



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.2.2007  
COM(2007) 72 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPÉEN**

**Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement**

{SEC(2007) 248}  
{SEC(2007) 249}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT  
EUROPÉEN

**Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la  
politique de développement**

Introduction.....	3
1. Une fenêtre d'opportunité sans précédent.....	4
1.1. Les défis .....	4
1.2. Les opportunités .....	4
2. Les différentes facettes de la complémentarité .....	5
2.1. Les dimensions variées de la complémentarité.....	5
2.2. Définitions.....	6
3. Aller de l'avant: une division plus efficace du travail.....	8
3.1. Une approche pragmatique et informée .....	8
3.2. La méthode: un Code de Conduite.....	9
3.2.1. Nature.....	9
3.2.2. Champ d'application.....	10
3.2.3. Principes.....	10
3.2.4. Suivi .....	12

## INTRODUCTION

Les citoyens européens réclament une Europe plus forte, capable d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres du monde. Une Europe qui apporte une contribution plus importante, plus efficace et plus rapide dans la lutte mondiale contre la pauvreté. Une Europe qui fasse davantage entendre sa voix et qui dispose d'un poids politique à la hauteur de sa générosité financière.

Mais les citoyens européens veulent également une Europe plus effective et efficace. Pendant la dernière décennie, la multiplication des activités et des structures d'aide au développement a conduit à l'émergence d'une industrie coûteuse et complexe. En moyenne, il y a près de 350 missions de bailleurs par an dans chaque pays en voie de développement. Trop de bailleurs se concentrent sur les mêmes pays et les mêmes secteurs. Au Mozambique, par exemple, il n'y a pas moins de 27 donateurs luttant contre le VIH/SIDA. Par conséquent, les pays en développement n'arrivent pas à gérer les nombreuses missions, les coûts administratifs inutiles, les doublons et chevauchements, et les différences entre les obligations, règles et conditionnalités des différents bailleurs. Cette situation réduit la transparence et accroît le potentiel pour la corruption. D'autres pays, en revanche, comme la République Centrafricaine ou la Somalie souffrent de la fatigue de la générosité, et se trouvent livrés presque entièrement à eux-mêmes.

Un consensus émerge sur le fait que cette situation opaque et complexe n'est plus tenable et que l'Union européenne se doit d'assurer un leadership pour résoudre ce problème. L'émergence notable de nouveaux donateurs communautaires et le doublement de l'aide de l'UE dans les prochaines années renforcent encore la nécessité d'améliorations radicales. Avec l'adoption du Consensus européen pour le développement en 2005<sup>1</sup>, l'UE a initié un nouvel an. Pour la première fois, le Conseil, le Parlement et la Commission se sont accordés sur un ensemble de valeurs, principes et objectifs communs pour la politique de développement de l'UE, en la positionnant comme un leader mondial du développement. Quelques mois plus tard, en avril 2006, l'UE a approuvé un paquet de mesures visant à fournir plus d'aide, de manière plus efficace et plus rapide.

L'heure est venue de passer de la rhétorique à l'action. *Qui fait quoi* est une question essentielle à laquelle l'UE doit trouver une réponse si elle veut faire des progrès dans la mise en œuvre de sa nouvelle politique de développement. L'objectif de cette Communication est de présenter un ensemble de mesures concrètes en vue de *renforcer la complémentarité et la division du travail entre bailleurs*. Pour réaliser cet objectif, l'UE se doit d'analyser les défis et opportunités qui se présentent (partie 1) et de redéfinir les concepts et les principes de l'action de l'UE (partie 2). Sur cette base, l'UE se doit de définir une marche à suivre (partie 3).

### 1. UNE FENETRE D'OPPORTUNITE SANS PRECEDENT

La complémentarité est loin d'être une nouvelle question politique. Les bailleurs et les organisations internationales, comme l'Organisation de la coopération économique et du développement, les Nations unies et la Banque mondiale, ont une longue expérience au

---

<sup>1</sup> JO C 46 du 24.2.2006.

service du renforcement de la complémentarité. Au niveau européen, des communications et résolutions du Conseil datant de 1995<sup>2</sup> et de 1993<sup>3</sup>, ainsi que différents rapports et initiatives pilotes ont constamment rappelé l'engagement de l'UE à promouvoir la division du travail. La déclaration de politique conjointe de novembre 2000<sup>4</sup> sur la politique de développement était une première tentative de parvenir à la complémentarité opérationnelle entre la Commission et les États membres en définissant des zones de valeur ajoutée reconnue de l'intervention communautaire. Toutefois, nombreuses sont les initiatives qui n'ont pas été suivies d'effets à cause des difficultés politiques et opérationnelles qu'une telle approche a mise en relief.

## 1.1. Les défis

**Politique et visibilité.** La coopération au développement fait partie intégrante de la politique étrangère des pays donateurs. Ces derniers hésitent donc à abandonner la coopération dans un secteur ou un pays donné, s'inquiétant de ce que la nouvelle approche de la division du travail contribue à en réduire la visibilité. La visibilité a aussi une dimension nationale. Les parlements et le grand public pourraient hésiter à soutenir des mesures susceptibles de provoquer un retrait des secteurs directement concernés par la pauvreté (éducation, santé des enfants, par exemple).

**Défis opérationnels.** La division optimale du travail, même lorsqu'elle est voulue politiquement par les donateurs, soulève des enjeux opérationnels. Il existe des cas où des engagements ont été pris par les pays partenaires et où le gouvernement a conduit des processus d'harmonisation et de division du travail entre donateurs. Des processus locaux, notamment les stratégies d'assistance conjointes, étaient développées dans une quinzaine de pays au début de 2006. Toutefois, ces initiatives louables n'ont pas nécessairement engendré des progrès concrets à cause des difficultés opérationnelles.

**Utilisation d'une expertise existante.** Toute stratégie de division du travail doit prendre en compte les différences significatives entre les bailleurs européens. Certains pays ont fourni d'importants volumes d'aide publique au développement (APD) depuis longtemps. D'autres ont maintenu des liens culturels et politiques de leur passé colonial. D'autres pays viennent de s'engager sur la voie de la coopération internationale. Chaque bailleur de l'UE peut jouer un rôle actif dans la division du travail, où son expertise spécifique ne doit pas se perdre mais être pleinement valorisée. La division du travail ne doit pas mener à une approche bureaucratique mais au contraire laisser la place à une certaine flexibilité.

## 1.2. Les opportunités

**Capitaliser sur un nouveau consensus européen et global.** En 2005, en signant la Déclaration de Paris (DP), tous les bailleurs ont souligné l'importance que revêtent la complémentarité et le besoin de faire plein usage des avantages comparatives des uns et des autres, tout en respectant l'appropriation des pays partenaires. L'UE a été encore plus loin.

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la complémentarité de la politique communautaire de coopération au développement et des politiques des États membres, Bruxelles, mai 1995.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la complémentarité des politiques de la Communauté et des États membres dans le domaine de la coopération au développement - COM(1999) 218 du 6.5.1999.

<sup>4</sup> Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission sur la politique communautaire de développement – novembre 2000.

Dans sa contribution à la déclaration de Paris, l'UE a accepté de développer une stratégie opérationnelle vers la complémentarité en s'inspirant du rapport du "groupe de travail ad hoc harmonisation"<sup>5</sup>. Cet engagement est devenu un élément à part entière du Consensus européen sur le Développement de 2005 et un élément central du Plan d'Action pour l'efficacité de l'aide de 2006. Suite à cette proposition, les ministres de l'UE ont accepté de définir des principes opérationnels sur la manière de mieux organiser la division du travail dans un pays partenaire ou entre pays. La présente communication – progressivement élaborée depuis 2004 sous 7 présidences avec la participation des experts des États membres – se doit être interprétée à la lumière de ce contexte.

**L'UE: un leadership possible, une responsabilité nécessaire.** Cette prise de conscience renforcée au niveau européen est liée à la responsabilité spéciale de l'UE, qui représente 52% de l'APD mondiale et 80% de l'augmentation programmée de l'aide. Tous les bailleurs européens partagent des objectifs, une vision, des valeurs et des principes communs pour le développement. Cette vision, incarnée par le Consensus européen pour le développement, fournit une base sur laquelle construire des responsabilités partagées. Par ailleurs, sur le terrain, la Commission et les États membres entretiennent déjà un dialogue continu et une coordination à l'échelle des pays partenaires. La programmation conjointe commence à voir le jour. Le Consensus européen a reconnu l'aide budgétaire et sectorielle comme la modalité de l'aide privilégiée, ce qui donne une opportunité additionnelle de promouvoir la coordination, l'harmonisation et la division du travail.

**Améliorer la performance.** L'Atlas des bailleurs a identifié les failles, les doublons et les coûts administratifs inutiles qui limitent l'impact de l'aide fournie par les bailleurs de l'UE et accroît le fardeau pour les pays partenaires. Renforcer la complémentarité des activités des bailleurs de l'UE est un élément clé de l'amélioration de la performance de l'Europe comme bailleur de référence.

## **2. LES DIFFERENTES FACETTES DE LA COMPLEMENTARITE**

La complémentarité couvre un vaste éventail de concepts et de principes. L'UE se doit de clarifier toutes ces dimensions avec attention. En effet, s'accorder sur le cadre conceptuel, c'est un pré requis de l'action. À ce stade, il n'existe pas de définition internationalement reconnue de la complémentarité, brièvement abordée par la Déclaration de Paris. Il apparaît donc important que l'UE propose à la communauté internationale une définition des concepts et des principes.

### **2.1. Les dimensions variées de la complémentarité**

La complémentarité est un concept de nature organisationnelle: elle s'entend comme le fait de bailleurs travaillant en harmonie totale et équilibrée, plutôt que comme un simple exercice supplémentaire de planification. La complémentarité commence par la coordination, mais va beaucoup plus loin: elle implique que chaque acteur concentre sa coopération dans les domaines où il peut apporter le plus de valeur ajoutée, par rapport à ce que font les autres. Aussi, *la complémentarité est-elle la division optimale du travail entre divers acteurs en vue de réaliser une utilisation optimale des ressources humaines et financières.* La

---

<sup>5</sup> Approuvé par le Conseil en novembre 2004.

complémentarité peut se réaliser dans les cinq dimensions suivantes qui interagissent entre elles et doivent être comprises comme un tout.

***Complémentarité au niveau national:*** comme il l'a été montré ci-dessus, la fragmentation de l'aide entraîne des dépenses administratives et des coûts de transaction accrus dans les pays partenaires, disperse le dialogue politique et crée un risque de mauvaise affectation des ressources. Il est possible que certains secteurs, peut-être politiquement attrayants, bénéficient de financements excessifs alors que d'autres, non moins importants, risquent de rester sous-financés. La filière pharmaceutique pour acheter des médicaments au Kenya qui implique 20 donateurs par le biais de 13 organismes de marché public illustre parfaitement à quel point le système peut devenir irrationnel (voir annexe 7).

***Complémentarité internationale:*** un nombre excessif de bailleurs se concentrent sur certains pays à succès, alors qu'ils abandonnent d'autres pays, souvent plus fragiles. Cette tendance entraîne une fracture grandissante entre les "enfants chéris" et les "orphelins" de l'aide. Des expériences intéressantes ont été mises en place pour garantir un minimum de soutien international dans des pays où le partenariat est difficile et la capacité locale limitée. L'Union européenne a un rôle particulier à jouer dans cette dimension. La CE est un acteur mondial avec une présence mondiale. Ensemble, les États membres ont des relations étroites avec tous les pays en développement et l'Union européenne a noué des accords officiels avec chacun d'entre eux.

***Complémentarité intersectorielle:*** tous les bailleurs ne doivent pas nécessairement développer des compétences dans tous les secteurs. Certains donateurs ont développé un savoir-faire très spécifique qui doit être pleinement utilisé. Par exemple, le consensus européen pour le développement a clairement défini les secteurs et les thèmes sur lesquels il conviendrait que la Commission européenne concentre ses activités. D'autres bailleurs ont pris la pleine mesure de leurs avantages comparatifs au niveau des agences et ils ont établi des domaines prioritaires. L'Union européenne dans son ensemble devrait être en mesure de proposer toutes sortes d'opérations de développement thématiques ou sectorielles, sur la base des expertises spécifiques des ses membres.

***Complémentarité verticale:*** l'émergence des fonds globaux et des organisations régionales comme acteurs majeurs a engendré un ensemble complexe de niveaux d'intervention dans le domaine de la coopération au développement. Il existe plusieurs domaines pour lesquels des activités similaires sont entreprises aux niveaux national (y compris sous-national), régional et international. De nouvelles synergies méritent d'être mûrement réfléchies. Par exemple, des activités transfrontalières, des projets à grande échelle ou des projets de renforcement des capacités sont souvent planifiés tant au niveau national qu'au niveau régional.

***Complémentarité des modalités et des instruments:*** certaines initiatives impliquent une combinaison d'instruments ou de modalités variés, dont la synergie se doit d'être renforcée. Par exemple, le choix porte souvent sur la manière de compléter les dons avec des prêts ou des flux de capitaux privés. Certains bailleurs ont parfois recours de manière préférentielle à un type d'instrument ou de modalités (aide budgétaire, aide projet, assistance technique ou soutien aux ONGs).

## 2.2. Définitions

***Appropriation:*** C'est au gouvernement des pays partenaires que revient le leadership naturel et l'appropriation de la division du travail. Si ce leadership et cette appropriation devaient ne

pas exister, l'UE se doit de faire avancer ce processus. Dans les deux cas, l'UE doit jouer un rôle de premier plan au service de la promotion de la complémentarité et de la division du travail. Toutes les initiatives doivent se fonder sur des processus existants, dès que c'est possible; et confié au plus vite aux mains du gouvernement, lorsque cela est approprié. L'UE doit renforcer les capacités des pays partenaires afin de leur permettre de prendre leurs responsabilités<sup>6</sup>.

**Impact sur le volume de l'aide:** il est essentiel que la division du travail ne se fasse pas aux dépens du volume et de la prévisibilité de l'aide au développement. Une volatilité accrue peut poser des défis majeurs pour l'économie des pays partenaires. L'augmentation programmée de l'aide peut créer un risque en ce domaine mais les bailleurs de l'UE se doivent d'éviter toute discontinuité soudaine de l'aide. Les changements de politique doivent être introduits en collaboration avec les pays partenaires.

**Union européenne et donateurs:** comme il l'a été mentionné ci-dessus, l'UE a une responsabilité particulière en tant que fournisseur de plus de 50% de l'aide au développement. Par ailleurs, la vision et les objectifs partagés de l'UE comme ses aspirations politiques communes forment un socle idéal pour une division accrue du travail. C'est donc à l'UE qu'il revient d'organiser en premier lieu la division du travail. Cette complémentarité et ce leadership européens renforcés constitueront également un précédent pour une meilleure division internationale du travail. Le Consensus européen pour le développement établit des principes sur la manière d'interagir de manière optimale dans ces deux dimensions interdépendantes.

**Avantage comparé et valeur ajoutée:** la complémentarité doit être fondée sur l'avantage comparatif des bailleurs dans leur soutien aux gouvernements partenaires (voir les définitions à l'annexe 2). Les bailleurs de l'UE doivent faire plein usage de leurs avantages comparatifs respectifs afin (i) d'approfondir la division du travail, (ii) d'amplifier la concentration des activités, et (iii) de développer les coopérations déléguées. Les avantages comparatifs peuvent également se rencontrer dans les sous-secteurs ou les thématiques de *niche* au sein des secteurs. À titre d'exemples, on pourrait citer l'éducation accessible à tous dans le secteur de l'éducation, la pêche dans la gestion des ressources naturelles, l'administration locale dans la réforme du secteur public, etc. Le Consensus européen pour le développement définit également les missions pour lesquelles la Commission doit fournir de la valeur ajoutée (paragraphe 46 à 55). En plus de son rôle comme donateur, la Commission dispose d'une valeur ajoutée reconnue dans la définition de politiques stratégiques, la promotion des bonnes pratiques de développement, la facilitation de la coordination et de l'harmonisation (paragraphe 50 et 51) et la cohérence des dimensions extérieures des politiques communautaires internes.

**Donateur principal et coopération déléguée:** La coopération déléguée est un arrangement pratique en vertu duquel un bailleur (un «donateur principal» ou «chef de file») est habilité à agir pour le compte d'un ou de plusieurs bailleurs (les donateurs «mandants» ou «partenaires silencieux»). Les modalités pratiques de la mise en œuvre, notamment les questions relatives à la visibilité, sont définies entre le «chef de file» et les donateurs «mandants». Le niveau et la forme des délégations varient, allant de la responsabilité pour un élément du cycle d'un projet

---

<sup>6</sup> Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats Membres se réunissant au sein du Conseil sur les principes directeurs de l'Union européenne en matière de complémentarité et de division du travail (17/10/2006) – Principes Généraux.

spécifique (par exemple, une évaluation particulière) à un programme sectoriel entier ou même à l'ensemble d'un programme national<sup>7</sup>.

**Politique européenne de Voisinage et de Partenariat (PEV):** la politique européenne de voisinage a pour but de construire des partenariats privilégiés avec les pays voisins, en ayant recours à tous les instruments appropriés, dont l'aide au développement, afin de promouvoir une gestion et une mise en œuvre efficace. C'est pourquoi la politique européenne de voisinage et ses instruments financiers pertinents contiennent des dispositions spécifiques en vue d'une programmation de l'aide de l'UE aux niveaux national ou régional, de la mise en place de dialogues politiques et sectoriels, de la mobilisation des atouts particuliers d'Etat Membres (programme de jumelage) et de la coordination par la Commission. Dans le cadre de l'application du présent Code à ces dispositions, et en vertu de l'article 62 du Consensus européen pour le développement, une prise en compte appropriée du contexte politique plus large et de la nature technique de la PEV (considéré comme l'acquis communautaire) sera assurée.

### **3. ALLER DE L'AVANT: UNE DIVISION PLUS EFFICACE DU TRAVAIL**

La promotion d'une complémentarité améliorée exige des changements dans l'attitude des donateurs comme des pays bénéficiaires. Elle a un impact important sur les processus de planification et les partenariats à long terme dans les pays et les secteurs. Une perspective à long terme et une approche en plusieurs étapes s'imposent:

#### **3.1. Une approche pragmatique et informée**

**Analyser et s'appuyer sur les expériences existantes.** L'amélioration de la complémentarité et la division du travail a été un objectif d'un certain nombre de politiques de développement nationales, et est en cours. Des enseignements peuvent être tirés de bonnes pratiques, mais aussi de ces initiatives qui n'ont pas abouties aux résultats escomptés (voir annexe 3).

**Établir un mandat politique.** La coopération au développement est basée sur des décisions politiques et les budgets d'aide font l'objet d'un examen par le parlement. C'est pourquoi les changements apportés sont des décisions hautement politiques et doivent être guidés par un mandat politique clair émanant du plus haut niveau.

**Établir des modalités opérationnelles appropriées.** La complémentarité est liée dans une très large mesure à la manière dont les donateurs s'organisent pour la planification, la programmation et la mise en œuvre de la coopération au développement. Les sujets couverts dans les travaux en cours sur les nouvelles méthodologies améliorées pour la fourniture de l'aide portent notamment sur les rôles des donateurs chefs de file et actifs ainsi que des partenaires mandants, la programmation conjointe, les accords de financement conjoints, etc.

**Adopter une approche pragmatique de la mise en œuvre.** La promotion de la complémentarité doit être basée sur une approche pragmatique visant à obtenir des résultats concrets et tangibles. Elle résulte de vastes discussions menées ces dernières années sur la complémentarité dans les pays qui rendent une mise en œuvre rapide possible. En ce qui concerne la complémentarité internationale et intersectorielle, des discussions politiques

---

<sup>7</sup> Définition des lignes directrices et ouvrages de référence du CAD: Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, document sur les bonnes pratiques.

supplémentaires sont nécessaires pour orienter la mise en œuvre. À tous les stades, il faut que les méthodes de travail restent rationnelles, transparentes et bien équilibrées.

***Établir des systèmes de suivi efficaces.*** Pour les signataires de la déclaration de Paris, les systèmes de suivi de l'Organisation de Coopération Economique et du Développement OCDE/ Comité d'Assistance au Développement (CAD) constituent la base alors que dans d'autres pays, les systèmes nationaux existants doivent être utilisés avec aussi peu de nouveaux systèmes que possible. L'atlas des donateurs de l'UE et les rapports annuels sur la mise en œuvre fournissent des aperçus au niveau européen.

### **3.2. La méthode: un code de conduite**

Il est proposé d'adopter un code de conduite qui définisse les principes opérationnels permettant d'assurer une meilleure division du travail entre bailleurs de l'UE. Ce code, basé sur les bonnes pratiques acquises sur le terrain, a été rédigé en collaboration étroite avec les experts des États membres. *Ce code s'inscrit dans les principes d'appropriation, d'alignement; d'harmonisation et de gestion par les résultats contenus dans la Déclaration de Paris* ainsi que les objectifs complémentaires et les valeurs soulignées par le Consensus Européen.

La Commission européenne appliquera ce code sur la base des objectifs et des principes définis dans le cadre légal applicable à sa politique de développement et d'assistance extérieure, à savoir l'Instrument de Coopération et de Développement et le Fond Européen de Développement.

#### *3.2.1. Nature*

***Le code est volontaire, souple et autocontrôlé.*** Il s'agit d'une loi "souple" ayant pour objectif de guider les politiques et les actions, et d'encourager la cohérence avec nos engagements. Le code définit des principes et des normes applicables à l'aide au développement de l'UE mais peut être intégré et faire partie de n'importe quel autre code de conduite local ou international similaire convenu si un tel code est mis au point.

***Le code est un document dynamique.*** Il définit des cibles que les bailleurs de l'UE s'efforceront d'atteindre progressivement. Il sera évalué et révisé régulièrement au vu des informations recueillies tout au long de sa mise en œuvre et du suivi de son état d'avancement.

***Le code est de nature générique et se concentre sur les grandes lignes directrices.*** Il est élaboré sur la base des résultats souhaités, et non sur un ensemble prescriptif de procédures pour atteindre ces résultats. Cette approche assure la flexibilité nécessaire pour équilibrer la nécessité d'atteindre des résultats rapides et les contraintes auxquelles seront confrontés certains donateurs lors de la mise en œuvre de ces principes.

***Le code s'adresse à tous les preneurs de décisions de l'UE*** engagés dans n'importe quelle forme de définition et de mise en œuvre de l'assistance au développement. Ils sont encouragés à respecter le code.

***Le code est une contribution à l'agenda international.*** Il est à espérer que les bailleurs du monde entier apprécieront l'utilité de ce code et s'engageront publiquement à le respecter. Il pourrait servir de critère aux gouvernements et aux organismes donateurs pour juger la

conduite des agences avec lesquelles ils travaillent, et les pays partenaires sont en droit d'attendre que ceux qui souhaitent leur fournir une aide respectent ces normes.

### 3.2.2. *Champ d'application*

Les activités de la société civile et la coopération avec des fondations privées représentent une partie importante de l'aide fournie à un pays donné, mais la complémentarité améliorée entre les domaines privé et public entre dans le cadre d'un autre débat. Bien que reconnaissant pleinement l'importance de cette dimension, le code se concentre uniquement sur la complémentarité entre les autorités publiques.

À ce stade, compte tenu des cinq composantes définies ci-dessus, le code proposé se concentrera essentiellement sur les trois premières dimensions de la complémentarité, pour ce qui concerne la division du travail entre les donateurs et la manière dont chaque bailleur de l'UE peut compléter le travail des autres (dimensions nationale, internationale et intersectorielle). Il réaffirme néanmoins nos préoccupations relatives à la nécessité d'aborder les dimensions restantes dans d'autres contextes pertinents.

Enfin, ce code porte sur la complémentarité opérationnelle. Il n'a pas pour but de modifier le moindre cadre institutionnel. Néanmoins, de nouveaux progrès en matière de division du travail impliquent des changements et des redéploiements d'activités et de méthodes de travail, et même d'éventuels ajustements structurels. Ils doivent être encouragés et soutenus par des mesures appropriées.

### 3.2.3. *Principes*

Il est proposé que les bailleurs de l'UE s'engagent sur les principes suivants (présentés plus en détail à l'annexe 1):

- *Principe directeur 1 – Concentrer leurs activités au niveau pays sur des secteurs focaux*

Les bailleurs de l'UE concentreront leurs activités sur deux secteurs focaux sur la base de leurs avantages comparatifs respectifs. Les pays partenaires seront encouragés à jouer un rôle actif dans l'identification de ces secteurs focaux. Le Consensus européen définit les rôles à travers lesquels la Commission cherchera à fournir une valeur ajoutée (paragraphe 46 à 55). Ceci est complété par le traité qui reconnaît la valeur ajoutée de la dimension externe des politiques internes de la Communauté. En plus de ces deux secteurs focaux, qui devraient absorber une grande partie des fonds disponibles, les bailleurs peuvent fournir du soutien budgétaire général, là où les conditions permettent de le faire, et de financer des activités dans d'autres domaines tels que le soutien à la société civile, la recherche et la coopération scolaire et universitaire.

**Encadré 1:** Les Documents de Stratégie Pays de la Commission, lancés en 2001 et révisés en 2005, définissent la programmation stratégique des allocations financières de l'aide communautaire. La concentration des activités et de l'assistance financière sur deux secteurs est un principe clé de ces Documents de Stratégie et a largement renforcé la focalisation et l'efficacité de la coopération de la Commission.

- *Principe directeur 2 – Redéployer ses autres activités*

Les bailleurs de l'UE redéployeront leurs activités d'aide qui ne sont pas dans leurs secteurs focaux, soit en restant engagés à travers des accords de "bailleurs-chef de file" et des coopérations déléguées, soit en se redéployant en faveur du soutien budgétaire général, ou soit en sortant du secteur de manière responsable.

a) Sous-Principe 2 a – Accord de bailleurs chefs de file

Les bailleurs de l'UE chercheront à établir des accords de "bailleurs chef de fil " basé sur un mandat substantiel.

b) Sous-Principe 2 b – Coopération/partenariat délégué

Si un secteur donné est considéré comme stratégique pour le pays partenaire ou le bailleur et qu'il y a un manque financier les bailleurs de l'UE pourront entrer dans un accord de coopération/partenariat délégué avec un autre bailleur.

**Encadré 2:** En Afrique du Sud, le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID) a délégué la mise en œuvre de son soutien aux réformes foncière à la Belgique; Au Rwanda, la Suède a délégué le suivi et l'audit des fonds de soutien au secteur de l'éducation à DFID qui fournit du soutien budgétaire général.

- *Principe directeur 3 – Assurer une présence adéquate de l'UE dans les secteurs stratégiques*

Les bailleurs de l'UE devront assurer qu'au moins un bailleur de l'UE soit engagé activement dans chacun des secteurs stratégiques considérés comme important à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les bailleurs de l'UE rechercheront à limiter le nombre des bailleurs actifs à un maximum de 3 par secteur d'ici 2010.

- *Principe directeur 4 – Copier cette pratique pour la coopération avec les institutions régionales*

En tenant compte de l'augmentation des volumes et activités d'aide au niveau régional, les bailleurs de l'UE appliqueront les principes de la division du travail au niveau pays, ci-dessus cités, également pour leurs travaux avec les institutions régionales.

- *Principe directeur 5 – Etablir des pays de priorité*

Les bailleurs de l'UE renforceront leur focalisation géographique, à travers un dialogue au sein de l'UE, tenant compte de l'engagement plus large des bailleurs. Ainsi que le Consensus européen le définit, l'assistance communautaire restera universelle.

**Encadré 3:** À titre d'exemple les Pays-Bas ont procédé à une réduction drastique du nombre de pays de priorité (de plus de 70 à une vingtaine de pays), en utilisant, grosso modo, trois critères de sélection (i) le niveau de pauvreté (ii) la performance macro-économique et (iii) la performance en terme de bonne gouvernance.

- *Principe directeur 6 – S'occuper des pays "orphelins" de l'aide*

Les bailleurs de l'UE essayeront de dédier une partie de leur budget d'aide au pays "sous-financés". Ceux-ci sont souvent des "pays fragiles" dont la stabilisation a un effet positif de contagion pour la région avoisinante.

**Encadré 4:** La stratégie d'aide de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) est fortement axée sur les crises oubliées. En 2002, ECHO s'est fixé une cible de 10% des fonds à canaliser vers les crises oubliées. Aujourd'hui, cette cible est largement atteinte. Dès 2004 un soutien total de 239 millions d'euros était alloué aux crises oubliées (i.e. 42% des fonds).

- *Principe directeur 7 – Analyser et étendre les domaines de compétence globale*

Les bailleurs de l'UE approfondiront les auto-évaluations de leurs avantages comparatifs. Ils devraient plus se spécialiser, tout en maintenant une diversité d'expertise au niveau de l'UE.

La Commission développera plus en avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, attribuant une attention particulière à construire la capacité et l'expertise nécessaire au niveau pays.

- *Principe directeur 8 – Poursuivre les progrès sur la complémentarité verticale et celle entre modalités et instruments*

Les bailleurs de l'UE s'engagent à avancer sur les autres dimensions de la complémentarité, principalement dans le contexte des enceintes et des partenariats internationaux adéquats.

- *Principe Directeur 9 – Promouvoir conjointement la division du travail*

Les bailleurs de l'UE s'appuieront de plus en plus sur des déclarations communes destinées à clarifier les buts, les modalités et les résultats de la division du travail, et pour atteindre un plus grand impact de la contribution collective de l'UE.

- *Principe directeur 10 – Approfondir les réformes des systèmes d'aide*

Les bailleurs de l'UE reconnaissent que la division du travail impliquera des changements structurels, des réformes et des conséquences en termes de personnel, réels.

#### 3.2.4. *Suivi*

Pour les raisons définies plus haut, il est proposé que le code de conduite soit premièrement adopté par l'UE et ouvert dans une seconde étape à tous les bailleurs souhaitant s'associer à cette bonne pratique. Le succès de la mise en œuvre du code dépendra d'un effort collectif des États membres et de la Commission et requière des instructions claires. Le rôle des Délégations de la Commission et des représentations des États membres sur le terrain sera un élément clé de cette mise en œuvre.

La mise en œuvre du code devrait être fortement promue et suivie. Elle devrait faire l'objet du débat annuel d'orientation sur la politique de développement de l'UE et être basée sur trois éléments: un échantillonnage annuel de cas pays, un Atlas des bailleurs de l'UE adapté à un

usage plus politique, et le Rapport UE sur le développement qui en préparation. Le code devrait être révisé en 2010.

## **CONCLUSION**

Le manque d'efficacité de la contribution collective des bailleurs est devenu ingérable. L'UE a le devoir d'être proactif en s'attaquant à ce défi. Nous avons aujourd'hui une opportunité unique de réaliser, d'une manière progressive, l'engagement historique de renforcer la complémentarité et d'organiser une véritable division du travail entre bailleurs. Les bailleurs de l'UE sont invités à adopter le code de conduite ainsi proposé et de commencer immédiatement la mise en œuvre de ses principes, aussi bien pour les activités en cours que les futures additionnelles. La Commission assurera le suivi de et évaluera le statut de sa mise en œuvre à travers un rapport annuel et des échantillonnages de cas pays réguliers.

L'UE doit désormais aller au-delà des déclarations politiques et traduire ses discours dans des actions. Un accord sur la division du travail améliorera l'efficacité de l'aide, renforcera le rôle de la coopération au développement dans les relations extérieures de l'UE et contribuera à la construction d'une identité européenne basée sur les valeurs contenues dans le Consensus européen sur le développement. L'UE a à la fois le potentiel et la responsabilité d'agir comme moteur d'une division du travail globale.