains domaines (annexe D). L'Union européenne a également adopté des règles communes d'exécution des instruments de financement externes du budget de l'Union européenne, comme l'Instrument de coopération au développement, l'Instrument d'aide de préadhésion et les Instruments européens de voisinage. Bon nombre de ces règles ont été mises en conformité avec le FED suite aux recommandations formulées par le CAD en 2012 en faveur de synergies renforcées entre ces instruments, et afin de préparer le terrain pour la proposition de regrouper ces instruments au sein du nouveau CFP pour 2021-27.

L'Union européenne s'attache à adopter une approche plus opérationnelle et plus politique de la gestion du risque, au-delà des orientations et procédures en vigueur en matière d'identification et de gestion du risque de fraude (Abrahams, 2017). Afin de concrétiser cette orientation, en 2018, la Commission a lancé un nouveau Cadre de contrôle interne ; la première évaluation devrait éclairer le rapport d'activité 2018 de la Commission.

En 2017, une nouvelle procédure d'appui à la qualité en deux étapes a été mise en place : la première étape consiste à cibler les préoccupations majeures à un stade précoce (sans processus formel) ; la seconde consiste à améliorer la qualité globale des documents relatifs aux programmes¹¹. Par ailleurs, la réforme de l'audit conduite par l'Union européenne en 2015 a sensiblement élargi le rôle du comité d'audit.

Ces évolutions témoignent du profond attachement de l'Union européenne à l'évaluation et la gestion des risques. Parallèlement, si l'Union européenne favorise l'innovation dans un certain nombre de domaines importants – comme le financement de la recherche sur les biens publics mondiaux, les obligations vertes et les contrats d'appui à la consolidation de l'État dans des contextes fragiles (chapitres 1, 3 et 7) – des efforts restent à faire pour concilier les exigences croissantes en matière de gestion du risque et le renforcement d'une culture de l'innovation. Plus spécifiquement, alors qu'elle entre dans une nouvelle période de planification et de définition d'orientations, l'Union européenne devra veiller à ne pas restreindre la prise de risque dans le domaine de l'innovation, notamment en procédant à un suivi continu des arbitrages en matière de gestion des risques (ex. les coûts élevés d'administration et de gestion). Pour ce faire, elle pourra tirer profit de l'expérience d'autres donateurs dans ce domaine ayant parfaitement intégré les initiatives pour stimuler l'innovation et faciliter l'adaptation aux évolutions dans le domaine du développement.

Capacités à l'échelle du système

Indicateur : Le membre dispose des compétences et des connaissances nécessaires pour assurer la gestion et la mise en œuvre de sa coopération pour le développement, et veille à ce qu'elles soient déployées là où il convient

Alors que la mise en œuvre des réformes organisationnelles se poursuit, l'Union européenne pourrait gagner à examiner si sa démarche de planification stratégique des ressources humaines, qui repose notamment sur des accords au niveau des services, lui permet de disposer des compétences spécialisées nécessaires où il le faut et quand il le faut.

Malgré des efforts de réformes louables, l'Union européenne peine toujours à assurer les compétences nécessaires au bon endroit

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne a procédé à un certain nombre de changements sur le plan de l'organisation et de la gestion afin de conférer une logique claire à ses efforts de réforme. Si ces changements ont représenté autant d'occasions de renforcer la cohérence et la coordination du système, il n'en demeure pas moins que l'Union européenne peine toujours à déployer là où il convient les compétences nécessaires pour concrétiser ses priorités et mener ses activités stratégiques.

Les mandats et fonctions des programmes humanitaires et de voisinage de l'Union européenne n'ont pas été modifiés après la création du SEAE en 2010. Le service de la coopération extérieure de l'Union européenne a, lui, été reconfiguré en 2011 à la faveur de la création de la DG DEVCO, sous l'égide de laquelle ont été regroupés les services de politique générale et de gestion¹². Les incidences sur le volume et les compétences des effectifs ont varié selon les entités. Ainsi, la DG DEVCO a vu ses effectifs s'effondrer entre 2012 et 2018, alors que le nombre d'agents de la DG ECHO, de la DG NEAR et du

SEAE a augmenté (Tableau 4.1). Qui plus est, en dépit d'initiatives visant à préserver l'expertise stratégique¹³, compte tenu de la baisse des compétences spécialisées au sein de la DG DEVCO, conjuguée à la priorité accordée aux carrières généralistes et diplomatiques depuis le dernier examen du CAD, il existe un risque grandissant de voir s'affaiblir la capacité de l'Union européenne à prendre des décisions éclairées, collaborer de façon stratégique avec ses partenaires et gérer le nombre croissant de crises complexes. Face à ce constat, la DG DEVCO a élaboré une nouvelle stratégie des ressources humaines visant à gérer les conséquences durables de la baisse des effectifs.

Tableau 4.1. Évolution des effectifs des entités de l'Union européenne chargées de la coopération pour le développement

Comparaison des effectifs de la DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO et du SEAE (2012-18) : services centraux, délégations et effectif total.

Org.	SC/DÉL.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEVCO ¹	SC	1 117	1 121	1 135	970	950	947	922
DEVCO ¹	DÉL	2 826	2 671	2 684	2 149	2 170	2 190	2 174
DEVCO ¹	TOTAL	3 943	3 792	3 819	3 119	3 120	3 137	3 096
SEAE ²	SC	1 467	1 598	1 859	1 928	1 953	1 607	.. ³
SEAE ²	DÉL	1 909	1 876	2 246	2 261	2 284	1 989	.. ³
SEAE ²	TOTAL	3 376	3 474	4 105	4 189	4 237	3 596	.. ³
ECHO ¹	SC	620	644	639	671	692	733	774
ECHO ¹	DÉL	2	3	4	5	5	5	5
ECHO ¹	TOTAL	622	647	643	676	697	738	779
NEAR ¹	SC	.. ⁴	-	-	491	506	526	517
NEAR ¹	DÉL	.. ⁴	-	-	1 013	1 020	1 061	1 075
NEAR ¹	TOTAL				1 504	1 526	1 587	1 592

Note : Tous les agents de la DG DEVCO et de la DG NEAR concourent aux activités de coopération pour le développement, mais toutes les activités de la DG NEAR ne sont pas éligibles à l'APD. Le mandat général du SEAE couvre l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne.

Sources : 1 : DG des ressources humaines et de la sécurité ; 2 : Rapports d'activité annuels du SEAE (2012-2013) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/annual-activity-reports_en ; et Rapports du SEAE sur les ressources humaines (2014-2017) https://eeas.europa.eu/topics/external-investment-plan/3618/eeas-human-resources-reports_en.

³ Les chiffres du SEAE pour 2018 ne sont pas encore disponibles.

⁴ La DG NEAR ayant été créée en 2015, aucun chiffre n'est disponible pour les années antérieures.

La gestion et la circulation interne des connaissances et de l'expertise restent un enjeu de taille

En 2017, l'Union européenne a lancé un nouveau projet de modernisation des ressources humaines visant à harmoniser les régimes et les normes en la matière au sein de la Commission. Cette initiative utile ouvre d'immenses possibilités d'améliorer la cohérence dans l'application des politiques de ressources humaines de l'Union européenne, ce qui pourrait également permettre de réduire les coûts de transaction associés à la gestion des multiples services et catégories de personnel impliqués dans sa coopération pour le développement. Alors qu'elle met en œuvre ces réformes, l'Union européenne devra veiller à ce que les initiatives pensées à Bruxelles prennent en compte les besoins du terrain. Comme constaté en Bolivie et au Mali, il est nécessaire de se pencher sur la disparité des conditions d'emploi des différentes catégories de personnel sur le terrain¹⁴. Il faudra notamment s'attacher à offrir des possibilités d'évolution et de mobilité professionnelles au personnel local.

La gestion et la circulation interne des connaissances et de l'expertise constituent aussi un enjeu de taille, notamment pour la DG DEVCO, dont un tiers des effectifs se compose d'agents contractuels. Dans ce contexte, les efforts récents visant à transmettre le savoir-faire et l'expertise du personnel quittant la DG DEVCO par le biais du programme REFLECT (« Retrospective Reflecting on Experience for Learning, Enhancing Capacity and Uptake ») sont les bienvenus. Il n'en reste pas moins qu'un partage plus systématique des connaissances au sein du système de coopération pour le développement de l'Union européenne, notamment entre les services centraux et le terrain, permettrait d'améliorer le socle de données à l'appui de la prise de décision et de développer l'apprentissage institutionnel (chapitre 6).

D'une manière générale, bon nombre des problèmes pointés par le CAD en 2012 en matière de ressources humaines restent d'actualité en 2018 pour l'ensemble des acteurs de l'UE : grande disparité des régimes et des possibilités de carrière entre les différentes catégories d'emploi ; difficultés à préserver l'expertise et les connaissances techniques ; et un niveau de satisfaction du personnel inférieur à la moyenne de la Commission. Ainsi, la dernière enquête menée en 2016 auprès du personnel de la Commission a montré que l'implication des agents dans la DG DEVCO se situait à 58 %, un niveau inférieur à la moyenne de la Commission (65 %). Par ailleurs, comme observé au Mali et en Bolivie, le fait que les instruments de l'Union européenne évoluent en permanence pour mieux répondre aux défis mondiaux est une bonne chose. Cependant, le personnel de l'Union européenne et les organisations partenaires peinent souvent à suivre le rythme de ces changements (annexe D).

À l'heure où l'Union européenne mène une réflexion sur l'orientation à donner à son action en tant que donneur dans un paysage du développement en évolution rapide, elle devra faire en sorte que l'ensemble de son système dispose des ressources et des capacités nécessaires pour atteindre ses objectifs en matière de développement. L'UE gagnerait à procéder à une évaluation ciblée de son approche actuelle en matière de planification stratégique des ressources humaines, notamment les accords sur le niveau de services établis entre le SEAE, la DG DEVCO, la DG ECHO et la DG NEAR, afin de déterminer si elle permet effectivement d'améliorer les modalités de travail, d'harmoniser les règles et les régimes de ces différentes entités et de permettre à l'UE de s'assurer en permanence qu'elle dispose des compétences spécialisées et des profils généralistes/diplomatiques nécessaires dans les services centraux comme sur le terrain, là où il le faut et quand il le faut.

Notes

¹ Articles 208/1 et 210/2 du TFUE.

² L'Union européenne étant dotée de la personnalité juridique au regard du droit international. Elle est membre du CAD de l'OCDE au même titre que 20 de ses États membres.

³ La Commission est renouvelée tous les cinq ans et le mandat des commissaires en place arrive à échéance en 2019. Voir l'annexe D pour plus d'informations sur les entités de l'Union européenne.

⁴ La Politique européenne de voisinage régit les relations de l'Union européenne avec ses 16 plus proches voisins orientaux et méridionaux : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Cisjordanie et bande de Gaza, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Moldova, Syrie, Tunisie et Ukraine. La Russie participe à des activités de coopération transfrontalière menées dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, mais ne participe pas à la Politique elle-même.

⁵ Depuis le dernier examen, les principales entités du système de l'Union européenne chargées de l'aide au développement collaborent plus étroitement avec la Direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME), dans le but de renforcer les réponses apportées à la crise migratoire mondiale et à la crise des réfugiés (chapitre 7).

⁶ La BEI a été créée en 1958 par le Traité de Rome ; elle a pour objet de soutenir les politiques de l'Union européenne en apportant des financements sous forme de prêts à long terme. Elle est placée sous la supervision du Conseil des gouverneurs, qui rassemble les ministres des Finances des États membres de l'Union européenne. Ses ressources proviennent d'emprunts réalisés sur les marchés financiers internationaux, auxquels s'ajoutent des financements de l'Union européenne, du Fonds européen de développement (FED) ou des États membres. La BEI concentre environ 90 % de son activité dans les États membres de l'Union européenne, et ne destine qu'une faible part de ses financements aux pays bénéficiaires de l'APD. Dans ces pays, la BEI, qui est engagée en faveur des Objectifs de développement durable (ODD) et du nouveau Consensus européen sur le développement, cible principalement l'expansion du secteur privé, le développement des infrastructures, la sécurité énergétique et la préservation de l'environnement.

⁷ La décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure précise que le SEAE doit contribuer à la gestion et la programmation des instruments d'aide extérieure (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=FR>). Un accord général de niveau de services a été publié en décembre 2010, des orientations mises à jour sur les relations de travail ont été communiquées en décembre 2011, et un protocole d'accord entre le SEAE et la Commission a été signé en 2012.

⁸ La rubrique 4 (volet relatif à l'aide au développement) représente actuellement 6 % du budget total du cadre financier 2014-20.

⁹ À titre d'exemple : l'Instrument de partenariat ; l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix ; l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme ; et l'Instrument de coopération pour la sûreté nucléaire.

¹⁰ Le modèle PAGOda a été largement simplifié en 2016 à la lumière des retours d'information et recommandations des organisations partenaires. Le nouveau règlement financier de l'Union européenne, entré en vigueur le 2 août 2018, va plus loin dans le processus de simplification en permettant, entre autres, de s'appuyer davantage sur les règles et procédures des partenaires. Ces nouveaux éléments sont repris dans le modèle de convention de contribution en cours d'élaboration, qui est appelé à remplacer le modèle PAGOda actuellement en vigueur.

¹¹ L'assurance-qualité des programmes financés par l'Union européenne est du ressort des Groupes d'appui à la qualité, qui réalisent une évaluation préalable de la qualité de la conception des programmes sous l'autorité des directions opérationnelles de la DG DEVCO.

¹² La DG DEVCO a été créée en 2011 par la fusion de certains services de l'ancienne Direction générale du développement et des relations avec les États ACP et de l'Office de coopération EuropeAid, regroupant ainsi au sein d'une même entité les services de politique générale et de gestion de la plupart des instruments de financement de l'Union européenne au service de la coopération au développement. Un Service des instruments de politique étrangère a par ailleurs été mis en place au sein de la Commission en janvier 2011.

¹³ En 2015, l'Union européenne a organisé un concours visant à attirer d'anciens agents contractuels spécialistes de la coopération au développement, notamment des experts des contextes fragiles. Le document de la Commission européenne (2018b) fournit de plus amples informations sur ce concours et d'autres initiatives de l'Union européenne visant à étoffer ses compétences spécialisées.

¹⁴ Les différentes catégories de personnel sont : les fonctionnaires, les agents temporaires des services diplomatiques des États membres, les agents contractuels et les agents locaux.

Références

Sources officielles

Conseil de l'Union européenne (2017), « Le nouveau Consensus européen pour le développement : “Notre monde, notre dignité, notre avenir” », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2017/C 210/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=EN>.

Conseil de l'Union européenne (2010), « 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.201.01.0030.01.FRA&toc=OJ:L:2010:201:FULL.

Commission européenne (2018a), « Un budget de l'Union pour l'avenir : L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale », https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_fr.pdf.

Commission européenne (2018b), « Memorandum of the European Union to the OECD DAC Peer Review », document non publié.

Commission européenne (2017), « Better regulation guidelines », *Staff Working Document*, SWD(2017) 350, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.

Commission européenne (2015), « Collect More - Spend Better: Achieving Development in an Inclusive and Sustainable Way », *Staff Working Document*, SWD(2015) 198, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-collect-more-spend-better.pdf>.

Commission européenne (2014), « Coopération internationale et développement : Lutter contre la pauvreté dans un monde en mutation », *Comprendre les politiques de l'Union européenne*, <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/f51b50e4-ab2a-4a0b-bc9f-caf557faa590/language-fr>.

Commission européenne (2011), « Décision de la Commission du 2.3.2011 relative aux dispositions générales d'exécution de l'article 79, paragraphe 2, du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, régissant les conditions d'emploi des agents contractuels engagés par la Commission en

vertu de l'article 3 bis et 3 ter dudit régime », C(2011) 1264 final,
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2011/FR/3-2011-1264-FR-F1-1.PDF>.

ONU-Commission européenne (2015), *Operational conclusions of the 11th annual meeting of the Working Group (Financial and Administrative Framework)*, Organisation des Nations Unies et Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/op-conclusions-11th-meeting-wg-fafa_en.pdf.

Union européenne (2010), « Versions consolidées du traité sur l'Union européenne », 2010/C 083/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, pp. 13, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>.

Autres sources

Abrahams, J. (2017), *Mimica says EU must do better on monitoring of development projects*, <https://www.devex.com/news/mimica-says-eu-must-do-better-on-monitoring-of-development-projects-90444>.

Bodenstein, T., J. Faust et M. Furness (2017), « European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis », *Development Policy Review*, vol. 35, n° 4, pp. 441-453, <https://doi.org/10.1111/dpr.12189>.

Castillejo, C. et al. (2018), « The European Union's next Multiannual Financial Framework: Prospects and challenges for EU development cooperation », *ETTGT Policy Brief*, European Think Tanks Group (ETTGT), Bruxelles, https://ettg.eu/wp-content/uploads/2018/03/ETTGT-policy-brief-the-EUs-MFF_prospects_and_challenges_for_Development_cooperation.pdf.

Conseil de sécurité des Nations Unies (2018), « Résumés des motifs », Comité du Conseil de sécurité établi par la Résolution 1970 (2011) concernant la Libye, <https://www.un.org/sc/suborg/fr/sanctions/1970/materials/summaries> (consulté le 1^{er} juillet 2018).

Di Ciommo, M. et M. Sayós Monràs (2018), « Sailing new waters in international co-operation », *Discussion Paper*, n° 224, Centre européen de gestion des politiques de développement, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Re-DP-224-Sailing-new-waters-in-international-cooperation-ECDPM.pdf>.

Ducourtieux, C. (2018), « L'Union européenne maintient la pression sur la Pologne, accusée d'entorse à l'État de droit », *Le Monde*, 28 février, www.lemonde.fr/europe/article/2018/02/28/l-union-europeenne-maintient-la-pression-sur-la-pologne-accusee-d-entorse-a-l-etat-de-droit_5263562_3214.html.

OCDE/CAD (2012), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2012*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201835-fr>.

Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre et partenariats de l'Union européenne

Établissement de partenariats

Indicateur : Le membre établit des partenariats à l'appui de ses objectifs de développement avec une pluralité d'acteurs, en tenant compte de leur diversité et de la complémentarité de leurs rôles

L'Union européenne est reconnue comme un partenaire fiable et compétent de la coopération pour le développement, aussi bien à l'échelle mondiale qu'au niveau des pays. Les pays partenaires, tout comme les organisations de la société civile avec lesquelles elle coopère, apprécient la prévisibilité de son soutien, ainsi que la diversité de ses instruments et de ses modalités de partenariats. Les efforts qu'elle déploie avec ses États membres pour renforcer la coordination et l'harmonisation, notamment par le biais d'approches de programmation conjointe, sont également appréciés. Afin de maximiser leur potentiel, l'Union européenne devra continuer à les améliorer, tout en renforçant ses autres approches et instruments de partenariat, notamment ceux servant d'autres organisations multilatérales et au secteur privé. Elle peut également s'appuyer sur les progrès accomplis en matière de transparence et de déliement de ses programmes.

L'Union européenne favorise des approches inclusives afin de hiérarchiser les besoins en matière de développement

Au cours de la période examinée (2012-18), l'Union européenne a développé et renforcé son cadre d'action, ainsi que ses approches de partenariats et de programmation, dans le but d'améliorer sa capacité de réaction, son inclusion des pays partenaires et son adaptation aux objectifs poursuivis. Elle s'emploie à mettre en pratique ces ambitions stratégiques :

- Elle étoffe la gamme de ses instruments de financement, afin d'apporter une réponse flexible et efficace aux différents défis de développement posés aux échelons mondial, régional et national et à des crises toujours plus nombreuses. Le projet de proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-27 prévoit un processus de rationalisation et de simplification de ces instruments, faisant suite aux conclusions d'une évaluation (Commission européenne, 2017a, 2018c)¹.
- Elle perfectionne et développe les processus de programmation conjoints dans 56 pays partenaires, afin d'en faire un dispositif privilégié pour améliorer la coordination, l'harmonisation, l'alignement et l'efficacité du soutien apporté par l'Union européenne et ses États membres. En outre, l'Union européenne continue d'investir dans des initiatives visant à accroître la transparence au niveau mondial et à l'échelle des pays.

- Elle déploie un cadre global² régissant son engagement envers les organisations de la société civile (OSC) et les autorités locales (Commission européenne, 2012, 2013, 2017c)³. Comme examiné plus bas, l'Union européenne adopte également des approches moins axées sur les pouvoirs publics en matière d'appropriation et de reddition de comptes ; cela constitue une évolution par rapport à l'examen effectué par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012 (OCDE/CAD, 2012).
- Elle renforce son approche et ses instruments dédiés à l'établissement de partenariats avec le secteur privé en sa qualité d'acteur stratégique dans les pays partenaires (Commission européenne, 2014a)⁴ et continue de déployer des efforts dans ce sens. Parallèlement, elle continue de délier son aide et d'acheminer une part considérable de ses financements (10 % de la totalité de ses versements bilatéraux en 2016, soit le triple de la moyenne du CAD) au profit d'institutions du secteur privé, ou par leur intermédiaire⁵.

Le nouveau cadre promeut une participation efficace de l'Union européenne au dialogue stratégique multipartite. Il favorise des partenariats renforcés avec les organisations bilatérales et multilatérales traditionnelles, les gouvernements des pays en développement partenaires et les acteurs non étatiques tout au long du cycle de programmation.

Un engagement renforcé envers la société civile et les autorités locales

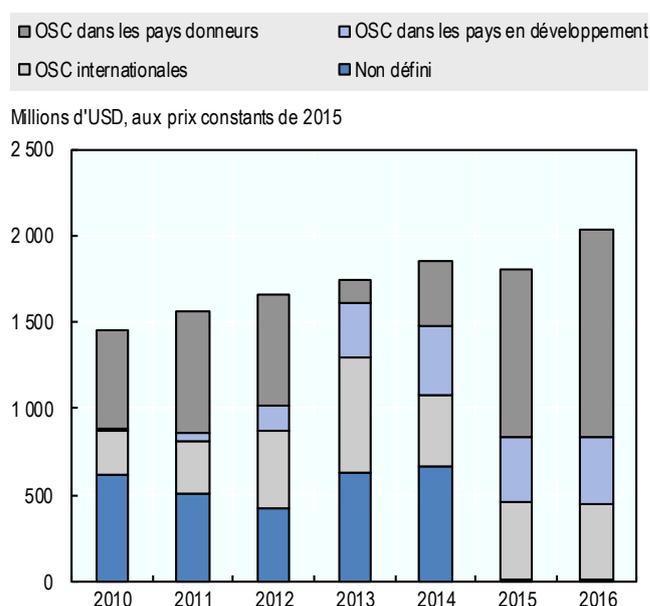
Comme examiné au chapitre 2, l'engagement de l'Union européenne envers la société civile et les autorités locales a été renforcé au cours de la période prise en compte par l'examen : deux nouvelles communications de la Commission ont été publiées ; le Forum politique de l'Union européenne pour le développement a été créé ; et 30 accords-cadres de partenariat (25 avec la société civile et 5 avec des associations mondiales et régionales d'autorités locales) ont été conclus, accompagnés de 107 feuilles de route par pays pour un engagement avec la société civile. Le soutien apporté par l'Union européenne aux programmes et aux positions propices à la création d'un environnement favorable aux (OSC est resté stable tout au long de la période examinée, y compris dans les pays confrontés à un rétrécissement de l'espace civique.

L'Union européenne a également renforcé en 2013 son approche en matière d'établissement de partenariats avec les autorités locales. Elle a renouvelé son soutien à la décentralisation, reconnaissant ainsi le rôle des autorités locales en tant que partenaires clés de l'Union européenne dans la coopération déployée en vue d'améliorer la gouvernance et d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) (Commission européenne, 2013 ; Conseil de l'Union européenne, 2017). Cette nouvelle approche – qui augmente les ressources allouées aux autorités locales dans le CFP 2014-20 – vise à soutenir la décentralisation, accroître les capacités infranationales, répondre au défi posé par une urbanisation rapide et nouer un dialogue avec des associations d'autorités locales à tous les niveaux. Des accords-cadres de partenariat ont été signés en janvier 2015 avec cinq associations mondiales et régionales d'autorités locales.

La part de l'aide publique au développement (APD) bilatérale de l'Union européenne dirigée vers des organisations de la société civile ou transitant par ces dernières a doublé en réponse au Programme d'action d'Accra de 2008⁶. L'Union européenne a maintenu son niveau d'aide tout au long de la période examinée : les financements correspondants représentaient en moyenne 11 % de son APD entre 2011 et 2016, atteignant 2 milliards USD (dollars des États-Unis) en 2016. Il conviendrait toutefois de veiller à ce que les modalités de partenariat en vigueur ne concentrent pas les financements sur les OSC

européennes (Graphique 5.1). Les mesures prises à ce jour pour rétablir l'équilibre entre les OSC européennes et locales⁷ – telles que le cantonnement des fonds, l'assouplissement des conditions de co-financement et le rôle renforcé des délégations – ont eu pour effet de maintenir (et non d'augmenter) le niveau des financements alloués aux OSC locales ou acheminés par leur intermédiaire. Il conviendra de prêter attention à l'une de ces mesures, qui incite les OSC à nouer des partenariats entre elles lorsqu'elles demandent des financements à l'Union européenne, pour s'assurer que les OSC et les réseaux financés par l'Union européenne respectent également les Principes d'Istanbul concernant la transparence et la responsabilité, et que les OSC européennes poursuivent des partenariats équitables avec leurs OSC partenaires locales⁸.

Graphique 5.1. Le soutien de l'Union européenne aux OSC européennes est en hausse
APD bilatérale dirigée vers ou transitant par des OSC (versements bruts), par type d'OSC, 2010-16, institutions de l'Union européenne.



Source : OCDE (2018), *Rapport sur la Coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne*, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr>.

Enfin, même si elles apprécient de façon générale l'engagement de l'Union européenne en faveur de la promotion des droits de l'homme à l'étranger et de la protection des militants des droits de l'homme, les OSC de Bruxelles estiment nécessaire que l'Union européenne renforce ses mécanismes de réponse rapide et de soutien précoce à la société civile dans les contextes frappés par une détérioration de la gouvernance et touchés par la fragilité. Les remarques formulées par les OSC lors des visites sur le terrain effectuées par l'équipe chargée de l'examen par les pairs au Mali et en Bolivie ont fait écho à ce sentiment : les acteurs nationaux ont demandé la mise en place d'un engagement avec les OSC plus stratégique, associant l'ensemble de la société.

L'Union européenne défend le multilatéralisme et met en œuvre son programme au moyen de partenariats avec des organisations multilatérales

Ainsi qu'en témoigne sa Stratégie globale 2016, l'Union européenne défend ardemment une coopération et des partenariats multilatéraux efficaces. Dans le Consensus européen

pour le développement de 2017 (ci-après le « Consensus »), l'Union européenne et ses États membres encouragent les organisations multilatérales à s'aligner sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et à harmoniser leurs initiatives, notamment en prônant des réformes plus approfondies pour que le système des Nations Unies puisse « parler d'une seule voix »⁹. Le rassemblement par la Commission de ses États membres autour de positions communes afin de redéfinir l'architecture du développement post-2015 dans les enceintes des Nations Unies, ainsi que les négociations relatives à l'Accord de Paris apparaissent concrétisent brillamment son rôle de coordination (chapitre 1).

Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de coopération pour le développement, l'Union européenne noue également des partenariats avec de multiples organisations multilatérales. Depuis 2012, elle achemine environ un quart de ses financements (hors financements de la Banque européenne d'investissement [BEI]) par le biais d'organisations multilatérales, notamment des organismes des Nations Unies (chapitre 3). La délégation de compétences qui s'opère dans le cadre de ces partenariats permet aux délégations de s'appuyer de manière stratégique sur les compétences techniques et l'avantage comparatif de diverses organisations en fonction des besoins. Cet avantage a été souligné dans l'examen par les pairs mené par le CAD en 2012 et constaté lors des deux visites sur le terrain au Mali et en Bolivie effectuées par l'équipe chargée du présent examen. Cela dit, et comme examiné au chapitre 2, l'adoption d'une approche globale plus stratégique en matière d'établissement de partenariats avec les organisations multilatérales pourrait aider les délégations de l'Union européenne à opérer des choix éclairés dans ce domaine.

En réponse à la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2012 de cibler de manière plus stratégique sa coopération avec les institutions financières internationales, la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européenne de l'Union européenne (DEVCO) a renforcé depuis 2015 ses partenariats stratégiques. Ainsi, elle a rehaussé sa collaboration et établi de nouveaux cadres de partenariat avec les principales institutions financières internationales en 2018¹⁰.

Le recours aux financements pluriannuels et à des instruments flexibles a amélioré la réactivité face à des contextes nationaux moins prévisibles

Les processus de budgétisation et d'élaboration des programmes, dont le CFP, ont contribué à la prévisibilité pluriannuelle de l'Union européenne pour ses pays partenaires et autres parties prenantes¹¹. La participation des pays partenaires à la préparation des programmes bilatéraux et la planification à long terme des instruments financiers à vocation géographique ou thématique permet d'instaurer chez les différentes parties prenantes une perception de fiabilité et de crédibilité de l'Union européenne en tant que partenaire. Toutefois, la sortie imminente du Royaume-Uni de l'Union européenne (couramment appelée « Brexit », abréviation de « British exit ») suscite des inquiétudes quant aux répercussions qu'elle pourrait avoir sur la prévisibilité de l'aide au développement de l'Union européenne, notamment sur le court terme (Olivié et Pérez, 2017). Comme en atteste la situation au Mali, la prévisibilité des financements revêt une importance particulière dans les situations de fragilité ou les contextes de crise.

Dans certains contextes, les nombreux instruments déployés au cours de la période examinée ont amélioré la capacité de l'Union européenne à s'adapter au changement, et notamment à réagir immédiatement à des crises dans des situations de fragilité ou à la suite d'un conflit. Des possibilités d'amélioration demeurent toutefois :

- La visite sur le terrain au Mali a révélé que l'Union européenne emploie tous les instruments pertinents à sa disposition (instruments à court terme et long terme ; programmes à l'appui du développement et de la sécurité) et met en œuvre des approches globales, de concert avec d'autres partenaires, lorsqu'elle fait face à une crise complexe. Toutefois, les nouveaux instruments sont souvent surajoutés à un système de coopération pour le développement plus traditionnel reposant sur le FED, pour lequel les outils et les processus de gestion furent initialement conçus. L'Union européenne continue de renforcer la cohérence et la visibilité de son programme d'intervention au Mali (chapitre 2).
- En Bolivie, la programmation annuelle de l'Union européenne n'a pu que partiellement répondre à la demande du gouvernement de réorienter l'assistance sur les défis posés par le développement urbain. En effet, modifier l'orientation stratégique de l'Union européenne dans le pays – étape nécessaire lors de toute recentrement sectoriel majeur – est un processus fastidieux.

Le nouveau CFP proposé pour 2021-27 est l'occasion d'examiner comment il conviendrait d'articuler plus efficacement les procédures et les systèmes dans un environnement évolutif, tout en respectant les priorités nationales en matière de développement.

La programmation conjointe doit être étroitement suivie, adaptée et pilotée par les pays partenaires pour tenir pleinement ses promesses

Depuis 2011, l'Union européenne et ses États membres ont lancé des processus de programmation conjoints dans 56 pays partenaires ; des stratégies conjointes sont déjà en place dans 20 pays partenaires¹². En moyenne, six États membres de l'Union européenne participent à ces processus, et des partenaires non membres de l'Union européenne prennent également part à la moitié d'entre eux¹³. Les examens menés depuis ont confirmé l'utilité de ces approches conjointes, mais ont souligné la nécessité d'adopter une approche volontaire, flexible, inclusive et adaptée au contexte national, tout en reconnaissant que les coûts de transaction à court terme restent parfois élevés (Conseil de l'Union européenne, 2016). Le Conseil a également insisté sur la valeur ajoutée de la programmation conjointe en termes de diminution des coûts de transaction, y compris pour les pays partenaires.

Un examen mené récemment par la Commission européenne (2017a) révèle que la programmation conjointe est globalement source de valeur ajoutée pour les activités de coopération pour le développement menées par l'Union européenne et ses États membres. En effet, elle entraîne une harmonisation pragmatique des initiatives autour d'une analyse et d'objectifs conjoints et d'une division plus claire du travail au sein des secteurs, ainsi qu'une plus grande collaboration et une visibilité renforcée du soutien apporté aux pays à l'échelle de l'Union européenne.

L'Union européenne et ses États membres devraient toutefois poursuivre leurs efforts visant à étendre de manière concrète la mise en œuvre de la programmation conjointe au niveau des pays. En d'autres termes, ils doivent affiner les modalités, de manière à concrétiser l'ambition de renforcer l'efficacité, la coordination, l'efficacité, la cohérence, la transparence et la prévisibilité de la coopération européenne pour le développement, comme l'énonce le Conseil (Conseil de l'Union européenne, 2011). L'analyse menée par les pairs au titre du présent examen et l'évaluation entreprise en 2017 par la Commission européenne de la programmation conjointe semblent indiquer que la réalisation des progrès futurs nécessitera l'adoption de diverses approches, notamment pour :

- veiller à ce que les pays partenaires prennent davantage les rênes du processus et soient plus demandeurs de programmation conjointe, afin de lutter contre la fragmentation qui s'opère au sein de l'Union européenne et de ses États membres pour ce qui est de l'action collective
- résoudre les difficultés communes liées à la mise en œuvre partielle et l'appropriation limitée par les pays partenaires et remédier aux facteurs internes limitant l'efficacité de la programmation conjointe, notamment en recherchant les moyens de concilier les différents cycles de programmation, les intérêts bilatéraux et les processus décisionnels
- poursuivre l'établissement de cadres de résultats conjoints, en veillant à ce qu'ils soient alignés sur ceux des pays partenaires et en les utilisant à des fins de responsabilité mutuelle et de notification des résultats collectifs
- utiliser des stratégies conjointes comme base d'une programmation conjointe et pour le partage des tâches en fonction des programmes en vigueur
- envisager l'élaboration de stratégies explicites afin d'éviter que la programmation conjointe de l'Union européenne ait des effets négatifs inattendus sur les dispositifs actuels de coordination avec les donateurs non membres de l'Union européenne.

Alors que l'Union européenne et ses États membres continuent de développer et financer des approches flexibles de programmation conjointe, il conviendrait d'accorder une importance particulière au suivi de leur efficacité. L'Union européenne devrait continuer de d'opérer un suivi pour déterminer si la programmation conjointe se traduit par une hausse du nombre des analyses politiques ou stratégiques conjointes, un meilleur partage de l'information, un alignement plus étroit des cycles budgétaires, ou une mise en œuvre mieux coordonnée ou déléguée dans différents pays partenaires. À cet égard, le cadre d'efficacité prévu par la stratégie européenne commune en faveur de la Bolivie constitue un exemple de bonne pratique.

Enfin, avant de mener à bien son intention de remplacer les stratégies individuelles par pays de l'UE et des États membres par des stratégies européennes conjointes, l'Union européenne et ses États membres pourraient examiner plus avant les avantages qu'il y aurait à remplacer, dans différents contextes nationaux, des stratégies individuelles par pays par des documents de programmation conjoints. Ils pourraient en parallèle continuer d'examiner la façon dont les stratégies conjointes s'inscrivent dans le cadre d'engagement global de l'Union européenne et de ses États membres.

Les avantages découlant de l'effort de transparence de certaines initiatives de l'Union européenne pourraient être étendus à l'ensemble de ses modalités et instruments afin d'entretenir la confiance et le soutien accordés aux activités européennes de coopération pour le développement

Les efforts déployés pour améliorer la communication de données sur les contributions financières et les activités de l'Union européenne dans les banques de données statistiques internationales portent leurs fruits (Tableau 5.1). L'Union européenne remplit également son rôle de coordination en s'employant à améliorer la visibilité de la coopération pour le développement menée par l'UE et les États membres à l'échelle mondiale grâce à la gestion de l'Aid Explorer¹⁴ et en soutenant activement l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide lors du recueil des données provenant de ses États membres. La prévisibilité à moyen terme de l'Union européenne, le recours croissant à la programmation conjointe et les bonnes pratiques relatives à l'association des pays partenaires aux évaluations des projets¹⁵ sont autant d'évolutions qui concourent à renforcer la transparence

au niveau des pays. Le Cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale et ses rapports annuels concourent eux aussi à améliorer la transparence des résultats (chapitre 6). Toutefois, face aux inquiétudes du Parlement européen et des OSC quant à l'utilisation des fonds d'affectation spéciale¹⁶ et des instruments du secteur privé¹⁷, l'Union européenne pourrait envisager de tempérer l'attention portée à la communication et s'attacher davantage à atteindre d'autres objectifs de reddition de comptes et d'apprentissage, tout en renforçant son approche pour évaluer et notifier les résultats des modalités et instruments émergents.

Tableau 5.1. La transparence des activités de coopération pour le développement de l'Union européenne s'est améliorée

Évaluations de la transparence, sur la base de l'utilisation des informations.

	Statistiques rétrospectives - Reddition de comptes <i>Système de notification des pays créanciers de l'OCDE, 2018</i>	Informations – Activités de prévision <i>Enquête de l'OCDE sur les plans de dépenses, 2016</i>	Informations – Activités de planification et de gestion de l'aide <i>IATI, 2018</i>
Dernière évaluation	Excellente	Excellente	Bonne
Référence	Bonne	Bonne	Bonne
Évolution	▲	▲	=

Note : Chaque évaluation est calculée en pondérant certaines sous-dimensions, telles que l'actualité, l'exhaustivité, l'exactitude et la prévision. IATI : Initiative internationale pour la transparence de l'aide.

Source : Sur la base de calculs de référence dans OCDE-PNUD (2016), Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016, [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016%20progress%20report--Final%20\(e-book\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/development-impact/--2016%20progress%20report--Final%20(e-book).pdf); OCDE (2018), Coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne, p. 62, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr>.

Les progrès accomplis pour délier l'aide versée par l'Union européenne au titre de sa coopération pour le développement doivent se poursuivre

En 2016, l'Union européenne est parvenue à mettre intégralement en œuvre la recommandation du CAD sur le déliement de l'aide bilatérale (OCDE/CAD, 2014). Suite à l'introduction de nouveaux instruments de financement en 2014, 100 % de l'aide allouée par l'Union européenne aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés n'entrant pas dans le groupe des pays les moins avancés est désormais non liée, contre 89.1 % en 2011. Pour tous les pays, cette proportion d'aide non liée a également augmenté au cours de la même période, passant de 65 % en 2011 à 71.8 % en 2016 (OCDE/CAD, 2018).

Alors qu'elle poursuit ses efforts pour délier l'aide sur l'ensemble de son programme, qui comprend de l'assistance technique, l'Union européenne pourrait veiller à ce que les contrats-cadres conclus à Bruxelles n'entraînent pas un traitement préférentiel pour les entreprises de l'Union européenne. L'ouverture de ce dispositif à une assistance technique locale permettrait d'élargir la passation de marchés, entraînant éventuellement une baisse des coûts. L'Union européenne pourrait également renforcer et faciliter la délégation de responsabilités sur le terrain, de manière à permettre aux équipes locales de recourir à une assistance technique à court terme afin de répondre à des défis spécifiques.

Action au niveau des pays partenaires

Indicateur : L'action du membre dans les pays partenaires est conforme à ses engagements nationaux et internationaux, y compris ceux qui s'appliquent spécifiquement aux États fragiles

L'Union européenne plaide résolument en faveur des engagements internationaux afin d'instaurer une coopération efficace avec ses pays partenaires. Elle utilise à bon escient ses budgets élevés et son influence politique pour les appuyer sur le long terme dans diverses situations, notamment dans les contextes fragiles, par le biais d'un soutien budgétaire général et d'autres instruments. Elle devrait désormais s'employer activement à renforcer leur mise en œuvre.

Un alignement de principe et dans la pratique sur les principes d'appropriation et de responsabilité mutuelle

L'approche suivie par l'Union européenne en matière de partenariats avec les pays est propice à une définition locale des priorités et l'élaboration d'une programmation inclusive. Les lignes directrices pour la programmation ont été simplifiées et rationalisées en 2012 afin de mieux les aligner sur (ou d'être entièrement remplacées par) les stratégies nationales de développement (Commission européenne, 2012). Les programmes indicatifs pluriannuels sont le principal outil utilisé pour définir les domaines prioritaires, les modalités et les instruments, conjointement avec les pays partenaires. Les principes et pratiques régissant le processus de programmation promeuvent l'uniformité, l'inclusion des pays partenaires et la cohérence. Les objectifs sont les suivants : assurer une plus large appropriation, en recourant à des consultations avec les OSC, les partenaires sociaux et le secteur privé ; coordonner les programmes indicatifs pluriannuels avec ceux des pays partenaires ; renforcer l'exhaustivité et la cohérence avec les politiques, les stratégies et les processus de programmation conjoints ; se concentrer sur un petit nombre de secteurs (trois, dans le meilleur des cas) ; garantir la flexibilité et la réactivité face aux crises soudaines ; et envisager les possibilités de financement mixte avec d'autres sources publiques et privées (Service européen pour l'action extérieure, 2012).

Comme l'équipe chargée de l'examen par les pairs a pu l'observer lors de ses visites sur le terrain, la diversité des modalités d'acheminement et le panachage des instruments permettent aux délégations de l'Union européenne de cibler les priorités, les besoins et les capacités des pays partenaires de manière stratégique. L'Union européenne doit toutefois veiller à ce que les différents documents stratégiques et documents de programmation utilisés – tels que les documents de programmation conjointe et les autres documents de programmation bilatérale de l'Union européenne – continuent de couvrir les aspects liés au diagnostic contextuel, à la priorisation stratégique et aux résultats actuellement pris en compte par les stratégies-pays de l'Union européenne (qui sont progressivement supprimés depuis 2014 dans les pays où l'on considère que le plan national de développement constitue une base de programmation appropriée).

Ces approches garantissent une programmation sur mesure propice à l'appropriation et l'inclusion des pays bénéficiaires, sur le modèle en vigueur au Mali et en Bolivie, où les gouvernements partenaires (tout comme les acteurs non étatiques) se félicitent de l'approche mise en œuvre par l'Union européenne en matière de partenariat. Selon des

estimations récentes, la plupart (73.5 %) des nouveaux programmes et projets individuels poursuivent des objectifs définis par les pays partenaires et sont généralement conçus pour cibler les indicateurs de résultats considérés comme prioritaires par ces derniers (74.1 %). En outre, les gouvernements partenaires participent activement à l'évaluation conjointe des résultats. Cette tendance est particulièrement importante à l'heure où les pays continuent d'intégrer à leurs propres cadres de résultats des indicateurs de résultats des ODD (OCDE-PNUD, 2016, pp.154-155)¹⁸.

Des enquêtes récentes menées auprès de dirigeants de pays partenaires ont confirmé que l'Union européenne se classe correctement pour ce qui est de son utilité et de son influence, ce qui s'explique par son alignement sur les priorités des pays, son soutien exhaustif, et l'offre et la flexibilité des instruments disponibles auprès de ses délégations (Custer et al., 2018). L'Union européenne devrait poursuivre ses efforts pour réviser, améliorer et intensifier la coopération triangulaire. Elle peut y parvenir en adaptant ses programmes pour aider les pays partenaires à accéder aux connaissances et orientations stratégiques pertinentes en particulier dans certains domaines des ODD où ils présentent des déficiences (Commission européenne, 2018a).

L'Union européenne est un chef de file déterminé et apprécié pour ce qui est des mécanismes de coordination entre donneurs, grâce au recours croissant aux approches fondées sur des programmes, à la programmation conjointe et à la coopération déléguée (Conseil de l'Union européenne, 2017). Elle investit pour renforcer la transparence de ses activités de coopération pour le développement sur le terrain, notamment en améliorant la visibilité des activités de programmation conjointe, ainsi qu'en prêtant son concours aux cadres de redevabilité mutuelle, y compris aux plateformes ouvertes de gestion de l'aide telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (Commission européenne, 2016)¹⁹. Bien que prometteurs, ces efforts doivent être pérennisés, intensifiés et généralisés à l'ensemble des pays pour avoir des retombées conséquentes.

Pour que la redevabilité mutuelle fonctionne sur le terrain au service du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des Objectifs de développement durable (ODD), l'Union européenne et ses États membres pourraient renforcer l'élaboration de cadres de résultats axés sur les ODD, la cohérence entre la programmation conjointe et les cadres opérés par les pays, et le soutien à l'encadrement par les pays, à l'inclusion des receveurs de coopération pour le développement, et à la transparence dans les dispositifs de coordination des donneurs. En particulier, lorsque les circonstances s'y prêtent, l'Union européenne pourrait également envisager de coopérer davantage avec les pays et de nouveaux acteurs du Sud (dont la République populaire de Chine) autour de l'élaboration de dispositifs plus inclusifs.

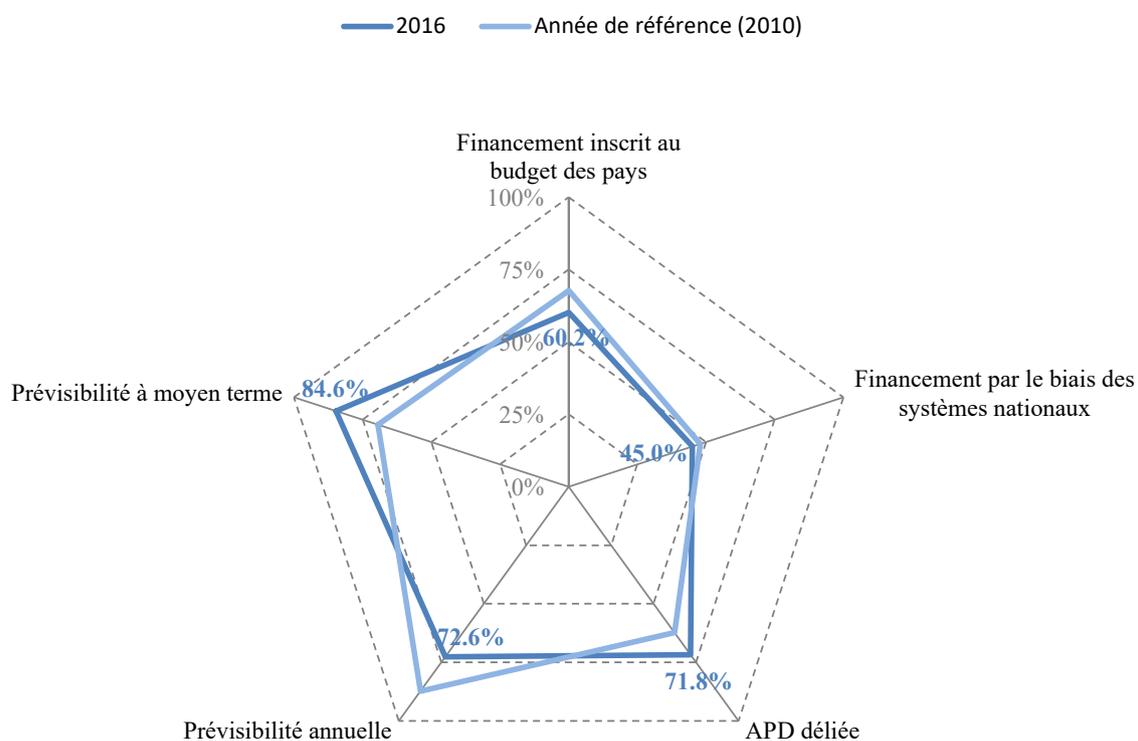
L'Union européenne continue de promouvoir un programme d'action pour l'efficacité du développement, mais les avancées futures dépendront d'une réorientation stratégique majeure

L'Union européenne joue un rôle influent, d'orientation et de coordination, pour promouvoir un programme d'action en faveur de l'efficacité du développement aussi bien auprès de ses États membres qu'à l'échelle mondiale. En témoignent différents facteurs, comme : le passage de l'Union européenne d'un paradigme d'une *aide* efficace, à un *développement* efficace²⁰ ; la mise en conformité des normes applicables aux politiques de développement européennes avec les principes d'efficacité²¹ ; la représentation d'États membres au sein de la gouvernance du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement ; le recours accru aux systèmes et institutions des pays

partenaires (Union européenne, 2016b, pp. 37-45) ; et la mise en œuvre d'engagements d'efficacité, notamment en déployant des initiatives innovantes dans quatre pays partenaires (Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, 2018). En outre, le recours substantiel au soutien budgétaire (Encadré 5.1) témoigne de la volonté de mettre en œuvre ce programme d'action. C'est aussi le cas des indicateurs pertinents intégrés dans la reddition de comptes annuelle visant à évaluer les performances des délégations de l'Union européenne..

Dans le même temps, alors que, comme indiqué plus haut, l'Union européenne a réalisé des progrès depuis 2010 pour ce qui est de délier l'APD et de mettre à disposition des plans de dépenses à moyen terme, les résultats sont mitigés pour ce qui concerne les engagements souscrits à Busan, par exemple le renforcement de l'appropriation par les pays partenaires (OCDE-PNUD, 2016) (Graphique 5.2). Ainsi, aucun progrès n'a été constaté dans la part des fonds de l'Union européenne acheminés par les systèmes des pays partenaires, en raison des restrictions contenues dans les réglementations de l'Union européenne sur leur utilisation en dehors du soutien budgétaire. Dans les faits, l'APD bilatérale de l'Union européenne programmée avec les pays partenaires, bien que toujours au-dessus de la moyenne des pays du CAD, a chuté de 74 % en 2010 à 52 % en 2016 ; 65 % de cette aide est concentrée sur des interventions de type projet, ce qui indique que ces restrictions diminuent fortement la part de la coopération bilatérale totale de l'Union européenne mise en œuvre par les systèmes des pays partenaires (OCDE, 2018, p. 63). Étant donné qu'une utilisation renforcée des systèmes des pays partenaires pourrait améliorer l'appropriation et l'efficacité, l'Union européenne pourrait envisager d'appliquer aux interventions de type projet les mêmes approches d'évaluation et de gestion des risques qui s'appliquent aux mesures de soutien budgétaire.

Graphique 5.2. Progrès en fonction de différents degrés d'appropriation de la coopération pour le développement par les pays partenaires

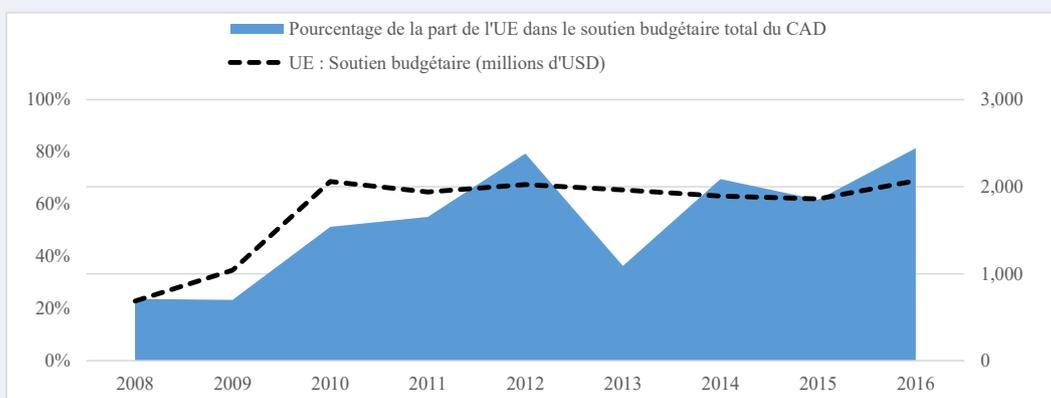


Source : Adapté de OCDE (2018), « Profil des « institutions de l'UE », Coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr>.

Encadré 5.1. Dans un environnement mondial de plus en plus marqué par le risque, l'Union européenne a une utilisation stratégique du soutien budgétaire

Si la plupart des membres du CAD ont réduit leur recours au soutien budgétaire, l'emploi de cette modalité par l'Union européenne est resté stable pendant la période 2012-16. Ils représentaient en moyenne 12.2 % de ses versements d'APD, pour un montant total de 9.8 milliards USD dans 99 pays partenaires (Graphique 5.3). Le soutien budgétaire est l'une des modalités qui contribuent le plus à l'efficacité de la coopération pour le développement, grâce à son alignement sur les priorités des pays partenaires, sa mise en œuvre efficace par le biais des systèmes et processus des pays partenaires, et son approche fondée sur des programmes.

Graphique 5.3. L'Union européenne est le premier fournisseur de soutien budgétaire non remboursable du CAD



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (consulté le 17 juillet 2018).

L'Union européenne apporte un soutien budgétaire lorsque des « politiques pertinentes et crédibles sont mises en place et appliquées de manière effective » (Commission européenne, 2018d), afin de créer des incitations positives pour maintenir et développer ces politiques publiques. Un examen récent a révélé que les fonds alloués par l'Union européenne au titre du soutien budgétaire varient généralement en fonction des évolutions et des résultats dans les domaines d'action ciblés, ce qui témoigne de son utilisation stratégique pour inciter les gouvernements partenaires à poursuivre des réformes efficaces (Commission européenne, 2018d).

L'Union européenne reconnaît que la pertinence et la crédibilité de l'action publique peuvent avoir des significations différentes selon les contextes nationaux, et propose par conséquent des modalités distinctes de soutien budgétaire adaptées à différents contextes de risque²². Au Mali, pays en proie à un conflit, les *contrats d'appui à la consolidation de l'État* ont permis d'adapter la conception du soutien au contexte national, grâce au renforcement de l'articulation sécurité-développement *via* l'encouragement des réformes des politiques qui contribuent à l'amélioration des résultats au regard du développement, de la gouvernance et de la sécurité. En Bolivie, pays à revenu intermédiaire, l'association du soutien budgétaire et de la coopération technique a permis à l'Union européenne d'intervenir sur des enjeux sensibles sur le plan politique en regroupant les compétences et les financements d'autres acteurs, ainsi que grâce à une évaluation des résultats réalisée par le biais d'une tierce partie.

L'Union européenne soutient ces approches adaptées aux contextes au moyen de lignes directrices et de processus d'assurance qualité approfondis, qui contribuent à : des cadres solides d'évaluation et de gestion des risques ; la mise en place d'approches sectorielles ; une conception équilibrée des programmes ; et une orientation sur les résultats (Commission européenne, 2017b). L'Union européenne souligne également l'importance du renforcement des systèmes de gestion des finances publiques dans les pays partenaires, auquel elle apporte un soutien constant (Conseil de l'Union européenne, 2016, pp. 45-46).

En 2012, l'Union européenne a mis en place une structure de gouvernance renforcée pour la gestion du soutien budgétaire, notamment en créant un Comité de pilotage du soutien budgétaire qui permet d'orienter stratégiquement la conception et la mise en œuvre des interventions ; de renforcer la cohérence politique dans le dialogue avec les pays partenaires ; d'uniformiser la stratégie dans tous les pays et régions ; d'accentuer l'orientation vers les résultats ; et de renforcer les dispositifs de gestion et d'atténuation des risques. Toutefois, malgré leur exhaustivité et leur clarté, ces lignes directrices ne fixent peut-être pas des objectifs suffisamment ambitieux en ce qui concerne les actions menées au titre du soutien budgétaire et les résultats recherchés²³. La décision de l'Union européenne d'évaluer régulièrement chaque programme de soutien budgétaire devrait permettre de dégager des enseignements afin d'améliorer les approches actuelles pour évaluer les risques, la pérennité et les résultats de ces programmes.

Notes

¹ Cette proposition fait suite à certaines des recommandations formulées lors de l'examen à mi-parcours, concernant le renforcement de la cohérence stratégique, la suffisance financière et la réactivité des instruments utilisés.

² Pour un aperçu des priorités stratégiques et de l'approche de l'Union européenne en matière de promotion de la société civile, voir : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>. En juin 2018, la Commission et ses États membres avaient élaboré 105 feuilles de route pour l'engagement envers la société civile : https://ec.europa.eu/europeaid/eu-country-roadmaps-engagement-civil-society_en.

³ Ces références décrivent les progrès accomplis par l'Union européenne en matière d'établissement de feuilles de route pour chaque pays concernant l'engagement envers les OSC, dans le cadre de la mise en œuvre concrète de son approche plus inclusive et stratégique envers l'établissement de partenariats au cours de la période prise en compte.

⁴ La communication de la Commission de 2014 fournissait un nouveau cadre stratégique, fondé sur les enseignements tirés d'une évaluation effectuée en 2013 et de consultations avec les parties prenantes : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=FR>.

⁵ Base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (consulté le 16 juillet 2018).

⁶ Base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (consulté le 16 juillet 2018).

⁷ Pour une analyse comparative de ces mesures, voir : <https://library.concordeurope.org/record/1659/files/DEEEP-GUIDE-2016-001.pdf>.

⁸ Les Principes ont été approuvés lors du Forum ouvert des OSC sur l'efficacité du développement. Voir : <https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2012/09/DEEEP-BOOK-2014-510.pdf?56c6d0&56c6d0>.

⁹ Paragraphe 90 du nouveau consensus européen pour le développement : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

¹⁰ Dans son plan de gestion 2018, la DG DEVCO indique qu'elle « renforce depuis 2015 son dialogue et sa coopération stratégiques avec les institutions financières internationales, notamment par la participation stratégique de la Commission et la promotion des objectifs de l'Union européenne dans les enceintes et les fonds d'affectation spéciale des institutions financières internationales ». Voir : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/management-plan-devco-2018_en.pdf. DEVCO a fixé les objectifs suivants pour 2018 : lancement de consultations structurées et d'analyses conjointes avec la Banque mondiale ; mise en place d'un cadre de partenariat stratégique avec le Fonds monétaire international ; participation aux dialogues des Réunions annuelles ; instauration d'un dialogue ouvert avec d'autres banques régionales de développement ; promotion des objectifs de l'Union européenne ; et participation de celle-ci aux congrès et fonds d'affectation spéciale des institutions financières internationales.

¹¹ En 2016, les plans de dépenses prévisionnels à trois ans de l'Union européenne couvraient 84.6 % des besoins prévus de 81 pays partenaires participant au cycle de suivi du Partenariat mondial ; cela constitue une nette amélioration par rapport à 2014 (69.4 %) (OCDE/PNUD, 2016).

¹² À l'heure actuelle, il existe 25 Documents conjoints de programmation (stratégies conjointes), dont 3 sont en cours d'approbation et 2 (Namibie et Myanmar) ont expiré.

¹³ Cette estimation se réfère à juillet 2018. Pour des informations actualisées, voir l'Outil de suivi de la programmation conjointe : <https://jptracker.capacity4dev.eu/>. Quatre partenaires non membres de l'Union européenne participent également à la programmation conjointe : la Suisse (22 pays), la Norvège (9), le Canada (2) et les États-Unis (1).

¹⁴ <https://euaidexplorer.jrc.ec.europa.eu/>.

¹⁵ En tout, 94.1 % des 223 programmes et projets de l'Union européenne approuvés en 2015 prévoyaient d'associer les pays partenaires à la définition de la portée de l'évaluation finale et/ou à sa mise en œuvre. Pour plus d'informations, voir : <https://doi.org/10.1787/9789264277601-fr> (p. 155).

¹⁶ Le Parlement européen et certains acteurs extérieurs ont souligné que la flexibilité et la rapidité d'instruments tels que le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne devaient s'accompagner d'une meilleure transparence concernant leur utilisation et leurs résultats. Voir, par exemple : <http://www.publishwhatyoufund.org/reports/2018-EU-Brief.pdf>.

¹⁷ <http://www.eurodad.org/ODA-recommendations-ahead-of-MFF>.

¹⁸ Les résultats sont communiqués par 64 pays partenaires, en liaison avec les Délégations de l'Union européenne, et portent sur les pratiques de l'Union européenne en matière de conception, de suivi et d'évaluation de 223 nouvelles interventions approuvées en 2015 et estimées à 3.19 milliards USD.

¹⁹ Les exemples d'initiatives locales soutenues par l'Union européenne comprennent le système de gestion des informations sur l'aide du Myanmar ; la programmation conjointe du Laos ; et le cadre de responsabilisation mutuelle de l'Afghanistan : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/effective-development-cooperation-case-studies-1-7-20161115_en.pdf.

²⁰ Cette transition est illustrée par l'approche actuelle de l'Union européenne en matière d'association d'acteurs non étatiques à la programmation et au dialogue d'action ; son soutien à l'instauration d'un environnement propice au secteur privé et à la société civile dans les pays partenaires ; l'importance et le soutien renouvelés accordés aux efforts déployés par les pays

partenaires pour mobiliser les recettes nationales ; et l'adoption d'approches intégrées du financement du développement (au-delà de l'aide).

²¹ L'Union européenne et ses États membres ont joué un rôle primordial pour favoriser la prise en compte de l'efficacité dans le [Programme d'action d'Addis-Abeba](#) de 2015 (paragraphe 58), le [Document final de Nairobi](#) de 2016 et le [Consensus européen pour le développement](#) de 2017 (section 4.3).

²² Trois différents programmes de soutien budgétaire sont disponibles pour les contextes présentant des risques faibles à des risques élevés : les contrats ODD, qui remplacent le soutien budgétaire général ; les contrats de performance de réforme sectorielle, ciblés sur l'amélioration dans la fourniture de services ; et les contrats d'appui à la consolidation de l'État et à la résilience, qui sont mis en place dans les contextes fragiles engagés en faveur des pratiques démocratiques et tiennent également compte du risque d'inaction.

²³ Un facteur de tension fréquent dans les programmes de soutien budgétaire a trait à la tentation d'ajuster la notification des résultats pour répondre aux pressions exercées afin de déclencher le versement des tranches successives des programmes. Un examen récent de l'Union européenne (Commission européenne, 2018d) propose des recommandations sur les moyens de fixer le bon niveau d'ambition lors de la conception des programmes, afin de trouver un équilibre entre les seuils de déclenchement et les pressions exercées par le personnel/pays partenaire pour initier les versements successifs variables. L'Union européenne a formulé en 2014 des orientations sur la manière d'associer des acteurs tiers au dialogue politique et à la gestion du soutien budgétaire : https://myintracomm.ec.europa.eu/dg/devco/eu-development-policy/budget-support-public-finance-management/Documents/Reference_doc%2018%20Promoting%20Civil%20society%20participation%20in%20policy%20and%20budget%20processes.pdf. Comme le montre le programme financé par l'Union européenne en Bolivie visant à lutter contre le trafic de drogue illégal, le fait de lier la notification des résultats à un suivi par un tiers incite à la performance.

Références

Sources officielles

- ADE (2013), *Evaluation of EU's Support to Private Sector Development in Third Countries - Final Report*, vol. I, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/strategic-evaluation-eu-support-private-sector-development-third-countries-2004-2010_en.
- Commission européenne (2018a), *Management Plan 2018: Directorate-General for International Cooperation and Development DG DEVCO*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/management-plan-devco-2018_en.pdf.
- Commission européenne (2018b), « Memorandum of the European Union to the OECD DAC Peer Review », non publié.
- Commission européenne (2018c), « Un budget de l'Union pour l'avenir : L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale », https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_fr.pdf.
- Commission européenne (2018d), *Budget Support: Trends and Results 2017*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget-support-trends-results-2017_en.pdf.
- Commission européenne (2017a), « Rapport d'examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur », COM(2017) 720 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0720&rid=1>.
- Commission européenne (2017b), « Budget support guidelines », Tools and Methods Series: Guidelines, n° 7, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget-support-guidelines-20171216_en_0.pdf.
- Commission européenne (2017c), « Feuilles de route de l'UE par pays pour l'engagement envers la société civile », *Info Note*, <https://europa.eu/capacity4dev/public-governance-civilsociety/minisite/eu-country-roadmaps-engagement-civil-society-introduction/feuilles-de-route-de-l%E2%80%99ue-par-pays>.
- Commission européenne (2016), « Effective development cooperation case studies », https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/effective-development-cooperation-case-studies-1-7-20161115_en.pdf.
- Commission européenne (2014a), « Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement », COM(2014) 263 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0263&qid=1400681732387&from=FR>.
- Commission européenne (2014b), « Rules on Participation in Procurement Procedures and Grants for the EU External Action Financial Instruments and European Development Fund », in *Procedures and practical guide (PRAG)*.
- Commission européenne (2013), « Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement », COM(2013) 280 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_fr_4.pdf.

Commission européenne (2012a), *Instructions for programming 11th European Development Fund (EDF) and Development Cooperation Instrument (DCI) 2014-2020*, https://ec.europa.eu/europeaid/node/14803_fr.

Commission européenne (2012b), « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures », COM(2012) 492 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM%3A2012%3A0492%3AFIN%3AEN%3APDF>.

Conseil de l'Union européenne (2017), « Le nouveau Consensus européen pour le développement : "Notre monde, notre dignité, notre avenir" », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2017/C 210/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&qid=1537526546402&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&qid=1537526546402&from=EN).

Conseil de l'Union européenne (2016), « Renforcement de la programmation conjointe : Conclusions du Conseil (12 mai 2016) », n° 8831/16, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8831-2016-INIT/fr/pdf>.

Conseil de l'Union européenne (2011), « Position commune de l'UE en vue du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide : Conclusions du Conseil », http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/126061.pdf.

Service européen pour l'action extérieure (2012), « [Instructions for the programming of the 11th European Development Fund \(EDF\) and the Development Cooperation Instrument: 2014-2020](#) », Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/14%2005%2011%20%20Progr%20%20Instructions%20%20Cover%20page%20clean.pdf>.

Autres sources

Custer, S. et al. (2018), *Listening to Leaders 2018: Is Development Cooperation Tuned-in or Tone-Deaf?* AidData at William & Mary, Williamsburg, VA.

Eurodad (2018), « Open letter to the EU on the use of ODA to support private investments in developing countries », Eurodad, Bruxelles, <http://www.eurodad.org/ODA-recommendations-ahead-of-MFF>.

EuropeAid (2018), « An update on the global state of play of joint programming », présentation PowerPoint, <https://europa.eu/capacity4dev/joint-programming/documents/global-state-play-joint-programming>.

Mitchell, A. (2013), « Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice », *OECD Development Co-operation Working Papers*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/OECD%20paper%20on%20resilience%20Dec%202013.pdf>.

OCDE (2018), *Rapport sur la coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr>.

OCDE (2016a), *Good Development Support in Fragile, At-Risk and Crisis Affected Contexts*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016b), *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2014), *Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2012a), « Pour un soutien international aux États en sortie de crise : Repenser les politiques, changer les pratiques », in *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264168565-fr>.
- OCDE (2012b), *Partenariat avec la société civile : 12 leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/12%20Lessons%20Partenariat%20FRE%20WEB.pdf>.
- OCDE (2011), *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>.
- OCDE (2009a), « [Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays](#) », Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), « Working Party on Aid Effectiveness », in *International Good Practice Principles for Country-led Division of Labour and Complementarity*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/43408412.pdf>.
- OCDE (2001), « [Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés](#) », 25 avril, modifiée pour la dernière fois le 21 juillet 2014, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2018), « 2018 Report on the DAC Untying Recommendation », [DCD/DAC\(2018\)12/REV2](#), Paris, [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf).
- OCDE/CAD (2014), « Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés – Projet de texte révisé », [DCD/DAC\(2014\)37/FINAL](#), Paris, <https://www.oecd.org/dac/Revised%20DAC%20Recommendation%20on%20Untying%20Official%20Development%20Assistance%20to%20the%20Least%20Developed.pdf>.
- OCDE/CAD (2012), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2012*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264201835-fr>.
- OCDE-PNUD (2016), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, pp. 154-155, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264277601-fr>.
- Olivié, I. et A. Pérez (2017), *Possible Impacts of Brexit on EU Development and Humanitarian Policies*, Direction générale des politiques externes, Parlement européen, Strasbourg, <http://dx.doi.org/10.2861/10248>.
- Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (2018), « [10 Pilot Countries Selected: Enhancing Effective Co-operation at the Country Level](#) », <http://effectivecooperation.org/2018/02/>.
- Publish What You Fund (2018), *The 2018 Aid Transparency Index (base de données)*, <http://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/>.

Webb, R., S. Koenig et Å. Thomasson (2016), *EU Funding Delivery Mechanisms: New Trends in EuropeAid Funding, and What They Mean for CSOs*, CONCORD Europe, Bruxelles, <https://library.concordeurope.org/record/1659/files/DEEEP-GUIDE-2016-001.pdf>.

Williams, G., A. Burke et C. Wille (2014), *Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/2014-10-30%20Approaches%20to%20Risk%20FINAL.pdf>.

Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage de l'Union européenne

Gestion axée sur les résultats de développement

Indicateur : Un système de gestion axée sur les résultats est en place

L'Union européenne a accompli des progrès considérables pour ce qui est d'instaurer des cadres complets de gestion axée sur les résultats. Dans le même temps, les systèmes des différentes institutions de l'Union européenne pourraient être consolidés et harmonisés, et un meilleur usage pourrait être fait des informations tirées de ces résultats, à des fins d'apprentissage, de programmation et de planification stratégique.

Un nouveau cadre global de gestion axée sur les résultats de développement

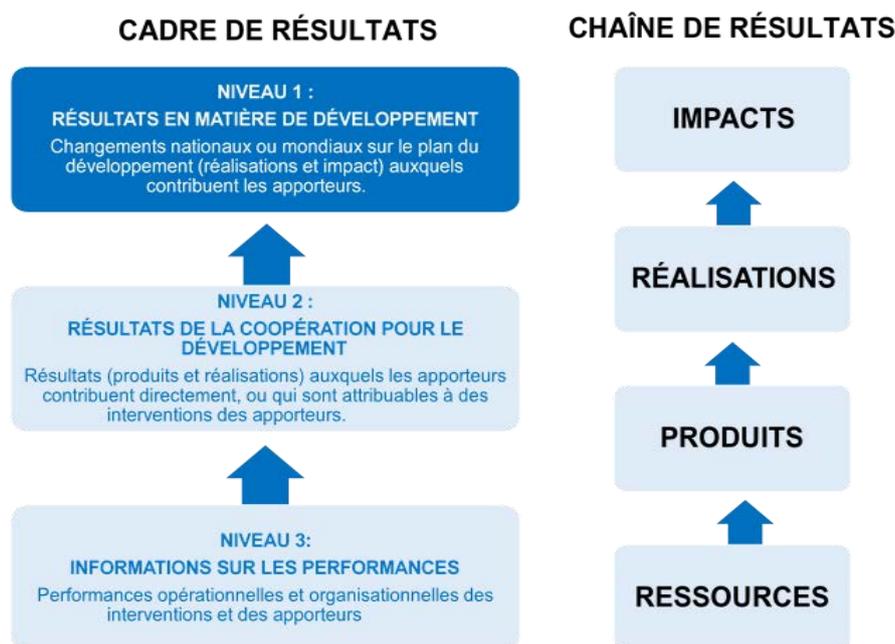
Ces trois dernières années, l'Union européenne a mis en place une approche globale des systèmes de gestion axée sur les résultats de développement, notamment en apportant un soutien solide à ses pays partenaires en développement afin de collecter de meilleures statistiques. En 2017, le nouveau Consensus européen pour le développement (Commission européenne, 2017) a engagé les acteurs et les États membres de l'Union européenne à aligner les cadres de résultats sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, utilisant en priorité les cadres de résultats nationaux et les indicateurs relatifs aux Objectifs de développement durable (ODD).

L'examen par les pairs réalisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2012 encourageait l'Union européenne à mettre davantage l'accent sur les résultats, notamment en se focalisant sur l'impact et en tirant des enseignements des informations recueillies pour améliorer les performances, sans se limiter à la redevabilité financière. Dans ce contexte, et dans le cadre de la mise en œuvre de son programme pour le changement (Commission européenne, 2011), l'Union européenne a réformé son approche basée sur les résultats en introduisant un nouveau cadre de résultats visant non seulement à améliorer le suivi et la notification, mais aussi la redevabilité, la transparence et la visibilité de la coopération de l'Union européenne à l'appui du développement.

Initialement mis en place par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) en 2015, le Cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale a ensuite été adopté par la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) pour les pays voisins de l'Union européenne. La Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) développe actuellement son propre cadre de résultats, qui fournira une vue d'ensemble de ses réalisations et de ses processus internes au regard des besoins humanitaires et des risques aux à l'échelle mondiale, régionale et nationale.

Le Cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale s'articule autour de trois niveaux, alignés sur les cadres de résultats de la Banque mondiale et des autres partenaires bilatéraux et multilatéraux (Graphique 6.1). Dans ce système, le niveau 1 présente les réalisations/l'impact en matière de développement au regard des ODD dans les pays partenaires (ex. un retard de croissance persistant) faisant l'objet d'interventions de la part de l'Union européenne et d'autres parties prenantes. Le niveau 2 couvre des produits et effets directs obtenus grâce à des interventions financées par l'Union européenne (ex. le nombre de kilomètres de lignes de transport d'électricité), définissant des indicateurs sur la base des critères des pays partenaires et lorsque possible, d'indicateurs également liés aux ODD employés par d'autres donateurs¹. Le niveau 3 porte sur la performance organisationnelle associée aux processus opérationnels de l'Union européenne (ex. le pourcentage de factures réglées sous 30 jours). Afin de faciliter la notification de résultats aux services centraux et sur le terrain (notamment par les partenaires) pour le Cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale, la Commission a mis en place un nouveau système de gestion de l'information opérationnelle en ligne, dénommé OPSYS. De surcroît, afin d'aider les délégations de l'Union européenne à renforcer la gestion axée sur les résultats, la Commission continue d'établir des contrats avec des experts pour le système de suivi axé sur les résultats, qui fournit une assistance pour (entre autres) résoudre les problèmes, fournir des intrants, suivre les produits et réalisations, et former à la gestion axée sur les résultats.

Graphique 6.1. Niveaux du cadre de résultats et chaîne de résultats



Source : Secrétariat du CAD.

La Banque européenne d'investissement (BEI) procède à la gestion axée sur les résultats de développement sur la base du Cadre de mesure des résultats (ReM) établi en 2012, lequel est harmonisé avec les cadres de résultats d'autres banques multilatérales de

développement. Le ReM se fonde sur trois piliers. Le premier est la cohérence avec le mandat de la BEI et les contributions aux priorités de développement fixées par l'Union européenne et aux objectifs de développement des pays partenaires. Le deuxième porte sur les résultats des interventions de la BEI qui contribuent aux ODD et influent sur les indicateurs convenus avec les pays partenaires (ex. nombre d'emplois créés). Le troisième est la valeur ajoutée financière lorsqu'il s'agit de combler une lacune du marché local au moyen d'une contribution financière déterminée en fonction des options disponibles aux conditions du marché.

Durant l'évaluation du projet, la BEI fixe des cibles pour les produits et réalisations attendus en fonction des objectifs. Durant la période de mise en œuvre, les projets sont notés au regard des trois piliers décrits ci-dessus. À l'achèvement du projet, les performances sont examinées immédiatement, puis trois ans plus tard (BEI, 2017). Le ReM intègre également différents thèmes, comme les questions de genre. Il serait utile pour la BEI de discuter et d'échanger sur ses travaux sur les résultats du développement avec des communautés de pratique plus vastes qui s'interrogent sur la manière d'améliorer les outils d'évaluation, afin de mesurer l'impact du financement mixte et d'autres initiatives du même ordre sur le développement.

L'Union européenne endosse un rôle de premier plan parmi les donateurs pour ce qui est de renforcer la capacité propre des pays à opérer une gestion axée sur les résultats fondée sur de meilleures statistiques. La Commission est le deuxième contributeur le plus important d'aide statistique parmi les membres du CAD, ainsi que le plus gros donneur pour les petits États insulaires en développement et les États fragiles. En collaboration avec Eurostat, elle fournit différents types d'appui à la statistique : systèmes statistiques nationaux ou régionaux (ex. le projet UE-ANASE de renforcement des capacités pour le suivi du processus d'intégration et des statistiques²) ; opérations à grande échelle, notamment recensement de la population ; et statistiques sectorielles dans le domaine de l'éducation, de la santé, etc. (PARIS21, 2017).

L'appui budgétaire de la Commission s'appuie sur un cadre de résultats différent

Les programmes d'appui budgétaire de l'Union européenne constituent un autre système fondé sur les résultats et les performances, puisque les fonds sont versés uniquement lorsque les cibles convenues (lesquelles sont alignées sur les priorités des politiques publiques des pays partenaires) sont atteintes. Concernant l'appui budgétaire général, les indicateurs portent habituellement sur la gestion macroéconomique (ex. part de la dette publique brute dans le produit intérieur brut [PIB]) ; la mobilisation des ressources intérieures (ex. part des recettes dans le PIB) ; la gestion des finances publiques (ex. Indice sur le budget ouvert) ; et la lutte contre la pauvreté (ex. nombre de personnes pauvres).

Les résultats de l'appui budgétaire sectoriel sont plus spécifiquement liés au domaine concerné. Ainsi, trois programmes d'appui budgétaire sectoriel en Bolivie sont axés sur l'eau et l'assainissement ; l'agriculture ; et la lutte contre le trafic de drogues, les indicateurs étant alignés sur les priorités nationales et sur les ODD. Ces indicateurs comprennent le pourcentage de la population raccordée au réseau d'assainissement (ODD 6.2) ; le degré de couverture nationale par des services judiciaires complets et gratuits (ODD 16.3) ; et la quantité de drogue saisie (ODD 16.4). Dans certains cas, les indicateurs convenus avec le gouvernement renvoyaient à des produits facilement réalisables plutôt qu'à des réalisations, pour faciliter le versement des fonds (annexe D). Après chaque versement au titre de l'appui budgétaire, la délégation de l'Union européenne

prépare un rapport succinct qu'elle soumet aux services centraux afin d'évaluer les résultats obtenus et de tirer des enseignements pour de futurs contrats. Toutefois, ces résultats étant propres à chaque pays, ils ne sont pas intégrés dans le Cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale, ni enregistrés dans OPSYS. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer comment les résultats des programmes d'appui budgétaire sont agrégés dans les services centraux et utilisés à des fins d'apprentissage et d'élaboration de la politique publique.

Les acteurs de l'Union européenne pourraient bâtir sur leurs acquis pour poursuivre la consolidation et l'harmonisation des cadres de résultats

Au niveau des pays, les acteurs de l'Union européenne ont accompli des progrès considérables sur le plan de la gestion axée sur les résultats au cours des dernières années. Ils ont mis en place des cadres de résultats adéquats, qui permettent de fixer plus facilement les cibles et prévoient des incitations pour atteindre celles-ci les cibles liées aux ODD et aux priorités nationales. Ce faisant, l'Union européenne suit une recommandation formulée dans l'examen par les pairs de l'Union européenne de 2012, à savoir relier les objectifs des activités avec les stratégies nationales, et procéder à un suivi régulier et utile aux délégations. En outre, les données recueillies à travers le monde par le biais d'OPSYs serviront aux fonctions de gestion et d'évaluation axées sur les résultats, tant au niveau centralisé que décentralisé.

Au niveau institutionnel, cependant, il n'est pas évident que toutes les informations recueillies au siège (notamment s'agissant des résultats de niveau 2 et des résultats de la BEI) contribuent à définir les résultats et tendances généraux, ou à en dégager des facteurs communs de réussite ou d'échec ; cette déconnexion avait déjà été observée lors de l'examen par les pairs de 2012. En particulier, tant que les réalisations de niveau 1 ne seront pas attribuées précisément, il sera impossible de déterminer au niveau institutionnel si les critères utilisés pour juger si les produits réalisés au niveau 2 sont satisfaisants ou non. Qui plus est, faute de références, il est difficile de déterminer les ressources disponibles sont utilisées à bon escient et de transposer les résultats dans l'élaboration de politiques concrètes.

Par conséquent, outre la notification à des fins de redevabilité et de communication, l'Union européenne pourrait faire un meilleur usage des informations sur les résultats dont elle dispose à des fins d'apprentissage, de programmation et de planification stratégique. Dans ce contexte, les acteurs de l'UE pourraient éventuellement tirer des enseignements de l'expérience des banques multilatérales de développement et d'autres membres du CAD pour étudier la possibilité de mettre en place un système permettant de mieux exploiter les informations obtenues sur les résultats (OCDE, 2017).

Par ailleurs, il y a lieu d'harmoniser les indicateurs et de consolider davantage les rapports afin d'améliorer la cohérence et d'alléger la charge administrative³. L'Union européenne pourrait tirer parti d'une approche globale de la gestion axée sur les résultats. Cela vaut pour les différents instruments utilisés par la DG DEVCO, la DG NEAR, la DG ECHO, la BEI et d'autres entités œuvrant à la coopération pour le développement, qui travaillent souvent dans les mêmes pays partenaires, sur les mêmes thématiques et dans les mêmes secteurs. Afin de se prémunir contre une approche trop rigide, l'Union européenne pourrait également veiller à ce que les modèles de gestion axée sur les résultats disposent d'une marge de flexibilité et d'adaptabilité, surtout dans les contextes fragiles. En finalisant l'architecture de son cadre de résultats institutionnel, l'Union européenne pourrait formuler

une analyse plus robuste et argumentée de la manière dont ses résultats et réalisations au niveau des pays sont alignés sur les ODD (OCDE, 2017).

Système d'évaluation

Indicateur : Le système d'évaluation est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation

L'Union européenne est en train d'affiner et de renforcer l'utilité de son système d'évaluation – fondé sur les critères du CAD – en définissant de nouvelles lignes directrices et en multipliant les évaluations conjointes. Parallèlement, il conviendrait d'étudier si une approche participative présente de réels avantages comparé à une approche indépendante de l'évaluation.

La Commission a établi de nouvelles lignes directrices sur l'évaluation, mais elle pourrait pousser plus loin l'examen des compromis entre indépendance et appropriation

En 2013, la Commission a instauré le principe « évaluer avant d'agir » pour son système d'évaluation général, y compris pour la coopération pour le développement (Commission européenne, 2013). Cette approche a été parachevée en 2014 et résumée dans « *Evaluation matters* » comme un ensemble de principes généraux régissant l'évaluation de la coopération opérée par l'Union européenne à l'appui du développement (Service européen pour l'action extérieure, 2014). L'année suivante, le Programme pour une meilleure réglementation a exposé des lignes directrices sur la fourniture d'éléments concrets pour éclairer le processus décisionnel⁴. À partir de ces lignes directrices, la DG DEVCO et la DG NEAR procèdent à des évaluations sur deux niveaux : évaluations stratégiques centralisées, menées par les services centraux ; et évaluations décentralisées, menées par les délégations. Elles s'appuient sur les critères du CAD en matière de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de soutenabilité.

Les évaluations centralisées suivent un plan glissant sur cinq ans, couvrant des évaluations géographiques de quatre ou cinq pays ou régions par an, et des évaluations thématiques sur des sujets tels que la résilience, la prévention des conflits, les migrations ou la gouvernance. Les évaluations géographiques sont sélectionnées en fonction de la couverture financière, de la régularité et de la distribution régionale, avec une attention particulière pour les pays fragiles ou touchés par un conflit. Le choix des évaluations thématiques est fondé sur de vastes consultations internes avec les directions thématiques et politiques. Le gros des évaluations est toutefois décentralisé et mené par des délégations ou des unités opérationnelles. Les évaluations portent aussi bien sur de petits projets que sur des dispositifs de grande envergure ; elles doivent comprendre des projets supérieurs à 5 millions EUR (euros) et représentant au moins 50 % du programme pluriannuel du pays ou de l'unité. Les provisions permettant de financer la réalisation de ces évaluations décentralisées sont intégrées dans le coût des programmes et projets. Jusqu'à récemment, les résultats de ces évaluations demeuraient cantonnés aux délégations, mais ils sont désormais placés sur la base de données IT Évaluation (EVAL)⁵, ce qui permet de les partager avec les services centraux et d'autres délégations. Il n'est pas possible de déterminer clairement comment ces évaluations décentralisées sont exploitées aux fins de l'apprentissage et de la programmation future.

Les unités d'évaluation respectives de la DG DEVCO et de la DG NEAR sont chargées de piloter les évaluations. Cela suppose d'opérer une coordination entre les États membres – et notamment, comme le stipulait l'examen par les pairs de 2012, d'encourager des évaluations conjointes des programmations conjointes. Les évaluations, qui sont généralement fondées sur les informations recueillies au niveau des résultats, sont soustraitées à des consultants indépendants ayant conclu un accord-cadre par le biais d'un marché public avec le siège ou la délégation. Afin de mener à bien cette tâche, la DG DEVCO dispose de sept gestionnaires d'évaluation au sein de son unité d'évaluation et d'un budget annuel d'environ 3.6 millions EUR. La DG NEAR, quant à elle, dispose de quatre gestionnaires et d'un budget annuel d'environ 2.0 millions EUR.

Afin d'aider les gestionnaires opérationnels à préparer, réaliser et diffuser les évaluations, un Réseau de correspondants en matière d'évaluation, composé d'environ 120 membres du personnel des services de la DG DEVCO et des délégations, a été mis en place en 2013. La DG NEAR a créé un réseau analogue en 2015, qui compte une cinquantaine de personnes dans les services centraux et dans les délégations de l'Union européenne.

À la DG DEVCO, lorsque les évaluations sont finalisées, elles sont soumises au Groupe interservices pour commentaires, aux responsables des unités d'évaluation pour approbation et au commissaire concerné pour avis de non-objection. Les recommandations sont adressées aux services thématiques, qui expriment alors leur accord, leur accord partiel ou leur désaccord, et proposent des mesures à prendre par l'encadrement. Un suivi de ces mesures est effectué un an plus tard et annoncé au Directeur général (Service européen pour l'action extérieure, 2014).

Au sein de la DG NEAR, les rapports finaux d'évaluation sont validés par le Groupe interservices concerné. Un Plan d'action de suivi est établi pour chaque évaluation ; il comprend la liste de recommandations – qui peuvent être acceptées, partiellement acceptées ou rejetées – ainsi que les actions à mettre en œuvre par les services de la Commission. Ce Plan d'action est approuvé par le Directeur général de la DG NEAR avant publication sur le site web de la DG NEAR ; sa mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi un an plus tard.

Le département « Évaluation des opérations » de la BEI procède à des évaluations indépendantes des activités de la Banque, principalement selon un axe thématique ou géographique (généralement par région ou sous-région). Les critères d'évaluation correspondent aux principes définis par le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement et adoptés par le Groupe de coopération pour l'évaluation⁶ des banques multilatérales de développement ; ils mettent l'accent sur les résultats opérationnels, la redevabilité et la transparence. Les rapports d'évaluation sont approuvés par le Conseil d'administration de la BEI plutôt que par la direction de la Banque, ce qui garantit l'indépendance des évaluations (BEI, 2015).

L'examen par les pairs réalisé par le CAD en 2012 exprimait des préoccupations quant à l'indépendance des évaluations de la Commission, parce qu'elles n'étaient pas soumises directement à la haute direction. Depuis, la Commission a adopté une approche plus participative associant le personnel à l'estimation des besoins en termes d'évaluation, à la définition des modalités, ainsi qu'à l'examen des recommandations, afin de maximiser l'intérêt et l'appropriation des évaluations. Bien qu'il n'existe aucune incitation formelle, le personnel est également encouragé user des conclusions des évaluations pour améliorer la programmation. En outre, le calendrier des évaluations est ajusté de manière à cadrer avec l'élaboration des stratégies nationales, rectifier les orientations et améliorer la prise de décisions en cours de projet.

Étant donné qu'un certain nombre d'autres membres du CAD (comme la Suède et les États-Unis) appliquent également une approche participative de l'évaluation, un partage d'expériences pourrait stimuler les progrès en la matière. Cela vaut particulièrement pour les arbitrages opérés dans le choix d'évaluations plus indépendantes par rapport aux avantages liés à une appropriation plus forte de la part des effectifs opérationnels. Certains donateurs ont ainsi élaboré des modèles hybrides garantissant l'absence de conflits d'intérêt ou exigeant l'intervention d'évaluateurs externes afin de limiter les partis pris et d'accroître le potentiel d'apprentissage fondé sur les évaluations.

Apprentissage institutionnel

Indicateur : Les évaluations et les systèmes de gestion des connaissances sont utilisés comme outils de gestion

Dans l'Union européenne, les évaluations servent de base à l'apprentissage. L'Union européenne dispose également de divers outils et plateformes destinés au partage des connaissances. Des efforts supplémentaires doivent cependant être déployés pour décloisonner les institutions européennes et influencer l'action publique.

Les mécanismes de partage des connaissances se sont multipliés, mais peu d'éléments permettent de déterminer comment l'apprentissage est utilisé

L'examen par les pairs réalisé par le CAD en 2012 a montré que les conclusions des évaluations par l'Union européenne étaient peu utilisées et peu partagées. En conséquence, l'Union européenne a redoublé d'efforts pour diffuser les résultats de l'évaluation, demandant aux gestionnaires d'évaluation de veiller à ce qu'une bonne traduction des connaissances soit disponible (ex. interprétation et relai des résultats de l'évaluation en fonction du public visé), et en intensifiant la coordination entre la DG DEVCO et le Service européen pour l'action extérieure afin de rehausser l'appropriation des résultats de l'évaluation.

Pour chaque évaluation, le gestionnaire prépare désormais systématiquement un plan de communication et de suivi. Les personnels opérationnels clés sont étroitement associés au processus, la logique étant qu'ils sont les mieux placés pour garantir que les recommandations seront mises en œuvre. Le plan de communication porte sur les publics visés (principaux utilisateurs et parties prenantes), les canaux utilisés (ex. courriels, diverses plateformes, médias sociaux et séminaires) et les formats de communication (ex. résumés, notes de gestion et vidéos). Afin de mieux sensibiliser le public aux conclusions, des séminaires publics sont organisés systématiquement à Bruxelles – où des représentants du Parlement européen et des États membres (à travers le Conseil) sont toujours invités – ainsi que dans les pays partenaires.

Outre les enseignements tirés des évaluations, la DG DEVCO a adopté en 2014 sa première Stratégie pour l'apprentissage et le développement des connaissances 2014-20, accompagnée d'un plan d'action. Les thématiques abordées comprennent l'alignement avec les ODD, les processus organisationnels et les applications informatiques (proposées au moyen de cours en ligne ou cours en groupe, et adaptés à des publics spécifiques). En outre, la Stratégie et le plan d'action introduisent plusieurs plateformes (Evaluation Network Group ; Learn4dev ; capacity4dev ; DEVCO Academy ; European Expert

Network on International Cooperation and Development ; et Network on Knowledge Management Correspondence).

Les agents sur le terrain, qui traitent des défis opérationnels au quotidien, n'utilisent pas nécessairement ces plateformes. Ils préfèrent et apprécient les opportunités d'apprentissage sous forme de séminaires tenus à Bruxelles sur des thématiques spécifiques, qui permettent aux délégations de mettre en commun leurs connaissances dans le domaine. La Commission est encouragée à recueillir des retours d'information des effectifs sur le terrain concernant les moyens les plus efficaces et rapides d'apprendre et de partager les connaissances.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour influencer l'action publique, défragmenter l'apprentissage et communiquer avec le public

En dehors de la DG DEVCO, les directions et institutions possèdent leur propre système de partage des connaissances et des enseignements, avec toutefois des niveaux d'exhaustivité et de visibilité différents. La DG ECHO dispose d'un système actif de gestion des connaissances, assorti d'un site web dédié aux partenaires, qui donne des liens vers différentes sessions de formation et outils d'apprentissage à distance pour les organisations non gouvernementales (ONG)⁷. Son Mécanisme de protection civile propose un programme de formation complet et une plateforme d'échange d'information, qui permet aux experts européens de s'informer sur les différents systèmes nationaux d'intervention d'urgence et de protection civile, ainsi que sur les moyens d'améliorer la coordination et l'évaluation des réactions en cas de catastrophe.

D'autres directions, comme la DG NEAR, diffusent des rapports sur le suivi et l'évaluation à des fins d'apprentissage interne, et organisent des séminaires sur les résultats et des discussions thématiques. La BEI partage les enseignements tirés des évaluations et propose au personnel et aux chercheurs des formations, des cours en ligne, des podcasts et des études. Toutefois, ni la DG NEAR ni la BEI n'ont encore établi de stratégie ou de cadre pour le partage des connaissances et l'apprentissage institutionnel en matière de coopération pour le développement.

De manière générale, la DG DEVCO en particulier s'est efforcée de promouvoir la gestion des connaissances et l'apprentissage, en mettant à profit les enseignements pour éclairer l'action publique et les programmes sur le terrain. Elle semble toutefois privilégier l'apprentissage sur les procédures opérationnelles que sur les facteurs propices aux réalisations et à l'impact. En outre, il n'est pas possible de déterminer la manière dont les enseignements tirés des projets et évaluations décentralisés sont systématiquement agrégés pour informer le personnel de l'organisation et les responsables politiques quant aux réussites et aux difficultés communes. Enfin, l'apprentissage reste fragmenté entre les différentes directions. Il manque une approche institutionnelle à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne. Des progrès pourraient donc être accomplis au niveau de l'analyse d'impact, de l'influence sur l'action publique et du regroupement des enseignements tirés entre les différents acteurs de l'Union européenne.

Des progrès pourraient également être réalisés grâce à une communication qui adapte les messages tirés du Cadre de résultats et des évaluations aux décideurs et aux publics ciblés, comme cela avait déjà été relevé dans l'examen par les pairs de 2012. En particulier, alors que les évaluations de la DG DEVCO sont placées sur la base de données ÉVAL aux fins d'une utilisation en interne, elles ne sont pas encore accessibles au grand public. Une culture de la gestion des connaissances plus axée sur la transparence – ce qui implique de communiquer avec le grand public – pourrait être envisagée. Afin d'améliorer la cohérence,

la communication, la redevabilité et la transparence, l'Union européenne pourrait se demander comment elle pourrait communiquer sur l'ensemble de sa coopération pour le développement, y compris par le biais de la BEI et d'autres composantes du système de coopération pour le développement de l'Union européenne.

Notes

¹ Les partenaires d'exécution ont désormais l'obligation contractuelle d'opérer un suivi de ces résultats et de les notifier sur la base de ce cadre.

² EU-ASEAN Capacity Building Project for Monitoring Integration Progress and Statistics (COMPASS).

³ L'Union européenne publie chaque année plusieurs rapports sur la gestion axée sur les résultats : le Rapport annuel sur la mise en œuvre des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure, qui intègre depuis 2017 les résultats s'appuyant sur le cadre de résultats de l'Union européenne pour le développement et la coopération internationale ; un rapport annuel sur l'appui budgétaire, établi conjointement par la DG DEVCO et la DG NEAR, qui donne une vue d'ensemble des opérations d'appui budgétaire ; le Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et leur mise en œuvre par la DG ECHO ; les rapports d'activité annuels établis respectivement par la DG DEVCO, la DG NEAR et la DG ECHO, détaillant les réalisations institutionnelles, la gestion, ainsi que les performances financières et en matière de ressources humaines ; le rapport annuel sur les opérations de la BEI à l'extérieur de l'Union européenne, fondé sur le Cadre de mesure des résultats de la Banque ; et des rapports sur la gestion de l'assistance extérieure et ses indicateurs de performance clés, produits chaque année par chaque délégation de l'Union européenne et qui donnent un aperçu de l'état d'avancement des projets de coopération pour le développement lancés par l'Union européenne.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_fr.htm.

⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/project-and-programme-evaluations_en.

⁶ <https://www.ecgnet.org/about-ecg>.

⁷ <http://dgecho-partners-helpdesk.eu/dl/start>.

Références

Sources officielles

- BEI (2018), *The EIB outside the European Union in 2017*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/country/eib_rem_annual_report_2017_en.pdf.
- BEI (2018a), *Rapport annuel 2017 sur les activités de la BEI en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique ainsi que dans les pays et territoires d'outre-mer*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/country/if_annual_report_2017_fr.pdf.
- BEI (2018b), « Évaluation des opérations – Des analyses approfondies pour améliorer l'efficacité de la BEI », site web, <http://www.eib.org/en/projects/evaluation/index.htm> (consulté le 23 juillet 2018).
- BEI (2017), *The Results Measurement (ReM) Framework Methodology*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/rem_framework_methodology_en.pdf.
- BEI (2015), *Rendre compte du passé et en tirer des leçons pour l'avenir : l'évaluation à la BEI*, Banque européenne d'investissement, Kirchberg, Luxembourg, http://www.eib.org/attachments/ev/operations_evaluation_fr.pdf.
- Commission européenne (2018a), « Rapport annuel sur la mise en œuvre, en 2016, des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure », COM(2018) 123 final, https://ec.europa.eu/europeaid/rapport-annuel-2017-sur-la-mise-en-oeuvre-en-2016-des-instruments-de-lunion-europeenne-pour-le_fr.
- Commission européenne (2018b), Mesurer les résultats (site web), Direction générale de la coopération internationale et du développement, https://ec.europa.eu/europeaid/cadre-de-resultats-de-la-dg-devco_fr (consulté le 23 juillet 2018).
- Commission européenne (2018c), « Budget Support: Trends and Results 2017 », https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/budget-support-trends-results-2017_en.pdf.
- Commission européenne (2018d), Capacity4development (site web), <https://europa.eu/capacity4dev/> (consulté le 23 juillet 2018).
- Commission européenne (2017a), Budget focused on results (site web), http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm (consulté le 23 juillet 2018).
- Commission européenne (2017b), L'expérience de la DG DEVCO en matière d'évaluation (site web), Direction générale de la coopération internationale et du développement, https://ec.europa.eu/europeaid/l'experience-de-la-dg-devco-en-matiere-devaluation_fr (consulté le 23 juillet 2018).
- Commission européenne (2017c), *Results Report 2015: EU International Cooperation and Development – First report on selected results, July 2013-June 2014*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-results-report_2013-2014_en.pdf.
- Commission européenne (2017d), *NEAR Strategic Evaluation Plan 2018-2022*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_multinannual_strategic_evaluation_plan_2018-2022_01122017.pdf.
- Commission européenne (2017e), Rapports annuels (site web), ECHO, http://ec.europa.eu/echo/who/accountability/annual-reports_fr (consulté le 23 juillet 2018).

- Commission européenne (2016a), Monitoring and evaluation (site web), Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en (consulté le 23 juillet 2018).
- Commission européenne (2016b), « Le nouveau Consensus européen pour le développement : “Notre monde, notre dignité, notre avenir” », *Journal officiel de l'Union européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2017:210:TOC>.
- Commission européenne (2015a), « Better regulation guidelines », *Commission Staff Working Document*, SWD(2015) 111 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.
- Commission européenne (2015b), « Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework », *Commission Staff Working Document*, SWD(2015) 80 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-2015-80-f1-staff-working-paper-v3-p1-805238_en_0.pdf.
- Commission européenne (2015c), « Préparatifs en vue du Sommet humanitaire mondial : un partenariat mondial pour une action humanitaire fondée sur des principes et efficace », COM(2015) 419 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0419&from=EN>.
- Commission européenne (2014), *Learning and Knowledge Development Strategy (LKDS) 2014-2020*, <https://europa.eu/capacity4dev/km-ks/blog/learning-and-knowledge-development-strategy-europeaid>.
- Commission européenne (2013), « Renforcer les fondements de la réglementation intelligente – Améliorer l'évaluation », COM(2013) 686 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_fr.pdf.
- Commission européenne (2011), « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM(2011) 637 final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-agenda-for-change-2006_fr.pdf.
- ONU-Commission européenne (2015), *Operational conclusions of the 11th annual meeting of the Working Group (Financial and Administrative Framework)*, Organisation des Nations Unies et Commission européenne, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/op-conclusions-11th-meeting-wg-fafa_en.pdf.
- Service européen pour l'action extérieure (2014), *Evaluation Matters – The Evaluation Policy for European Union Development Cooperation*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-matters_en_0.pdf.

Autres sources

- OCDE (2017), « Strengthening the results chain: Synthesis of case studies of results-based management by providers », *Documents d'orientation de l'OCDE sur le développement*, n° 7, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-strengthening-results-chain-discussion-paper.pdf>.
- PARIS21 (2017), *PRESS 2017: Partner Report on Support to Statistics*, http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017_web2.pdf.

Chapitre 7. L'aide humanitaire de l'Union européenne

Cadre stratégique

Indicateur : Des stratégies et des directives politiques claires concernant la résilience, la réaction et le redressement

L'Union européenne a été capable de réagir à un nombre croissant de crises complexes avec pragmatisme et souplesse. Elle a su s'adapter aux crises prolongées comme aux crises soudaines. Forte de son solide leadership politique et d'une expertise approfondie, y compris sur le terrain, elle agit sur les politiques et pratiques humanitaires bien au-delà de ses acteurs et de ses États membres. Cependant, comme les instruments humanitaires de nombreux membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), les instruments de l'Union européenne sont également axés sur des problématiques et des causes profondes qui pourraient être plus efficacement traitées au moyen de fonds structurels. La Direction générale de la Coopération internationale et développement international (DG DEVCO) et le Service européen pour l'action extérieure pourraient s'appuyer davantage sur les mécanismes de la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européenne (DG ECHO) pour accélérer les versements et donner plus de flexibilité aux instruments de développement à même de produire avec efficacité des solutions durables aux facteurs de crise, au lieu d'appliquer l'instrument humanitaire de la DG ECHO sur des périodes prolongées.

L'Union européenne contribue à définir l'agenda humanitaire mondial

À l'issue d'un examen effectué dix ans après le lancement du Consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007 (Conseil de l'Union européenne, 2007), la DG ECHO a estimé que celui-ci constituait toujours un cadre pertinent pour guider l'action humanitaire. Par conséquent, il n'est pas prévu de formuler un nouveau consensus humanitaire pour accompagner le nouveau Consensus européen pour le développement (Conseil de l'Union européenne, 2017). L'aide humanitaire de l'Union européenne évolue selon la nature des crises. L'Union européenne est un donneur majeur qui évalue l'impact de son action et adapte ses politiques en fonction des besoins ; son rôle de premier plan dans l'aide humanitaire reste incontesté.

À titre d'exemple, la DG ECHO expérimente depuis plusieurs années l'utilisation en situation humanitaire de versements d'espèces non assortis de conditions. Elle soutient en outre des projets de recherche et des projets pilotes en vue de contribuer à la formulation d'une politique et d'un ensemble de principes spécifiques pour guider de nouveaux travaux (Commission européenne, 2015a, 2013a). Du fait de la forte présence de la DG ECHO, le versement d'aide en espèces devient peu à peu une composante standard de l'action

humanitaire. Une campagne semblable avait été engagée lors du lancement par l'Union européenne d'une initiative visant à financer l'éducation en situation d'urgence, à la suite de laquelle ce domaine est devenu un volet humanitaire à part entière, à une époque où la plupart des donateurs (y compris l'Union européenne) hésitaient à s'engager dans des interventions éducatives dans le cadre de leur action en situation d'urgence. À cet égard, la coprésidence par la DG ECHO du Groupe sur les principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire (« Good Humanitarian Donorship Initiative ») en 2018-19 offre l'occasion de consolider la place primordiale qu'occupe l'Union européenne dans le secteur, tout en aidant les autres prestataires d'aide humanitaire à adapter leurs politiques à l'évolution des contextes de crise (Good Humanitarian Donorship, 2018).

Plus de cohérence entre aide humanitaire et aide au développement

Depuis l'examen par les pairs réalisé par le CAD en 2012, la DG ECHO est intervenue dans de nombreuses crises, mais a été en mesure de se dégager de quelques-unes d'entre elles. La durée et la complexité des crises humanitaires représentent aujourd'hui l'un des principaux défis pour l'Union européenne et appellent une nouvelle approche de la programmation de l'aide à long terme aux populations touchées. Dans ce contexte, le programme de résilience (Commission européenne, 2017a, 2013b) offre un cadre général pour favoriser la cohérence entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement. De plus, l'interaction de la DG ECHO, de la DG DEVCO et du Service européen pour l'action extérieure est désormais pratique courante. Comme l'équipe d'examen a pu le constater au Mali (annexe D), l'Union européenne s'attache à concevoir de manière pragmatique des programmes complémentaires. Toutefois, il serait possible de faire davantage sur le terrain si la DG DEVCO était dotée de mécanismes plus rapides pour exécuter les programmes visant à agir sur les facteurs de crise dans des situations qui évoluent rapidement.

Dans nombre de situations de crise prolongée, la différence entre aide humanitaire et aide au développement ne tient pas à la nature des activités, mais à leur source de financement. Dans ce contexte, la DG ECHO finance parfois la prestation de services de base qui pourraient techniquement être financés par des crédits de développement. Cela peut avoir comme conséquence de prolonger artificiellement le caractère humanitaire de l'aide, et d'empêcher les partenaires sur le terrain dotés d'une expertise double en développement et en aide d'urgence de s'orienter plus tôt vers des programmes à long terme. La DG DEVCO peut fournir une aide précoce en complément d'interventions humanitaires, comme elle l'a fait dans certains pays, par exemple en Afghanistan. Ce sont là de bonnes pratiques qui pourraient être plus systématiques¹.

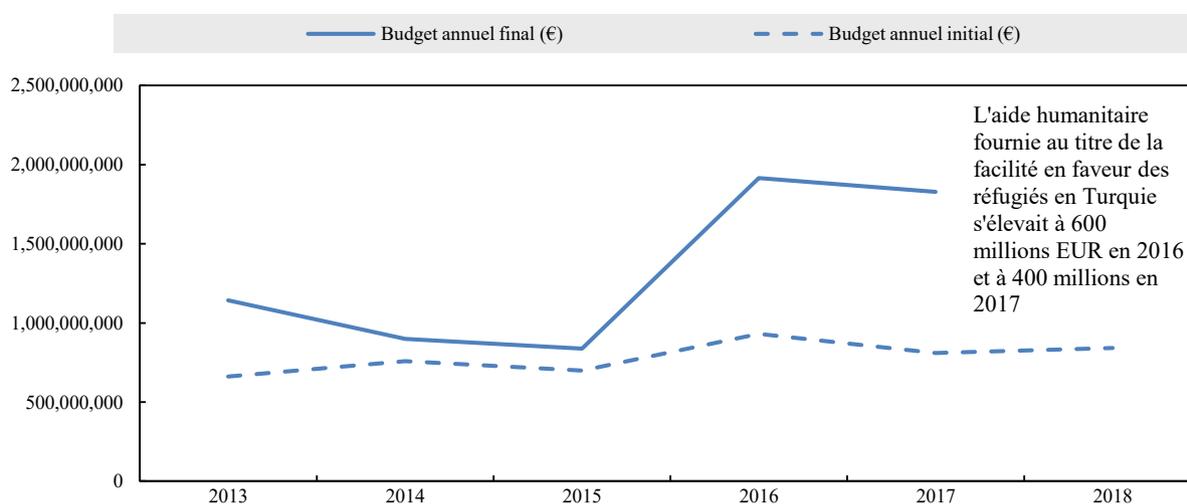
La Stratégie globale de l'Union européenne et son approche intégrée des conflits et des crises établit de façon explicite le lien entre les politiques en matière d'aide humanitaire, de développement, de migrations, d'échanges, d'investissement, d'infrastructures, d'éducation, de santé et de recherche (Service européen pour l'action extérieure, 2016). Selon l'Agenda européen en matière de migration, l'aide humanitaire est l'un des instruments permettant de traiter les causes profondes des migrations en réduisant les incitations à migrer (Commission européenne, 2015b). Cela implique que les solutions à court terme, comme l'aide humanitaire, ont une incidence sur les causes profondes des crises et des inégalités, bien que cela ne soit pas corroboré par des données concrètes (OCDE, 2017). En fait, dans certaines circonstances, une aide humanitaire prolongée peut retarder l'engagement politique et le déploiement d'une coopération pour le développement à long terme visant à traiter les causes profondes. Dans l'ensemble, il ressort clairement des documents d'orientation de l'Union européenne que l'aide humanitaire est un

instrument de réaction aux crises et qu'elle doit compléter – et non remplacer – les actions visant à maîtriser les principaux facteurs à l'origine d'une crise.

Le budget humanitaire de l'Union européenne est en hausse

La DG ECHO étant de plus en plus sollicitée, son budget global augmente et s'appuie sur des sources variées. Les activités de la DG ECHO sont financées par un budget annuel adopté à la fin de l'exercice précédent. Comme les besoins humanitaires dépassent souvent les crédits budgétaires annuels initiaux, la DG ECHO a accès à des ressources complémentaires importantes (Graphique 7.1). Indépendamment de sa propre réserve opérationnelle, qui représente 15 % de son budget annuel initial, elle tire des ressources complémentaires de la réserve d'aide d'urgence hors budget de l'Union européenne, sous réserve de l'approbation des autorités budgétaires de l'Union. Le Fonds européen de développement (FED)² et les recettes externes affectées³ complètent aussi régulièrement le budget de la DG ECHO. Par ailleurs, malgré la multiplication des crises humanitaires depuis l'examen de 2012, notamment au Moyen-Orient, les structures de la DG ECHO ne se sont pas sensiblement accrues au cours de cette période. C'est là le signe d'une saine gestion, qui permettra d'absorber une réduction éventuelle de budget lorsque les besoins humanitaires résultant de la crise syrienne s'estomperont.

Graphique 7.1. Évolution du budget annuel de la DG ECHO (en euros)



Note : En juin 2018, la DG ECHO n'avait pas reçu de fonds complémentaires pour 2018.

Source : DG ECHO, base de données sur les décisions de financement, http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips_fr.

Efficacité de la conception des programmes

Indicateur : Les programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance

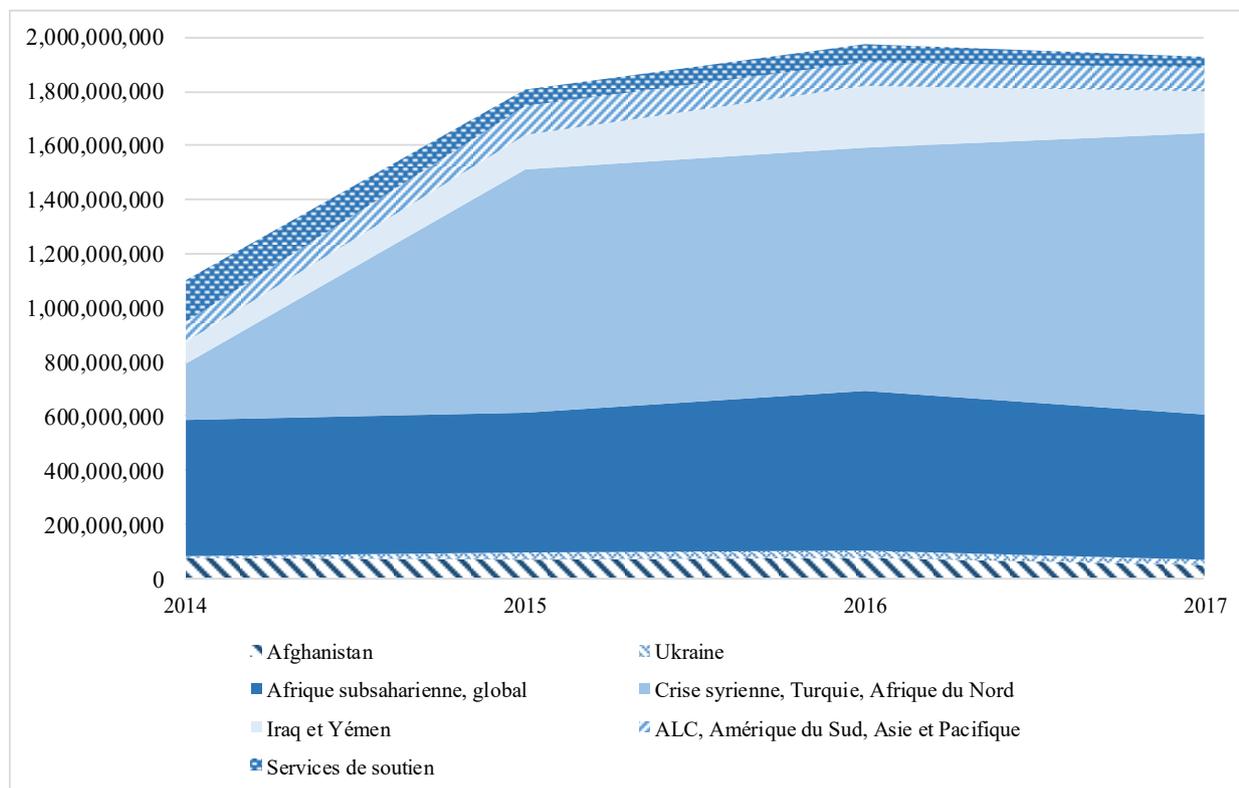
Dans le cadre des priorités politiques de l'Union européenne, la DG ECHO alloue les fonds en fonction d'une évaluation des besoins. De plus en plus sollicitée, elle doit être attentive au rapport coût-efficacité de son aide. Le « Grand compromis » (Grand Bargain) concourt à l'efficacité globale de l'aide humanitaire, mais sa mise en œuvre demeure compliquée, surtout dans l'aide aux acteurs locaux. De plus, l'Union européenne pourrait en faire davantage pour déployer ses instruments d'aide à long terme plus précocement dans le cycle de crise, dans le but d'utiliser l'aide au développement lorsque c'est possible et l'aide humanitaire uniquement lorsqu'elle s'avère nécessaire.

L'insuffisance des ressources face au nombre de crises impose des choix difficiles

La plupart des donateurs consacrent relativement plus de fonds à certaines crises qu'à d'autres en raison d'engagements politiques ou de priorités de l'action publique. L'Union européenne ne fait pas exception. Lorsque les besoins excèdent le budget disponible, le choix des crises ou du thème auxquels accorder la priorité relève de la décision politique. En raison de leur ampleur et de leur impact direct sur les pays de l'Union européenne, les crises syriennes et les programmes connexes concernant les migrants absorbent aujourd'hui la plus grande part du budget global de la DG ECHO (Graphique 7.2). Bien que l'essentiel de ces fonds provienne de ressources budgétaires complémentaires, le secteur humanitaire s'inquiète de plus en plus de ce qui apparaît comme une politisation de l'aide humanitaire. La DG ECHO répartit son budget annuel global dans des Plans de mise en œuvre humanitaire portant sur des crises spécifiques ou des instruments thématiques. Les décisions de la DG ECHO en matière de répartition des crédits budgétaires se fondent sur la prise en compte attentive des priorités politiques ; une analyse objective des données et des risques, notamment dans le cadre de l'initiative INFORM⁴ ; et l'estimation des besoins établie par les équipes de terrain. Pour une organisation aussi importante que l'Union européenne, c'est un système aussi en prise que possible avec les besoins. Le maintien d'un juste équilibre entre ces trois principaux déterminants revêt donc une importance primordiale, à la fois pour la crédibilité de la DG ECHO et pour sa capacité à démontrer que son action produit un impact à la mesure de son mandat.

Une fois fixées les priorités géographiques et financières, la DG ECHO répartit les crédits humanitaires au sein de chaque Plan de mise en œuvre humanitaire. Elle élabore ses programmes en se fondant uniquement sur l'analyse des données concrètes et des besoins, et en s'appuyant sur des profils de crise intégrés et des évaluations sur le terrain. La DG ECHO consacre également environ 15 % de son budget aux « crises oubliées » qui ne bénéficient pas d'une aide internationale suffisante, voire ne bénéficient d'aucune aide⁵. Elle renforce ainsi son rôle mondial de premier plan en attirant l'attention sur des crises délaissées par les médias.

Graphique 7.2. Évolution de la répartition des crédits budgétaires de la DG ECHO (en euros)



Source : DG ECHO, site web sur les décisions de financement, http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips_fr.

Le « Grand compromis » peut aider à accroître l'efficacité du système humanitaire de l'Union européenne, mais des difficultés persistent

Le budget humanitaire de l'Union européenne étant limité, l'un des principaux moyens dont dispose la DG ECHO pour répondre à l'augmentation des besoins humanitaires consiste à améliorer l'efficacité de son action par rapport aux coûts. Dans cette optique, la DG adhère sans réserve au Grand compromis (Programme d'action pour l'humanité, 2016). Les dix premiers volets du Grand compromis portent sur des aspects fondamentaux dans l'élaboration des programmes humanitaires, dont certains (comme le recours au versement d'aide en espèces) figurent déjà parmi les priorités de la DG ECHO⁶. Toutefois, alors que la DG ECHO recherche toujours la formule la plus efficace pour acheminer l'aide dans les limites de ses possibilités, tous les engagements prévus dans le Grand compromis ne cadrent pas avec les limites actuelles. Par exemple, si la DG ECHO reconnaît la pertinence du financement humanitaire pluriannuel pour faire face aux crises prolongées, elle ne cache pas que le fait de bloquer des fonds pour renforcer le financement pluriannuel réduit la capacité à financer de nouvelles actions d'urgence au cours d'un exercice donné. En pareille situation, la mise en œuvre du Grand compromis permet à l'Union européenne de mieux définir les rôles et la valeur ajoutée de la DG DEVCO et de la DG ECHO pour ce qui concerne le financement des programmes pluriannuels. La localisation de l'aide demeure aussi un problème en raison de contraintes législatives qui limitent le financement de l'aide aux partenaires basés sur le territoire de l'Union européenne. La DG ECHO,

toutefois, aide les acteurs locaux par l'intermédiaire de ses partenaires d'exécution et ce, même sur une grande échelle, comme pour l'aide qu'elle apporte au Croissant-Rouge turc.

Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments de l'aide

Indicateur : Les modalités d'acheminement de l'aide et les partenariats aident à fournir une aide de qualité

L'aide humanitaire de l'Union européenne est adaptée au but recherché. Grâce à son socle de partenaires diversifié et à ses accords-cadres de partenariat, la DG ECHO peut sélectionner le meilleur partenaire pour acheminer l'aide dans chaque contexte. Elle gère les mécanismes d'intervention rapide et l'aide humanitaire de l'Union européenne dans des crises de plus en plus complexes. Il reste toutefois des problèmes à résoudre. Même si l'affectation des fonds peut être décidée rapidement, l'Union peine encore à trouver le juste équilibre entre redevabilité et flexibilité. Les processus administratifs demeurent également un sujet de préoccupation majeur pour les organisations non gouvernementales (ONG).

Une évaluation récente confirme que la DG ECHO obtient de bons résultats dans l'acheminement de son aide

Une évaluation complète de l'aide humanitaire de l'Union européenne entre 2012 et 2016 (International Classification of Functioning, Disability and Health [ICF], 2018a), qui passe en revue tous les aspects des politiques, programmes, partenariats et gestion axée sur les résultats de la DG ECHO et aboutit à des conclusions positives, assorties d'une série de recommandations (Encadré 7.1).

Encadré 7.1. Une évaluation complète de l'aide humanitaire de l'Union européenne, 2012-16

L'évaluation indépendante et approfondie de l'aide humanitaire de l'Union européenne a examiné l'efficacité de la DG ECHO pendant la période 2012-16. Les conclusions de cet examen par les pairs reflètent essentiellement ses cinq recommandations :

- La DG ECHO devrait mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle et, lorsque possible, une programmation et un financement pluriannuels.
- La DG ECHO devrait réexaminer son approche en matière de partenariats.
- La DG ECHO devrait renforcer son approche axée sur la durabilité en insistant sur la résilience et la coopération.
- L'Union européenne devrait communiquer de façon plus dynamique et explicite sur les contraintes liées à la programmation stratégique et aux décisions de financement afin d'informer son personnel, ses partenaires-cadres et les parties prenantes externes.
- La DG ECHO devrait adapter ses systèmes de gestion et de suivi pour permettre de mieux analyser l'efficacité et le rendement de ses actions.

Sources : ICF (2018a, 2018b).

Le dispositif de protection civile de l'Union européenne évolue pour relever des défis de plus grande ampleur

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne relève d'une compétence d'appui, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un système par lequel elle soutient, coordonne et complète l'action des États membres⁷. Ce mécanisme repose sur la solidarité entre les États participants, qui peuvent s'assister mutuellement ou assister des pays tiers en mettant à disposition leurs ressources et leurs compétences. Le système, qui s'est renforcé au fil des années, est efficace ; il a abouti en 2013 à la création du Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), lequel coordonne également la réponse des États membres de l'Union européenne en cas de catastrophe à l'étranger. Cela favorise la complémentarité entre les deux cultures des services de la protection civile et de l'aide humanitaire lorsqu'elles interviennent conjointement avec des moyens mutualisés dans une zone de catastrophe. Le système d'intervention d'urgence de l'Union européenne s'adapte aux nouvelles crises, comme l'illustre la création du Corps médical européen après la crise du virus Ébola en 2014 en Afrique de l'Ouest. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne atteint toutefois ses limites, car il doit réagir à des crises de plus en plus nombreuses et simultanées. Pour relever ces nouveaux défis, la Commission européenne propose de créer un nouveau mécanisme – rescEU⁸ – qui a pour but de renforcer les capacités de protection civile en créant une réserve de ressources gérée par l'Union européenne. Le nouveau mécanisme proposé sera principalement axé sur la prévention des catastrophes et la planification préalable⁹.

L'expérience de la DG ECHO en gestion de partenariats dans des situations de crise pourrait être utile à la DG DEVCO

Sauf en ce qui concerne les services aériens humanitaires, la DG ECHO achemine son aide humanitaire par l'entremise de partenaires. Elle a ainsi développé un réseau dense et solide d'ONG humanitaires de l'Union européenne, qui exercent leurs activités suivant un accord-cadre de partenariat renouvelé régulièrement¹⁰ (Commission européenne, 2014). D'autres dispositifs dédiés régissent les relations avec les institutions des Nations Unies et d'autres organisations internationales. La formule de l'accord-cadre de partenariat permet aux partenaires humanitaires de s'acquitter des formalités administratives du processus contractuel une seule fois pour la période couverte par l'accord-cadre de partenariat et de se concentrer sur les exigences opérationnelles lorsqu'il est proposé de financer un projet. Pour de nombreuses ONG humanitaires, il est très important de conclure un accord-cadre de partenariat avec la DG ECHO, non seulement pour remplir l'objectif premier d'accéder à ses crédits, mais aussi parce qu'un accord-cadre de partenariat accroît leur crédibilité auprès des autres donateurs. Si la DG DEVCO veut intervenir plus rapidement dans des situations de crise prolongée, elle pourrait envisager de recourir au réservoir de partenaires de la DG ECHO et élargir les modalités de son cadre de partenariat en conséquence.

La DG ECHO n'a pas encore trouvé un juste équilibre entre redevabilité et flexibilité

Les exigences administratives complexes et contraignantes de l'Union européenne sont sujettes à controverse pour les partenaires de la DG ECHO. Le système d'accord-cadre de partenariat prend en charge une bonne part de l'administration des contrats pour les ONG, mais l'obligation de remplir de longs formulaires reste une préoccupation majeure des partenaires humanitaires de l'Union européenne. Le formulaire unique actuel qui suit le déroulement du projet se compose de 13 chapitres et existe en 3 versions différentes, selon que le projet en question est défini comme étant de nature urgente, complémentaire ou non urgente (Commission européenne, 2017b). L'introduction de la soumission électronique des rapports a rationalisé le processus, mais la DG ECHO est souvent encore considérée comme l'un des donateurs humanitaires les plus exigeants. Des procédures contraignantes peuvent favoriser les partenaires de taille importante dotés de ressources importantes et capables de supporter la charge déclarative en préfinançant des activités sans compromettre leurs opérations. Bien que pas moins de 213 ONG participent à l'accord-cadre de partenariat actuel¹¹, la DG ECHO attribue l'essentiel du financement aux institutions des Nations Unies, à d'autres organisations internationales et à quelques grandes ONG¹². La DG ECHO peut prendre des décisions de financement en quelques heures dans des situations d'urgence, mais le traitement du contrat et des versements afférents peut s'étaler sur des mois dans des situations non urgentes (CARE, 2017). La DG ECHO admet que le poids des procédures alourdit les coûts de gestion, mais elle ne prend pas de mesures pour alléger le fardeau. Elle a au contraire indiqué à l'équipe d'examen son intention d'ajouter de nouvelles exigences déclaratives, notamment concernant l'exploitation sexuelle, dans le prochain accord-cadre de partenariat avec ses ONG partenaires.

Les fonds fiduciaires favorisent la cohérence lorsque leurs objectifs coïncident avec les besoins des pays

L'Union européenne a montré qu'elle pouvait réagir promptement à des crises imprévues en créant de nouveaux instruments qui redessinent son dispositif global de réaction aux crises. Cela ouvre des possibilités pour imbriquer plus étroitement tous les instruments de

l'Union européenne en situation de crise. De nouveaux mécanismes tels que les fonds fiduciaires de l'Union européenne peuvent renforcer la cohérence lorsque leurs objectifs sont judicieusement définis. En Colombie, par exemple, le nouveau Fonds fiduciaire de l'Union européenne finance la mise en œuvre de l'accord de paix (Commission européenne, 2016). Alors que les besoins humanitaires s'accroissent sous l'effet des activités de nouveaux acteurs armés, la DG ECHO accroît également son niveau de financement pour fournir une aide humanitaire en faveur des victimes. C'est là un bon exemple d'intervention pragmatique et cohérente de l'Union européenne dans une crise complexe. Signe de sa pleine adhésion à la stratégie globale de l'Union européenne, la DG ECHO a commencé à participer aux fonds fiduciaires de l'Union européenne. Toutefois, sur le plan opérationnel, la valeur ajoutée de la participation à un mécanisme de l'Union européenne qui est moins flexible que celui de la DG ECHO et n'est pas conçu comme un instrument humanitaire n'est pas claire. Étant donné que la DG ECHO coordonne de plus en plus ses interventions dans le cadre du portefeuille des relations extérieures (Relex), il importe de préserver et de défendre l'alignement des objectifs de tels fonds sur les priorités de développement des pays partenaires.

Des mécanismes de réaction rapide pourraient contribuer à simplifier les procédures globales

La DG ECHO a regroupé ses instruments de réponse rapide les plus réactifs au sein du Module d'aide d'urgence de l'Union européenne, qui comprend quatre mécanismes de financement axés sur les épidémies ; les interventions de faible ampleur ; les crises de grande ampleur nécessitant une réaction de toute urgence¹³ ; et le financement du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes¹⁴ de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La création de ces instruments repose sur l'hypothèse selon laquelle le processus contractuel devrait s'accélérer dans certaines situations d'urgence. Cependant, la création de nouveaux guichets de financement d'urgence pour différents types de catastrophes peut aussi faire apparaître de nouveaux cloisonnements, sans contribuer clairement à l'efficacité de l'aide. Les mécanismes d'urgence sont assortis d'une charge administrative plus légère pour les partenaires, ce qui pourrait être le point de départ d'une rationalisation générale des procédures de la DG ECHO.

Adéquation de l'organisation avec le but recherché

Indicateur : Les systèmes, les structures, les processus et les individus conjuguent leur action avec efficacité et efficience

La DG ECHO a le double mandat d'être présente dans les crises prolongées qui nécessitent la coordination de différents acteurs et d'intervenir lors de crises soudaines. Comme les deux types de crises deviennent de plus en plus complexes, la DG ECHO s'adapte aux nouveaux défis et renforce son rôle de coordination. Elle ne s'engage auprès des acteurs militaires de l'Union européenne et du Service européen pour l'action extérieure, tandis que son dispositif de protection civile se prépare à affronter des défis de plus grande ampleur.

Les mandats associant du personnel civil et militaire sont clairs et bien compris

L'approche intégrée de l'Union européenne face aux crises associe un personnel civil et de sécurité, qui intervient dans des zones de crise dans le cadre de missions menées au titre de la Politique de sécurité et de défense commune. À ce jour, l'Union européenne a mené 35 missions de différents types et dans différents contextes de crise¹⁵. Comme l'équipe d'examen l'a observé au Mali (annexe D), la répartition des tâches est claire et le mandat de chacun des acteurs est bien compris, ce qui concourt à l'efficacité et à une relative transparence des relations entre civils et militaires au sein du système de l'Union européenne.

Une coordination renforcée avec les donateurs de l'Union européenne

Le forum des États membres de l'Union européenne, le Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), demeure la principale instance de coordination de l'action humanitaire au niveau de l'Union européenne. Les États membres apprécient la réunion mensuelle du Conseil, qui est devenue indispensable aux États membres dont la capacité à suivre l'évolution des crises est limitée. Le COHAFA est essentiellement une plateforme d'échange d'informations et de coordination des politiques. Chaque nouvelle crise majeure renforce le rôle de coordination opérationnelle de la DG ECHO en situation de crise et conforte son rôle central. Ainsi, au cours de la crise de la fièvre Ébola en Afrique de l'Ouest en 2014, l'Union européenne a mis en place un mécanisme de coordination de crise qui comprenait la désignation d'un commissaire de l'Union européenne chargé de l'aide humanitaire et de la réaction à la crise pour coordonner la lutte contre le virus Ébola, et la tenue de réunions quotidiennes d'un groupe de travail « spécial Ébola » pendant la crise. Plus récemment, la DG ECHO a reproduit le modèle de réunions semestrielles des directeurs instauré par la DG DEVCO, en mettant en place un dispositif similaire pour le secteur humanitaire. Bien que largement informels, ces dispositifs ont permis d'enrichir le socle de connaissances et favorisé un esprit de réseau entre tous les États membres de l'Union européenne.

Résultats, apprentissage et redevabilité

Indicateur : Les résultats sont mesurés et communiqués, et des enseignements en sont tirés

Le réseau humanitaire de l'Union européenne est l'une des principales ressources de l'Union pour suivre les projets et évaluer la pertinence et l'efficacité des programmes humanitaires. À terme, les renseignements recueillis par ce réseau pourraient bénéficier plus directement au bénéfice aux États membres de l'Union européenne. La DG ECHO se sert de tous les moyens à sa disposition pour communiquer sur la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne à ses partenaires de l'aide humanitaire. Cependant, il lui faudra tirer les enseignements de la crise migratoire pour coordonner avec davantage d'efficacité la communication sur la réaction globale à la crise, surtout lorsqu'elle porte sur l'Union européenne dans son ensemble.

Le réseau de la DG ECHO sur le terrain pourrait servir l'action globale de l'Union européenne dans les crises humanitaires

La DG ECHO ne déploie pas moins de 465 intervenants nationaux et internationaux sur le terrain dans les zones de crise et dans 7 bureaux régionaux à travers le monde¹⁶. Le coût du réseau de terrain ne représentait que 2.9 % du budget humanitaire global en 2016 (ICF, 2018b). Cela représente un bon rapport coûts-résultats, car cette présence sur le terrain permet de procéder à des évaluations immédiates qui peuvent déclencher une action face à n'importe quelle crise dans le monde. Dans les pays touchés, et sous la coordination du chef de la délégation de l'Union européenne, des experts mettent en commun leurs connaissances du contexte avec leurs collègues d'autres services de l'Union européenne. Sur demande, ils entrent en relation avec les autres donateurs sur le terrain. Cependant, l'action humanitaire globale de l'Union européenne pourrait tirer meilleur parti de cette capacité – par exemple, en mettant en commun les rapports de suivi avec les États membres de l'Union européenne qui cofinancent un projet humanitaire avec celle-ci. À terme, en s'appuyant sur les connaissances logistiques et contextuelles de ses experts, la DG ECHO pourrait organiser des missions de suivi conjointes avec ses partenaires co-financeurs ne disposant pas d'une présence permanente sur le terrain, afin de leur fournir des indications sur le projet cofinancé qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir autrement.

Les crises complexes nécessitent des efforts plus soutenus de communication groupée

La DG ECHO communique avec le public sur ses activités d'aide humanitaire et de protection civile et sur les résultats de ces activités par le biais de son site web, des médias sociaux et de manifestations spécifiques organisées avec ses partenaires. Bien que la réponse de l'Union européenne à la crise migratoire comporte une importante composante humanitaire, la communication afférente est centralisée au sein du Service européen pour l'action extérieure. Les sondages d'opinion sur la sécurité et les migrations révèlent une vive préoccupation du public à cet égard (Burnay et al., 2016). Toutefois, les médias ont abondamment critiqué la communication officielle de l'Union européenne en ce qui concerne sa gestion de la crise migratoire. Compte tenu de cette expérience, les activités de communication sur des crises complexes faisant l'objet d'interventions aux niveaux

politique, sécuritaire et humanitaire nécessiteront à l'avenir un investissement plus important dans une communication de crise bien ciblée et coordonnée.

Notes

¹ Par exemple, l'Union européenne apporte son aide au secteur de la santé en Afghanistan depuis 2001, notamment par le biais d'ONG humanitaires internationales. Elle finance l'offre de services de santé de base et l'offre de services hospitaliers essentiels. L'offre de services de santé de base a pour objectif de faire en sorte que toutes les parties prenantes, y compris les ONG humanitaires, axent leur action sur la stratégie commune définie par le ministère afghan de la Santé publique. C'est là un bon exemple d'intervention précoce de la DG DEVCO, complémentaire de l'action de la DG ECHO dans une situation fragile et complexe.

² La réserve du 11^e FED est un montant général dont l'utilisation fait l'objet d'une discussion au niveau du Comité du FED ; dans le 10^e FED, les montants de la réserve étaient alloués aux pays sous la forme d'une enveloppe « B ». Cette réserve est censée financer une aide bilatérale et régionale visant à répondre à des besoins imprévus, et être utilisée en situation d'urgence et de post-urgence. En avril 2017, près de 500 millions EUR avaient été déboursés pour financer les opérations de la DG ECHO ; la même somme environ avait été affectée à l'aide d'urgence aux pays et 1.5 milliard EUR aux fonds fiduciaires de l'Union européenne.

³ Les recettes externes affectées sont des contributions financières directes d'un État membre de l'Union européenne au budget de la DG ECHO pré-affectées à une crise ou un programme spécifique.

⁴ INFORM est un réseau mondial libre et ouvert d'évaluation des risques liés aux crises humanitaires et aux catastrophes : <http://www.inform-index.org/>.

⁵ La DG ECHO a créé l'Outil d'identification des crises oubliées pour relever les situations de crise humanitaire graves où les populations touchées reçoivent une aide internationale insuffisante, voire ne reçoivent aucune aide. Ces crises se caractérisent par une faible couverture médiatique, un manque d'intérêt des donateurs (mesuré à l'aune de l'aide par habitant) et un faible engagement politique à résoudre la crise. Ces éléments se traduisent par une présence insuffisante des acteurs humanitaires : https://ec.europa.eu/echo/news/addressing-forgotten-crises-todays-global-context_fr.

⁶ Les versements d'espèces sont de plus en plus employés pour répondre aux besoins fondamentaux des bénéficiaires au moyen d'un seul don en espèces à vocation multiple. Des programmes-phare comme ESTIA en Grèce, le filet de sécurité de l'Union européenne pour les situations d'urgence en Turquie ou l'assistance en espèces aux réfugiés syriens au Liban confèrent à l'assistance humanitaire en espèces une dimension nationale : https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/cash-based-assistance_fr.

⁷ On entend par « compétence d'appui » la compétence que possède l'Union européenne pour soutenir, coordonner ou compléter les actions des États membres dans le domaine de la protection civile. L'Union européenne ne peut pas adopter des textes juridiquement contraignants qui obligerait les États membres à harmoniser leurs législations et réglementations.

⁸ COM(2017) 772 final, « Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union » : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0772>.

⁹ L'exemple le plus récent à cet égard est l'accord conclu entre la protection civile de l'Union européenne et la Tunisie en mars 2018 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1522_fr.htm.

¹⁰ L'Accord-cadre de partenariat actuel couvre la période 2014-18 et sera prolongé d'un an. Un nouvel accord-cadre de partenariat entrera en vigueur en 2020. Les discussions avec les partenaires et réseaux sont en cours, en tenant compte du nouveau règlement financier de l'Union européenne.

¹¹ Voir la liste des partenaires participant à l'accord-cadre de partenariat de la DG ECHO : <https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/weblispartners.pdf>.

¹² La part de l'ONU dans le financement de la DG ECHO est passée de 45 % en 2012 à 54 % en 2016. Voir : https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/cha_final_report_01032018_master_clean.pdf.

¹³ Acute large emergency response tool (ALERT).

¹⁴ Disaster Relief Emergency Fund (DREF).

¹⁵ Pour en savoir plus sur les missions menées au titre de la politique de sécurité et de défense commune, voir : https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

¹⁶ Pour en savoir plus sur le réseau de terrain, voir le site web de la DG ECHO : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/fieldnetwork_en.pdf (consulté le 19 juin 2018).

Références

Sources officielles

- Burnay, M. et al. (2016), « Does the EU have the right instruments to finance assistance in protracted crises and the needs of upper middle income countries? », [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578027/EXPO_STU\(2016\)578027_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578027/EXPO_STU(2016)578027_EN.pdf).
- Commission européenne (2017a), « Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE », JOIN(2017) 21 final, Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0021&from=FR>.
- Commission européenne (2017b), « Single Form guidelines Ver. 27.11.2017 », http://dgecho-partners-helpdesk.eu/reference_documents/start.
- Commission européenne (2016), *Constitutive Agreement of the EU Trust Fund for Colombia*, https://ec.europa.eu/europeaid/agreement-establishing-european-union-trust-fund-colombia-and-its-internal-rules_en.
- Commission européenne (2015a), « 10 common principles for multi-purpose cash-based assistance to respond to humanitarian needs », http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/concept_paper_common_top_line_principles_en.pdf.
- Commission européenne (2015b), « Un agenda européen en matière de migration », COM(2015) 240 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_fr.pdf.
- Commission européenne (2014), *DG ECHO partners' website, the FPA for NGOs and its Annexes*, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/partnership/fpa_ngo_and_Annexes/start.
- Commission européenne (2013a), « Espèces et bons d'achat : augmenter l'efficacité et l'efficacité dans tous les secteurs », *DG ECHO Politique thématique n° 3*, http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/them_policy_doc_cashandvouchers_fr.pdf.
- Commission européenne (2013b), « Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020 », Commission Staff Working Document, SWD(2013) 227 final, http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2013_227_ap_crisis_prone_countries_en.pdf.
- Conseil de l'Union européenne (2017), « Le nouveau consensus européen pour le développement : "Notre monde, notre dignité, notre avenir" », *Journal officiel de l'Union européenne*, 2017/C 210/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2017%3A210%3ATOC>.
- Conseil de l'Union européenne (2007), « Le consensus européen sur l'aide humanitaire », 2008/C 25/01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX%3A42008X0130%2801%29>.
- ICF (2018a) *Comprehensive evaluation of the European Union Humanitarian Aid, 2012-2016, Annexes to the Draft Final Report Volume 1*, International Classification of Functioning, Disability and Health, Commission européenne, https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/cha_final_report_Annex_volume_1.pdf.

ICF (2018b), *Comprehensive Evaluation of the European Union Humanitarian Aid, 2012-2016*, International Classification of Functioning, Disability and Health, Commission européenne, https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/cha_final_report_01032018_master_clean.pdf.

Service européen pour l'action extérieure (2016), *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf.

Autres sources

Agenda for Humanity (2016), *Grand Bargain initiative*, United Nations, New York, <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>.

CARE (2017), *A Common Vision, A Shared Mission: CARE Reflections and Recommendations on EU Humanitarian Aid and Partnership*, CARE International, Bruxelles, <https://www.care-international.org/files/files/201709%20ECHO%20position%20publisher%20version%20final.pdf>.

Good Humanitarian Donorship (2018), "Good Humanitarian Donorship", site web, <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>.

OCDE (2017), « Humanitarian development coherence », The Commitments into Action Series, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/development/humanitarian-donors/docs/COHERENCE-OECD-Guideline.pdf>.

Annexe A. Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs réalisé par le CAD en 2012

Orientations stratégiques

Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> Les institutions de l'Union européenne doivent poursuivre leurs efforts afin de construire avec les États membres une vision stratégique commune de l'Union européenne, 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. 	Mis en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Pour s'assurer que le prochain cadre financier viendra étayer les priorités stratégiques de l'Union européenne, la Commission et le SEAE devraient : <ol style="list-style-type: none"> Achever ou actualiser les stratégies, les plans d'action ou les orientations, notamment 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 mieux informer le public sur les avancées obtenues grâce au programme de coopération pour le développement. 	Recommandation partiellement mise en œuvre

L'appui au développement au-delà de l'aide

Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> Pour donner à la cohérence des pratiques au service du développement (CPD) suffisamment de poids dans les décisions de l'Union européenne, la Présidence du Conseil doit mobiliser une volonté politique et renforcer les mécanismes existants. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> 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 : <ol style="list-style-type: none"> 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, ayant 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, pour favoriser une meilleure appréhension de la cohérence des politiques au service du développement. 	Recommandation partiellement mise en œuvre

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

Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> 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'Union européenne devraient : <ol style="list-style-type: none"> procéder à un examen et à une mise à jour de la feuille de route de façon à atteindre les objectifs souscrits par l'Union européenne analyser les avantages qui pourraient être retirés de la concrétisation des objectifs fixés en vue de rehausser les niveaux d'APD. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> Pour mettre en œuvre leurs orientations stratégiques, les institutions de l'Union européenne devraient : <ol style="list-style-type: none"> 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. 	Recommandation non mise en œuvre

Organisation et gestion

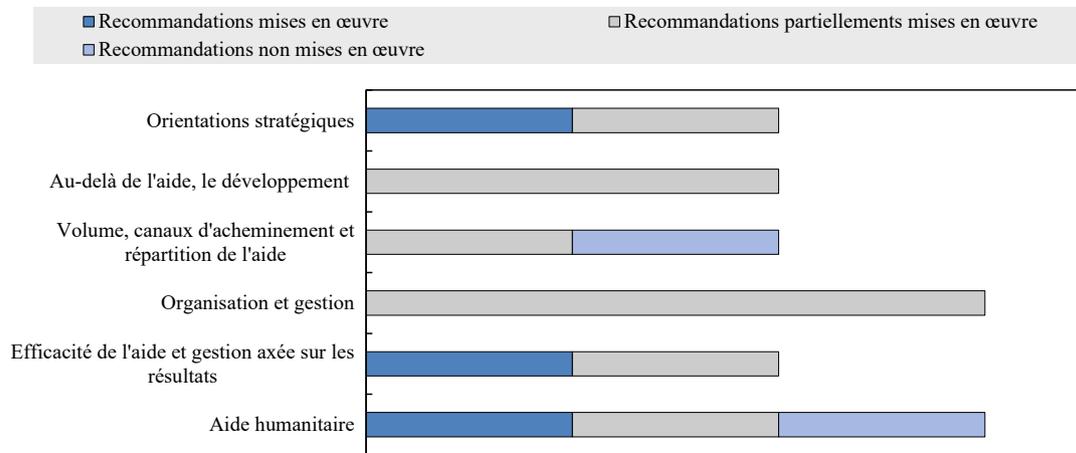
Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> Afin d'exploiter au maximum les opportunités et de gérer les risques liés aux récents changements organisationnels, les institutions de l'Union européenne devraient : <ol style="list-style-type: none"> examiner 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. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> en mettant à profit les progrès déjà accomplis, les institutions de l'Union européenne peuvent simplifier et moderniser encore leur système de coopération pour le développement en : <ol style="list-style-type: none"> réduisant le nombre de lignes budgétaires et en continuant d'harmoniser les règles de mise en œuvre de l'Instrument de coopération au développement et du Fonds européen de développement 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. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> La Commission européenne devrait mettre davantage l'accent sur les résultats et promouvoir un apprentissage plus large. 	Recommandation partiellement mise en œuvre

Efficacité de l'aide et gestion axée sur les résultats

Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> • Pour réaliser leur ambition de jouer un rôle moteur pour la promotion d'une coopération européenne plus efficace, les institutions de l'Union européenne devraient : <ol style="list-style-type: none"> 1. centrer les efforts sur la mise en œuvre du Code de conduite de l'Union européenne ; 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 2. promouvoir l'harmonisation des approches au sein de l'Union européenne 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. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Pour consolider les progrès obtenus sur le front de l'efficacité de la coopération pour le développement, les institutions de l'Union européenne devraient à présent : <ol style="list-style-type: none"> 1. examiner les moyens d'accroître l'efficacité, la rapidité et la flexibilité de l'aide-projet de l'Union européenne et recourir davantage à l'aide-programme ; ces deux approches resteront nécessaires compte tenu de la diversité des contextes dans lesquels l'Union européenne opère 2. 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. 	Recommandation mise en œuvre

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2012	Progrès réalisés depuis 2012
<ul style="list-style-type: none"> • 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. 	Recommandation mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • 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 Service européen pour l'action extérieure devraient : <ol style="list-style-type: none"> 1. 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 2. 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 exposées à un fort risque de catastrophe. 	Recommandation partiellement mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Pour réduire le poids de la mise en conformité qui pèse sur les partenaires et les agents, ECHO devrait : <ol style="list-style-type: none"> 1. 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 2. 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 ; 3. mettre en place un mécanisme de réponse rapide pour les partenaires clés. 	Recommandation non mise en œuvre

Graphique A.1. Mises en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2012

Annexe B. Glossaire des principaux termes relatifs au système de coopération pour le développement de l'Union européenne

Traités : Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, constitue le socle juridique de l'Union européenne. Il apporte des modifications aux versions antérieures du Traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne, qu'il rebaptise Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Union européenne : L'Union européenne est le successeur en droit de la Communauté européenne. Il s'agit d'une union économique et politique d'États membres (actuellement au nombre de 28) dotée de la personnalité juridique. Les traités, qui fixent les objectifs de l'Union européenne, 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. L'Union européenne est une entité juridique en elle-même. Elle possède une double légitimité : celle que lui confèrent les gouvernements des États membres représentés au Conseil (légitimité indirecte) et celle qu'elle tire du Parlement européen, dont les membres sont élus au suffrage direct par les citoyens de l'Union européenne (légitimité directe). Membre à part entière du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), l'Union européenne est un donneur de plein droit, disposant de ses propres ressources et d'une autorité budgétaire. L'aide au développement fournie par l'Union européenne provient du budget général de l'Union européenne, intégralement financé par ses ressources propres (article 311 du TFUE). L'Union européenne doit donc être traitée comme un donneur bilatéral à part entière, et non pas comme un bénéficiaire et bailleur de fonds fournis par ses États membres.

28 États membres de l'Union européenne en 2018 : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre², Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne,

² *Note de 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 de 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.

Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

20 États membres de l'Union européenne notifiant leurs statistiques au CAD en 2018 : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie et Suède.

Entités de l'Union européenne :

- Le **Conseil européen** est composé des chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres de l'Union européenne, 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 lui aussi aux réunions du Conseil européen. Ni les présidents du Conseil européen et de la Commission, ni le Haut représentant 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 priorités politiques générales de l'Union européenne. Le Conseil européen traite également de questions complexes et/ou sensibles qui ne peuvent trouver de réponse à un échelon inférieur. Il définit les principes et les orientations générales de la Politique étrangère et de sécurité commune et décide de stratégies communes en vue de sa mise en œuvre. Le Président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union européenne pour les sujets relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune au niveau des chefs d'État ou de gouvernement.
- Le **Conseil de l'Union européenne** exerce des fonctions législatives et budgétaires, conjointement avec le Parlement européen. En vertu des traités, il prend des décisions politiques et exerce des fonctions de coordination. Il est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, mais la configuration précise de ses réunions dépend du sujet examiné. Chaque État membre assure à tour de rôle la présidence du Conseil pendant une période de six mois (sauf pour ce qui concerne les questions de politique étrangère). Les décisions du Conseil sont votées à la majorité qualifiée (double majorité) dans la plupart des domaines couverts, à l'unanimité pour d'autres questions, et à la majorité simple dans certains cas.
- Le **Conseil des affaires étrangères** est l'une des institutions du Conseil de l'Union européenne. Il élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union européenne. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil des affaires étrangères est présidé par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (alors qu'un système de présidence tournante est en vigueur au Conseil de l'Union européenne). Il se réunit une fois par mois en présence des ministres des Affaires étrangères des États membres. D'autres ministres peuvent également participer en fonction des thèmes inscrits à l'ordre du jour. Le Conseil des affaires étrangères peut également se réunir plusieurs fois par an pour débattre de questions relatives au commerce extérieur, au développement et à la défense.
- Le **Comité des représentants permanents**, ou Coreper, se compose des représentants permanents des États membres de l'Union européenne (ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires). Il est chargé de la préparation des travaux du

Conseil de l'Union européenne. Il est divisé en deux groupes : le Coreper I, composé de représentants permanents adjoints qui préparent les travaux relatifs aux domaines plus techniques, dont l'agriculture, l'emploi, l'éducation et l'environnement ; et le Coreper II, qui traite des sujets relevant davantage de la « haute politique », notamment les affaires étrangères, économiques et monétaires, ou encore la justice et les affaires intérieures. Le Coreper est assisté dans ses travaux préparatoires par une dizaine de comités et une centaine de groupes de travail spécialisés.

- Les **Groupes de travail du Conseil** préparent les décisions que doit étudier le Conseil. Des fonctionnaires des administrations des États membres, basés dans les capitales ou au sein des Représentations permanentes à Bruxelles, prennent part aux réunions de travail qui préparent les décisions. Dans le domaine de la politique étrangère, les groupes de travail peuvent avoir une portée géographique (ex. régionale) ou thématique (ex. développement ou commerce).

Le **Parlement européen** est l'assemblée des représentants des citoyens de l'Union européenne élus au suffrage universel direct. Il exerce trois fonctions principales : une fonction législative, une fonction budgétaire et une fonction de contrôle. Conjointement avec le Conseil de l'Union européenne, le Parlement européen légifère et agit en qualité d'autorité budgétaire, approuvant le cadre financier pluriannuel et arrêtant les budgets annuels de l'Union européenne. Il doit approuver un large éventail d'accords internationaux négociés par l'Union européenne. Il exerce un contrôle politique sur l'utilisation des fonds dans le cadre de la procédure de décharge sur l'exécution du budget annuel. La Cour des comptes européenne, dont les rapports constituent la base de la procédure annuelle de décharge de la Commission du contrôle budgétaire du Parlement, examine toutes les actions extérieures de l'Union européenne, y compris celles concernant l'aide au développement.

La **Commission européenne** est l'organe exécutif de l'Union européenne. Elle est investie d'un pouvoir d'initiative exclusif, dont est exclu le domaine de la politique étrangère et de la sécurité commune. Toutes les propositions de politiques ou de lois doivent émaner de la Commission, qui décide de les soumettre en toute indépendance. La Commission, conjointement avec les services administratifs de l'Union européenne, est également chargée de l'administration quotidienne de l'Union européenne, notamment de la mise en œuvre des politiques et de l'exécution du budget. La Commission supervise l'application de la législation de l'Union européenne, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, et assure la représentation extérieure de l'Union européenne dans des domaines autres que la politique étrangère et de sécurité commune et les autres cas prévus dans les traités. La Commission est pilotée par le Collège, une équipe composée de 28 commissaires (pour chaque État membre), qui prennent des décisions collégiales. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devient 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 dispose de directions générales et de services chargés de différents domaines.

Le **Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/Vice-président de la Commission européenne (HR/VP)** occupe, en vertu du Traité de Lisbonne, un poste avec une double fonction (Graphique E.3). Dans sa première fonction, le HR/VP est responsable des affaires étrangères et de la politique de

sécurité , et préside le Conseil des affaires étrangères ; plus de 130 délégations de l'Union européenne sont sous son autorité. Dans sa seconde fonction, le Haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission européenne, chargé d'assurer la cohérence des relations extérieures de l'Union européenne et de coordonner d'autres aspects de son action extérieure . Il représente également l'Union européenne pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le **Service européen pour l'action extérieure** est le service diplomatique de l'Union européenne. Officiellement lancé le 1^{er} janvier 2011, il est chargé de seconder le HR/VP dans ses fonctions, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, ou la coordination de l'action dans les autres domaines couverts par les relations extérieures de l'Union européenne. En collaboration avec les services de la Commission européenne, il assure également la cohérence entre les objectifs de politique extérieure et le développement. Il est composé de fonctionnaires européens, de diplomates issus des services des affaires étrangères des États membres de l'Union européenne et du personnel local dans des pays à travers le monde.

La **Cour des comptes européenne** a pour mission de vérifier les comptes financiers de l'Union européenne. Elle opère des contrôles externes afin de s'assurer de la bonne exécution du budget de l'Union européenne. La Cour des comptes européenne se compose d'un ressortissant de chaque État membre, qui est nommé par le Conseil de l'Union européenne pour un mandat renouvelable de six ans après consultation du Parlement européen.

La **Banque européenne d'investissement (BEI)** est une instance décisionnelle indépendante au sein du système institutionnel de l'Union européenne, et son fonctionnement est régi par les dispositions des traités de l'Union européenne. Créée en 1958, elle a pour actionnaires les États membres de l'Union européenne. La BEI a pour mission de contribuer, en faisant appel aux marchés des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union européenne. La BEI a pour objet de soutenir les politiques de l'Union européenne à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de celle-ci, sous la supervision de son Conseil des gouverneurs, composé des ministres des Finances de ses 28 États membres.

La **Cour de justice de l'Union européenne** comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Composée d'un juge par État membre, elle joue également le rôle d'arbitre entre les gouvernements et les institutions des États membres de l'Union européenne.

La **Banque centrale européenne** est la banque centrale des 19 pays de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro. Elle a pour mission de maintenir la stabilité de l'euro et de surveiller la quantité de monnaie en circulation. La Banque centrale européenne a la personnalité juridique et est indépendante dans l'exercice de ses pouvoirs et dans la gestion de ses finances.

L'**Accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne** (également appelé « Accord de Cotonou »), est un accord de coopération entre l'Union européenne et les 79 membres du Groupe des États ACP. Il établit un certain nombre d'institutions conjointes ACP-Union européenne : 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 des pays signataires ; et l'Assemblée parlementaire paritaire,

qui se réunit deux fois par an et est composée des représentants des parlements de tous les États ACP et des membres du Parlement européen. L'Accord de partenariat entre les États ACP et l'Union européenne bénéficie du soutien d'un secrétariat, dont le siège est à Bruxelles et dont les activités sont financées par l'Union européenne.

Le chapitre 4 et le Graphique 4.1 présentent une synthèse supplémentaire des principales institutions impliquées dans la politique de coopération pour le développement de l'Union européenne.

Annexe C. Liste type de tableaux du CAD sur l'Union européenne

Tableau C.1. Apports financiers totaux

Millions de USD, prix et taux de change courants.

Institutions de l'UE	Versements nets						
	2002-06	2007-11	2012	2013	2014	2015	2016
Apports totaux du secteur public	9 659	17 439	16 480	15 347	14 509	12 313	17 846
Aide publique au développement	8 192	13 710	17 479	15 882	16 451	13 670	17 106
Bilatérale	7 610	13 379	17 173	15 645	16 389	13 546	16 832
Dons	7 442	12 372	11 669	11 908	13 218	11 051	13 291
Autres que dons	168	1 007	5 504	3 737	3 171	2 495	3 541
Multilatérale	582	331	306	236	62	124	274
Autres apports du secteur public	1 467	3 729	-999	-535	-1 942	-1 356	739
Bilatéraux : dont	1 467	3 729	-999	-535	-1 942	-1 356	739
Opérations liées aux investissements	1 467	3 729	-999	-535	-2 036	-1 444	712
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation bénéficiant de support public	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	-	-	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-	-	-	-	-	-	-
Bilatéraux : dont	-	-	-	-	-	-	-
Investissements directs	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	9 659	17 439	16 480	15 347	14 509	12 313	17 846
<i>pour référence :</i>							
APD (en millions de USD constants de 2016)	9 046	11 789	15 697	13 640	14 012	13 734	17 106
APD en pourcentage du RNB	#DIV/0!	#DIV/0!	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
APD équivalent-don	-	-	-	-	-	12 759	15 319
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	427	1 146	1 865	2 055	2 190	1 808	2 045
APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral							
- En millions de USD	747	2 412	2 697	6 621	6 488	2 626	3 723

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

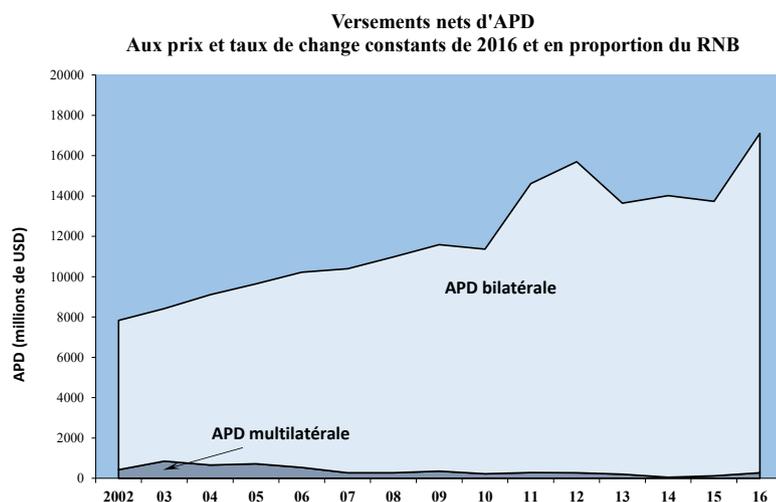
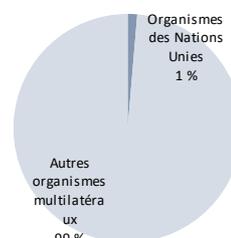


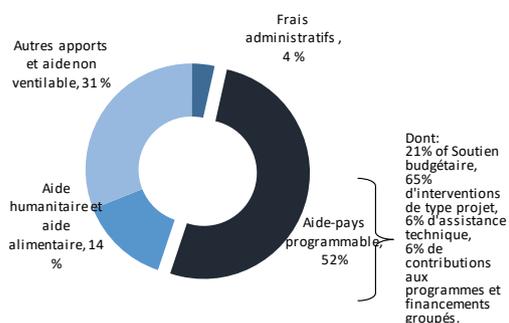
Tableau C.2. APD par grandes catégories

Institutions de l'UE	Millions de USD constants de 2016					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	Ensemble du CAD 2016 %
APD bilatérale brute	16 238	14 741	15 718	15 629	18 628	98	99	100	99	99	73
Soutien budgétaire	2 023	1 962	1 891	1 861	2 067	12	13	12	12	11	2
dont: Soutien budgétaire général	933	800	1 033	820	657	6	5	7	5	3	1
Soutien bilatéral de caractère général aux organisations, programmes et financements groupés	547	488	800	583	975	3	3	5	4	5	13
dont: Soutien général aux ONG nationales	1	0	3	3	6	0	0	0	0	0	1
Soutien général aux ONG internationales	1	3	4	5	4	0	0	0	0	0	1
Soutien de caractère général aux PPP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Interventions de type projet	11 835	10 461	11 356	11 574	13 943	72	70	72	73	74	37
dont: Projets d'investissement	6 804	5 573	6 157	6 340	2 781	41	37	39	40	15	12
Experts et autres formes d'assistance technique	893	873	791	725	649	5	6	5	5	3	3
Bourses et autres frais d'étude dans les pays donneurs	131	173	114	173	287	1	1	1	1	2	2
dont: Coûts imputés des étudiants	1	0	0	-	-	0	0	0	-	-	1
Dons pour allègement de la dette	40	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2
Frais administratifs	661	647	693	641	653	4	4	4	4	3	4
Autres dépenses dans le pays donneur	107	137	71	71	55	1	1	0	0	0	10
dont: aide aux réfugiés dans le pays donneur	-	16	24	-	-	-	0	0	-	-	10
APD multilatérale brute	275	203	53	125	274	2	1	0	1	1	27
Organismes des Nations Unies	110	121	14	5	4	1	1	0	0	0	4
Institutions de l'UE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	58	59	-	-	-	0	0	-	-	-	6
Banques régionales de développement	43	13	15	-	-	0	0	0	-	-	3
Autres	65	9	23	119	270	0	0	0	1	1	6
Total des versements bruts d'APD	16 513	14 944	15 771	15 753	18 902	100	100	100	100	100	100
dont: Prêts d'APD bruts	5 540	4 384	4 311	4 335	5 162	34	29	27	28	27	12
Bilatéraux	5 540	4 384	4 311	4 335	5 162	34	29	27	28	27	11
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Remboursements et annulations de dette	- 816	- 1 305	- 1 758	- 2 019	- 1 795						
Total des versements nets d'APD	15 697	13 640	14 012	13 734	17 106						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Aide-pays programmable</i>	<i>7 864</i>	<i>7 468</i>	<i>8 153</i>	<i>8 217</i>	<i>9 618</i>						
<i>Coopération technique pure</i>	<i>1 201</i>	<i>1 285</i>	<i>1 374</i>	<i>1 456</i>	<i>1 954</i>						
<i>Allègement de dette nette</i>	<i>7</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>						

Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2016



Composition de l'APD bilatérale 2016, versements bilatéraux bruts



Part de l'APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral, moyennes sur deux ans

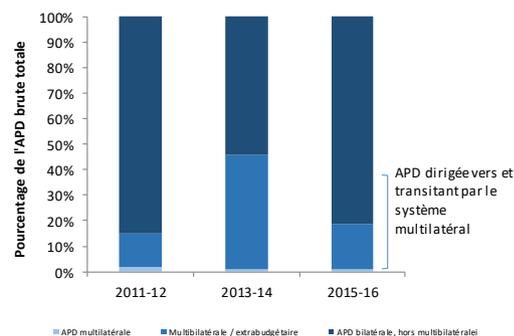


Tableau C.3. Versements d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

Institutions de l'UE	Millions de USD constants de 2016					Versements bruts					Ensemble du CAD 2016 %
						Part en pourcentage					
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	
Afrique	6 687	5 476	6 200	5 627	6 822	44	40	42	39	39	39
Afrique subsaharienne	4 533	4 019	4 515	4 065	4 498	30	29	31	28	26	33
Afrique du Nord	1 885	1 179	1 354	1 132	1 638	12	9	9	8	9	4
Asie	1 578	1 462	1 394	1 912	2 226	10	11	10	13	13	29
Asie du Sud et Asie centrale	1 050	1 101	1 050	1 478	1 730	7	8	7	10	10	17
Extrême-Orient	458	296	298	394	448	3	2	2	3	3	11
Amérique	1 121	994	894	1 182	1 171	7	7	6	8	7	12
Amérique du Nord et Amérique centrale	528	555	537	466	622	3	4	4	3	4	7
Amérique du Sud	574	395	288	695	512	4	3	2	5	3	4
Moyen-Orient	705	1 040	1 082	1 247	1 526	5	8	7	9	9	13
Océanie	82	84	83	113	71	1	1	1	1	0	2
Europe	5 039	4 684	4 944	4 437	5 487	33	34	34	31	32	5
Total versements bilatéraux ventilables par région	15 211	13 741	14 596	14 518	17 304	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	3 493	3 345	3 878	3 508	4 310	26	27	30	27	28	37
Autres pays à faible revenu	327	324	251	250	235	2	3	2	2	2	3
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	3 533	3 124	3 358	3 549	4 364	26	26	26	27	28	34
(tranche supérieure)	6 220	5 423	5 583	5 812	6 467	46	44	43	44	42	26
Pays en développement plus avancés	22	17	-	-	-	0	0	-	-	-	-
Total versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	13 595	12 232	13 071	13 118	15 376	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence²:</i>											
Total des versements bilatéraux	16 238	14 742	15 718	15 629	18 628	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée par région	1 027	1 002	1 122	1 110	1 324	6	7	7	7	7	34
dont : APD non affectée par groupe de revenu	2 643	2 510	2 648	2 510	3 251	16	17	17	16	17	41
Etats fragiles et Pays touchés par un conflit (tel que défini pour le rapport)	5 366	4 701	5 410	5 030	6 211	33	32	34	32	33	33
Petits états insulaires en développement (tels que définis par l'ONU).	540	488	457	463	505	3	3	3	3	3	4
Pays en développement sans littoral (tels que définis par l'ONU)	2 170	2 244	2 726	2 526	3 202	13	15	17	16	17	13

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.

2. Le groupe des « Etats fragiles et Pays touchés par un conflit » a des pays en commun avec les petits Etats insulaires en développement et avec les pays en développement sans littoral. En conséquence, les trois groupes ne peuvent être ajoutés à aucun groupe de revenu

APD bilatérale brute par groupe de revenu, 2011-16

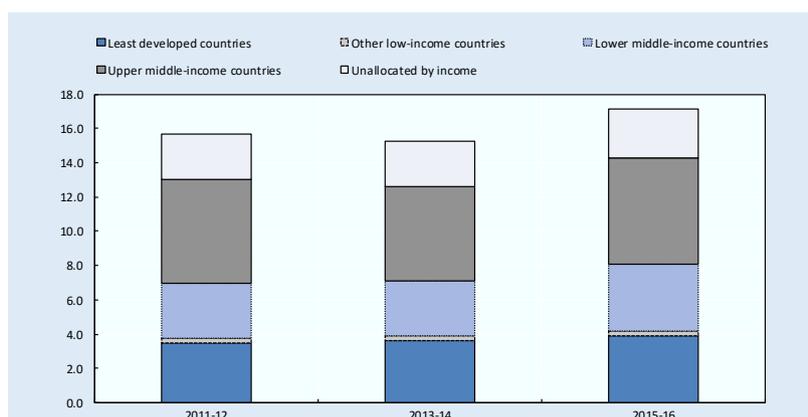


Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Institutions de l'UE	2011-2012				Memo: Moyenne CAD pour cent	2013-14				Memo: Moyenne CAD pour cent	2015-16				Memo: Moyenne CAD pour cent
	Millions de USD courants	Millions de USD constants 2016	%	%		Millions de USD courants	Millions de USD constants 2014	%	%		Millions de USD courants	Millions de USD constants 2015	%	%	
Turquie	2967	2582	16		Turquie	3 053	2 610	17		Turquie	2 878	2 884	17		
Serbie	998	865	6		Serbie	591	506	3		Maroc	534	535	3		
Tunisie	541	472	3		Maroc	571	489	3		Serbie	477	478	3		
Maroc	463	403	3		Tunisie	514	440	3		Tunisie	414	415	2		
Egypte	455	405	3		Ukraine	430	367	2		Cisjordanie et bande de Gaza	414	415	2		
5 principaux bénéficiaires	5 423	4 728	30	30	5 principaux bénéficiaires	5 159	4 412	29	27	5 principaux bénéficiaires	4 717	4 727	28	21	
Cisjordanie et bande de Gaza	359	311	2		Cisjordanie et bande de Gaza	421	360	2		Ukraine	363	363	2		
Bosnie-Herzégovine	317	276	2		Bosnie-Herzégovine	352	301	2		Inde	304	305	2		
Afghanistan	310	268	2		Afghanistan	305	260	2		Afghanistan	296	297	2		
République démocratique du Congo	303	262	2		Mali	303	259	2		République arabe syrienne	274	275	2		
Afrique du Sud	287	249	2		République démocratique du Congo	287	246	2		Egypte	267	267	2		
10 principaux bénéficiaires	6 998	6 094	39	40	10 principaux bénéficiaires	6 826	5 838	38	39	10 principaux bénéficiaires	6 221	6 233	36	33	
Kosovo	253	218	1		Kosovo	243	208	1		Ethiopie	253	254	1		
Ukraine	235	204	1		Egypte	235	200	1		Jordanie	232	233	1		
Ethiopie	226	196	1		Kenya	233	199	1		Niger	229	230	1		
Pakistan	223	193	1		Niger	222	190	1		Bosnie-Herzégovine	227	227	1		
Chine (République populaire de)	185	160	1		Jordanie	217	185	1		République démocratique du Congo	210	210	1		
15 principaux bénéficiaires	8 119	7 066	45	45	15 principaux bénéficiaires	7 977	6 821	45	46	15 principaux bénéficiaires	7 372	7 387	43	40	
Kenya	183	160	1		Liban	212	181	1		Mali	199	199	1		
Niger	182	160	1		Ethiopie	208	177	1		Bésil	198	198	1		
Moldova	179	156	1		Burkina Faso	202	173	1		Afrique du Sud	187	188	1		
Soudan	177	155	1		Géorgie	198	169	1		Soudan du Sud	179	180	1		
Mozambique	174	151	1		Afrique du Sud	185	158	1		Liban	174	174	1		
20 principaux bénéficiaires	9 014	7 847	50	49	20 principaux bénéficiaires	8 981	7 680	50	52	20 principaux bénéficiaires	8 309	8 327	49	45	
Total (148 bénéficiaires)	14 988	13 034	83		Total (148 bénéficiaires)	14 794	12 652	83		Total (144 bénéficiaires)	14 217	14 248	83		
Aide non affectée	3 026	2 505	17	37	Aide non affectée	3 054	2 494	17	37	Aide non affectée	2 874	2 778	17	48	
Total des versements bilatéraux bruts	18 014	15 539	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	17 848	15 146	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	17 091	17 025	100	100	

Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

Aux prix et taux de change constants

Institutions de l'UE	Engagements - Moyennes bisannuelles									
	Moyenne 2011-12		Moyenne 2013-14		Moyenne 2015-16		Moyenne du CAD 2015-16			
	Millions de USD 2016	%	Millions de USD 2016	%	Millions de USD 2016	%				
Infrastructures et services sociaux	5 972	31	5 566	30	5 877	27	34			
Education	892	5	703	4	890	4	7			
dont : Education de base	207	1	153	1	168	1	2			
Santé	335	2	532	3	531	2	5			
dont : Santé de base	238	1	328	2	380	2	4			
Politique en matière de population/Santé et fertilité	204	1	115	1	144	1	7			
Distribution d'eau et assainissement	755	4	556	3	513	2	4			
Bon gouvernement et société civile	2990	15	2 934	16	3 300	15	10			
dont: Conflits, paix et sécurité	632	3	689	4	649	3	2			
Autres infrastructures et services sociaux	796	4	725	4	499	2	2			
Infrastructures et services économiques	5532	29	6 009	33	5 480	25	18			
Transport et entreposage	2076	11	1 947	11	1 699	8	8			
Communications	162	1	297	2	95	0	0			
Energie	1845	10	1 717	9	2 124	10	7			
Banque et services financiers	1381	7	1 969	11	1 479	7	2			
Entreprises et autres services	68	0	79	0	82	0	1			
Production	2777	14	1 504	8	2 208	10	6			
Agriculture, sylviculture et pêche	1280	7	861	5	1 485	7	4			
Industries manufacturières, extractives, construction	1191	6	395	2	585	3	1			
Commerce et tourisme	306	2	248	1	138	1	1			
Destination plurisectorielle	2128	11	2 119	11	3 646	17	10			
Aide-programme et sous forme de produits	702	4	929	5	1 422	7	2			
Aide se rapportant à la dette	9	0	-	-	-	-	1			
Aide humanitaire	1 607	8	1 672	9	2 253	10	12			
Frais administratifs des donateurs	679	3	651	4	669	3	5			
Refugiés dans les pays donateurs	-	-	-	-	-	-	12			
APD bilatérale ventilable	19 406	100	18 449	100	21 555	100	100			
<i>Pour référence :</i>										
APD bilatérale	19 573	99	18 587	100	21 645	99	77			
dont : non affectée	167	1	138	1	91	0	0			
APD multilatérale	213	1	85	0	147	1	23			
APD totale	19 786	100	18 672	100	21 792	100	100			

Table 5. Bilateral ODA by major pur	Engagements					
	Millions de USD		Millions de USD		Millions de USD	
	Bilatérale ventilable	%	Bilatérale ventilable	%	Bilatérale ventilable	%
Egalité Hommes-Femmes	2,748	15	3,564	21	8,394	42
Environnement	2,804	15	2,851	17	5,209	26
Marqueurs Rio						
Biodiversité	632	3	514	3	656	3
Désertification	513	3	440	3	888	4
Atténuation du changement climatique seulement	497	3	582	3	1,288	6
Adaptation au changement climatique seulement	387	2	534	3	1,623	8
Atténuation et adaptation au changement climatique ensemble	913	5	834	5	1,620	8

Tableau C.6. Panorama comparatif de l'aide versée par les membres du CAD

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2010-11 et 2015-16	Versements nets				Engagements	
	2016			Pourcentage d'aide multilatérale 2016 (engagements)				Elément don des engagements APD 2016 % (a)	Aide déliée % des engagements bilatéraux 2016 (d)
	Millions de USD	% du RNB		% de l'APD		% du RNB			
			(b)	(c)	(b)	(c)			
Allemagne	24 736	0.70	12.2	20.6	9.6	0.14	0.07	89.3	86.2
Australie	3 278	0.27	-0.4	30.1		0.08		100.0	100.0
Autriche	1 635	0.42	7.4	39.7	19.5	0.17	0.08	100.0	51.8
Belgique	2 300	0.55	-3.7	38.0	13.8	0.21	0.08	99.8	95.8
Canada	3 930	0.26	-1.3	32.3		0.08		97.8	95.6
Corée	2 246	0.16	9.7	31.1		0.05		93.4	56.0
Danemark	2 369	0.75	-0.2	30.2	19.1	0.23	0.14	100.0	99.0
Espagne	4 278	0.35	-7.5	39.3	12.6	0.14	0.04	100.0	82.1
États-Unis	34 412	0.19	-0.1	17.1		0.03		100.0	64.7
Finlande	1 060	0.44	-1.1	39.8	19.4	0.17	0.09	100.0	95.3
France	9 622	0.38	-3.2	41.4	15.8	0.16	0.06	83.4	96.3
Grèce	369	0.19	-3.4	56.8	4.9	0.11	0.01	100.0	90.3
Hongrie	199	0.17	11.1	72.5	14.9	0.12	0.02	100.0	..
Irlande	803	0.32	-1.3	46.8	21.7	0.15	0.07	100.0	100.0
Islande	59	0.28	9.7	18.8		0.05		100.0	100.0
Italie	5 087	0.27	7.7	52.4	17.6	0.14	0.05	99.9	95.0
Japon	10 417	0.20	3.6	32.3		0.07		85.7	77.4
Luxembourg	391	1.00	1.1	29.7	20.5	0.30	0.20	100.0	98.9
Norvège	4 380	1.12	4.8	21.2		0.24		100.0	100.0
Nouvelle-Zélande	438	0.25	3.1	18.3		0.05		100.0	84.7
Pays-Bas	4 966	0.65	-0.1	36.4	25.2	0.24	0.16	100.0	98.8
Pologne	663	0.15	11.3	77.5	17.0	0.11	0.02	97.6	34.5
Portugal	343	0.17	-11.0	63.6	10.0	0.11	0.02	95.2	59.1
République slovaque	106	0.12	7.5	75.8	9.4	0.09	0.01	100.0	64.3
République tchèque	260	0.14	3.7	72.6	9.8	0.10	0.01	100.0	45.9
Royaume-Uni	18 053	0.70	6.8	36.2	25.0	0.25	0.17	96.2	100.0
Slovénie	81	0.19	7.0	65.7	14.5	0.12	0.03	100.0	53.4
Suède	4 894	0.94	6.6	29.5	23.4	0.28	0.22	100.0	96.3
Suisse	3 582	0.53	6.6	22.6		0.12		100.0	94.3
Ensemble du CAD	144 956	0.32	2.9	28.8		0.09		94.2	81.3
Institutions de l'UE	17 106	..	3.5	1.6		..		88.5	71.8

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.
d. Hors coûts administratifs et réfugiés dans le pays donneur.
.. Données non disponibles.

Tableau C.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés

	Versements nets						Engagements		
	APD bilatérale aux PMA			APD totale aux PMA (Apports bilatéraux et multilatéraux imputés)			Élément de libéralité des engagements ^a d'APD bilatérale en faveur des PMA (deux normes alternatives)		Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA Norme : 86 % 2014-2016
	2016		% du RNB	2016		% du RNB	Annuel pour l'ensemble des PMA Norme : 90 %		
Millions de USD	% APD bilatérale	Millions de USD		% APD totale	2015		2016	2014-2016	
Allemagne	2 093	10.7	0.06	3 582	14.5	0.10	98.5	95.9	n
Australie	534	23.3	0.04	839	25.6	0.07	100.0	100.0	c
Autriche	43	4.4	0.01	250	15.3	0.06	100.0	100.0	c
Belgique	398	27.9	0.10	638	27.7	0.15	99.3	99.3	n
Canada	830	31.2	0.06	1 343	34.2	0.09	100.0	100.0	c
Corée	578	37.3	0.04	758	33.7	0.05	94.5	93.0	c
Danemark	405	24.5	0.13	652	27.5	0.21	100.0	100.0	c
Espagne	81	3.1	0.01	567	13.2	0.05	100.0	100.0	c
États-Unis	9 346	32.8	0.05	11 870	34.5	0.06	100.0	100.0	c
Finlande	886	15.7	0.04	2 103	21.9	0.08	79.8	80.9	n
France	886	15.7	0.04	2 103	21.9	0.08	79.8	80.9	n
Grèce	0	0.1	0.00	47	12.8	0.02	100.0	100.0	c
Hongrie	5	8.9	0.00	40	20.1	0.03	100.0	100.0	..
Irlande	239	55.9	0.09	359	44.7	0.14	100.0	100.0	c
Islande	14	28.7	0.07	18	29.8	0.08	100.0	100.0	c
Italie	296	12.2	0.02	981	19.3	0.05	98.9	98.8	c
Japon	2 568	36.4	0.05	3 978	38.2	0.08	91.3	91.5	c
Luxembourg	127	46.0	0.32	164	42.0	0.42	100.0	100.0	c
Norvège	659	19.1	0.17	1 035	23.6	0.27	100.0	100.0	c
Nouvelle-Zélande	113	31.7	0.06	136	31.1	0.08	100.0	100.0	c
Pays-Bas	507	16.0	0.07	1 185	23.9	0.15	100.0	100.0	c
Pologne	72	48.1	0.02	184	27.7	0.04	83.9	80.4	n
Portugal	46	36.8	0.02	100	29.0	0.05	92.0	92.2	n
République slovaque	1	4.1	0.00	19	17.9	0.02	100.0	100.0	c
République tchèque	10	14.6	0.01	55	21.2	0.03	100.0	100.0	c
Royaume-Uni	3 176	27.6	0.12	5 625	31.2	0.22	100.0	100.0	c
Slovénie	0	1.5	0.00	13	16.4	0.03	100.0	100.0	c
Suède	838	24.3	0.16	1 406	28.7	0.27	100.0	100.0	c
Suisse	574	20.7	0.08	896	25.0	0.13	100.0	100.0	c
Ensemble du CAD	24 634	23.9	0.05	39 165	27.0	0.09	96.9	97.0	..
Institutions de l'U	4 107	24.4	..	4 264	24.9	..	98.0	96.8	c

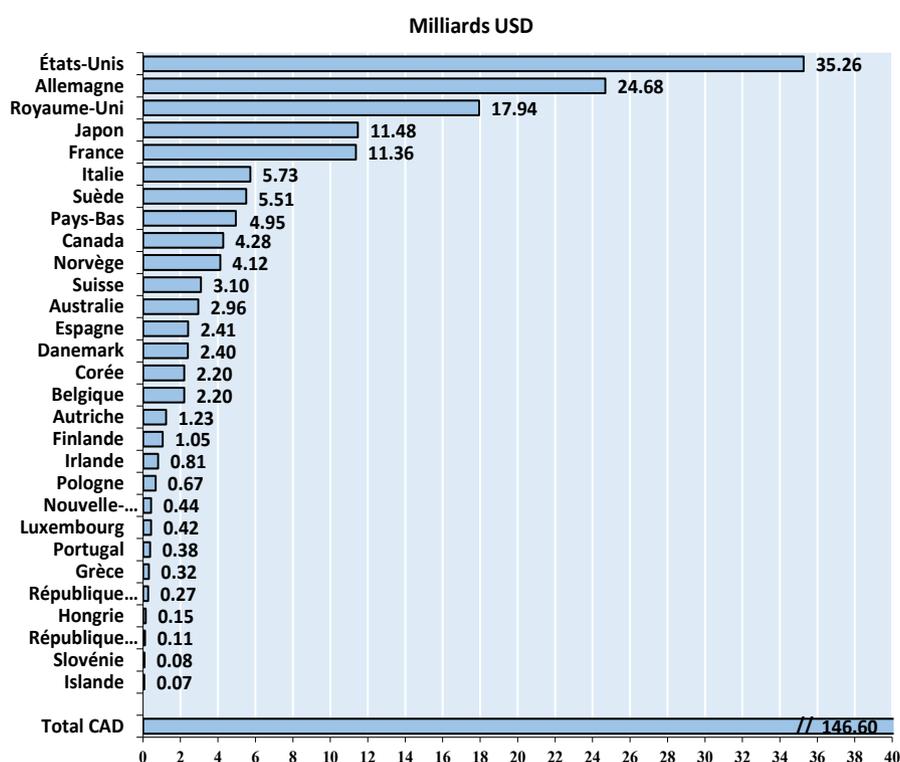
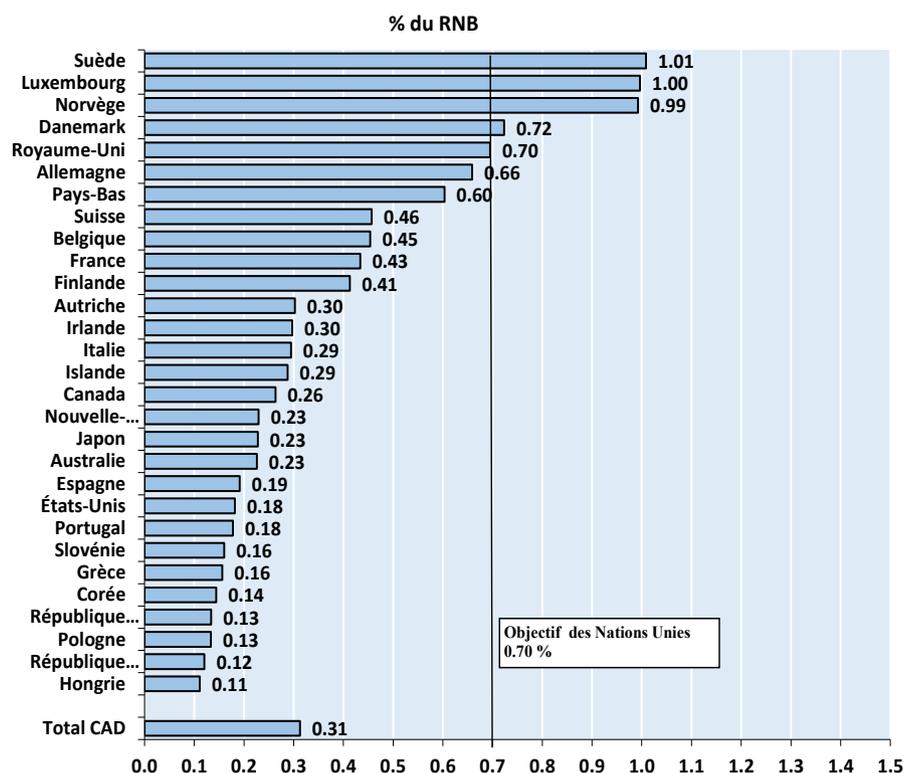
Notes :

a. À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas montrées comme des prêts.

b. c = conformité, n = non conformité.

.. Non disponible.

Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2017



Annexe D. Visites sur le terrain en Bolivie et au Mali

Dans le cadre de l'examen par les pairs de l'Union européenne, une équipe d'examineurs venant du Canada et du Japon s'est rendue au Mali en mai 2018 et dans l'État plurinational de Bolivie en juin 2018. Dans ces deux pays, l'équipe a rencontré des responsables des délégations de l'Union européenne, des représentants des gouvernements des pays bénéficiaires, des fonctionnaires, des autorités locales, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, des partenaires d'exécution et des représentants d'organisations de la société civile et du secteur privé.

Vers un effort global de l'Union européenne à l'appui au développement

Malgré une forte croissance, la Bolivie est l'un des pays les plus pauvres d'Amérique du Sud

En tant que principal donneur du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) en Bolivie, l'Union européenne est appréciée par toutes les parties prenantes pour la pérennité de son engagement quand d'autres membres du CAD fournisseurs d'aide au développement se retirent. L'Union européenne a acquis une réputation d'intermédiaire honnête en Bolivie, en promouvant le dialogue et en programmant des actions – largement sous forme de soutien budgétaire – dans des domaines sensibles comme la lutte contre le trafic de drogue, la réforme de la justice et le secteur de l'eau. La Bolivie est un pays enclavé et le cinquième pays d'Amérique du Sud par la taille. La Bolivie compte 11 millions d'habitants, dont les deux tiers sont des autochtones. Pendant plus de dix ans, elle a enregistré un taux de croissance économique parmi les plus rapides au monde. Pourtant, elle demeure l'un des pays les plus pauvres d'Amérique du Sud, avec un rang moyen dans l'indice de développement humain et un taux de pauvreté de 38.6 %. Depuis 2009, sa solide croissance économique s'est accompagnée d'une importante réforme politique et sociale. En 2014, l'extrême pauvreté a reculé de 37 % en 2005 à 17 %, et la pauvreté modérée a reculé de 59 % à 39%, ce qui a fait passer la Bolivie du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire. Néanmoins, la Bolivie doit encore relever des défis considérables en matière de développement, comme en témoigne notamment le fait qu'une personne sur cinq est sous-alimentée ; c'est le taux le plus élevé d'Amérique latine.

Le Mali illustre les défis à relever en matière de développement dans les contextes fragiles

L'Union européenne est le principal fournisseur d'aide au Mali, avec une aide publique au développement de 200 millions USD (dollars des États-Unis) en moyenne en 2015-16. Le Mali doit relever de multiples défis. Avec 67 % de la population âgée de moins de 25 ans¹, un taux de mortalité en baisse et un fort taux de fécondité (six enfants par femme, soit le troisième taux le plus élevé au monde), la population du Mali devrait doubler d'ici à 2035.

Cette croissance démographique soutenue explique – au moins en partie – les forts taux d’émigration du pays, l’économie peinant à absorber une augmentation aussi rapide de la population (Commission européenne, 2017). En outre, le Mali est déstabilisé par des fragilités intrinsèques et par la crise qui sévit actuellement dans la région s’étendant de la Libye au Nigéria. Comme dans d’autres contextes fragiles, le développement économique ne peut remédier à lui seul aux multiples causes du conflit au Mali, et il ne peut y avoir de développement sans sécurité. Dans le contexte malien, l’engagement de l’Union européenne vise à éviter une déstabilisation accrue, non seulement au Mali mais sur l’ensemble de la région du Sahel.

Graphique D.1. L’aide en Bolivie

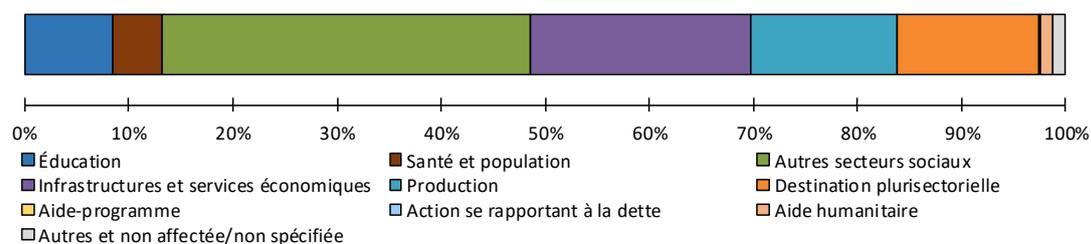
Bolivie

Recettes	2014	2015	2016
APD nette (USD million)	675	791	696
Aide bilatérale (APD brute)	42%	26%	28%
APD nette/RNB	2.2%	2.5%	2.1%
Autres apports du secteur public (US)	100	147	9
Flux privés nets (USD million)	- 68	761	- 287
Total recettes nettes (USD million)	707	1 700	418

Pour référence	2014	2015	2016
Population (million)	10.6	10.7	10.9
RNB par habitant (Atlas USD)	2 870	3 000	3 070

Dix premiers donneurs d'APD brute (moyenne 2015-16) (USD m)	
1	Fonds spécial de la BID 352
2	Association internationale de développeme 119
3	Institutions de l'UE 63
4	Suisse 36
5	Allemagne 33
6	Danemark 24
7	Suède 23
8	Corée 21
9	Belgique 18
10	Fonds de l'OPEP pour le développement inte 17

APD bilatérale par secteur (2015-16)



Source : OCDE-CAD- Banque mondiale;

<http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/>.

Graphique D.2. L'aide au Mali

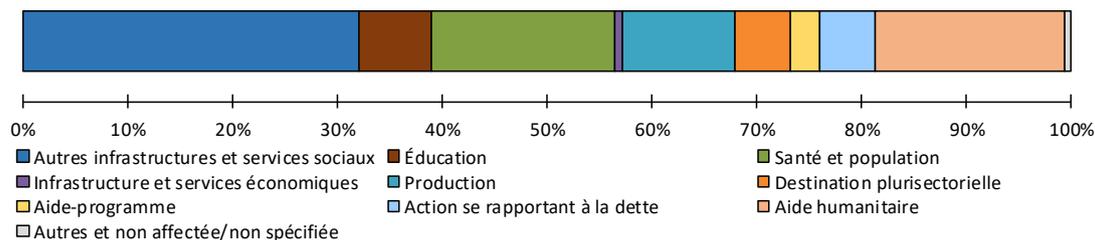
Mali

Recettes	2014	2015	2016
APD nette (USD million)	1 236	1 204	696
Aide bilatérale (APD brute)	55%	55%	55%
APD nette/RNB	9.1%	9.7%	8.9%
Autres apports du secteur public (19	42	1
Flux privés nets (USD million)	- 118	29	114
Total recettes nettes (USD million)	1 137	1 275	1 325

Pour référence	2014	2015	2016
Population (million)	17.0	17.5	18.0
RNB par habitant (Atlas USD)	790	760	750

Dix premiers donateurs d'APD brute (moyenne 2015-16)	(USD m)
1 Institutions de l'UE	199
2 États-Unis	187
3 Association internationale de développemen	172
4 France	119
5 Canada	88
6 Allemagne	56
7 Fonds africain de développement	47
8 Pays-bas	36
9 Suisse	35
10 Suède	34

APD bilatérale par secteur (2015-16)



Source : OCDE-CAD-Banque mondiale;

<http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/>.

L'Union européenne met à profit ses avantages comparatifs en Bolivie et au Mali

L'Union européenne est un partenaire apprécié en Bolivie pour sa neutralité apparente, son importante capacité technique et l'avantage comparatif dont elle jouit s'agissant de la fourniture de ressources importantes au moyen de différents instruments, dans le respect des engagements de Paris et Busan. Conformément au Consensus européen sur l'aide humanitaire de l'Union européenne, elle joue un rôle de coordination en Bolivie en favorisant l'harmonisation stratégique entre les États membres et la Suisse, notamment à travers la stratégie européenne commune arrêtée avec le gouvernement bolivien. Cela représente une avancée significative dans l'engagement de l'Union européenne à mettre en place une programmation commune pour accroître l'efficacité du développement et abaisser les coûts de transaction. Cependant, des efforts supplémentaires s'imposent si l'Union européenne veut passer du stade de l'élaboration de stratégies communes à celui de la mise en œuvre commune de la coopération européenne pour le développement en Bolivie. Elle doit notamment développer davantage son approche axée sur les résultats, clarifier la finalité actuelle de la stratégie visant à remplacer les stratégies de programmes adoptées par les différents États membres, et réfléchir davantage à la façon d'inscrire la stratégie commune dans l'action pangouvernementale des États membres.

Dans le contexte d'une insécurité croissante et de conditions de gouvernance difficiles au Mali, l'Union européenne est très appréciée pour son leadership, ses ressources considérables et son approche holistique de soutien dans les domaines humanitaire, de développement et de sécurité, y compris en période de crise. Coordonner tous les volets de sa réponse à la crise au Mali demeure pour l'Union européenne une gageure, lorsque différents instruments de financement sont déployés en parallèle dans un contexte d'instabilité permanente. Cependant, l'Union européenne accomplit d'importants progrès dans ce domaine, en veillant à ce que les instruments fonctionnent ensemble de façon cohérente^{2,3}. Pragmatisme et bonne volonté prévalent sur le terrain, grâce à des approches concertées et à des liens efficaces entre les programmes. Par exemple, la Mission de formation de l'Union européenne au Mali contribue au soutien budgétaire apporté par l'Union européenne dans le cadre du contrat d'appui à la consolidation de l'État au Mali, en aidant à définir des indicateurs de sécurité sous la forme de politiques de ressources humaines pour les forces armées maliennes.

Le gouvernement malien et d'autres partenaires pour le développement reconnaissent qu'un soutien pérenne de la part de l'Union européenne sera indispensable à la stabilité et au développement futurs du Mali, mais aussi de l'ensemble de la région du Sahel. Il importera donc tout particulièrement de gérer tout risque financier ou politique lié à la sortie imminente du Royaume-Uni de l'Union européenne, et de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'important déficit de financement dans la période précédant le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-27.

Politiques, stratégies et répartition de l'aide de l'Union européenne

L'utilisation cohérente des instruments au Mali est motivée par les besoins du pays, mais des problèmes structurels subsistent

L'Union européenne a relancé son programme de coopération pour le développement en 2013 après l'adoption par le gouvernement malien d'une « feuille de route pour la transition ». Cette même année, une conférence internationale de donateurs a conduit à l'élaboration du Plan pour la relance durable du Mali pour 2013-14. Lors de cette

conférence, les donateurs se sont engagés à engager au total 3.25 milliards EUR (euros). Sur ce total, l'Union européenne s'est engagée à fournir 523 millions EUR, portant ainsi de 533 millions EUR à 728 millions EUR l'enveloppe affectée au Mali au titre du 10^e Fonds européen de développement (2008-13).

En l'absence de plan national actualisé au Mali, l'Union européenne utilise presque toute la palette des instruments pertinents pour sa programmation, exception faite des missions de politique de sécurité et de défense commune. La coordination entre les différents acteurs et instruments est généralement bonne dans la pratique et la transparence s'accroît. Cependant, il manque à l'Union européenne une stratégie ou un argumentaire clair et cohérent exposant ses objectifs au Mali et expliquant comment les différentes actions et instruments s'articulent dans un cadre de résultats commun. Rédiger cet exposé circonstancié, qui pourrait en outre être ajusté en fonction de l'évolution rapide de l'environnement, aiderait l'Union européenne à clarifier l'intérêt de ses actions aux parties prenantes maliennes, aux autres partenaires au développement et à l'opinion publique européenne.

Pour mieux lier les efforts de sécurité et les efforts de développement, l'Union européenne utilise conjointement différents programmes et instruments au service d'objectifs communs. Par exemple, le soutien à l'éducation dans le centre du Mali est lié aux programmes d'alimentation scolaire d'EDF et au Programme d'appui au renforcement de la sécurité, financé par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. Un indicateur spécifique pour l'alimentation scolaire fait également partie du soutien budgétaire de l'Union européenne au Mali⁴. La répartition des tâches avec les acteurs de l'aide humanitaire est claire, la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européenne (DG ECHO) soutenant l'éducation exclusivement dans le nord du Mali. Axer différents instruments à court terme et long terme sur un nombre limité de secteurs clés et associer le gouvernement par le biais d'indicateurs spécifiques constitue une bonne pratique dans un contexte fluide comme le Mali, où les besoins de développement excèdent la capacité du pays à mettre en place des réformes et opérer des changements.

Dans le cadre de sa mission d'aide humanitaire au Mali, la DG ECHO centre ses interventions sur la gestion de la malnutrition et sur les soins de santé primaires dans le nord du Mali⁵. Si la crise a exacerbé les besoins humanitaires, les défis actuels sont structurels. Par exemple, l'aide humanitaire de l'Union européenne continue à offrir un accès aux soins de santé primaires dans le nord du Mali, avec de meilleurs résultats qu'avant la crise⁶. Le secteur de la santé n'étant pas une priorité de la Direction générale Coopération internationale et développement international (DG DEVCO), il n'est pas envisagé que la DG ECHO se retire du nord du Mali. Ainsi, la répartition des tâches entre l'aide humanitaire, la coopération pour le développement et la stabilisation est pragmatique. Toutefois, un meilleur usage des évaluations portant sur l'optimisation des ressources faciliterait le transfert de certaines activités de la DG ECHO à la DG DEVCO ou à d'autres acteurs du développement lorsque c'est possible. Cela permettrait d'améliorer le rapport coût-efficacité des activités de l'Union européenne, tout en lui permettant d'étendre son rayon d'action à un plus grand nombre de communautés vulnérables.

La stratégie européenne commune pour la Bolivie est remarquable, mais le financement du développement nécessite une stratégie plus globale

La Bolivie est, après Haïti, le premier bénéficiaire de l'aide bilatérale au développement de l'Union européenne en Amérique latine, avec une enveloppe d'aide de 281 millions EUR

sur la période 2014-20. Entre 2008 et 2016, les partenaires extérieurs pour le développement de la Bolivie ont versé plus de 600 millions USD (dollars des États-Unis) par an pour soutenir des activités liées à la réduction de la pauvreté. Toutefois, en raison d'une forte croissance économique et de l'augmentation des ressources intérieures, la part des ressources des donateurs dans les dépenses publiques de la Bolivie a progressivement diminué.

En mai 2018, le commissaire de l'Union européenne chargé du développement, Neven Mimica, a annoncé l'adoption d'une stratégie européenne commune en faveur de la Bolivie pour la période 2017-20, dotée d'un budget indicatif de 530 millions EUR. Dans le cadre de cette stratégie, tous les États membres présents en Bolivie (Belgique, Danemark, France, Espagne, Royaume-Uni, Italie, Suède et Allemagne) ainsi que la Suisse ont décidé d'aligner et de coordonner leurs activités de coopération pour le développement afin d'en renforcer les effets et d'accroître l'efficacité de leurs efforts. La stratégie couvre huit secteurs, qu'éclaire l'Agenda patriotique 2025, la vision à long terme de la Bolivie (*Agenda Patriótica 2025*). Les secteurs visés sont la culture et le tourisme ; le développement rural et la sécurité alimentaire ; la lutte contre le trafic de drogue ; l'éducation ; la gouvernance ; l'environnement et le changement climatique ; la santé ; et le développement économique et l'emploi. Les interventions de l'Union européenne s'inscrivent dans le contexte général des politiques extérieures de l'Union européenne (notamment le Programme pour le changement, et le Cadre stratégique et plan d'action de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie), de ses engagements à l'horizon 2030 et des engagements internationaux en lien avec le changement climatique.

En Bolivie, la coopération pour le développement de l'Union européenne est alignée sur le Plan de développement à moyen terme du gouvernement pour la période 2016-20. Elle priorise les activités portant sur la justice ; l'environnement et l'eau ; et la lutte contre le trafic de drogue. En recourant largement au soutien budgétaire – qui représente 75 % de ses dépenses en Bolivie – l'Union européenne a montré sa volonté d'accompagner le gouvernement bolivien sur la voie de développement qu'il a choisie. Parallèlement, il importe de veiller à ce que le soutien budgétaire n'évince pas les dépenses publiques dans ces domaines prioritaires, et d'assurer la pérennité des progrès accomplis grâce au soutien budgétaire une fois le programme de l'Union européenne achevé. De même, compte tenu de l'intérêt croissant de la Bolivie pour l'échange de connaissances, l'Union européenne pourrait envisager d'employer son assistance technique à renforcer les capacités et le partage des connaissances, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire.

En ligne avec le rôle pilote qu'elle joue à l'échelle planétaire dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, l'Union européenne est déterminée à élargir les sources de financement pour le développement en Bolivie. En collaboration avec des banques multilatérales de développement et des institutions de financement du développement, elle s'emploie notamment à combiner des dons pour accorder des prêts souverains concessionnels. Si cette modalité accroît les fonds mis au service du développement en Bolivie, elle ne doit pas constituer pour ces institutions une moindre raison de proposer des prêts non concessionnels aux pays qui ne sont plus éligibles aux prêts de l'Association internationale de développement. Dans ce contexte, l'Union européenne pourrait tirer profit d'une analyse sur le meilleur moyen de contribuer aux efforts de financement du développement en Bolivie, en œuvrant de concert avec la Banque européenne d'investissement sur l'ensemble du cycle de programmation et en prenant en considération les nouveaux financements extérieurs en provenance de la Chine et de l'Inde.

Organisation et gestion

La complexité des procédures et la gestion des ressources humaines constituent deux difficultés majeures

Les motifs régissant le déploiement des instruments de l'Union européenne au Mali sont clairs et cohérents, mais les procédures de l'Union européenne sont conçues pour la coopération en faveur du développement hors situation de crise. Cela complique l'élaboration d'une approche globale au stade de la mise en œuvre dans les contextes fragiles comme le Mali, où l'aide cible non pas l'infrastructure ou les services, mais la sécurité et les mesures de réforme. Une approche flexible en matière de prise de décisions et de mobilisation de financements s'impose. Cependant, il est difficile d'y parvenir lorsque les versements doivent suivre des procédures différentes, selon que le projet est financé par le Fonds européen de développement, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique ou des instruments de politique étrangère.

Alors que l'Union européenne continue de déployer une réforme organisationnelle et des efforts concernant les accords de niveaux de service, il convient d'étudier plus avant quels sont les meilleurs moyens de s'assurer qu'elle dispose des bonnes capacités aux bons endroits. Cela pourrait passer par un examen des différences dans les structures salariales et les conditions d'emploi pour les cinq catégories de personnel en poste, et une plus grande attention portée aux possibilités d'évolution et de mobilité professionnelles offertes au personnel local. Un moyen de promouvoir des pratiques professionnelles équitables – et peut-être de contribuer à un meilleur équilibre entre travail et vie privée – consisterait à standardiser les politiques des ressources humaines des différentes délégations, afin de réduire les disparités entre les personnels relevant de régimes différents. Par exemple, comme observé en Bolivie, les personnels dans les délégations qui sont parents de jeunes enfants ne bénéficient pas des conditions plus avantageuses en matière de congés parentaux et de congés pour les personnes assurant des soins qui sont accordées aux personnels des services centraux. Pour répondre à ces questions, l'Union européenne pourrait envisager d'adopter certaines des bonnes pratiques de ses États membres.

Comme constaté en Bolivie et au Mali, la coopération pour le développement de l'Union européenne reste lourde sur le plan administratif. Pour réduire ce fardeau et accroître l'efficacité, l'Union européenne gagnerait à s'assurer que les systèmes d'organisation conçus à Bruxelles prennent en considération les besoins sur le terrain, en diminuant le nombre de processus parallèles et en libérant les hauts responsables des délégations pour qu'ils puissent se consacrer à des tâches plus stratégiques. De même, l'Union européenne pourrait aller plus loin dans ses efforts pour rendre moins chronophages la planification, les autorisations et la passation de marchés pour ses activités. Enfin, une plus grande délégation des pouvoirs au niveau des pays en tirant des enseignements des bonnes pratiques d'autres donateurs augmenterait la capacité de l'Union européenne à répondre plus rapidement aux évolutions de contexte.

Partenariats, résultats et responsabilisation

L'Union européenne renforce ses partenariats en Bolivie et au Mali

Outre qu'elle renforce sa propre coordination avec les États membres grâce à des programmations communes, l'Union européenne œuvre en partenariat avec la société civile au Mali et en Bolivie. Par exemple, l'Union européenne apporte un soutien dans ces deux pays aux groupes de la société civile qui s'occupent de questions politiquement sensibles,

comme les droits de l'homme et la démocratie ; la prévention de la violence sexiste ; la protection des enfants ; et les droits sexuels et génésiques. L'Union européenne consacre également d'importantes ressources à sa collaboration avec les organisations et réseaux de la société civile en tant qu'organismes d'exécution, tout en entretenant le dialogue et une relation étroite avec les gouvernements. Les partenaires d'exécution apprécient les pratiques fédératrices de l'Union européenne en matière de programmation, qu'ils considèrent comme prévisibles, équitables et axées sur les résultats. Cependant, l'Union européenne pourrait s'attacher davantage à promouvoir ses partenariats plus stratégiques avec la société civile. C'est notamment le cas au Mali, où il est manifestement nécessaire de renforcer la capacité de la société civile à obliger le gouvernement à rendre des comptes – ce qui contribuera à son tour à appuyer les efforts de l'Union européenne au Mali.

L'Union européenne pourrait faire davantage d'efforts pour délier l'aide

Pour avancer dans ses importants efforts visant le déliement de l'aide, l'Union européenne pourrait reconsidérer si ses accords-cadres sur la fourniture de l'assistance technique, décidés à Bruxelles, ne conduisent pas à accorder un traitement préférentiel aux consultants et sociétés européens. Comme l'équipe d'examineurs l'a observé en Bolivie, ouvrir ce mécanisme à l'assistance technique d'origine locale et régionale permettrait d'élargir la passation des marchés à un plus grand nombre de soumissionnaires, de bénéficier davantage des compétences Sud-Sud pertinentes et éventuellement d'abaisser les coûts.

Les cadres des résultats, les évaluations et le partage des connaissances doivent être renforcés

L'approche de l'Union européenne en matière de résultats est alignée sur les plans de développement nationaux de la Bolivie et du Mali, ce qui permet d'avoir avec ces gouvernements un dialogue constructif sur les réformes. Parallèlement, et comme le montre l'exemple de la Bolivie, certains indicateurs du soutien budgétaire définis en commun avec le gouvernement (fait important, puisque les versements sont effectués en fonction des résultats obtenus) privilégient les processus et non les réalisations. En outre, ils n'incitent guère à soutenir les réformes clés, notamment celles susceptibles de concourir à la concrétisation des Objectifs de développement durable.

Les évaluations sont gérées par le personnel des délégations en collaboration avec le gouvernement et les principaux partenaires, ce qui se traduit par un degré d'appropriation très élevé et des conclusions plus pertinentes. Cependant, peu d'éléments indiquent que les enseignements tirés du terrain contribuent à l'apprentissage organisationnel au niveau des services centraux. En conséquence, un partage plus systématiquement des connaissances au sein du système de coopération pour le développement de l'Union européenne, y compris entre les services centraux et le terrain, améliorerait la base de données factuelles à l'appui de la prise de décisions et renforcerait l'apprentissage organisationnel. Les programmes d'apprentissage organisés sous la forme de séminaires visant le partage des connaissances entre les délégations sont particulièrement appréciés par le personnel. L'Union européenne gagnerait donc à adopter une approche plus stratégique en matière d'apprentissage, notamment en examinant les bonnes pratiques d'autres donneurs.

Notes

¹ Index Mundi 2018 concernant le profil démographique du Mali : https://www.indexmundi.com/mali/demographics_profile.html (consulté le 2 juillet 2018).

² La délégation de l'Union européenne à Bamako gère essentiellement les fonds du Fonds européen de développement, conformément à la politique de coopération pour le développement définie par l'Union européenne avant la crise. Cependant, depuis 2013, divers nouveaux instruments sont gérés en parallèle depuis Bamako, depuis Dakar et/ou depuis les services centraux à Bruxelles.

³ En 2013, l'Union européenne a nommé un Représentant spécial pour le Sahel, dont la mission consiste à promouvoir les politiques et intérêts de l'Union européenne, tout en respectant le processus de paix du Mali. Bien qu'il soit basé à Bruxelles, le Représentant spécial joue un rôle de coordination de l'approche globale de l'Union européenne en ce qui concerne la crise régionale. En outre, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique est géré centralement depuis Bruxelles, tout en bénéficiant de contributions de la délégation de l'Union européenne à Bamako. Quant à l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix, ainsi que l'aide humanitaire, ils sont tous deux gérés à Bruxelles, avec le concours régional de leurs bureaux respectifs à Dakar.

⁴ Cet indicateur est le suivant : « Validation de la Loi réglementant l'alimentation scolaire en Conseil des Ministres et transmission à la Délégation de l'Union Européenne des projets de décret d'application (si pertinent). » Il figure dans la matrice (non publiée) du gouvernement malien relative aux indicateurs de résultat du soutien budgétaire.

⁵ Base de données EDRIS: <https://webgate.ec.europa.eu/hac/> (consultée le 2 juillet 2018).

⁶ Le système de santé malien repose sur le principe du recouvrement des coûts, tandis que l'aide humanitaire subventionne l'accès aux soins de santé. Le nord du Mali représente approximativement 10 % de la population malienne et 50 % du territoire malien, ce qui signifie qu'un système de santé fondé sur le recouvrement des coûts ne peut assurer la pérennité d'une grille de santé territoriale appropriée.

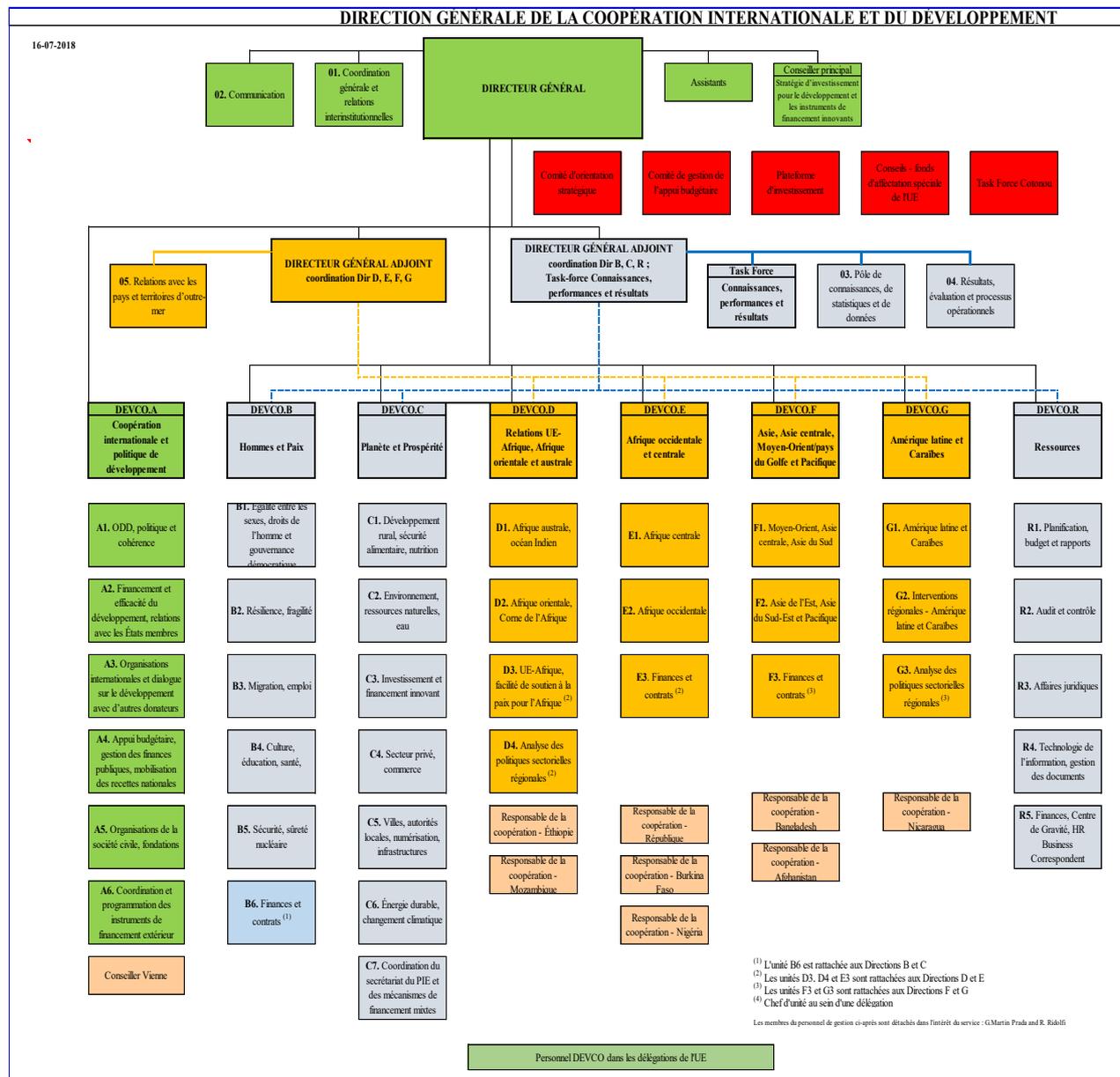
Références

Source principale

Urso, G. (2017), *Mali: Structural Migration Profile and Flash Migration Profile, August-October 2016*, Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/doi:10.2760/59109>.

Annexe E. Organigrammes

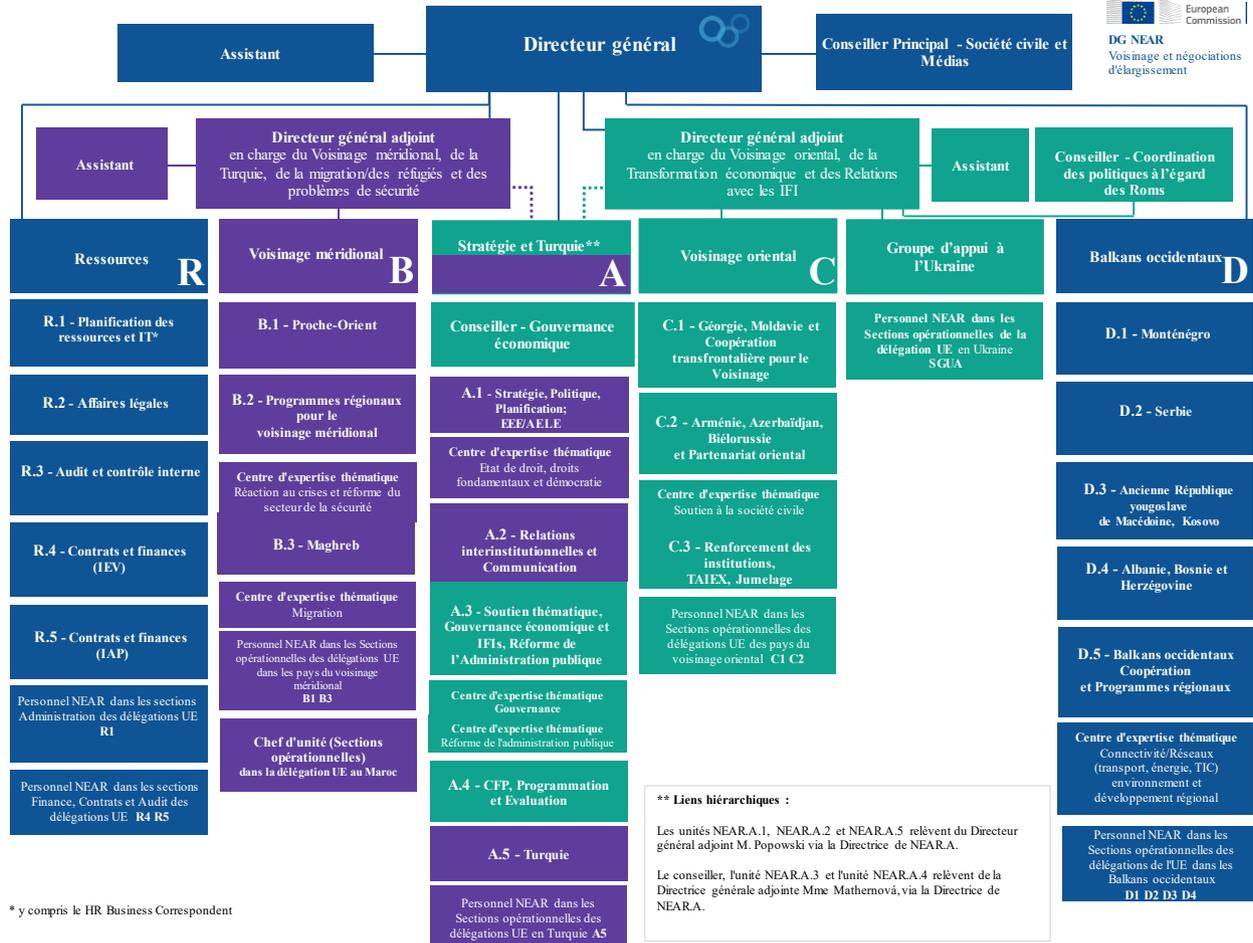
Graphique E.1. Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO)



Source : Commission européenne (2018), « Memorandum de l'Union européenne pour l'examen par les pairs du DAC », non publié.

Graphique E.2. Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR)

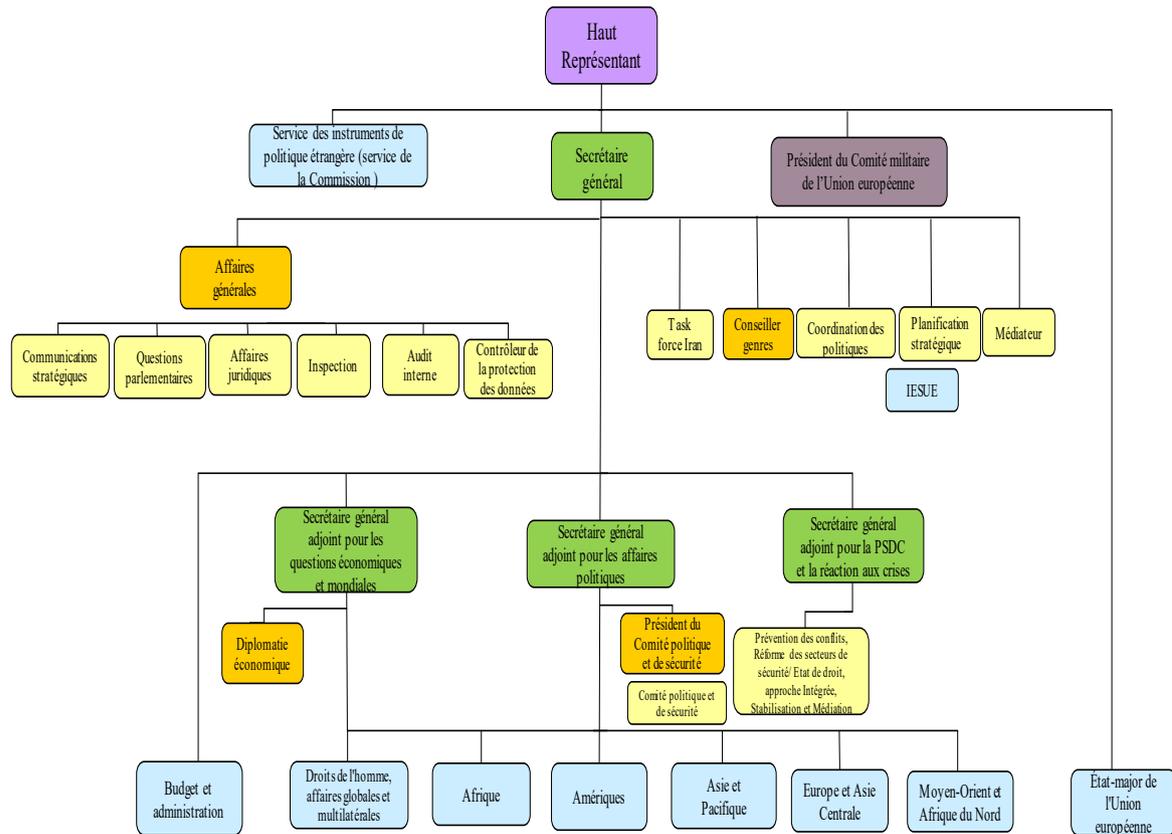
01/05/2018



* y compris le HR Business Correspondent

Source : Commission européenne (2018), « Memorandum de l'Union européenne pour l'examen par les pairs du DAC », non publié.

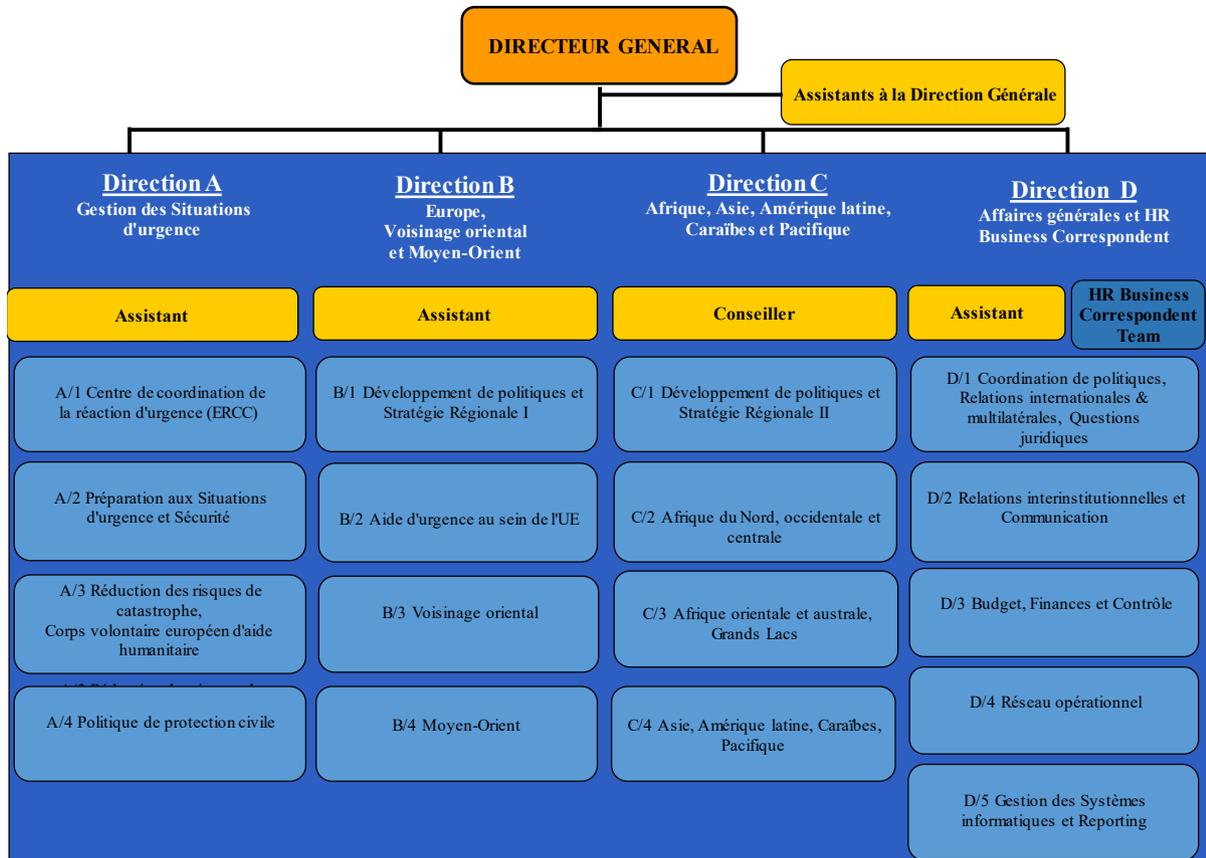
Graphique E.3. Service européen pour l'action extérieure (SEAE)



Source : Commission européenne (2018), « Memorandum de l'Union européenne pour l'examen par les pairs du DAC », non publié.

Graphique E.4. Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes

Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) 16/07/2018



Source : Commission européenne (2018), « Memorandum de l'Union européenne pour l'examen par les pairs du DAC », non publié.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier 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, la Lettonie, la Lituanie, 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. La Commission 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.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

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 (CAD), dont le mandat est de promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide. À cette fin, le Comité d'Aide au Développement réunit les plus importants donateurs du monde en élaborant des méthodes de définition et de suivi qui constituent la référence mondiale dans les domaines clés du développement.

Les membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, 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 et la Suisse.

Le CAD met à disposition dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD des documents destinés à informer les membres de son Comité et à les guider dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement.

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

UNION EUROPÉENNE

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède à des examens périodiques des efforts individuels de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les cinq ans. Les examens par les pairs évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

Le rapport montre notamment comment l'Union européenne a fait preuve d'un rôle central pour établir et orienter les accords mondiaux sur le développement durable et le changement climatique ; et suggère l'amélioration d'une approche holistique de toute l'Union européenne, centrée sur la réduction de la pauvreté et les pays étant le plus dans le besoin.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/9789264309517-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

2018

éditions OCDE
www.oecd.org/editions



ISBN 978-92-64-30950-0
43 2018 13 2 P



9 789264 309500