

Le présent document ne doit pas être considéré comme document officiel de la CE et n'a aucun statut formel.

# **Boîte à outils de l'UE**

**pour la mise en œuvre de la complémentarité**

**et la division du travail dans la politique de  
développement**

Janvier 2008

Le présent document a été coordonné par la Commission européenne (DG.DEV.C1).  
Il sera mis à jour régulièrement.  
Vous pouvez adresser toute suggestion, commentaire, question ou exemple de meilleures pratiques  
à : [DEV-TOOLKIT@ec.europa.eu](mailto:DEV-TOOLKIT@ec.europa.eu)

| Sommaire                                                                    | Page |
|-----------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Introduction                                                             |      |
| 1.1 Les objectifs de la boîte à outils de l'UE                              | 3    |
| 1.2 Définitions                                                             | 3    |
| 1.3 Raisonnement                                                            | 4    |
| 1.4 La structure de la boîte à outils de l'UE                               | 5    |
| 2. La situation actuelle                                                    | 6    |
| 3. Le processus de mise en œuvre de la division du travail                  |      |
| 3.1 Travail initial sur la division du travail                              | 7    |
| 3.2 La préparation de la division du travail                                | 7    |
| 3.3 Faire l'état du positionnement des donateurs                            | 10   |
| 3.4 Analyse des avantages comparatifs                                       | 10   |
| 3.5 Rôles des donateurs                                                     | 11   |
| 3.6 Critères de sélection pour le donateur principal                        | 13   |
| 3.7 Définitions des secteurs                                                | 13   |
| 3.8 Thèmes transversaux                                                     | 13   |
| 3.9 Renforcement de la concentration sectorielle                            | 14   |
| 3.10 Une stratégie de retraite responsable                                  | 15   |
| 4. Questions spécifiques liées à la mise en œuvre de la division du travail |      |
| 4.1 Le rôle du gouvernement du pays partenaire                              | 15   |
| 4.2 La division du travail dans une situation de fragilité                  | 18   |
| 4.3 L'implication d'autres parties concernées                               | 19   |
| 4.4 L'inclusion d'autres donateurs                                          | 19   |
| 4.5 Motivations et défis pour les donateurs                                 | 21   |
| 4.6 Partenaires pour la coopération déléguée/le cofinancement               | 22   |
| 4.7 Aspects juridiques et de procédure                                      | 24   |
| 4.8 Le soutien des sièges et la communication                               | 24   |
| 5. Suivi et rapports                                                        | 25   |

#### Annexes :

1. Déclaration ministérielle du 3<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra 2-4 septembre 2008 : Programme d'action d'Accra.
2. Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement, mars 2005, et liste des pays et organisations adhérant à la Déclaration de Paris, 2008.
3. Conclusions du Conseil sur le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, 2007.
4. Fast Track countries - overview.
5. Donor mapping – Assessment of the Status Quo.
6. Note on lead, active, silent and background donors in division of labour arrangements.

Liste des documents sources

Sites web utiles

Liste d'acronymes et d'abréviations

## 1. INTRODUCTION

### 1.1 *Les objectifs de la boîte à outils de l'UE*

- ✓ *Accélérer le processus de la complémentarité et de la division du travail*, en vue de se conformer aux engagements internationaux et aux principes généraux du Code de Conduite de l'UE.
- ✓ *Champ d'application limité à la complémentarité et à la division du travail au niveau national*. Ce document ne cherche pas à aborder des questions plus larges sur l'efficacité de l'aide.
- ✓ *Il ne s'agit pas d'un document formel de l'UE (document réglementaire ou procédure)*. Ce document rassemble l'expérience actuelle sur la division du travail sur le terrain, fournit des informations et des exemples pratiques et donne des réponses aux questions fréquemment posées. Le cas échéant, les informations sont fournies en contexte.
- ✓ *Il s'agit d'un document évolutif qui sera mis à jour régulièrement sur la base des meilleures pratiques*.
- ✓ *Ce document fournit des suggestions sur les éléments communs aux États membres et à la Commission*. La boîte à outils peut être complétée par les procédures internes propres aux États membres.
- ✓ *Le document est rédigé à l'usage des délégations de la CE, des agences des États membres et des missions diplomatiques ainsi que du siège de la CE et des États membres*, et pourra être partagé avec les pays partenaires.

### 1.2. Définitions

***La complémentarité est le résultat d'une division du travail (DdT) entre différents acteurs afin de parvenir à une utilisation optimale des ressources humaines et financières pour une efficacité accrue de l'aide, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs de stratégie des pays et l'obtention de meilleurs résultats en matière de réduction de la pauvreté.***

*La complémentarité* va beaucoup plus loin que la simple coordination. Elle signifie que chaque donateur oriente son aide sur les secteurs où il aura la plus grande plus-value, et en complémentarité aux activités des autres. Elle implique la prise de décisions complexes concernant la DdT, la concentration sur un nombre limité de secteurs, et la définition du rôle qu'un donateur souhaite jouer dans un pays partenaire particulier. La division du travail est particulièrement importante dans le cadre de l'augmentation de l'aide puisqu'elle augmente la capacité d'absorption.

*La complémentarité au niveau national* cherche à aborder les situations dans lesquelles la fragmentation de l'aide dans un secteur ou un pays mène à des coûts administratifs et de transaction accrus pour les pays partenaires et les donateurs, rend le dialogue politique nébuleux, et peut conduire à une situation où certains secteurs politiquement attrayants reçoivent un financement accru tandis que d'autres secteurs de développement prioritaires restent sous-financés. Elle concerne toutes les modalités et les instruments d'aide.

Elle peut interagir avec d'autres dimensions de la complémentarité :

- *Complémentarité intersectorielle* : fait référence à une situation au niveau national où certains secteurs reçoivent beaucoup plus d'attention des donateurs que d'autres, menant à une congestion ou à un sous-financement.
- *Complémentarité internationale* : fait référence à une situation au niveau mondial où certains pays reçoivent beaucoup plus d'aide des donateurs (les « favoris de l'aide ») que d'autres (les « oubliés de l'aide »).

- *Complémentarité verticale* : se rapporte aux initiatives d'aide globales qui se concentrent sur un secteur mondial particulier, ajoutant davantage de complexité à l'architecture d'aide existante.
- *Complémentarité entre modalités et instruments* : cherche à renforcer les synergies entre, par exemple, l'aide budgétaire et l'aide projet, ou entre les subventions et les prêts, tant au niveau sectoriel que national ou mondial.

### 1.3 *Raisonnement*

Les engagements d'harmonisation *de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide* (2005, annexe 2) ont donné lieu au *Code de Conduite de l'UE sur la Division du Travail* (2007, annexe 3), qui envisage d'aborder le problème de la fragmentation de l'aide, de la congestion des donateurs et des coûts de transaction élevés. L'application de son approche est volontaire. Il appartient aux pays partenaires de déterminer s'ils sont confrontés à ce problème, d'identifier la nécessité de le résoudre, et dans quelle mesure, avec l'aide des donateurs.

*Les Conclusions du Conseil du 27.5.08* énoncent « les appels du Conseil pour de nouveaux efforts de la part de la Commission (COM) et des Etats membres (EM) pour accélérer la DdT dans les pays partenaires. Elles voient d'un œil positif les activités déjà en cours, comme l'initiative accélérée de l'UE. Elle attend également avec intérêt l'intention de la COM d'accorder la priorité à l'utilisation opérationnelle des principes 3 et 4 du Code de conduite sur la DdT comprenant des dispositions relatives à la coopération déléguée et aux donateurs principaux. Le Conseil invite la COM à développer immédiatement avec les EM une boîte à outils pour mise en œuvre de la DdT».

*L'initiative "Fast Track" de l'UE* cherche à accélérer la DdT, avec la CE ou les EM jouant un rôle de facilitation sur le terrain dans un certain nombre de pays sélectionnés (annexe 4)<sup>1</sup>.

La DdT était une des questions proéminentes examinées, notamment lors d'une des tables rondes spéciales, dans le cadre du 3<sup>e</sup> Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide qui s'est tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008. La Déclaration Ministérielle, *le Programme d'Action d'Accra* convenu par la communauté internationale, demande l'action rapide concernant la DdT (annexe 1).

#### **Division du travail dans le Programme d'Action d'Accra (PAA) :**

L'efficacité de l'aide diminue lorsque les initiatives en faveur du développement se multiplient à l'excès, en particulier au niveau des pays et au niveau sectoriel. Nous allons réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la répartition des tâches entre les donateurs, notamment par une meilleure affectation des ressources à l'intérieur de chaque secteur, de chaque pays et entre les pays. Dans cette optique :

- a) Les pays en développement animeront la réflexion sur la définition du rôle optimal que peuvent jouer les donateurs en soutenant les efforts de développement déployés aux niveaux national, régional et sectoriel. Les donateurs respecteront les priorités des pays en développement en veillant à ce que les nouvelles dispositions de DdT n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement.
- b) Les donateurs et les pays en développement agiront en concertation avec le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide afin de mettre au point des principes de bonnes pratiques concernant la division du travail dirigée par les pays. À cette fin, ils élaboreront des plans en vue d'assurer la meilleure coordination possible de la coopération pour le développement. Nous évaluerons les progrès réalisés à cet égard à partir de 2009.
- c) Nous instaurerons un dialogue sur la répartition des tâches entre les pays d'ici juin 2009.
- d) Nous engagerons une réflexion sur la situation des pays recevant une aide insuffisante.

<sup>1</sup>Le commissaire Michel, dans une lettre aux ministres du Développement du 21 mai 2008, a invité les EM à explorer des possibilités de coopération déléguée, indiquant le potentiel dans les pays "fast track".

Les travaux de l'UE sur la division du travail contribuent à fournir des informations sur le travail effectué à plus grande échelle au niveau de l'OCDE/CAD sur l'efficacité de l'aide, tel que la rédaction des Bonnes Pratiques Internationales sur la Division du Travail au Niveau National, montrant à d'autres donateurs l'importance de ce travail et encourageant leur participation aux efforts déployés sur le plan national.

#### **Rappel des 11 principes du Code de conduite de l'UE :**

*En matière de complémentarité dans le pays :*

1. Concentrer l'activité des donateurs : trois secteurs au maximum + soutien budgétaire général + soutien à la société civile + programmes de recherche et d'éducation, basé sur :
  - Avantage comparatif de chaque donateur, auto-évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs
  - Pays partenaires encouragés à désigner les zones destinées à recevoir davantage ou moins d'aide et à indiquer leurs préférences quant aux donateurs restant impliqués dans le secteur
  - Les donateurs travailleront avec le gouvernement pour identifier dans quels secteurs il y a lieu de rester et proposer les secteurs desquels ils se retireront
  - Assurer l'engagement à long terme des donateurs dans des secteurs donnés
2. Redéployer les fonds dans d'autres activités au niveau national, sur base de négociations locales  
Lorsque les donateurs sont dans plus de trois secteurs, utiliser la coopération déléguée ou se retirer, en redéployant de façon responsable les fonds dans trois secteurs prioritaires ou dans le soutien budgétaire général, en évitant toute lacune dans l'aide
3. Accords de donateur principal pour chaque secteur pour réduire des coûts de transaction
4. Coopération/partenariat délégué
5. Assurer un soutien approprié des donateurs aux secteurs de priorité clés pour la réduction de la pauvreté; Au moins un donateur UE actif par secteur, maximum 3-5 donateurs UE actifs par secteur

*Autres dimensions de complémentarité :*

6. Reproduire ces pratiques au niveau régional
7. Les EM optent pour un nombre limité de pays prioritaires ; dans les pays non prioritaires, considérer la délégation
8. Se pencher sur le sort des pays « oubliés », souvent des pays en situation de fragilité
9. Analyser et étendre les domaines de compétence : la Commission développera plus avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, au niveau du pays, en conformité avec le processus de déconcentration et l'appropriation par les pays partenaires.
10. Progrès sur d'autres aspects de la complémentarité (instruments verticaux et transversaux)
11. *Principe général* : Approfondir les réformes de l'aide : structure décentralisée, motivations et redéploiement des ressources financières et humaines.

*Contraintes* : éviter l'impact négatif de la DdT sur les volumes et la prévisibilité de l'aide globale.

## **1.4 La structure de la boîte à outils de l'UE**

Cette boîte à outils de l'UE peut être utilisée de différentes façons : comme un manuel pratique offrant différents points d'entrée sur des questions spécifiques, ou comme une introduction générale au concept de la division du travail. Le chapitre 2 fournit une vision globale de la situation de départ à la base du processus de division du travail. Le chapitre 3 se concentre sur les différentes étapes du processus de division du travail. Bien que celles-ci soient présentées dans un ordre particulier, cela ne signifie pas que ces étapes doivent toujours être suivies dans cet ordre. Le chapitre 4 présente les questions spécifiques non liées à une étape particulière. Le chapitre 5 aborde le suivi et la communication d'informations sur le processus de division du travail.

Au sein de chaque chapitre, de brefs exemples sont présentés dans des encadrés. Vous trouverez des informations plus détaillées sur des exemples relatifs à différentes parties du monde, ainsi que des actions des donateurs non membres de l'Union européenne, dans le Compendium de la CE et de l'OCDE/CAD (2008) sur les meilleures pratiques de la division du travail.

## 2. LA SITUATION ACTUELLE

D'une manière générale, les efforts d'amélioration de la complémentarité et de la division du travail débutent, ou ont débuté, sur une base solide de la coordination de donateurs, bien que les pratiques de coordination varient de pays en pays et de secteur en secteur. Le partage d'informations est largement pratiqué. La coordination de la programmation, du suivi et de l'évaluation au sein des groupes de travail de donateurs au niveau (sub-) sectoriel devient une pratique de plus en plus courante. Des approches sectorielles, des financements en panier commun, des fonds fiduciaires, des stratégies pays communes et des cadres partenariaux (par exemple pour l'aide budgétaire) émergent de plus en plus. Dans maints pays, un mécanisme de coordination impliquant une coordination étendue des donateurs est déjà en place. Les processus de division du travail devraient se fonder sur ces mécanismes existants, et viser à faire participer des donateurs non membres de l'UE.

Néanmoins, dans beaucoup de pays, *la multiplicité des donateurs* demeure une cause importante de *fragmentation* et de chevauchement, et d'une charge organisationnelle et administrative lourde, menant à des coûts de transaction élevés, tant pour les pays partenaires que pour les donateurs. Dans certains pays, pas moins de 10 à 20 donateurs fonctionnent dans le même secteur (sans compter les Organisations Non Gouvernementales), chacun avec ses propres exigences en matière de programmation et de rapports et ses propres conditions spécifiques. Le temps et l'énergie investis dans l'organisation et l'administration (les « coûts de transaction ») diminuent la capacité disponible pour la mise en œuvre de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement.

La division du travail vise à réduire cette charge en rationalisant les flux d'aide et en créant des économies d'échelle. Elle va au-delà du partage d'informations, de la consultation et de la coordination. Elle ambitionne une vision commune, une prise de décision conjointe, une division du travail, et la complémentarité du travail en fonction de l'avantage comparatif de chaque donateur. Plusieurs exemples de DdT ou des étapes menant vers la DdT ont déjà émergé sous forme de programmation conjointe de l'UE, de stratégies communes d'assistance pays, de partenariats silencieux, etc. Ces initiatives ont, à différents niveaux et sous différentes formes, été coordonnées par les pays partenaires, parfois avec un soutien considérable des donateurs.

La situation est différente dans les pays « oubliés », des pays souvent dans un état de précarité ou de conflit ou sortant tout juste de cet état. Dans ces pays, le dialogue et la coordination entre les donateurs sont souvent moins organisés, et/ou la participation des pays partenaires dans la coordination est limitée ou absente. Le défi consiste à se préparer à un afflux coordonné de nouveaux donateurs.

Le cas des pays européens de voisinage est tout à fait spécifique. La politique européenne de voisinage et de partenariat (PEV) et les instruments de financement appropriés contiennent des dispositions spécifiques relatives à la programmation de l'aide de l'UE, au dialogue, à la mobilisation des avantages particuliers des États membres (par exemple par des programmes de jumelage), et à la coordination de la Commission. Dans l'application du Code, il sera tenu compte du cadre politique plus global et de la nature de la PEV.

Quels que soient les efforts déployés pour faire avancer la division du travail, il faut se rendre compte que ce n'est pas une fin en soi : *l'objectif de la division du travail est d'atteindre de meilleurs résultats de développement.*

### 3. LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DIVISION DU TRAVAIL

#### 3.1 Travail initial sur la division du travail

L'expérience accumulée jusqu'à présent montre qu'il n'existe pas de moment optimal spécifique pour commencer les préparations en vue de la DdT. Des cas de bonne pratique montrent que différentes occasions ont été utilisées :

- Simultanément à la formulation d'un plan de développement national ou plan stratégique semblable, d'un nouveau document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), et de son plan de financement (cadre de dépenses à moyen terme). La rédaction du plan stratégique et la préparation de la division du travail pourraient même avoir lieu simultanément.
- Juste avant la tenue des tables rondes ou des groupes consultatifs, lors desquels les gouvernements présentent leurs plans stratégiques et sollicitent l'aide des donateurs.
- Pendant la mise en œuvre du plan stratégique.
- Au début d'une nouvelle période de programmation stratégique ou pendant le processus de revue d'un certain nombre de donateurs importants.
- Pendant le développement d'une stratégie commune d'aide quand les/des donateurs ont déjà une stratégie pluriannuelle en place.
- Quand, dans des situations de fragilité, suite à une aide humanitaire ad hoc, des programmes d'aide plus structurés sont mis en place et davantage de donateurs affluent.

Quel que soit le point de départ, le rôle et l'appropriation par le pays partenaire sont cruciaux. Cet aspect est examiné en détail dans le paragraphe 4.1.

#### **Le démarrage du processus de division du travail au Mali :**

- Il a commencé par une analyse commune de la situation politique, économique, sociale, et environnementale durant les préparations du Document de Stratégie Pays du 10<sup>e</sup> FED, comprenant le profil de gouvernance commun de l'UE et une matrice de donateurs commune de programmes d'aide par secteur.
- La coordination existante (pour l'aide budgétaire, l'enseignement et le secteur de la santé), et les partenariats silencieux entre certains donateurs de l'UE, ainsi que le plan commun d'action d'harmonisation des donateurs et du gouvernement se sont avérés une base solide pour la poursuite des travaux.
- Un séminaire a été organisé avec les donateurs, différents niveaux du gouvernement et la société civile pour expliquer le concept de DdT et pour développer une position commune sur le chemin à suivre. Les décisions sur la DdT sont en voie de préparation.

#### 3.2 La préparation de la division du travail

Comme le montre la pratique, la préparation en vue de la DdT signifie généralement un passage par les étapes suivantes :

##### *Évaluation de la situation actuelle*

- Évaluation ou révision des bases pouvant conduire à une plus grande efficacité de l'aide, par exemple sous la forme d'un plan d'action d'harmonisation renforcée, d'une feuille de route ou d'un livre bleu qui expose les étapes prévues vers davantage d'harmonisation, de coordination et d'alignement des donateurs. De nouveaux efforts vers la complémentarité et la division du travail devraient s'insérer dans les processus en cours liés à l'ensemble des donateurs.
- Consultations avec le gouvernement sur la façon dont il dirigera et donnera forme au processus, le gouvernement étant impliqué dans toutes les étapes.

- Analyse de la participation financière existante des donateurs, et projection des engagements (estimés) par donateur pour le moyen terme au niveau national et intersectoriel, et à travers l'appui budgétaire général.

**La feuille de route de l'UE pour une efficacité de l'aide renforcée au Cambodge**

- Des réunions de coordination régulières ont mené à l'adoption de la « feuille de route de l'UE pour une efficacité de l'aide renforcée » qui a été partagée avec le gouvernement et d'autres partenaires de développement.
- Des retraites annuelles ont aidé à cimenter le réseau de donateurs de l'UE et leur engagement.
- Le Code de conduite de l'UE a été reflété dans la feuille de route révisée (avec le gouvernement), avec trois secteurs par partenaire de développement de l'UE et d'autres partenaires redéployant leur aide sous forme de partenariats « silencieux », d'une coopération déléguée, et/ou d'un soutien budgétaire. Au moins un partenaire de développement de l'UE dans chaque secteur stratégique ; d'autres redéploieront leur aide en fonction de leurs avantages comparatifs.
- Ensuite, le Code de Conduite de l'UE a servi de base pour les discussions entre les donateurs de l'UE sur leurs rôles respectifs en tant que donateur principal et sur leurs responsabilités en matière de coordination sectorielle.

*Travaux d'amélioration de la division du travail*

- Un calendrier convenu pour les différentes étapes peut être utile pour suivre le progrès et pour maintenir l'élan (et pourrait faire partie d'un plan ou d'une feuille de route actualisée pour l'harmonisation).
- Auto-évaluation par les donateurs de leur avantage comparatif par secteur.
- Comparaison et réconciliation de l'auto-évaluation de chaque donateur des avantages comparatifs par secteur avec celle faite par le pays partenaire et d'autres donateurs.
- Exploration par les donateurs et le pays partenaire des possibilités en matière de (davantage) de concentration sectorielle.
- Identification des critères de sélection du/des donateur(s) principal (-aux) par secteur.
- Définition des rôles des donateurs.
- Projection des rôles des donateurs dans un secteur selon les préférences de chaque donateur et pays partenaire.
- Négociations entre les donateurs sur la concentration sectorielle et les rôles à jouer.
- Implication des sièges des donateurs dans le processus de décision.
- Discussion avec le gouvernement (ministère ayant la responsabilité de la coordination de l'aide, Ministère des Finances, ministères sectoriels) sur les préférences en matière de concentration sectorielle et les rôles des donateurs.
- Implication d'autres parties concernées (société civile, autorités locales, Parlement).

**Préparation de la division du travail en Éthiopie :**

- Sensibilisation par la Délégation de la CE des autres donateurs et du Gouvernement au travers d'une série d'exposés et de présentations.
- Demande de mandats par la Délégation de la CE au Groupe d'aide au développement (composé des chefs de mission/agences de tous les principaux donateurs) pour l'établissement d'une équipe restreinte de division du travail afin de faire progresser la question.
- Recherche par l'équipe de division du travail (CE, aide irlandaise, USAID) d'autres expériences, politiques de donateur et analyses existantes sur le sujet.
- Notes de synthèse sur la recherche effectuée, propositions sur les rôles possibles et critères pour les donateurs principaux ; démarches futures et défis potentiels signalés sur un site web spécialisé ([www.deleth.ec.europa.eu](http://www.deleth.ec.europa.eu)) et présentés aux chefs de mission.
- Élaboration et circulation d'un questionnaire pour identifier les avantages comparatifs et les donateurs principaux.

### *Mise en œuvre*

- Rédaction d'une analyse conjointe du contexte pays (en recourant si possible aux analyses existantes).
- Rédaction d'une réponse conjointe des donateurs aux priorités et aux besoins du pays partenaire, sur base de la division du travail proposée.
- Atteinte d'un accord pratique et réalisable entre le gouvernement et les donateurs sur la DdT.
- Atteinte d'un accord sur une stratégie de retraite responsable (retraite progressive des secteurs non inclus dans les secteurs de concentration), sans créer un écart de financement.
- Recherche de partenaires pour une coopération déléguée/un cofinancement.
- Atteinte d'un accord sur les textes définitifs relatifs à l'analyse conjointe des pays et à la réponse conjointe des donateurs.
- Formalisation éventuelle d'un accord sur la DdT à travers la signature d'un document commun par le gouvernement et les donateurs participants (stratégie commune d'assistance, document de DdT, parfois avec un document de protocole d'accord).

Ces actions ne suivent pas nécessairement l'ordre chronologique ci-dessus. Certaines peuvent être faites simultanément et/ou peuvent être combinées. L'expérience montre que la mise en œuvre de la DdT est un processus graduel. Il va de soi que le gouvernement du pays partenaire participe à toutes les étapes, bien que le rôle prévu du gouvernement puisse être plus actif à certaines étapes qu'à d'autres. Ceci s'applique également à la participation d'autres parties concernées, qui peut varier selon les étapes et le contexte local (voir les paragraphes 4.1, 4.3 et 4.4).

Le tableau ci-dessous, basé sur GTZ (2008), présente un résumé des étapes et des éléments d'ordre général intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des accords de division du travail.

### 3.3 Faire l'état du positionnement des donateurs

Généralement, faire l'état du positionnement des donateurs est une des premières étapes dans le processus de DdT, permettant de fournir des données précises sur l'attribution de l'aide dans le pays, au niveau des donateurs, des secteurs, des régions, etc. Les versions papier antérieures produites par les donateurs dans certains pays étaient établies de manière correcte, mais difficile à tenir à jour. Une base de données électronique, publiquement accessible et régulièrement actualisée, comme au Mozambique ([www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz), voir encadré), au Nicaragua ([www.odadata.eu/odanic](http://www.odadata.eu/odanic)) et en Éthiopie ([www.deleth.ec.europa.eu](http://www.deleth.ec.europa.eu)), pourrait être un outil utile.

#### **Inventaire des flux d'aide en Mozambique**

L'ODAmoz est un nouvel outil électronique financé par l'UE qui fournit des informations sur l'aide publique au développement (APD) au Mozambique. ODAmoz fournit un inventaire détaillé des flux d'aide actuels et futurs. C'est une base de données accessible à tous par Internet. La fonction « élaborer votre propre rapport » facilite la recherche d'informations spécifiques à l'aide d'un ensemble de critères prédéfinis (le donateur, le secteur, le lieu, le statut du projet, le type de financement et les ODM). Cet outil fournit des tableaux et des cartes géographiques, propose des données détaillées sur la complémentarité de l'aide, et promeut la prévisibilité des flux d'aide. Il est maintenant géré par le gouvernement du Mozambique.

D'autres exemples sont l'étude sur la fragmentation de l'aide de l'OCDE/CAD, avec le soutien de la CE ([www.oecd.org/CAD](http://www.oecd.org/CAD)), et les systèmes TI nationaux créés par la Development Gateway Foundation ([www.dgfoundation.org](http://www.dgfoundation.org)) avec le concours de la Banque mondiale et le PNUD ([www.aida.developmentgateway.org](http://www.aida.developmentgateway.org)). Certains pays partenaires pourraient avoir leur propre outil, qui pourrait être utilisé et amélioré.

Cet inventaire est très important pour comprendre la situation actuelle avant de prendre des décisions sur des flux d'aide futurs. Les informations fournies par l'inventaire devraient, dans la mesure du possible, porter un regard sur le futur de sorte que les donateurs puissent prévoir la DdT (les appuis financiers et les rôles des donateurs) sur base des prochains flux de fonds sur 3-5 ans. Voir également le paragraphe 3.7 sur la question associée des définitions sectorielles, et l'annexe 5 sur les méthodes de faire l'état du positionnement des donateurs.

### 3.4 Analyse des avantages comparatifs

Le Code de Conduite de l'UE indique que « *l'avantage comparatif d'un donateur donné devrait être auto-évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs* ». Il énonce également la nécessité d'éviter d'avoir des secteurs orphelins et le besoin d'un engagement à long terme (sur 5-7 ans minimum).

Le code mentionne également un nombre de critères généraux pour l'analyse des avantages comparatifs :

- La présence sur le terrain,
- La connaissance du pays, du secteur ou du domaine,
- La confiance des gouvernements partenaires et des autres donateurs,
- L'expertise technique et la spécialisation du donateur,
- Le volume d'aide, au niveau du pays ou du secteur,
- La capacité d'aborder des politiques ou des secteurs nouveaux ou tournés vers l'avenir,
- La capacité de réagir rapidement et/ou la prévisibilité à long terme,
- L'efficacité des méthodes de travail, des procédures et la qualité des ressources humaines,
- Les résultats relativement meilleurs,
- Le coût inférieur par rapport aux autres donateurs pour un niveau de qualité satisfaisant,
- L'acquisition d'une expérience et de capacités nouvelles en tant que donateur émergent.

S'ajouteraient à cette liste non exhaustive des critères spécifiques et d'une importance particulière pour le pays partenaire, tel que la durée de l'engagement dans un secteur, et des compétences très spécifiques. Les donateurs les plus petits/émergents devraient avoir l'opportunité d'acquérir de l'expérience (voir également le paragraphe 3.5).

Il n'existe aucun cadre généralement convenu pour la détermination des avantages comparatifs des donateurs. Au niveau du pays, les donateurs ont parfois développé un outil d'évaluation.

#### **L'évaluation des avantages comparatifs en Ouganda, en Zambie et en Éthiopie**

En Ouganda, *un questionnaire* a été utilisé pour demander, à chaque donateur intéressé à participer à la stratégie commune d'assistance pays (UJAS), d'évaluer ses propres avantages comparatifs à l'aide d'une liste de critères. L'étape suivante était l'examen des réponses par les groupes de travail sectoriels et les ministères sectoriels.

En Zambie, les donateurs ont également été invités à auto-évaluer leurs avantages comparatifs et à se positionner dans les secteurs. Les résultats n'étant pas satisfaisants, les donateurs ont accepté de repenser les réponses. Les ministères sectoriels ont également été invités à donner leur point de vue.

En Éthiopie, les donateurs ont également utilisé un questionnaire d'auto-évaluation ([www.deleth.ec.europa.eu](http://www.deleth.ec.europa.eu)) comme étape vers la préparation de la division du travail.

Cette auto-évaluation pourrait être suivie par une discussion entre les donateurs sur la façon dont chacun perçoit l'avantage comparatif des autres. En outre, le gouvernement, le ministère de coordination de l'aide ainsi que les ministères sectoriels pourraient être invités à donner leur avis, se basant non seulement sur les volumes d'aide (comme ils ont tendance à le faire) mais également sur tous les critères ci-dessus. Les chevauchements dans les secteurs populaires devraient être évités en s'assurant qu'aucune lacune n'apparaît dans les secteurs dits « difficiles ».

### **3. 5. Rôles des donateurs**

Le Code de Conduite de l'UE mentionne les différents rôles de donateur : principal, actif, mandant, en retrait/en redéploiement. Les rôles précis peuvent varier selon les besoins locaux. Dans la pratique, jusqu'à présent, un certain nombre de caractéristiques communes ont émergé au niveau sectoriel pour chaque rôle de donateur :

#### **a) Le donateur principal .....**

- Est la liaison principale avec le gouvernement en matière de dialogue politique et de plaidoyer.
- Parle au nom d'autres donateurs (actifs et mandants) dans un secteur (ou thème).
- Peut agir au nom d'un autre donateur (le donateur mandant).
- Partage des renseignements appropriés avec d'autres donateurs.
- Établit un consensus parmi les donateurs et/ou mentionne les positions et vues divergentes dans son dialogue avec le gouvernement.
- Coordonne les travaux, la création de rapports, le suivi et l'évaluation conjoints des donateurs.
- Aura un rôle adapté aux besoins et circonstances locaux spécifiques.
- Jouit d'un mandat substantiel et de la confiance du gouvernement et des autres donateurs.
- Pourrait juger utile d'avoir des termes de référence sur son rôle de donateur principal.
- Pourrait juger pratique de partager la charge de travail dans certains cas.
- Pourrait être assisté par des donateurs ayant une compétence dans un certain créneau.
- Doit s'assurer de l'adéquation de la capacité en temps et en ressources humaines pour la tâche.
- N'est pas nécessairement le donateur fournissant le plus grand volume d'aide.

Pour les aspects organisationnels pratiques, voir le paragraphe 3.6.

#### **b) Le donateur actif .....**

- Participe au dialogue politique dans le secteur (parmi les donateurs pour se mettre d'accord sur la ligne à prendre avec le gouvernement).
- Est représenté par le donateur principal dans le dialogue avec le gouvernement.
- Dirige ses propres activités dans le secteur.
- Peut agir au nom d'un autre donateur (le donateur mandant).
- Peut avoir un rôle de coordination sur des thèmes spécifiques (thèmes transversaux ou sous-sectoriels, niches) importants du secteur, agissant ainsi comme assistant du donateur principal.

#### **c) Le donateur mandant (ou partenaire silencieux) ....**

- Fournit seulement une aide financière aux activités sectorielles.
- En général, ne participe pas au dialogue et au suivi, sauf peut-être aux moments stratégiques (tels que les revues annuelles sur la performance du DSRP). Un donateur silencieux peut parfois être légèrement plus visible dans le pays partenaire.
- Délègue à un autre donateur (actif ou principal) qui agit en son nom pour l'administration des fonds et le dialogue relatif à la politique sectorielle avec le gouvernement.
- Pourrait décider de devenir un donateur mandant pendant une période de transition dans le cadre de sa stratégie de retraite.

#### **d) Le donateur sortant/en redéploiement .....** (Voir paragraphe 3.10)

- Éliminera progressivement son aide au secteur.
- Pourrait redéployer son aide dans un autre secteur.
- Dans les deux cas, les besoins en ressources humaines pourraient en être affectés.

Une matrice, basée sur un inventaire des flux d'aide (voir paragraphe 3.3) pourrait s'avérer un outil utile pour réaliser un inventaire des rôles des donateurs.

Pour de plus amples informations sur les différents rôles de donateur, voir annexe 6.

### **3.6 Critères de sélection pour le donateur principal**

Il n'existe pas de critères de sélection clairement définis pour la sélection d'un donateur principal dans un secteur. En principe, le donateur principal aura un avantage comparatif dans ce secteur particulier, s'engage à maintenir sa présence dans le moyen terme (voir paragraphe 3.4), et sera bien placé pour remplir le rôle (voir paragraphe 3.5). Le donateur principal peut être seul, ou pourrait partager la tâche avec un ou deux donateurs actifs.

Un donateur peut être « le donateur principal » pour une période limitée : un système de rotation annuelle pourrait être mis en place ; toutefois, en termes de continuité et de spécialisation, il semble préférable de garder le rôle de donateur principal sur une plus longue période, idéalement toute la période sur laquelle s'étend la stratégie de réduction de la pauvreté ou une stratégie semblable du pays partenaire. Un système de rotation pourrait se fonder sur un modèle de « troïka » des donateurs principaux sortants, actuels et futurs.

D'une part, le rôle de « donateur principal » donne du prestige et de la visibilité, et peut renforcer la réputation si le travail est bien fait. D'autre part, si les tâches ne sont pas bien réalisées, la réputation peut en souffrir. Ainsi, les donateurs qui se proposent pour un rôle de « donateur principal » devraient être conscients du fait que le rôle amène une charge de travail et une responsabilité supplémentaires considérables, et n'est pas sans risque. L'acquisition du titre « donateur principal » constitue un engagement et une responsabilité importants plaçant de fortes exigences sur le personnel politique du secteur concerné, ainsi que les chefs de mission et le

personnel de soutien. Il est donc impératif d'avoir suffisamment de capacité disponible et, le cas échéant, un complément de capacité externe (voir également le par. 3.5 et l'annexe 6).

### 3.7 Définitions des secteurs

Selon le Code de Conduite de l'UE, « l'appréciation de ce qui constitue un secteur, qu'elle soit intuitive ou documentée, devrait s'opérer avec souplesse, au niveau du pays partenaire et coïncider avec la définition établie par celui-ci », et il y a lieu d'éviter, dans la mesure du possible, la fragmentation des secteurs.

Les définitions sectorielles nationales varient selon les secteurs définis par le gouvernement dans sa stratégie de développement ou de réduction de la pauvreté. Les définitions sectorielles peuvent être *très larges*, couvrant un vaste domaine (le « développement humain »). Dans ce cas, la concentration sur un nombre limité de secteurs sera relativement facile. Mais elle n'aura pas un impact important sur l'efficacité de l'aide puisque l'aide restera dispersée sur une grande variété d'activités, et la complémentarité ne s'appliquera qu'à un niveau hautement agrégé. Les définitions sectorielles peuvent également être *très étroites*, couvrant pratiquement le même domaine qu'un projet (le « soutien aux élections »). Cela compliquera la concentration sur trois secteurs et peut laisser certains secteurs dépourvus de fonds.

Les donateurs peuvent proposer de préciser les secteurs nationaux. Il peut être utile de diviser des secteurs très vastes, ou de regrouper des petits secteurs afin de faciliter les discussions sur la concentration sectorielle. Les critères pourraient être la présence d'une stratégie sectorielle, d'une division fonctionnelle pour un budget sectoriel et d'un ministère sectoriel<sup>2</sup>.

En ce qui concerne l'envergure raisonnable d'un secteur, il peut être utile de faire référence au standard de l'OCDE/CAD (code à 3 chiffres) utilisé par les donateurs et les pays partenaires pour documenter les flux d'aide ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)). (La base de données ODAmoz, voir paragraphe 3.3, fournit un exemple de l'application des définitions de l'OCDE/CAD).

### 3.8 Thèmes transversaux

Dans les stratégies de certains pays partenaires, les thèmes transversaux sont définis comme un secteur, et devraient être traités en tant que tel. Dans d'autres, ils sont considérés comme thèmes transversaux devant être intégrés dans les secteurs. La question qui se pose est de savoir comment s'assurer que les thèmes transversaux comme l'égalité des sexes, la durabilité environnementale, les droits de l'homme et le VIH/SIDA sont convenablement couverts dans l'exercice de la DdT.

Certaines suggestions sont faites dans Aide Irlandaise (2008) :

- ✓ Rebaptiser ces questions « questions politiques prioritaires » pour éviter leur marginalisation.
- ✓ Assurer l'analyse appropriée de la pertinence de chaque question politique prioritaire dans tous les secteurs/piliers/domaines de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire, y compris la croissance économique.
- ✓ Améliorer la couverture de ces questions politiques prioritaires dans l'analyse, le suivi et les évaluations de performance, en se concentrant également sur les résultats associés à ces questions.
- ✓ Partager les innovations et les approches prometteuses associées aux questions politiques prioritaires dans le cadre de la division du travail.
- ✓ S'associer à d'autres acteurs concernés.

---

<sup>2</sup> OECD/DAC (2005b)

L'intégration pourrait être assurée en nommant un donateur principal pour un domaine politique prioritaire particulier dans chaque secteur, et en informant le donateur principal pour chaque secteur sur les aspects transversaux.

### **3.9 Renforcement de la concentration sectorielle**

Afin d'intensifier la concentration sectorielle, la réduction du nombre de secteurs par donateur individuel constitue la première priorité dans la recherche d'une solution structurelle au chevauchement et à la fragmentation de l'aide. La coopération déléguée/le cofinancement pourrait faire partie d'une solution à court terme (voir paragraphe 4.6).

#### *Un maximum de trois secteurs*

Le Code de Conduite de l'UE demande aux donateurs de l'UE de concentrer leur aide active à un pays partenaire sur un maximum de trois secteurs, en fonction de l'avantage comparatif du donateur dans un secteur, la définition sectorielle étant basée sur celle du pays partenaire. L'aide budgétaire générale, l'aide à la société civile et les programmes pour la recherche et l'enseignement, plus spécifiquement les bourses, sont considérés comme supplémentaires et ne comptent pas comme secteurs.

Le Code de Conduite de l'UE précise que dans un nombre limité de cas, lorsque les donateurs sont confrontés à une réduction significative de la couverture des secteurs, ils peuvent relever ce plafond et s'engager dans plus de trois secteurs, en tenant pleinement compte des vues du pays partenaire, des questions négligées et qui revêtent une importance particulière, ainsi que d'un calendrier réaliste autorisant toute modification de leurs programmes par pays. Cela pourrait par exemple se produire dans les pays soutenus par très peu de donateurs et ayant des besoins variés dans différents secteurs, tels que les pays en situation de précarité ou sortant tout juste de cette situation.

#### *Pendant la programmation*

La concentration sectorielle est une question de programmation. Actuellement, les périodes de programmation des donateurs diffèrent en termes de date de démarrage et de durée. Cela signifie que les discussions sur l'intensification de la concentration sectorielle seront souvent menées au moment où certains donateurs seront en train d'élaborer leur programmation stratégique pour la période suivante, tandis que d'autres auront déjà entamé l'étape de mise en œuvre. La flexibilité en matière d'adaptation des stratégies pluriannuelles pendant leur mise en œuvre sera un atout considérable. Un calendrier des périodes de programmation par donateur pourrait également s'avérer utile.

#### **Préparation de la concentration sectorielle en Zambie**

La Stratégie d'assistance commune pour la Zambie (JASZ) est alignée sur le cinquième plan de développement national (FNDP) 2006-2010 et son cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le Document de Stratégie Pays du 10ème FED (2008-2013) est aligné sur les priorités et les besoins identifiés dans le FNDP et la JASZ.

#### *Pendant la mise en œuvre des Documents de Stratégie Pays*

En appliquant les procédures de la CE, la programmation pluriannuelle actuelle indique une concentration sur deux domaines focaux, et un domaine non focal couvrant différentes activités, et demande davantage de concentration sur un ou deux secteurs dans chaque domaine. Il existe des

opportunités d'augmentation de la concentration et de la DdT, particulièrement dans les pays affichant un niveau élevé de chevauchement de donateurs au niveau des secteurs. En fonction de l'envergure des propositions de concentration, celles-ci peuvent être mises en avant pendant la revue opérationnelle annuelle (RAO) ou la revue à mi-parcours (RMP)<sup>3</sup>. Une proposition d'établissement d'un partenariat de coopération déléguée avec un État membre devra être mentionnée dans le Plan Annuel d'Action (PAA).

En plus des considérations sur l'efficacité de l'aide, des considérations liées à l'efficacité interne (procédures, capacité en ressources humaines, présence dans le pays, etc.) peuvent également jouer un rôle.

### **3.10 Une stratégie de retraite responsable**

Il est évident que le donateur devrait consulter le gouvernement et les autres donateurs concernant ses intentions. Suite à la DdT, l'aide ne devrait pas cesser du jour au lendemain ; les projets et les programmes se termineront progressivement en fonction de leur date de clôture prévue ou à toute autre date convenue par les parties contractuelles. Le donateur sortant devrait s'assurer que, dans le cas où les besoins du pays n'ont pas diminué, son volume total d'aide au pays ne soit pas réduit, de sorte que toute ressource libérée par le retrait d'un secteur soit utilisée pour augmenter l'aide dans ses secteurs de concentration, ou là où les circonstances le permettent, pour augmenter l'aide budgétaire générale. Alternativement, le donateur sortant peut se défaire d'un rôle actif dans le suivi et le dialogue, mais peut souhaiter maintenir une aide financière au secteur. Dans ce cas, un cofinancement, un partenariat silencieux ou une coopération déléguée avec un donateur qui reste actif dans le secteur peut représenter une solution appropriée (voir paragraphe 4.6).

L'essentiel est que lorsqu'un donateur se retire progressivement d'un secteur dont les besoins n'ont pas diminué, l'appui apporté dans ce secteur spécifique ne diminue pas, c'est-à-dire qu'un autre donateur prenne le relais ou que le retrait soit compensé par l'aide budgétaire générale.

## **4. QUESTIONS SPÉCIFIQUES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIVISION DU TRAVAIL**

### **4.1 Le rôle du gouvernement du pays partenaire**

Le rôle moteur du gouvernement du pays partenaire, l'appropriation et l'alignement sur les politiques du gouvernement, le processus de planification et le cycle budgétaire sont tous des éléments clés du Code de Conduite de l'UE. Plus particulièrement, le gouvernement du pays partenaire est censé :

- définir les priorités nationales (à travers d'une stratégie de réduction de la pauvreté et d'un cadre de dépenses à moyen terme ou d'une stratégie et d'un budget de développement similaires),
- s'assurer que les acteurs concernés sont impliqués, tels que les acteurs non étatiques (les ONG, le secteur privé), les autorités locales, le parlement, etc.

Toutefois, pour les gouvernements des pays partenaires, l'appropriation et la direction d'un processus de DdT peuvent être moins évidentes. Peut-être ont-ils eu moins de temps pour

---

<sup>3</sup> De plus amples détails seront fournis dans les lignes directrices.

internaliser les objectifs, et ses implications. Par conséquent, dans les cas où le pays partenaire n'a pas encore pris le devant, ou n'est pas encore prêt à prendre le devant, celui-ci devrait être impliqué dès que possible dans tout processus de DdT démarré par les donateurs.

### *Les conditions préalables*

L'ODI (2006) mentionne cinq conditions préalables – des conditions facilitatrices et non des prérequis – pour que les gouvernements bénéficiaires jouent un rôle moteur dans leurs relations avec les donateurs :

- Un environnement macroéconomique et de croissance favorable.
- Un engagement ouvert et franc entre les donateurs et les bénéficiaires promouvant la confiance mutuelle.
- Un engagement envers la réforme et/ou le renforcement des institutions publiques (particulièrement la gestion des finances publiques).
- Une volonté politique et un engagement forts de la part du gouvernement bénéficiaire pour diriger l'agenda de développement et s'approprier le processus de développement.
- Des mécanismes de responsabilité mutuelle (les donateurs évaluant la performance du pays, le gouvernement évaluant le comportement des donateurs).

Le respect des droits de l'homme et de l'État de droit font aussi partie des conditions préalables.

### *Les bénéfices attendus pour les pays partenaires*

Les bénéfices pour les pays partenaires varieront d'un pays à l'autre. Un gouvernement partenaire au début de son terme, lorsqu'il peut également compter retirer certains avantages, peut montrer davantage d'intérêt qu'à la fin de son terme, lorsque tout acquis sera pour ses successeurs. Les bénéfices seront également liés à la capacité institutionnelle, à la volonté politique, et aux niveaux de dépendance de l'aide et des flux d'aide. Pour des pays fortement dépendants de l'aide, moins développés et à faible revenu, la réduction des coûts de transaction de l'aide peut faire une grande différence. En revanche, pour les pays à revenus moyens non dépendants de l'aide, la réduction des coûts de transaction aura une importance moindre. Pour les pays partenaires ne recevant pas suffisamment d'aide, une diversification des flux d'aide peut être prioritaire sur la rationalisation de l'aide par donateur ; néanmoins, la complémentarité reste une question importante.

Lors d'une conférence sur la DdT à Pretoria, organisée par l'Allemagne en février 2008 pour le compte du groupe de travail de l'OCDE/CAD, l'Ouganda, le Sénégal, le Burkina Faso, la Zambie, et le Bangladesh ont déclaré que l'intensification de l'efficacité et de la DdT (selon les conditions des pays partenaires) était leur première priorité.

Quelques exemples des bénéfices potentiels pour le gouvernement du pays partenaire :

- Des coûts de transaction réduits : une réduction de la charge pesant sur les administrations due aux exigences organisationnelles et administratives extrêmement complexes des donateurs, avec de multiples conditions et exigences en matière de création de rapports, laissera davantage de temps disponible pour mettre en œuvre l'aide et obtenir des résultats de développement.
- L'engagement des donateurs envers les pays partenaires sur la DdT offre des opportunités d'amélioration de l'alignement.
- Un lien plus rationnel entre l'aide des donateurs et les priorités et besoins sectoriels du pays.
- Une meilleure orientation en matière de planification et de résultats, en s'éloignant des conditionnalités traditionnelles pour aller vers des résultats de développement et des

principes mutuellement convenus, compatibles avec les stratégies de développement nationales.

- Des procédures simplifiées (analyse, suivi et évaluation conjointe).
- Assistance technique mieux coordonnée pour le renforcement des capacités, en accord avec les stratégies de développement nationales.
- Davantage de prévisibilité sur les flux d'aide et davantage de transparence sur les aides financières ou le manque d'aide financière par secteur.
- Une meilleure utilisation des ressources, évitant la duplication et le chevauchement des efforts des donateurs.
- Moins d'interactions entre les différents donateurs et les partenaires.
- Une orientation plus stratégique du dialogue politique.
- Des économies d'échelle.

### *Les risques perçus*

Les pays partenaires peuvent avoir des appréhensions sur les points suivants :

- ✓ L'approche commune des donateurs conduisant les donateurs à agir ensemble, et donc à imposer plus fortement leurs points de vue, réduisant de ce fait la flexibilité, et augmentant le caractère conditionnel.
- ✓ L'intensification de la coordination des donateurs et de l'alignement, apportant davantage d'influence au ministère qui coordonne l'aide extérieure (souvent le Ministère des Finances), aux dépens des ministères sectoriels.
- ✓ Les avantages ou inconvénients perçus aux niveaux centraux et décentralisés du gouvernement, tels que la perte d'interface avec les différents donateurs.
- ✓ Le risque de perte de l'aide pour un pays ou un secteur particulier.
- ✓ La capacité exigée pour diriger un processus de DdT.

Ces aspects particuliers peuvent être abordés dans différents types de dialogues francs et ouverts avec le gouvernement, au niveau technique et au niveau politique. Une approche inclusive avec la participation précoce des différents services du gouvernement peut aider à surmonter cette appréhension. Un séminaire avec les donateurs et le gouvernement (le Ministère des Finances, les ministères sectoriels, aux niveaux centraux et décentralisés) peut contribuer à l'échange de vues et au développement d'une vision commune.

### *Le renforcement des capacités du gouvernement du pays partenaire*

Puisque la capacité du gouvernement à diriger le processus est parfois limitée, il peut – selon le contexte du pays – être utile de fournir une aide technique. Selon le Code de Conduite de l'UE, les donateurs peuvent encourager et aider le pays partenaire à assumer sa responsabilité de coordination et de préparation de la DdT. Un soutien peut aider le gouvernement à s'approprier progressivement le processus et en assumer la direction. Une assistance technique (AT) peut être fournie pour des tâches spécifiques ou pour un soutien général pendant tout le processus de DdT. Œuvrer en tandem avec le gouvernement peut également aider à bâtir une confiance mutuelle.

#### **Le renforcement des capacités au Mali**

Au Mali, les donateurs ont créé un "Pool Technique" avec une assistance technique en vue d'organiser des réunions et d'effectuer une étude sur les flux d'aide, le positionnement des donateurs, les systèmes de programmation du donateur, fournissant ainsi une aide importante au secrétariat du gouvernement récemment créé pour la coordination des donateurs.

## *Les politiques d'aide des pays partenaires*

Certains pays partenaires ont exprimé par écrit leurs souhaits concernant l'aide extérieure dans un document sur la politique d'aide. Il s'agit d'un moyen utile pour clarifier les attentes du gouvernement vis-à-vis des donateurs. D'autres pays partenaires ont peut-être inclus cet aspect dans leur stratégie de réduction de la pauvreté ou plan de développement. D'autres pays partenaires peuvent encore exprimer leurs attentes en matière d'aide pendant le processus de DdT.

### **Les politiques d'aide des gouvernements de Tanzanie et de Zambie**

La stratégie conjointe d'aide pour la Tanzanie 2006 (JAST) constitue un cadre à moyen terme pour diriger la coopération au développement entre le gouvernement et les partenaires de développement (PD). Il examine l'alignement des PD sur les stratégies et les processus nationaux, le développement des capacités nationales, le rôle des acteurs non étatiques, les attentes en matière de DdT, les instruments et accords de financement, et le dialogue.

La politique et stratégie d'aide 2005 pour la Zambie est un document semblable, qui couvre des domaines supplémentaires comme les marchés publics et les stratégies de surveillance et de responsabilité financière.

## **4.2 La division du travail dans une situation de fragilité**

Les situations de fragilité constituent un défi important qui menace le développement durable et la paix. L'UE devrait utiliser de manière plus efficace la gamme complète des instruments politiques existants de l'UE et des instruments d'action externes pour adresser de façon cohérente et ponctuelle les situations de fragilité dans les pays partenaires. Dans le contexte de l'efficacité de l'aide, cela exige une réponse appropriée.

La DdT peut s'avérer efficace dans des pays soutenus par un grand nombre de donateurs. Il en va de même dans les pays en situation de conflit ou qui en sortent. Dans une situation où peu de donateurs de l'UE sont présents, il est important que l'aide de l'UE soit visible et que les donateurs soient bien coordonnés et parlent d'une seule voix. Cela peut inciter d'autres donateurs à soutenir le pays et contribuer à une complémentarité de l'aide des nouveaux donateurs, évitant ainsi la nécessité de rationaliser les programmes d'aide pendant leur mise en œuvre. En outre, dans les situations de fragilité, la capacité du gouvernement à gérer l'aide est généralement assez limitée, ce qui nécessite encore davantage de réduire la charge sur le gouvernement.

Des projets pilotes ont démarré dans un certain nombre de pays<sup>4</sup>, visant à améliorer la cohérence entre les différents instruments, ainsi que la coordination et la complémentarité des actions des donateurs. Cela implique des évaluations conjointes des donateurs sur les causes du conflit, de la fragilité et de l'insécurité, une stratégie de réponse conjointe des donateurs conformément aux besoins et priorités du pays partenaire, une meilleure utilisation des instruments financiers existants et la recherche de manières plus flexibles pour financer la phase de récupération précoce.

Les principes de l'OCDE/CAD (2007) relatifs à l'engagement international dans les États fragiles et dans les situations précaires (2007) donnent un cadre clé pour l'efficacité de l'aide dans ces environnements difficiles.

---

<sup>4</sup>Burundi, Guinée, Haïti, Sierra Leone, Timor-Leste et Yémen.

Le Programme d'Action d'Accra (2008) engage les donateurs à mettre au point des modalités de financement souples et rapides, et à conduire des évaluations conjointes de la gouvernance et de la fragilité dans des situations de fragilité et de conflit.

#### **La coordination de l'aide dans une situation de fragilité – le cas du Burundi**

Les Conclusions du Conseil Européen (2007) sur la fragilité demandent que la CE acquière de l'expérience en testant la réponse de l'UE aux situations de fragilité dans des cas pilotes. Le Burundi est l'un de ces cas pilotes. Le but est de contribuer plus efficacement au maintien du cessez-le-feu et de faire évoluer la situation vers une paix durable, qui facilitera la réponse aux besoins de développement du pays. Il s'agit d'augmenter la visibilité de l'action européenne et contribuer ainsi à un « dividende de paix », par une réponse européenne plus structurée sur le terrain, une utilisation plus efficace de la capacité limitée des donateurs. Cette coordination de l'aide de l'UE pourrait également agir comme catalyseur pour d'autres donateurs.

### **4.3 L'implication d'autres parties concernées**

Le gouvernement du pays partenaire devrait également veiller à ce que toutes les parties concernées compétentes soient incluses, tels que les acteurs non étatiques (les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, les organisations patronales, les syndicats, le monde universitaire), le parlement et les autorités locales, étant donné que ceux-ci jouent un rôle important dans l'atteinte des ODM en soutenant l'infrastructure sociale et les services sociaux et en améliorant le dialogue entre les citoyens, leurs communautés, la société civile et le secteur privé. En tant que partie active de l'architecture d'aide internationale, les organisations de la société civile doivent être engagées dans les discussions générales sur l'efficacité de l'aide et, au niveau du pays, dans le cadre du processus de DdT. Les donateurs peuvent encourager et soutenir ce processus.

### **4.4 L'inclusion d'autres donateurs**

L'approche proposée dans le Code de conduite de l'UE n'est pas restreinte aux donateurs de l'UE. D'autres donateurs pourraient souhaiter utiliser la même approche pour contribuer au processus. Un *processus sans exclusive* est important. Pour que la DdT ait un impact réel sur les coûts de transaction du pays partenaire, il faut un volume important de donateurs. Lorsqu'un grand nombre de donateurs de l'UE sont présents, un processus de l'UE peut déjà faire la différence, mais en général plus le nombre de donateurs est grand, plus l'impact est important. Cela ne signifie pas que le dénominateur commun le plus faible détermine le rythme du processus. Les donateurs plus ambitieux peuvent aller de l'avant tandis que d'autres donateurs s'engagent à avancer à leur propre rythme. Par exemple, ces derniers pourraient participer aux missions conjointes de suivi mais ne pas encore être prêts à se retirer d'un ou de plusieurs secteurs.

Un processus de DdT avec un nombre réduit de donateurs (partageant les mêmes vues) sera plus facile à organiser. Mais le désavantage sera que l'impact sur la réduction des coûts de transaction sera réduit, et les donateurs qui ne participent pas contourneront les dispositions de la DdT.

Le défi consiste également à déterminer comment faire participer de nouveaux donateurs, tels que la Chine, le Brésil, l'Indonésie, les fonds arabes, ainsi que les fondations privées et les fonds verticaux – qui ne sont généralement pas représentés au niveau local – à ces exercices, sachant que certains de ces flux d'aide sont très importants.

Le 3<sup>ème</sup> Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide tenu à Accra a contribué à augmenter la sensibilisation des donateurs non traditionnels. Des projets de principes sur la division du travail au niveau national ont été préparés pour être discutés lors d'une table ronde par un groupe de travail de l'OCDE/CAD sur la rationalisation de l'aide et la stimulation de la complémentarité, conjointement avec quelques pays partenaires, dans le cadre de la réunion d'Accra.

Les stratégies communes d'aide pour la Zambie, la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Ghana et le Mali sont des exemples d'inclusion d'un grand nombre de donateurs, dont la Commission, les États membres de l'UE, la Norvège, la Banque mondiale, l'ONU et la Banque Africaine de Développement. D'autres stratégies communes d'aide sont actuellement plus restreintes, par exemple en Sierra Leone (CE et DFID — visant à s'étendre pour inclure d'autres donateurs).

Dans ce contexte il convient de noter qu'à ce jour, un total de 162 pays et organisations ont signé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (cf. annexe 2).

#### *Programmation commune de l'UE et initiatives multi donateur*

L'objectif clé de la programmation conjointe de l'UE (à travers les documents de stratégie pluriannuels, comme envisagé dans le Cadre Commun pour les Documents de Stratégie Pays<sup>5</sup>) est l'amélioration de l'efficacité de l'aide par l'adoption d'une approche plus focalisée et plus collaborative de la programmation stratégique de l'UE en vue de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement. Les Stratégies Communes d'Assistance Pays multidonateur (SCAP) cherchent également une réponse commune aux besoins et priorités des pays partenaires, chaque donateur se concentrant sur les secteurs spécifiques où il jouit d'un avantage comparatif.

La taille, la forme et le champ d'application d'une SCAP peuvent varier d'un pays à l'autre. L'ampleur de la collaboration des donateurs peut aller d'une analyse et un diagnostic conjoints du contexte du pays à l'adoption d'un document commun incluant une analyse conjointe, une réponse conjointe – avec DdT, ou DdT en préparation –, des cadres de résultats conjoints et un suivi conjoint.

#### **Programmation conjointe de l'UE et stratégies communes d'assistance pays (JAS/SCAP)**

Certaines stratégies communes d'assistance pays incluent la participation de la CE et des EM : Ghana (GJAS), Kenya (KJAS), Mali (SCAP), Tanzanie (JAST/Document commun de programmation des partenaires de développement), Ouganda (UJAS), Viêt Nam, Zambie (JASZ).

Des cadres conjoints de programmation de l'UE ont été utilisés en Afrique du Sud, Somalie et Haïti.

Le soutien multidonateur à un plan de développement national (JAS/SCAP) et la programmation conjointe pluriannuelle pour la rédaction des documents de stratégie pays (DSP) au niveau de l'UE sont censés être complémentaires. Le JAS/la SCAP et le DSP ne sont pas deux systèmes compétiteurs mais des processus qui ont le potentiel de se renforcer mutuellement. Il est possible que ces processus ne soient pas synchronisés. Le processus JAS/SCAP nourrira la programmation de l'UE ou, si la programmation de l'UE a lieu plus tôt ou simultanément, elle enrichira un exercice multidonateur pour la rédaction d'un JAS/une SCAP.

<sup>5</sup> Le CFCSP a d'abord été appliqué dans les pays ACP pour la programmation du 10ème FED (2008-2013). Les pays non-ACP, financé du Budget sous l'Instrument pour La Coopération au Développement 2007-2013, ont commencé leur programmation avant l'adoption de CFCSP mais ont travaillé selon les mêmes grands principes. La revue mi-parcours offre davantage de perspectives pour la programmation commune.

#### **Intégration de la JAS dans la programmation du FED**

Le DSP pour le 10ème FED pour la Tanzanie inclut, dans la partie sur le diagnostic du pays, le résumé de l'analyse du contexte du pays bénéficiaire de la JAS, avec le document complet de la JAS joint en annexe. Ainsi, le format commun pour les documents de stratégie a été utilisé d'une manière flexible, ce qui a amélioré la complémentarité des donateurs.

#### **4.5 Motivations et défis pour les donateurs**

Comme indiqué dans le Compendium on Good Practices on Division of Labour de la CE et de l'OCDE/CAD (2008) (compendium des bonnes pratiques en matière de division du travail), certains EM de l'UE pratiquent déjà la DdT au niveau national sous différentes formes et à différents niveaux. Même si de bons exemples existent au niveau projet, les véritables gains pour le pays se feront au niveau sectoriel. Les éléments motivants et les défis les plus importants sont résumés ci-dessous.

##### *Les éléments motivants*

- ✓ L'appropriation par le pays partenaire, une attitude proactive, une volonté politique claire.
- ✓ De véritables préoccupations au sujet des vrais coûts de transaction pour les pays partenaires causés par une multiplicité de donateurs, de fonds fiduciaires, de fonds globaux etc. dans le développement international.
- ✓ La recherche d'une cohérence politique.
- ✓ Une volonté politique solide des donateurs aux plus hauts niveaux et le partage des mêmes vues (UE, pays nordiques).
- ✓ La qualité de la gestion des finances publiques.
- ✓ Des rendements d'échelle croissants.
- ✓ La flexibilité, l'adhérence progressive à la DdT.
- ✓ L'option d'une approche minimaliste pour les donateurs souhaitant soutenir un pays/secteur, mais ayant des capacités limitées et/ou souhaitant réduire les risques.
- ✓ Le fait de faire partie d'un plus grand groupe de donateurs offre plus d'avantages et de visibilité.
- ✓ La nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide (en raison de budgets d'aide croissants non associés à un nombre croissant de membres du personnel).

##### *Les défis*

- ✓ Obtenir du gouvernement du pays partenaire sa volonté de diriger le processus.
- ✓ Les doutes sur les avantages que la DdT apportera au pays partenaire.
- ✓ La nécessité pour tous les partenaires d'analyser, d'expliquer et de comprendre les gains associés à la DdT.
- ✓ L'alignement des donateurs sur la stratégie et le budget du pays partenaire.
- ✓ La capacité de prise de décision des donateurs sur le terrain.
- ✓ Les procédures juridiques et financières pourraient devoir être adaptées.
- ✓ La prévisibilité des donateurs.
- ✓ Une communication claire.
- ✓ Des modalités d'aide coordonnées.
- ✓ La visibilité de l'action des donateurs individuels.
- ✓ L'accent sur un processus bureaucratique pourrait ralentir considérablement l'élan.
- ✓ L'augmentation des frais de transaction pendant la période transitoire.

## *Relever les défis*

Un piège à éviter est de laisser la DdT évoluer vers un exercice focal et bureaucratique aux dépens de l'efficacité de l'aide globale, c'est-à-dire aux dépens de résultats de développement tangibles. L'établissement d'un calendrier et le suivi du progrès seront utiles. Une approche graduelle et un processus rationalisé sont recommandés afin de se fonder sur les systèmes du pays et non de les surcharger.

Il en ressort que la mise en œuvre de la DdT n'est pas un processus rapide et facile. Elle exige une volonté politique, une longue préparation et un certain temps pour rassembler tous les acteurs et engager une collaboration. Elle exige des compétences spécifiques du personnel (telles que des compétences de négociation et l'ouverture au changement), des adaptations au niveau des procédures du donateur, et la mise en place de procédures pour le suivi et la création de rapports conjoints au niveau sectoriel et au niveau du pays.

En ce qui concerne les aspects juridiques, la CE a révisé ses règlements financiers en 2007, afin de les rendre plus flexibles et de permettre le cofinancement (voir paragraphe 4.6). Le groupe Nordic Plus a relevé quelques défis par la décision stratégique de ne pas considérer la DdT comme un contrat juridique. Ils utilisent des protocoles d'accord non juridiques pour gérer la délégation mutuelle. Cette flexibilité leur a permis de simplifier l'application de la DdT (cf. paragraphe 4.7).

La DdT concerne toutes les modalités. Les projets et les programmes peuvent en faire partie. La DdT n'est pas un mouvement automatique vers un accroissement de l'aide budgétaire générale.

La coopération au développement est l'une des actions extérieures qui incombent au donateur. Les donateurs peuvent être peu disposés à abandonner la coopération dans un secteur ou un pays donné, puisque cela peut réduire la *visibilité* de leur action. La visibilité a également une dimension nationale, par exemple vis-à-vis du Parlement et du public. Toutefois, il est aujourd'hui largement accepté que les petits projets dispersés réduisent l'impact et la visibilité. Le financement conjoint avec un ou plusieurs autres États membres donnera plus de visibilité à l'action de l'UE commune et au rôle du partenaire principal dans un partenariat de coopération déléguée. En ce qui concerne le partenaire silencieux, sa contribution peut être visiblement reconnue<sup>6</sup>, et l'acte même de la « délégation » peut être dépeint positivement comme contribuant aux gains d'efficacité, permettant par exemple que « davantage d'enfants puissent aller à l'école » ou « davantage d'enfants puissent être immunisés », etc. (voir également le paragraphe 4.6).

### **4.6 Partenaires pour la coopération déléguée/le cofinancement**

Le cofinancement avec un ou plusieurs EM de l'UE est un instrument important pour la division du travail et pour le renforcement de l'efficacité, de la visibilité et de l'impact de l'action de l'UE. La plus-value tirée de la promotion des valeurs européennes communes est un critère important dans la promotion du cofinancement commun.

Pour les EM de l'UE n'ayant pas suffisamment de capacités sur le terrain au niveau du pays ou d'un secteur, ou de présence locale, le cofinancement peut représenter une option attrayante offrant un appui financier au pays ou secteur en question.

---

<sup>6</sup> Cela peut être retenu dans l'agrément de délégation.

*Les formes de cofinancement :*

- *Le cofinancement en parallèle* : le projet ou programme est scindé en plusieurs volets clairement identifiables, chacun d'entre eux étant financés par les différents partenaires assurant le cofinancement, de sorte que la destination du financement reste toujours identifiable;
- *Le cofinancement conjoint* : le coût total d'un projet ou programme est réparti entre les partenaires assurant le cofinancement et les ressources mises en commun, de telle sorte qu'il n'est plus possible d'identifier la source de financement d'une activité entreprise dans le cadre du projet ou programme;
- *La coopération déléguée* : un *donateur principal* agit avec le mandat d'un ou plusieurs autres donateurs, appliquant les règles et les procédures du donateur principal.

Les donateurs de l'UE peuvent conclure un accord de coopération/partenariat délégué avec un autre donateur de l'UE, par lequel ils délèguent à cet autre donateur le pouvoir d'agir en leur nom pour ce qui est de l'administration des fonds et/ou du dialogue avec le gouvernement partenaire concernant la politique à mettre en œuvre dans le secteur concerné. Les gouvernements partenaires devraient être consultés à propos de ces accords de délégation des donateurs. Les donateurs « mandants » devraient avoir la possibilité de faire le bilan des politiques et des procédures mises en œuvre par le donateur principal dans le cadre de leur accord de délégation. Un rôle de coopération/partenariat délégué dans un secteur sera considéré comme s'ajoutant au nombre maximal de trois secteurs dans lesquels un donateur est engagé.

La Commission déléguera la coopération aux autres donateurs conformément aux dispositions des Règlements financiers et d'exécution du budget communautaire et du FED. Les règlements ont été mis par écrit dans une note d'instruction pratique.

**Le cadre juridique** comprend les modèles suivants :

- (1) Les conventions de transfert pour les programmes où la CE dirigera les fonds d'autres donateurs/EM, et
- (2) Les accords de délégation à utiliser en cas de gestion centralisée indirecte, par laquelle la CE délègue son financement à un organisme délégué pour mettre en œuvre une action.

Dans le cas des accords de délégation, un examen ex ante générique est exigé du donateur auquel la CE aimerait déléguer ses fonds. Le but est de vérifier la conformité avec les règlements financiers de la CE sur i) les procédures des marchés publics et de subvention, ii) le système de suivi interne, iii) le système de comptabilité, iv) l'audit externe indépendant, v) l'accès public à l'information, vi) la publication ex post annuelle des bénéficiaires. L'évaluation mènera à l'établissement d'un rapport comprenant des recommandations, sujettes à une procédure contradictoire, et ensuite à l'approbation par la CE. Cette approbation permet à la CE de signer un accord de délégation avec ce donateur<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Voir [www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts\\_finances/fin\\_and\\_cont\\_rules/co-financing\\_with\\_nb/index\\_en.htm](http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/contracts_finances/fin_and_cont_rules/co-financing_with_nb/index_en.htm)

## 4.7 Aspects juridiques et de procédure

Au niveau local, la Commission et les États membres ressentent parfois la nécessité de signer un document commun pour confirmer leur programmation conjointe. Plusieurs formes sont possibles : un échange de lettres au niveau local entre les chefs de mission et la Délégation de la CE, ou la signature d'un type de protocole d'accord (tel que la Stratégie Commune d'Assistance Pays). Il est important de retenir que ces documents n'ont pas une valeur juridique<sup>8</sup>.

Ni l'accord de Cotonou ni le règlement d'application du 10<sup>ème</sup> FED ne prévoient la cosignature des Documents de Stratégie Pays par les États membres (et/ou tout autre donateur)<sup>9</sup>. Les États membres peuvent exprimer leur avis final sur les Documents de Stratégie Pays lors des réunions du Comité du FED avant leur adoption par la Commission, mais ne signent pas les Documents de Stratégie Pays proprement dits.

Pour les aspects spécifiques du financement conjoint avec les États membres et d'autres donateurs, voir le paragraphe 4.6.

## 4.8 Le soutien des sièges et la communication

Les sièges devraient soutenir le processus de DdT au niveau du pays de différentes manières. Certains prévoient la formation du personnel, la mise en place de sites web et une orientation écrite. Certains disposent de fonds pour fournir de l'assistance technique au gouvernement du pays partenaire pour la coordination et la direction du processus de DdT (voir paragraphe 4.1).

La CE dispose d'un programme de formation spécialisée à Bruxelles ouvert aux États membres. Le site web d'AIDCO sur l'efficacité de l'aide comprend une section spécifique sur la DdT avec une documentation et des informations sur les processus dans les pays partenaires. Des ateliers de soutien dans les pays partenaires sont accessibles aux EM et aux autres donateurs ainsi qu'au gouvernement. Le cas échéant, du personnel est disponible pour répondre aux questions spécifiques et/ou fournir une assistance ad hoc. La communication entre les missions et le siège est importante<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Pour les pays ACP le document juridiquement contraignant est l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou en 2000, révisé en 2005, et le document de stratégie/le programme indicatif national signés par le pays partenaire et la Commission ou nom de la CE.

<sup>9</sup> Article 4 paragraphe 6 règlement d'application du 10<sup>ème</sup> FED [(CE) n° 617/2007, JO L 152 du 13.6.2007, p. 1] en conformité avec l'accord de Cotonou, annexe IV, art 4 (3).

<sup>10</sup> Vous pouvez adresser toute suggestion, commentaire, question ou exemple de meilleures pratiques à : [DEV-TOOLKIT@ec.europa.eu](mailto:DEV-TOOLKIT@ec.europa.eu)

## 5. SUIVI ET RAPPORTS

L'enquête de l'OCDE/CAD mesure le comportement des donateurs et des pays partenaires par rapport aux indicateurs de la Déclaration de Paris. La division du travail fait partie des indicateurs sur l'harmonisation, et affecte en même temps tous les autres indicateurs.

L'UE rend compte des progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide dans le rapport annuel Monterrey. Dans le cadre du 3<sup>ème</sup> Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide à Accra (septembre 2008), un document de travail des services de la Commission européenne a été présenté au Conseil en avril 2008<sup>11</sup>.

Les délégations sont demandées de rendre compte des progrès réalisés concernant l'efficacité de l'aide, y compris la division du travail. Les données des Rapports Annuels Conjointes (RAC) pour 2008 et 2009, et des revues à mi-parcours (RMP) de 2009/2010, seront utilisées pour réaliser le suivi des progrès accomplis en matière de réalisation des indicateurs de Paris pour 2010.

La responsabilité mutuelle comprend le suivi conjoint de la performance du pays par le pays partenaire et les donateurs. Ce suivi devrait se fonder, de plus en plus, sur l'alignement avec les systèmes du pays partenaire, et être soutenu par un renforcement des capacités pour la collecte de données. L'approche commune en matière de DdT peut potentiellement renforcer la responsabilité mutuelle et la concentration sur les résultats de développement. En même temps, le suivi des performances comprend également le suivi du comportement des donateurs par le pays partenaire.

### **Suivi de la performance des donateurs au Mozambique**

Au niveau du pays, certains pays partenaires réalisent leur propre suivi du comportement des donateurs. Le Mozambique, par exemple, procède à ce suivi via son cadre annuel de suivi des performances des partenaires du PARPA (la stratégie mozambicaine de réduction de la pauvreté), en bref le « PAPS-PAF ». Ce suivi du comportement des donateurs coïncide avec le suivi conjoint des résultats de développement du PARPA. Les deux systèmes sont des systèmes de suivi national, basés sur la responsabilité mutuelle entre les donateurs et le gouvernement du Mozambique.

<sup>11</sup> Commission Staff Working Paper, joint à la COM (2008) 177, An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond: from rhetoric to action, hastening the pace of reforms, SEC (2008) 435/2 du 9 avril 2008.

## Liste des documents sources

- OCDE/CAD (2005), *Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement*, et liste 2008 des pays et organisations adhérant à la Déclaration de Paris.
- Conclusions du Conseil de l'UE (2006) du 11 juin 2006 : *Financement du développement et de l'efficacité de l'aide : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*,  
Annexe COM (2006) 88 du 2 mars 2006 *Le paquet sur l'efficacité de l'aide : Renforcer l'impact européen : un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune*.  
Annexe – *Modèle de cadre commun pour la rédaction des documents de stratégie et des principes en vue d'une programmation pluriannuelle commune*.
- Conclusions du Conseil de l'UE (2007a) du 15 mai 2007 : *Code de Conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* ",  
Annexe COM (2007) 0072 du 28 février 2007, *Code de Conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement*,  
Annexe SEC (2007) 248 du 28 février 2007, *Proposition de Code de Conduite sur la division du travail dans la politique de développement*,  
Annexe SEC (2007) 249 du 28 février 2007, *Evaluation de l'impact du Code de Conduite de communication sur la division du travail dans la politique de développement*.
- Conclusions du Conseil de l'UE (2007b) du 20 novembre 2007 : *Une réponse de l'UE aux situations de la fragilité*.  
Annexe COM (2007) du 25 octobre 2007 : *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité — S'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles*,  
Annexe SEC (2007) 1417, du 25 octobre 2007.
- Conclusions du Conseil du 27 mai 2008 sur « *L'UE partenaire global pour le développement : Accélérer les progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* ».  
Annexe COM (2008) 177 du 9 avril 2008, *L'UE partenaire global pour le développement : Accélérer les progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement*,  
Annexe SEC (2008) 435/2, *feuille de route pour l'efficacité de l'aide de l'UE à Accra et au-delà*.
- La déclaration ministérielle au 3ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide tenu à Accra, 2-4 septembre 2008 : *Programme d'action d'Accra*.
- CE (2007a) *Directive de l'AIDCO sur le cofinancement conjoint* avec les États membres et d'autres donateurs bilatéraux, AIDCO D (2007) 24585 du 4 décembre 2007
- CE (2007b), *Consultation des acteurs non étatiques et des autorités locales sur l'élaboration des documents de stratégie du 10ème du FED dans les pays ACP*.
- Willibald (2007), *Study on EU co-financing*.
- CE et OCDE/CAD (2008), *Compendium of best practices of division of labour*.
- CE (2008a), *Atlas 2008 des donateurs de l'UE*.
- CE (2008b), *Étude de l'UE sur les Etats en situation de la fragilité*.

## Liste des documents sources, suite

- Aide Irlandaise (2008), *Joint Assistance Strategies, Where are Gender Equality, Environmental Sustainability, Human Rights and HIV and Aids?* Par C. Gaynor et M. Jennings
- Groupe d'aide au développement (DAG) Éthiopie (2008), *Donor questionnaire*
- ECDPM (2008), *Document de réflexion n° 83, Changing aid relations in Zambia (Évolution des relations d'aide).*
- Ecorys (2007), *Mali, Assistance Technique au processus de l'harmonisation de l'aide au Mali, rapport final.*
- GTZ (2008), *Division of labour and the implementation of the EU Code of Conduct: A rapid review of country-level experience.*
- GTZ (2008), *Note on lead, active, silent and background donors in division of labour arrangements.*
- KfW (2008), *Donor mapping – Assessment of the Status Quo.*
- Mali (2008), *Stratégie Commune d'Assistance Pays 2008-2011, projet 4 novembre 2008.*
- ODI (2006), *Learning from experience? A review of recipient government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid*, par Alina Rocha Menocal et Sarah Mulley, Document de travail 268.
- OCDE/CAD (2005), *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD : Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, volume 2 : Aide budgétaire, approches sectorielles et développement des capacités dans la gestion des finances publiques.*
- OCDE/CAD (2007), *États fragiles : Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires.*
- OCDE/CAD (2008), *Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability — report of 2008 survey of aid allocation policies and indicative forward spending plans.*
- Tanzanie (2006), *Stratégie commune d'aide pour la Tanzanie.*
- Tanzanie (2007), *Document de stratégie pour le 10ème FED 2008-2013.*
- Zambie (2005), *Politique et stratégie d'aide en Zambie.*

## Sites web utiles

[www.deleth.ec.europa.eu](http://www.deleth.ec.europa.eu)

[www.odamoz.org](http://www.odamoz.org)

[www.odadata.eu/odanic](http://www.odadata.eu/odanic)

[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

[www.dgfoundation.org](http://www.dgfoundation.org)

[www.aida.developmentgateway.org](http://www.aida.developmentgateway.org).

<http://ec.europa.eu/europeaid> (ou [www.cc.cec/dgintranet/europeaid](http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid) - pour usage interne CE)

## Liste d'acronymes et d'abréviations

|       |                                                             |
|-------|-------------------------------------------------------------|
| AAP   | Plan annuel d'action                                        |
| ABG   | Aide budgétaire générale                                    |
| ABS   | Aide budgétaire sectorielle                                 |
| ACP   | États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique               |
| APD   | Aide publique au développement                              |
| AT    | Assistance technique                                        |
| CAD   | Comité d'aide au développement (de l'OCDE)                  |
| CAGRE | Le Conseil Affaires générales et relations extérieures      |
| CAS   | Stratégie d'aide-pays (Banque mondiale)                     |
| CCDSP | Cadre commun pour les documents de stratégie par pays       |
| CDMT  | Cadre de dépenses à moyen terme                             |
| CE    | Communauté européenne                                       |
| COM   | Commission européenne                                       |
| DdT   | Division du travail                                         |
| DFID  | Département du Développement International                  |
| DSP   | Document de Stratégie Pays                                  |
| DSRP  | Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté           |
| EAMR  | Rapport sur la gestion de l'aide extérieure                 |
| EM    | État membre                                                 |
| FED   | Fonds Européen de Développement                             |
| GFP   | Gestion des finances publiques                              |
| GJAS  | Stratégie d'aide commune pour le Ghana                      |
| GTZ   | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit         |
| KJAS  | Stratégie d'aide commune pour le Kenya                      |
| JAS   | Stratégie d'aide commune                                    |
| JAST  | Stratégie d'aide commune pour la Tanzanie                   |
| JASZ  | Stratégie d'aide commune pour la Zambie                     |
| JFA   | Accord de financement conjoint                              |
| MoU   | Protocole d'accord                                          |
| NSA   | Acteur non étatique                                         |
| OCDE  | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODI   | Overseas Development Institute                              |
| ODM   | Objectif de développement du millénaire                     |
| ONG   | Organisation non gouvernementale                            |
| PAF   | Cadre d'évaluation des performances                         |
| PAP   | Partenaire – PARPA                                          |
| PARPA | Stratégie de réduction de la pauvreté au Mozambique         |
| PD    | Partenaire de développement                                 |
| PS    | Partenariat silencieux                                      |
| RAC   | Rapport annuel conjoint                                     |
| RAO   | Revue annuelle opérationnelle                               |
| RMP   | Revue à mi-parcours                                         |
| RU    | Royaume-Uni                                                 |
| SCAP  | Stratégie Commune d'Assistance Pays                         |
| SRP   | Stratégie de Réduction de la Pauvreté                       |
| UE    | Union européenne                                            |
| UJAS  | Stratégie d'aide commune pour l'Ouganda                     |