

---

# Le défi de la coordination des politiques européennes de développement

---

La fragmentation, une fatalité?

---



## ANALYSE APPROFONDIE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Marta Latek

**Service de recherche pour les députés**

Janvier 2015 — PE 542.146

FR

Pour comprendre les défis inhérents à la coordination des politiques européennes de développement, cette analyse s'intéresse aux différents éléments des contextes nationaux qui les influencent. Le cadre international est également analysé, en particulier le cadre européen édifié à partir de 2005 pour arriver à la complémentarité des politiques européennes de coopération au développement. Les solutions novatrices préconisées, notamment par le Parlement européen, pour améliorer la mise en œuvre de la coordination et de la division du travail entre les donateurs européens sont examinés au prisme des enseignements de plusieurs études de cas et de l'état des lieux des initiatives en cours dans ce domaine.

PE 542.146

ISBN 978-92-823-6227-3

doi: 10.2861/75253

QA-06-14-084-FR-N

Manuscrit complété en novembre 2014.

## **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photo: © Rawpixel / Fotolia.

[ep@ep.europa.eu](mailto:ep@ep.europa.eu)

<http://www.ep@ep.europa.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

## RÉSUMÉ

Le poids que représente pour les pays en développement la gestion d'un nombre croissant de (petits) projets, combiné avec un nombre grandissant de donateurs de plus en plus divers - "la fragmentation de l'aide" - est largement reconnu comme nuisible à l'efficacité de l'aide voire à sa légitimité. Les instances internationales et européennes de coopération au développement s'emploient donc depuis 2005 à mettre en œuvre un consensus politique en faveur d'une plus grande complémentarité entre les donateurs. La division du travail et la coordination se trouvent au centre de ce dispositif, inscrit en 2007 au niveau européen, dans le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique du développement. Non-contraignant, ce code propose aux acteurs public actifs dans la coopération au développement un ensemble de principes pour diviser le travail au niveau du pays partenaire en concentrant les efforts sur un nombre réduit des secteurs. Pourtant, malgré un soutien politique réitéré, la mise en œuvre de la coordination entre les pays de l'UE est fastidieuse. Elle se heurte en effet à des contraintes liées à la grande complexité des cadres juridiques et aux différents intérêts géopolitiques et configurations institutionnelles qui façonnent les politiques de développement des États membres.

Ainsi, les études de cas des pays faisant partie de l'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail, première vague de la mise en œuvre du Code de conduite, débouchent sur des résultats mitigés. Elles montrent d'une part un rôle renforcé des délégations de l'UE, une augmentation du nombre d'accords de coopération déléguée et des progrès dans la programmation conjointe. D'autre part, la coordination exercée par les délégations de l'UE se limite souvent à un échange d'informations et se heurte à une opposition passive de la part de certains donateurs. Certains partenaires sur le terrain sont attachés à leurs pratiques de coordination, antérieures à celles de l'UE ; d'autres plus nombreux ne sont tout simplement pas informés quant au cadre européen en faveur de complémentarité et/ou ont peu de marge de manœuvre par rapport à leur sièges centraux.

Au niveau international, les réseaux à finalités diverses, de l'échange d'informations à la mise en œuvre commune de projets dans des domaines spécifiques, se multiplient. Réunissant dans des configurations variables les institutions nationales qui participent à la mise en œuvre de la politique de développement, cette prolifération de réseaux témoigne d'une volonté réelle de ces partenaires à travailler ensemble, tout en restant quelque peu paradoxale dans le cadre de la lutte contre la fragmentation.

Selon le TFUE, l'UE dispose dans le domaine de la coopération au développement d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. Dans ce cadre et vu le contexte politique actuel il est peu probable que la solution à la fragmentation puisse se trouver dans une augmentation poussée de compétences de l'UE. Le Parlement européen a suggéré de créer un cadre réglementaire contraignant en faveur de la coordination et de la division du travail, tandis que certains commentateurs préconisent une approche basée sur les motivations des pays donateurs en tant que préalable nécessaire pour arriver à une division du travail. Ainsi les intérêts géopolitiques et les visions spécifiques des États membres seraient reconnus en tant que facteurs légitimes pour déterminer la division du travail, tant pour les choix des pays partenaires que pour celui des secteurs prioritaires, et ceci malgré les discours politiques convergents sur les objectifs de la coopération.

**TABLE DES MATIERES**

1. Introduction .....	3
2. La fragmentation de l'aide: un enjeu global .....	3
2.1. Le défi de la fragmentation dans l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide. ....	3
2.2. La fragmentation croissante et ses conséquences .....	5
2.3. Les bénéfices de la coordination.....	6
3. Le cadre européen en faveur de complémentarité .....	7
3.1. Cadre juridique: les traités .....	7
3.2. Le cadre politique .....	7
3.2.1. Le Consensus européen pour le développement (2005) .....	7
3.2.2. Un programme pour le changement (2012) .....	8
3.3. Le cadre opérationnel .....	9
3.3.1. Le code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique du développement (2007).....	9
3.3.2. La Boîte à outils pour la mise en œuvre de la division du travail et le cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide (2009) .....	10
3.4. La contribution du Parlement européen .....	11
4. Les causes de la fragmentation: les logiques politiques et les cadres institutionnels dans des contextes nationaux diversifiés.....	12
4.1. La diversité de motifs de la coopération et le rapprochement des discours.....	12
4.2. La position des agences de coopération dans les structures de gouvernance nationales.....	14
4.2.1. Cadre juridique.....	14
4.2.2. La configuration institutionnelle, les ressources humaines et le degré de centralisation.....	14
4.3. Les instruments et les modalités de la coopération et les procédures propres .....	16
5. La mise en œuvre de la coordination et de division du travail parmi les donateurs européens.....	17
5.1. Les initiatives de coordination des États membres: les réseaux à finalité diverses	17
5.1.1. Le Nordic+, un partenariat précurseur aux conséquences paradoxales.....	17
5.1.2. Réseau des praticiens pour la coopération au développement .....	18
5.1.3. Le réseau européen des agences de mise en œuvre de la coopération au développement (European Network of Implementing Development Agencies) .....	19
5.1.4. Le réseau EnDev .....	19
5.1.5. Association des institutions financières d'aide au développement (connue sous son abréviation anglaise: EDFI).....	19
5.2. Les initiatives avec un rôle de coordination au niveau de l'UE.....	19
5.2.1. L'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail .....	19
5.2.2. Programmation conjointe de l'UE : l'aide à la gestion de la diversité .....	21
5.3. Mise en œuvre sur le terrain: l'enseignement des études de cas.....	22
5.3.1. Ghana .....	22
5.3.2. Burkina Faso .....	22
5.3.3. Les enseignements clefs.....	23
6. Perspectives.....	24
7. Principales références .....	26

### Liste des principales abréviations

**APD**: aide publique au développement

**CAD**: Comité d'aide au développement (OCDE)

**OCDE**: Organisation de coopération et de développement économiques

**OMD**: Objectifs du millénaire pour le développement

**ONG**: organisation non gouvernementale

**PNUD**: Programme des Nations Unies pour le développement

**PMA**: pays les moins avancés

**SEAE**: Service européen pour l'action extérieure

## 1. Introduction

Parmi les mutations qui affectent l'architecture internationale de l'aide au développement, l'augmentation et la diversification des sources de financement qui proviennent désormais non seulement des donateurs traditionnels (États, membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) et institutions internationales) mais également des pays émergents et des divers acteurs privés, posent des défis particuliers. L'augmentation des ressources disponibles s'accompagne de la prolifération des canaux d'aide et des modèles de coopération qui peuvent induire, entre autres, des coûts de transaction élevés et la duplication des efforts. Olivier Ray n'hésite pas à parler du glissement vers «l'action hypercollective», résultat d'une double tendance à la prolifération (l'augmentation du nombre d'intervenants) et à la fragmentation (l'éparpillement de l'activité des bailleurs).<sup>1</sup>

La coopération au développement de l'UE, qui est par sa nature un assemblage composé des 29 politiques distinctes menées par la Commission européenne et par les États membres, est souvent accusée de contribuer à accentuer ces phénomènes - qui figurent parmi les principales cibles de l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide.

## 2. La fragmentation de l'aide: un enjeu global

### 2.1. Le défi de la fragmentation dans l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide

La **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005)** est la pierre angulaire de l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide, qui constitue le cadre dans lequel se forge la réforme du système de coopération internationale dont l'efficacité et la légitimité furent remises en question vers la fin des années '90. Ce cadre repose sur cinq piliers : l'appropriation (par les autorités du pays bénéficiaires), l'harmonisation (notamment des procédures de gestion), l'alignement (de toutes les interventions sur les stratégies nationales) l'orientation vers les résultats et la responsabilité mutuelle.

---

<sup>1</sup> [La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective](#) / Severino, J-M., Ray O., Revue d'économie du développement, Vol. 26, 2012/2.

La **division du travail**, qui vise une complémentarité entre les donateurs, est un objectif qui figure parmi les engagements pris dans le pilier d'harmonisation. La répartition doit être basée sur l'analyse conjointe des **avantages comparatifs de donateurs** au niveau sectoriel ou national.

Le **Programme d'action d'Accra (2008)** confirme ces principes tout en mettant l'accent sur le renforcement des capacités nationales, la réduction de la fragmentation de l'aide, l'amélioration de la transparence, et l'augmentation de la prévisibilité de l'aide.<sup>2</sup> Le concept de partenariat inclusif est forgé afin d'intégrer de façon harmonieuse l'ensemble des acteurs du développement – les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les fonds mondiaux, les organisations de la société civile et le secteur privé. Tous ces acteurs sont d'ailleurs invités à suivre les principes de l'Agenda international pour l'efficacité de l'aide.

Lors du **4ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan** en 2011 un document a été approuvé par l'ensemble des 3000 participants reflétant la diversité des acteurs dans le domaine de l'aide au développement. Ce document à portée purement politique et connu comme "Partenariat de Busan", propose à tous les acteurs impliqués un socle de principes communs où toutes les formes de coopération peuvent trouver leur place.

Afin de gérer la diversité croissante des donateurs, de réduire la fragmentation et de contenir la prolifération des canaux de l'aide, une meilleure coordination est préconisée via notamment :

- Un recours accru aux mécanismes de coordination dirigés par les pays bénéficiaires eux-mêmes, y compris la division du travail, ainsi qu'à des approches par programmes, à des programmations conjointes et à la coopération déléguée.
- Une utilisation efficace des canaux multilatéraux existants et la participation aux mécanismes de coordination.

L'accord souligne également que toutes ces mesures ne doivent pas avoir comme conséquence collatérale une diminution du volume ou/et de la qualité des ressources disponibles.

Dans le sillage du "Partenariat de Busan" plusieurs initiatives ont vu le jour afin d'assurer le suivi des engagements pris, parmi lesquelles, le rapport de suivi<sup>3</sup> à l'échelle mondiale du **Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement**. Ce rapport a été préparé par l'OCDE conjointement avec le PNUD, avec l'appui de 46 pays volontaires pour participer à cet exercice. De même, les rapports préparés par les huit "building blocks" de l'après-Busan<sup>4</sup>, et plus particulièrement celui sur la gestion de la diversité et la réduction de la fragmentation, apportent des informations précieuses pour appréhender le phénomène de fragmentation et les efforts de coordination entrepris pour contrer ce phénomène, reconnu comme obstacle majeur à l'efficacité de l'aide au développement.

---

<sup>2</sup> [L'agenda pour l'efficacité de l'aide au développement](#), Paul E., GRAP Policy Brief N.1.GRAP-PA Santé / ULg.

<sup>3</sup> [Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2014](#) / OCDE/PNUD, 2014, Éditions OCDE.

<sup>4</sup> [Building Block Managing Diversity and Reducing Fragmentation](#) / 2014.

## 2.2. La fragmentation croissante et ses conséquences

Selon le rapport 2011 de l'OCDE, la fragmentation de l'aide<sup>5</sup> (mesurée par le rapport entre le nombre de relations d'aide significatives et non-significatives en terme financiers<sup>6</sup>), a augmenté entre 2004-2009 dans toutes les régions du monde, à part les Amériques. Elle touche davantage les pays les moins avancés (PMA).

Parmi les **conséquences néfastes** attribuées à la fragmentation de l'aide la plupart des commentateurs citent:

- L'augmentation des coûts de transaction;

Les donateurs assument des coûts fixes pour chaque projet/relation d'aide notamment en assurant une présence minimum sur le terrain, ainsi que l'application des différentes étapes de la procédure (planification, identification des partenaires, négociations, consultations des parties prenantes, monitoring et évaluation). En ce qui concerne les pays en développement, la multiplication des procédures et des interlocuteurs constitue un fardeau en terme de gestion et ceci pour des administrations souvent limitées en terme de ressources.

- L'émergence des "orphelins de l'aide".

Le manque de coordination entre les donateurs contribue non seulement à la duplication de l'effort, mais également à des lacunes. Certains pays se retrouvent défavorisés, car recevant sensiblement moins de financements.

En ce qui concerne l'origine de la fragmentation, celle-ci provient surtout, selon le rapport de l'OCDE, **des bailleurs bilatéraux**. En effet les études de cas confirment que ces derniers sont bien plus réticents à se coordonner entre eux que les organismes multilatéraux. En particulier dans le cas de la compétition économique et/ou politique entre les États donateurs, ces derniers ont tendance à augmenter leur aide particulière en réponse aux flux accrus de la part de pays "rivaux".<sup>7</sup> Les analyses s'accordent sur le fait que la coordination seule ne résoudra pas le problème de la fragmentation, qui nécessite la réduction du nombre d'acteurs impliqués, via notamment la spécialisation et la division du travail entre les donateurs.<sup>8</sup>

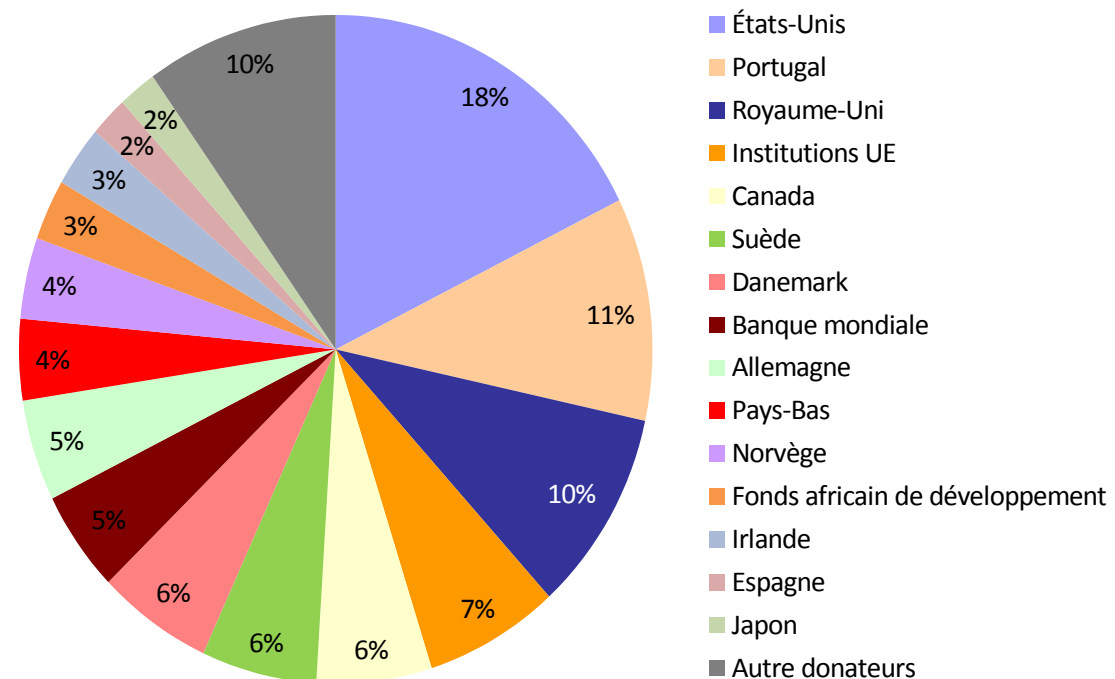
---

<sup>5</sup> [Rapport 2011 de l'OCDE sur la division du travail : Aborder la fragmentation de l'aide entre pays](#) (anglais).

<sup>6</sup> OECD définit la relation d'aide significative entre un donateur et un pays partenaire comme celle 1) qui représente pour le donateur un pourcentage d'aide supérieur à la part de sa contribution dans l'aide au développement global, et /ou 2) si le donneur est parmi les donateurs dont l'aide pour le pays dans son ensemble représente 90% d'aide reçu.

<sup>7</sup> [Do Aid Donors Coordinate within recipient Countries?](#) / Öhler, H., Discussion Paper Series, N539, University of Heidelberg, January 2013, p. 6.

<sup>8</sup> [The EU and donor coordination on the ground: perspectives from Tanzania and Zambia](#) / Delputte S., Orbie J., European Journal of Development Research advance online publication, 8 May 2014, p.3

**Figure 1: La structure d'aide au Mozambique**Source: [Présentation](#) DEVCO/A2

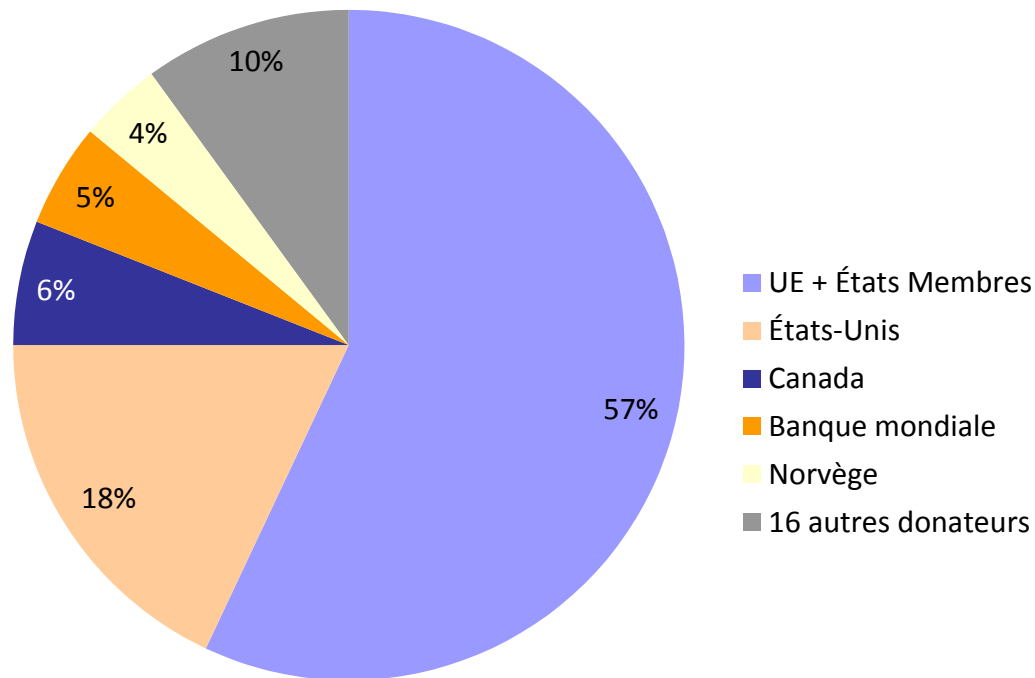
### 2.3. Les bénéfices de la coordination

Selon une étude effectuée à la demande du Parlement européen, les bénéfices d'une coordination entre les donateurs de l'UE, à savoir la diminution des coûts de transaction et un impact accru de l'aide, se situent à deux niveaux (systémique et du pays partenaire) et peuvent être obtenus à différentes phases du processus: formulation de politiques, programmation et mise en œuvre.

Selon les estimations, la coordination optimale de l'allocation de l'aide européenne rapporterait environ 8 milliards d'euros d'économie par an, et la simple réduction du coût de transaction lié à la fragmentation rapporterait 800 millions d'euros d'économie.

Outre la réduction des coûts de transaction, la coordination est censée accroître la transparence et promouvoir une plus grande participation, ainsi que rationaliser les objectifs et les procédures, et enfin conduire à un meilleur usage des compétences respectives des différents acteurs.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> [La coordination de l'aide: Un objectif aux présupposés contestables](#) / Barry M., Boidin B., 2012, European Journal of Development Research Vol. 24, 4, p. 648.

**Figure 2: La structure d'aide au Mozambique dans l'hypothèse d'aide européenne intégrée**Source: [Présentation](#) DEVCO/A2

### 3. Le cadre européen en faveur de complémentarité

#### 3.1. Cadre juridique: les traités

L'article 4, paragraphe 4, du TFUE prévoit que l'UE dispose dans le domaine de la coopération au développement d'une compétence pour mener des actions et une politique commune mais sans que l'exercice de cette compétence puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. En conséquence la Commission et les États membres mènent leurs politiques en parallèle. La Commission gère environ 20% de l'aide publique au développement (APD) européenne - s'élevant en 2013 à 56,5 milliards EUR- alors que 80% relève des agences nationales.

Les concepts de **complémentarité et de coordination dans les politiques de développement** ont été introduits avec le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993. Les articles 130U et 130V du Traité CE stipulaient que la politique communautaire de coopération au développement devrait être complémentaire à celles menées par les États membres, alors que l'article 130X du même traité engageait les États à se consulter entre eux et à coordonner leurs politiques de développement.

Depuis le traité de Lisbonne (en vigueur depuis 2009) la complémentarité devient réciproque: l'article 208 du TFUE stipule en effet que "la politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement". L'article 210 du TFUE établit la coordination des politiques de développement et des positions au sein des organisations internationales, et confère à la Commission le droit de prendre des initiatives pour promouvoir la coordination.

#### 3.2. Le cadre politique

##### 3.2.1. Le Consensus européen pour le développement (2005)

Le **Consensus européen pour le développement**, une déclaration politique approuvée en 2005 conjointement par le Conseil, les États membres, la Commission et le PE,

engage pour la première fois les États membres et les institutions européennes à une vision commune de la politique de développement. Le Consensus établit **les objectifs et principes de la coopération au développement** qui est axée en premier lieu sur l'éradication de la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Deux objectifs spécifiques y sont ajoutés: la bonne gouvernance et le respect de droits de l'homme.

Concernant la relation entre les politiques de développement menées par l'UE et celles des États membres, il est énoncé que c'est la politique de l'Union qui doit se développer en complément des politiques nationales et non l'inverse. Les deux niveaux s'engagent à améliorer la coordination et la complémentarité notamment en ayant recours à une programmation pluriannuelle conjointe, à des mécanismes communs de mise en œuvre, y compris des analyses communes, à la mise en place de missions conjointes de grande envergure et à l'utilisation de mécanismes de cofinancement.

La présence mondiale de la Commission, son rôle dans la recherche de cohérence entre les politiques et son savoir-faire sont reconnus : elle se voit attribuer en premier lieu la mission de faciliter la coordination et l'harmonisation, ainsi que à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.<sup>10</sup> Les principes d'efficacité de l'aide y sont d'ailleurs clairement énoncés : il s'agit de l'appropriation par les États, du partenariat, de la coordination, de l'harmonisation, de l'alignement sur les systèmes des pays bénéficiaires et de la recherche de résultats. Dans cette optique l'UE prend quatre engagements supplémentaires:

- Fournir l'ensemble de l'aide au renforcement des capacités par la mise en place de programmes coordonnés et en utilisant davantage des arrangements entre bailleurs de fonds multiples;
- Acheminer 50 % de l'aide publique par le biais de systèmes nationaux, notamment en augmentant le pourcentage de l'assistance fournie dans le cadre de l'aide budgétaire ou d'approches sectorielles;
- Éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre des projets;
- Réduire de moitié le nombre des missions non coordonnées.

### *3.2.2. Un programme pour le changement (2012)*

La communication de la Commission "Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement", soutenu par le Conseil en mai 2012, concrétise d'avantage les engagements pris dans le Consensus européen pour le développement en matière de coordination. L'UE est appelée à jouer un rôle moteur pour contrecarrer la fragmentation et la prolifération de l'aide, notamment en prenant de nouvelles initiatives.

L'accent est mis sur **la programmation conjointe** de l'aide de l'UE et des États membres, si possible dans le cadre de la stratégie nationale du pays partenaire, qui déboucherait sur **la division sectorielle du travail** et inclurait les contributions par secteur et par donateur. Au niveau de la mise en œuvre, les États membres sont invités à recourir aux modalités d'aide facilitant une action commune telles que l'appui budgétaire, les fonds fiduciaires de l'UE et la coopération déléguée.

---

<sup>10</sup> [Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen» / point 46](#)

Dans ses conclusions du 14 Mai 2012 sur la communication de la Commission relative à la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers, le Conseil de l'UE a appelé les États membres à coordonner leurs approches de cette modalité d'aide au développement, y compris les critères d'éligibilité et d'évaluation des risques utilisés pour octroyer l'aide budgétaire. La coordination devrait inclure un échange d'information systématique entre les administrations responsables des États membres, se basant sur les structures existantes de coordination.

Le Conseil a également souligné que les délégations de l'UE joueront un rôle essentiel dans le renforcement de la coordination et du partage des informations avec les États membres, ainsi que dans la coordination avec les autres donateurs. La programmation commune est un des éléments mis en avant par le Conseil.

### 3.3. Le cadre opérationnel

#### 3.3.1. *Le code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique du développement (2007)*

Élaboré par la Commission avec la participation d'experts nationaux, et approuvé le 15 mai 2007 par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, le code vise **la complémentarité opérationnelle** des politiques européennes de développement. Celle-ci est définie comme la **division du travail optimale** entre les différents acteurs, en vue d'atteindre la meilleure utilisation des ressources humaines et financières. Cette dernière doit être fondée sur **l'avantage comparatif des bailleurs**. Le code n'est pas un acte juridique contraignant, mais reste un engagement volontaire. Il encourage les acteurs publics engagés dans la coopération au développement à œuvrer en faveur de la complémentarité de leur action, au niveau national, international et sectoriel, en appliquant un ensemble de principes concrets, mais flexibles:

- Concentration des activités de chaque bailleur et redéploiement de fonds

Les fonds seraient redéployés en concertation avec les pays partenaires sur base d'avantages comparatifs respectifs afin d'arriver à un maximum de 3 donateurs par secteur, mais avec au moins 1 donateur de l'UE par secteur stratégique en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. L'avantage comparatif va être évalué entre autres sur base de leur présence sur le terrain, l'expérience dans le secteur ou le pays, la confiance des gouvernements partenaires, le volume de l'aide... En plus de trois secteurs focaux, les bailleurs peuvent fournir un soutien budgétaire, aider la société civile, la recherche et l'éducation, ou bien s'engager dans la coopération déléguée dans tout autre secteur.

- Accord 'bailleur chef de file' et coopération déléguée

Dans chacun des secteurs focaux un bailleur devrait prendre le 'leadership' via un accord de 'bailleur chef de file', qui lui conférerait un rôle moteur dans la coordination de l'aide destinée au secteur en question. Des accords de partenariat délégué devraient permettre à certains donateurs de continuer à soutenir un secteur, stratégique pour eux ou en manque de fonds, tout en déléguant la gestion au donateur principal.

- Établissement des pays prioritaires

Chaque pays donateur établira une liste limitée des pays prioritaires sur lesquels va se focaliser son soutien actif. Ce processus doit être mené en coordination avec les autres

donateurs et les pays partenaires afin que l'assistance européenne demeure universelle. Dans ce contexte et afin de stabiliser les États fragiles qui sont souvent sous-financés, un redéploiement de l'aide doit s'opérer en faveur des pays "orphelins de l'aide".

- Appliquer les principes énoncés à tous les niveaux

Les bailleurs s'engagent également à promouvoir la complémentarité, sur base de principes énoncés, dans les partenariats et les organisations internationales (ainsi que dans l'assistance apportée au niveau régional.

- Approfondir les réformes des systèmes d'aide et renforcer les capacités d'auto-évaluation

La mise en œuvre de la division de travail nécessite un renforcement de l'analyse des avantages comparatifs, à laquelle doit procéder chaque donateur.

### *3.3.2. La Boîte à outils pour la mise en œuvre de la division du travail et le cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide (2009)*

La Boîte à outils pour la mise en œuvre de la division du travail est un **manuel pratique**, développé par la Commission en consultation avec les États membres. Il propose des pistes à suivre dans les différentes étapes de la division du travail.

On y distingue, sur la base de **meilleures pratiques**, trois étapes de mise en œuvre au niveau national:

#### 1. Évaluation de la situation de base

Elle implique **les consultations avec le gouvernement du pays partenaire**, notamment sur la forme et le calendrier du processus et **une analyse des flux d'aide** (donateurs par secteur, soutien budgétaire général)

#### 2. Travaux d'amélioration de la division du travail

Le processus de définition de la division optimale du travail est basé sur **l'autoévaluation des avantages comparatifs** des donateurs par secteur, soumise à un examen de pairs, à la suite desquels des options pour une concertation sectorielle et le choix du bailleur principal sont envisagés. La négociation finale des rôles respectifs des donateurs dans chaque secteur prioritaire s'effectue dans un cadre impliquant les gouvernements des pays partenaires, les sièges centraux des donateurs et les autres parties prenantes.

#### 3. La mise en œuvre de la division du travail.

La **réallocation et la reprogrammation de l'aide** issue du de la division du travail se concrétise par un accord pratique entre le gouvernement du pays partenaire et les donateurs qui inclut notamment la définition des priorités, les donateurs principaux par secteur, les partenaires pour une coopération déléguée et la stratégie de sortie.

Comme le rapporte la Commission, la majorité (21) des États membres limitent, le plus souvent par la loi, le nombre de secteurs où ils s'engagent.<sup>11</sup> En ce qui concerne le nombre de pays partenaires, une légère tendance à la baisse se dessine également. En 2013, le Danemark, les Pays Bas et la Suède ont décidé de cesser leur coopération avec 10 pays ; d'autres sorties sont prévues pour la période 2014-2016, surtout des pays à revenu intermédiaire.

<sup>11</sup> [EU Accountability Report 2014 on Financing for Development Review of progress by the EU and its Member States](#) / EC Working document, July 2014, p.138.

La boîte à outils contient également la définition d'un ensemble de concepts utiles dans le cadre de la coordination des politiques de développement, y compris des critères indicatifs à prendre en compte pour évaluer l'avantage comparatif et procéder au choix du donateur principal.

Le Cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide (2009) approuvé par le Conseil de l'UE inclut un chapitre consacré à la mise en place de la complémentarité et la division du travail. Il s'emploie notamment à définir le rôle et les fonctions du donateur principal, fixe des échéances et établit un monitoring des progrès accomplis.

### 3.4. La contribution du Parlement européen

À plusieurs reprises, que ce soit à l'occasion de prises de position sur l'Agenda international de l'efficacité de l'aide ou dans le cadre de résolutions spécifiquement consacrées à la politique de l'UE, le PE s'est prononcé en faveur d'une coordination renforcée entre les États membres et la Commission européenne.

Ainsi dans sa Résolution sur le suivi de la déclaration de Paris adoptée le 22 mai 2008 le Parlement a demandé aux États membres de faire avancer la division du travail selon les principes contenus dans le Code de conduite<sup>12</sup>. Trois ans plus tard, en 2011, le PE a dû constater que ces principes n'ont pas été pleinement appliqués faute de volonté politique, ce qui empêche l'utilisation optimale de l'aide européenne ainsi que la possibilité pour l'Union de jouer un rôle moteur en matière de division du travail.<sup>13</sup>

Enfin en 2013 **la résolution relative à la coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement** avance une proposition novatrice pour faire face au constat d'échec de la coordination et de la division du travail basé sur des instruments volontaires et non-contraignants. Le PE en effet recommande à la Commission de présenter, pour le 21 décembre 2015, ou au plus tard au premier semestre de 2016, **une proposition de règlement sur la coordination des donateurs de l'UE pour l'aide au développement**.<sup>14</sup> Le règlement ayant pour objectif de codifier et de renforcer les mécanismes et les pratiques afin d'assurer une meilleure complémentarité et une coordination efficace de l'aide européenne au développement, devrait, selon les députés couvrir un ensemble de points, dont notamment:

- La codification des principes d'efficacité de l'aide : synchronisation entre les cycles de programmation au niveau des pays partenaires et participation à la programmation conjointe de l'UE et les États membres.
- La mise en œuvre de Code de conduite sur la division du travail au niveau des pays partenaires et entre les pays.
- Codification du suivi de la mise en œuvre de la coordination, et son évaluation au moyen d'un rapport annuel de la Commission au PE et au Conseil.
- Création d'un comité de coordination incluant des représentants de la Commission, du Conseil et du PE.

<sup>12</sup> [Résolution](#) du 22 mai 2008 sur le suivi de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement.

<sup>13</sup> [Résolution](#) du Parlement européen du 25 octobre 2011 sur le quatrième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide (2011/2145(INI)).

<sup>14</sup> [Résolution du Parlement européen du 11 décembre 2013 contenant des recommandations à la Commission sur la coordination des donateurs de l'UE sur l'aide au développement](#) (2013/2057(INL)).

## 4. Les causes de la fragmentation: les logiques politiques et les cadres institutionnels dans des contextes nationaux diversifiés

Pour comprendre la persistance de la fragmentation de l'aide, en particulier européenne, il faut prendre en compte plusieurs facteurs d'ordre institutionnel, politique et historique qui pèsent sur les tentatives de coordination.

Faute d'études comparatives exhaustives,<sup>15</sup> cette analyse ne propose pas une typologie systématique reprenant les caractéristiques des systèmes nationaux, mais **un aperçu des tendances observées** et **une panoplie d'exemples** mettant en exergue la grande diversité des contextes nationaux, influençant toute tentative d'action collective, tant au niveau UE-Etats membres qu'entre les Etats membres eux-mêmes.

### 4.1. La diversité de motifs de la coopération et le rapprochement des discours

Les politiques de développement, en tant qu'éléments des relations extérieures des États membres, sont, à divers degrés, influencées par des facteurs externes.

Les **intérêts géopolitiques** et sécuritaires influencent fortement les politiques de développement et ont une incidence sur les efforts visant leur complémentarité. Par exemple il a été établi que les pays à l'origine des activités terroristes, une fois sélectionnés en tant que pays bénéficiaires, reçoivent plus d'aide que les autres. Ainsi, la place de l'Afghanistan en tant qu'un des cinq plus importants bénéficiaires d'aide [depuis 2002](#) s'explique par les **considérations sécuritaires** développées dans le cadre de la lutte internationale contre le terrorisme.

En effet après le 11 septembre 2001 les considérations sécuritaires (la lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale) sont devenues des éléments importants pour les États membres. Ainsi, la politique de développement du Royaume-Uni a fait l'objet de critique de la part de la société civile à cause du changement notable dans ce sens.<sup>16</sup>

En Europe les **considérations d'ordre historique** ont façonné la coopération au développement dès ses origines dans les années 60. Ainsi les anciennes puissances coloniales avaient tendance à concentrer l'aide sur leurs anciennes colonies, ce qui a mené la politique européenne dans cette même direction.<sup>17</sup>

La politique de l'Allemagne, sans liens coloniaux, était plus influencée par **l'intérêt commercial** ainsi que les considérations géopolitiques, avec une attention particulière pour la Turquie et l'Égypte.

---

<sup>15</sup> Une des rares études comparatives récentes émane du Réseau des praticiens de la coopération au développement, est basé sur l'expérience de onze agences de développement européens: [Intensifying cooperation between European Implementing agencies](#) / Obser A., Juillet 2013. L'étude ne prétend pas non plus à une rigueur scientifique, tout en apportant un aperçu comparatif sérieux des modalités pratiques et des initiatives de coordination en cours.

<sup>16</sup> [Is the UK securitising its development aid?](#) / ODI, Comment, 2 March 2011; [Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine](#) / Rapport du Senat français n° 300 (2005-2006), voir point III; : [L'immigration illégale en Europe : Le cas de l'Espagne](#) / Question d'Europe n°36, Fondation de Robert Schuman, 2006.

<sup>17</sup> [The Politics of Coordination in EU development policy](#) / Carbone M., 12th EADI General Conference for Sustainable Development, 2008; [Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation](#) / Pacquement F., Revue International de Politique de Développement, 1/2010.

Progressivement une autre approche s'est développée qui se veut basée sur des **motivations altruistes** ainsi que sur une conception plus large d'un intérêt à préserver un avenir commun, en œuvrant en faveur d'un cadre global favorable en matière d'environnement, de commerce ou de prévention des conflits.<sup>18</sup> Ce modèle, qui se voudrait affranchi de considérations politiques et basé uniquement sur les besoins des pays en développement, a été revendiqué par des États membres tels que le Danemark, la Suède, la Finlande et les Pays Bas.

Malgré cette diversité de motivations qui façonnent la coopération au développement des États membres, les commentateurs constatent un **rapprochement des discours politiques nationaux** qui sous-tendent ces politiques. Les OMD et l'éradication de la pauvreté y trouvent une place de plus en plus prééminente en tant qu'objectifs clefs. Dans certains cas, l'harmonisation des objectifs déclarés s'accompagne d'un changement réel dans l'allocation d'aide, dans d'autres il s'agit d'un changement essentiellement rhétorique.

Ainsi la Grande-Bretagne vers la fin des années 90 a radicalement changé sa politique traditionnellement axée sur la promotion de ses intérêts économiques et politiques. L'aide est désormais plus concentrée sur les pays les plus pauvres, en l'occurrence en Afrique, dans le but d'éradiquer la pauvreté.<sup>19</sup> Les indicateurs de performance des projets financés par le '*Department for International Development*' (DFID), créée en 1997, sont désormais basés sur ceux contenu dans la Déclaration de millénaires établissant les OMD.<sup>20</sup>

Pour les pays du groupe de Visegrad<sup>21</sup>, dont le niveau d'aide est toujours relativement faible, la priorité dans l'allocation de l'aide bilatérale va clairement aux pays de leur voisinage (Ukraine, pays d'ex-Yougoslavie et les anciennes républiques soviétiques) et est guidée par les intérêts commerciaux et stratégiques, et ceci malgré la priorité affichée pour la réalisation des OMD et donc à l'aide aux PMA, dont la plupart se trouvent en Afrique.<sup>22</sup>

Quant aux pays baltes, eux aussi centrés sur leur voisinage (Belarus, Géorgie, Moldavie, Ukraine) et, pour des raisons stratégiques, sur l'Afghanistan, ils ont la particularité d'énoncer expressément qu'ils participent à la coopération au développement non seulement afin d'améliorer le bien-être global, mais aussi afin de promouvoir leurs intérêts nationaux d'ordre économique, politique et culturel. Leur focalisation sur les pays de l'ex-URSS est également motivée par l'expérience des pays baltes dans la transition vers la démocratie et l'économie du marché.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> British Aid Policy in the "short-Blair" years / Morrissey, O., in Perspectives on European Development Cooperation. Policy and performances of individual donor countries and the EU / Hoebink, P., Stokke O., Routledge, 2005.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> [Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation](#) / Pacquement F., Revue Internationale de Politique de Développement, 1/2010. Point 26.

<sup>21</sup> Le groupe de Visegrad comprend la Hongrie, la Pologne la République Tchèque et la Slovaquie.

<sup>22</sup> [Visegrad Countries' Development Aid to Africa: Beyond the Rhetoric](#) / Kopiski D., Perspectives on European Politics and Society, 2012, Vol. 13, Issue 1, pp. 33-49.

<sup>23</sup> [Development Cooperation of the Baltic States: A Comparison of the Trajectories of Three New Donor Countries](#) / Andrespok, E., Kasekamp A.I, Perspectives on European Politics and Society, 2012, Vol. 13, Issue 1, pp. 117-130.

## 4.2. La position des agences de coopération dans les structures de gouvernance nationales

### 4.2.1. Cadre juridique

Dans certains pays il existe une loi qui fournit un cadre juridique à la politique du développement, ce qui la rend plus indépendante par rapport aux aléas politiques. Cependant ce cadre peut constituer une contrainte quand il s'agit de s'engager dans les différentes modalités de la coordination internationale : certaines agences de développement n'ont pas en effet le droit de s'engager dans la coopération déléguée.

Ainsi la Belgique, la Grande-Bretagne, la République Tchèque ou l'Espagne disposent d'une **loi qui formule les priorités et établit les orientations des politiques nationales** de développement. En France, le Parlement a adopté le 23 juin 2014, la première loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.<sup>24</sup> En Italie, une première loi traçant les grandes lignes de la politique italienne de coopération au développement et créant notamment une agence spécifique, a également été adoptée en juin 2014. En Pologne c'est la loi du 16 septembre 2011 qui constitue la base de la politique de développement en construction dans ce pays.<sup>25</sup> A l'inverse, les agences de développement par exemple allemande, autrichienne et luxembourgeoise, travaillent **sans un cadre légal spécifique**, ce qui peut rendre leur travail plus vulnérable aux changements de priorité politique, mais leur procure également plus de flexibilité pour s'adapter notamment aux défis liés à l'efficacité de l'aide.<sup>26</sup>

Certains pays se sont munis d'instruments afin de renforcer la coordination entre les différentes institutions impliquées dans la coopération au développement. Ces instruments visent tout d'abord le niveau national.

En Allemagne, l'accord interministériel conclu en 2011 sur la coordination et la division du travail vise une meilleure coordination et une cohérence entre les actions menées par les différents ministères. Le gouvernement allemand s'est prononcé en faveur de la programmation conjointe et de la coopération déléguée.

La récente loi française consacre elle aussi un chapitre à la complémentarité et à la cohérence tout d'abord entre des acteurs internes impliqués dans la coopération au développement, et ensuite au niveau international. Ainsi son article 5 encourage une meilleure harmonisation et coordination des actions de l'ensemble des bailleurs de fonds et notamment la programmation conjointe de l'aide apportée par l'Union européenne et ses États membres.

### 4.2.2. La configuration institutionnelle, les ressources humaines et le degré de centralisation

La **configuration institutionnelle** dans laquelle la politique du développement est formulée et mise en œuvre varie également au sein des États membres, ce qui influence **le degré d'indépendance** de la politique et de ses acteurs, notamment en ce qui concerne l'engagement dans les initiatives de coordination.

En Grande Bretagne par exemple, le *UK Department for International Development*, indépendant du Foreign and Commonwealth Office, est responsable aussi bien de la formulation que de la mise en œuvre de cette politique. Mais dans la majorité de cas, il

<sup>24</sup> [LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.](#)

<sup>25</sup> [Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej](#) / Rzeczpospolita Polska.

<sup>26</sup> [Intensifying cooperation between European Implementing agencies](#) / Obser A., Juillet 2013, p.13.

existe une agence responsable de la mise en œuvre d'une part variable de l'aide au développement, alors que sa formulation reste au sein du Ministère des affaires étrangères. C'est le cas notamment en Autriche, Belgique, Espagne, Luxembourg et Suède où les agences de développement, rattachées aux Ministères des affaires étrangères, bénéficient néanmoins d'un certain degré d'autonomie dans la mise en œuvre de la politique. En France, l'Agence française de développement (AFD), très spécifique, est la principale agence responsable pour la mise en œuvre (31% de l'APD française) alors que la définition des orientations politiques est une responsabilité partagée entre plusieurs ministères réunis au sein du Comité Interministériel pour la Coopération Internationale. L'AFD est par ailleurs une banque de développement en faisant ainsi de la France pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière<sup>27</sup>. L'AFD ne reçoit pas de subventions de l'Etat, mais elle se rémunère sur l'ensemble des opérations qu'elle gère.

En Allemagne, à l'instar du Royaume Uni, c'est un **ministère spécifique de coopération au développement** qui formule la politique et accompagne la mise en œuvre par les agences.

En Pologne, **plusieurs ministères ainsi que les administrations locales** sont impliqués dans la coopération au développement, avec un rôle de coordination prépondérant du Ministère des Affaires étrangères renforcé par la loi de 2011.<sup>28</sup>

La formulation et la mise en œuvre de la politique du développement est une **compétence du Ministère des affaires étrangères** en Irlande, Danemark, Finlande et Pays Bas, avec dans ce dernier cas une forte implication des ambassades pour la coopération bilatérale.

Les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et l'Irlande ont la particularité d'avoir un **Ministre de la coopération au développement aux côtés du Ministre des affaires étrangères** dans un ministère qui coordonne l'ensemble de l'action extérieure. Cette configuration a pour but de renforcer la cohérence entre les politiques extérieures, tout en respectant la spécificité des priorités de la coopération au développement.

La **taille et la répartition du personnel** entre le siège central et le terrain, est également très variable et non sans incidence sur la capacité à coopérer. De loin la plus grande en terme de ressources humaines, l'agence allemande, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) emploie 17 185 personnes, dont 11 929 sur le terrain, et 3241 au siège central.

L'AFD dispose d'un réseau de soixante-dix agences dans le monde. En 2013, elle employait 1742 personnes, dont environ 700 sur le terrain. Le *Department for International Development (DFID)* emploie 2694 personnes dont 1300 dans les pays partenaires.

La taille des agences de développement dans les pays de l'Europe centrale et orientale reflète la faiblesse des structures de gouvernance de leur toute récente politique de développement: ainsi l'agence slovaque emploie 11 personnes et celle du voisin tchèque 24.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> [Agence Française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016 ?](#) / Rapport d'information n° 766 (2013-2014) de MM. Jean-Claude PEYRONNET et Christian CAMBON, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 23 juillet 2014.

<sup>28</sup> [Polska współpraca rozwojowa nowe wymiary](#) / ThinkThank, Warszawa, 2013.

<sup>29</sup> [Intensifying cooperation between European Implementing agencies](#) / Obser A., Juillet 2013.

De même le degré de **centralisation/délégation** a une incidence sur la flexibilité à s'engager dans la division du travail au sein de ces pays.

Certains pays ont délégué au niveau de leur représentation dans les pays partenaires des pouvoirs décisionnels plus importants, tant dans la formulation que la mise en œuvre de coopération au développement bilatérale. C'est notamment le cas du Danemark, mais également des Pays Bas, où la programmation stratégique nationale quadriennale se fait au niveau des ambassades avec une implication minimale du ministère.<sup>30</sup> Au contraire, d'autres pays, comme l'Irlande, la Finlande, l'Espagne ou le Luxembourg, se caractérisent par un haut degré de centralisation.

#### 4.3. Les instruments et les modalités de la coopération et les procédures propres

Comme le montrent des études de cas, les différentes procédures propres à chaque donateur de l'UE, concernant notamment les contrats de sous-traitance, les transferts de fonds vers les partenaires ou les méthodes/durée de programmation, constituent un poids pour les pays partenaires.<sup>31</sup> De même les préférences des institutions responsables de la coopération au développement pour des instruments spécifiques peuvent diminuer ou accroître leurs motivations pour la coordination. Ainsi nous pouvons distinguer les différences en ce qui concerne l'utilisation de:

- Prêt et subvention

L'Allemagne et la France ont développé une activité importante de prêts, qui représente une grande part du volume d'activité: respectivement 55%, et 85%. Le Royaume-Uni utilise quasi-uniquement l'outil des subventions, sans recourir aux prêts.

- Aide au projet ou Aide au programme

Alors que la Déclaration de Paris fixe l'objectif de 66% de l'APD sous la forme d'aide programmable, en pratique cette modalité ne fait pas l'unanimité. Ainsi tandis que les agences luxembourgeoise et tchèque financent surtout des projets, les autres optent pour une solution mixte, les pays nordiques notamment qui augmentent leur aide axée sur les programmes. Celle-ci atteignait déjà en 2007 50% de l'APD bilatérale en Suède, 42% pour l'Irlande et 32% pour le Danemark. Quant au Royaume-Uni 67% de l'APD en 2011 est fourni dans le cadre de programmes nationaux.

- Appui budgétaire

La majorité des États membres n'utilise que très peu (moins de 10% de l'APD) le soutien budgétaire qu'il soit général ou sectoriel. Le Royaume-Uni fournit 15% (2010/2011)<sup>32</sup> sous forme d'appui budgétaire, alors que pour la France, la Belgique et l'Irlande la part de l'appui budgétaire (sectoriel) se situe entre 10 et 25%.<sup>33</sup>

- La relation avec le secteur privé

<sup>30</sup> [The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland](#) / JICA, The Nordic Plus Study Series ([part 1](#), [part 2](#)), 2009, p.46.

<sup>31</sup> [The Cost of Non-Europe in Development Policy](#) / Nogaj M, European Added Value Unit EP, 2013, p.II-27.

<sup>32</sup> [The Management of UK Budget Support Operations](#) / Independent Commission for Aid Impact, Report 9, May 2012.

<sup>33</sup> [EU Accountability Report 2014 on Financing for Development Review of progress by the EU and its Member States](#) / EC Working document, July 2014, p.139-140.

Vingt États membres se sont munis d'instruments spéciaux afin de renforcer le dialogue et la coopération avec le secteur privé, notamment via des partenariats public-privé<sup>34</sup>. C'est le cas par exemple de l'Espagne où l'AECID (*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*) a créé une unité à cette fin. La GIZ [allemande](#) est elle aussi engagée dans plusieurs initiatives favorisant la synergie entre l'industrie allemande et le développement.

- Coopération déléguée (en tant que donateur chef de file ou donateur silencieux)

Certaines agences ont commencé à participer à la coopération déléguée. L'Espagne a, depuis 2009, délégué à la GIZ ainsi qu'aux Pays Bas, et s'est ensuite vue confier des fonds belges et luxembourgeois pour agir en tant que donateur principal dans les pays de l'Amérique Latine.

Entre 2007-2012, la Commission a signé 71 accords de délégation et 31 accords de transfert, avec les entités d'États membres.

- Les lignes directrices pour la programmation commune

A l'instar de la Commission européenne, plusieurs États membres se sont munis, ou comptent le faire en 2014-2015, de lignes directrices afin de faciliter la programmation commune. Il s'agit notamment de la Belgique, de la République Tchèque, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, du Luxembourg, des Pays Bas, du Portugal, de la Suède et de l'Autriche. Mais la tendance n'est pas généralisée dans la mesure où certains États (Royaume-Uni, Pologne, Slovaquie ou Estonie) préfèrent fournir des orientations nécessaires au cas par cas, alors que la Croatie et la Roumanie, qui ne disposent de budget pluriannuel, ne voient pas du tout la pertinence de la programmation.<sup>35</sup>

## 5. La mise en œuvre de la coordination et de division du travail parmi les donateurs européens

### 5.1. Les initiatives de coordination des États membres: les réseaux à finalité diverses

Il existe plusieurs réseaux, à finalité différente, qui réunissent en configurations variables les institutions responsables pour la mise en œuvre des politiques du développement. Sans vouloir être exhaustive, cette analyse met en exergue quelques-unes de ces initiatives.

#### 5.1.1. Le Nordic+, un partenariat précurseur aux conséquences paradoxales

Le groupe Nordic+ qui s'est constitué progressivement depuis 2003 sur base d'une expérience sur le terrain, réunit dans un partenariat qui se veut informel, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Suède, le Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Irlande.

L'objectif des pays de Nordic+ qui déclarent partager une vision commune de coopération au développement centrée sur la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD, est de renforcer la coopération mutuelle et d'harmoniser les procédures et la pratique afin de diminuer la charge que leur prolifération fait peser sur les pays en

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> [EU Accountability Report 2014 on financing for Development Review of progress by the EU and its Member States](#) / EC Working document, July 2014, p.133.

développement. Afin de promouvoir cet objectif plusieurs instruments ont été élaborés dans le cadre d'un plan d'action commune sur l'harmonisation (2003-2005):<sup>36</sup>

- Le Guide pratique du financement conjoint (Guide on Joint Financing Arrangements (JFA) (de février 2004, incluant le Canada)
- Le Guide de la politique d'approvisionnement (the Joint Procurement Policy (JPP)) (Novembre 2004) (rejoint par le Canada et l'Allemagne en 2006);
- Le Guide pratique de la coopération déléguée (Octobre 2006)

La coopération déléguée s'érige comme l'un des éléments principaux de la coordination. Elle est facilitée par la définition de procédures et de formes d'action communes dans lesquelles un des pays du groupe agit en tant que donateur chef de file et où les fonds de multiples membres sont utilisés. Une étude comparative a également été menée déjà en 2006 afin d'identifier les obstacles à la mise en œuvre de la coopération déléguée.<sup>37</sup> Plus récemment, en 2009, une analyse comparative approfondit les options pour le renforcement de la coordination entre les pays Nordic+ en Afghanistan.<sup>38</sup>

Ayant un fort degré de coordination entre eux dans le cadre du groupement Nordic+, la Suède et le Danemark manifestent notamment une certaine réticence quant à l'engagement dans la coordination au niveau de l'UE.

#### *5.1.2. Réseau des praticiens pour la coopération au développement*

Crée en 2007, sur une initiative franco-allemande, ce réseau lie 12 agences de 10 États membres<sup>39</sup> et la Commission et est ouvert à tout autre organisme public actif dans la coopération au développement. L'objectif affiché du réseau est d'améliorer la cohérence de l'aide européenne en profitant de la pluralité des acteurs et des expériences. **L'échange d'informations et de bonnes pratiques**, qui est sans doute la principale fonction de ce réseau, se fait au sein de groupes thématiques. Actuellement il en existe quatre focalisés sur : l'approche basée sur les résultats ; la mise en œuvre de la division européenne du travail ; le développement durable ; l'échange de bonnes pratiques. Seul le premier de ces groupes a comme objectif l'élaboration de lignes de conduite communes, alors que les autres se focalisent sur l'échange d'expériences et d'idées afin de promouvoir une compréhension mutuelle et donc une meilleure coordination, mais sans viser à ce stade une harmonisation d'approches. L'organisation du réseau, qui tient une réunion annuelle de ses membres, incombe à un comité composé des représentants de trois agences reflétant la troïka de l'UE et assisté par un secrétariat permanent localisé à Bruxelles.

<sup>36</sup> [The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland](#) / JICA, The Nordic Plus Study Series, 2009.

<sup>37</sup> [Barriers to delegated cooperation Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors](#) / Revision 1 (with inclusion of Finland), September 2006.

<sup>38</sup> [Strengthening Nordic Development Cooperation in and with Afghanistan](#) / Norad Report Discussion 3/2009.

<sup>39</sup> Il s'agit (d'une ou deux - pour la France et l'Allemagne) des agences de la France, Le Royaume-Unis, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, Le Luxembourg, la Slovaquie, la Tchéquie, l'Autriche et les Pays Bas. La liste de membres est accessible sur [le site du réseau](#).

### 5.1.3. Le réseau européen des agences de mise en œuvre de la coopération au développement (European Network of Implementing Development Agencies)

Ce réseau créé en 2000 réunit dix agences nationales publiques actives dans la coopération technique.<sup>40</sup> Le groupement, disposant d'un secrétariat permanent a pour but non seulement l'échange d'informations, mais aussi la mise en œuvre de projets et de programmes de **coopération technique** financés par l'UE, particulièrement dans les situations post-conflit.

### 5.1.4. Le réseau EnDev

A la base une initiative néerlandaise-allemande, le réseau réunit les partenaires publics britannique, norvégien, suisse et australien. Le but étant de cofinancer et de coordonner, avec les ONG et les gouvernements des pays partenaires, les programmes qui améliorent **l'accès à l'énergie** des ménages et des entreprises dans les pays en développement.

### 5.1.5. Association des institutions financières d'aide au développement (connue sous son abréviation anglaise: EDFI)

Ce réseau est constitué de quinze institutions financières bilatérales qui se spécialisent dans **le soutien du secteur privé** dans les pays en développement.<sup>41</sup> Ayant son siège à Bruxelles le groupement vise à améliorer la coopération entre ses membres et les institutions européennes, en particulier la Banque européenne d'investissement, et à mettre en place des modalités de financement conjoint dans certains domaines. Deux initiatives sont nées à ce jour : *European Financing Partners* (EFP) pour le soutien au secteur privé et *Interact Climate Change Facility (ICCF)* pour les projets en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dans les pays en développement.

## 5.2. Les initiatives avec un rôle de coordination au niveau de l'UE

### 5.2.1. L'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail

Lancée en 2008, et inscrite dans le Cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide de 2009, l'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail vise la mise en place rapide de la division du travail dans 32 pays. Dans chacun de ces pays un État membre ou la Commission joue le rôle de donateur principal, appelé également "facilitateur". L'Allemagne et la Commission sont responsables de la coordination générale de l'initiative.

<sup>40</sup> AEI - Agency for European Integration and Economic Development (Austria); BTC - Belgian Technical Cooperation (Belgium), Crown Agents Ltd (United Kingdom), CPVA - Central Project Management Agency (Lithuania), EPLC - European Public Law Centre (Greece), FEI - France Expertise Internationale (France), FIIAPP - Fundación Internacional y para Ibero América de Administración y Políticas Públicas (Spain), GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (Germany), Luxembourg Agency for Development Cooperation (Luxembourg), SNV Netherlands Development Organisation (Netherlands).

<sup>41</sup> RelBIO - Belgian Investment Company for Developing Countries; CDC- GROUP; COFIDES - Compañía Española de Financiación del Desarrollo; DEG - Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH; FINNFUND - Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd; FMO - Netherlands Development Finance Company; IFU - The Investment Fund for Developing Countries; NORFUND - Norwegian Investment Fund for Developing Countries; OeEB - The Development Bank of Austria; PROPARCO - Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique; SBI-BMI - Belgian Corporation for International Investment; SIFEM - Swiss Investment Fund for Emerging Markets; SIMEST - Società Italiana per le Imprese all'Estero; SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento; SWEDFUND - Swedfund International AB.

Le plus récent rapport de suivi (2011)<sup>42</sup> note que 14 pays et la Commission européenne sont systématiquement impliqués dans la coordination et que celle-ci est plus avancée dans 19 pays partenaires. L'Allemagne, la France, les Pays Bas sont parmi ceux qui ont le plus fréquemment joué le rôle de facilitateur.

**Tableau 1 : Liste des pays impliqués dans l'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail et leur rôle dans les pays bénéficiaires (état en 2011).**

	<b>Facilitateur</b>	<b>Soutenant le Facilitateur :</b>
<b>BE</b>	Burundi	
<b>CZ</b>		Mongolie, Moldavie
<b>DE</b>	Burkina Faso, Ghana, Sierra Leone (IE), Zambie	Cameron, Mozambique, Tanzanie, Uganda
<b>DK</b>	Benin, Bolivie (avec ES), Kenya	Bangladesh, Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Tanzanie,
<b>FR</b>	Cameroun, République centrafricaine, Madagascar, Mali (avec NL),	Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Sénégal, Vietnam
<b>IE</b>	Sierra Leone (avec DE)	Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Vietnam,
<b>IT</b>	Albanie	Bolivie, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Sénégal
<b>LU</b>		Burkina Faso
<b>NL</b>	Bangladesh (avec la Commission Européenne (CE)), Mali (avec FR), Mozambique	Bénin, Bolivie, Burkina- Faso, Burundi, Ghana, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie
<b>ES</b>	Bolivie (avec DK), Haïti	
<b>PT</b>		Mozambique
<b>SE</b>	Serbie, Ukraine, Moldavie	Bangladesh
<b>SI</b>	FYROM	
<b>UK</b>	Rwanda, Kirgizstan	Éthiopie, Kenya, Moldavie, Sierra Leone
<b>CE</b>	Éthiopie, Nicaragua, Tanzanie, Vietnam, Rwanda, Sénégal, Bangladesh (avec NL)	Bénin, Bolivie, Burundi, République centrafricaine, Ghana, Haïti, Laos, Malawi, Mali, Mozambique, Zambie

<sup>42</sup> [Third Monitoring Report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour](#) / in EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States, European Commission working document, SEC(2011) 502 final.

Le rapport met en exergue une série d'obstacles qui ralentissent la mise en œuvre sur le terrain, dont notamment:

- une implication limitée de la majorité des pays hôtes, due notamment à la faiblesse de ressources administratives et la crainte de la diminution de l'aide.
- la réticence des donateurs à se retirer de certains secteurs "attractifs" et la tendance des gestionnaires à vouloir sauvegarder "leur" projet.
- les capacités limitées des donateurs à endosser le rôle de donateur principal.
- le manque d'efficacité de l'autoévaluation prévue dans le Code et de la boîte à outils.<sup>43</sup>

Pour la majorité des acteurs impliqués la division du travail résultant de l'initiative n'a qu'un **faible impact sur la diminution des coûts de transaction** et sur la rationalisation de l'allocation de l'aide, même si la majorité déclare que **la qualité du dialogue sectoriel** s'en est trouvée améliorée. Un haut degré de scepticisme touche aussi l'évaluation de l'impact général de l'initiative sur l'efficacité de l'aide, jugé "nul" ou "faible" par 47% des pays participants. Paradoxalement, alors que la réduction de la fragmentation figure parmi les objectifs clefs, les **initiatives portant sur l'efficacité de l'aide prolifèrent**. 20% des pays participant au rapport de contrôle jugent cette prolifération pesante.

#### 5.2.2. *Programmation conjointe de l'UE : l'aide à la gestion de la diversité*

Le but de la programmation conjointe est de préparer une réponse commune de l'UE et de ses États membres aux stratégies de développement des pays partenaires, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide ainsi que la visibilité et l'influence de l'UE.<sup>44</sup>

La programmation conjointe, ouverte aussi aux donateurs non-UE, inclut plusieurs phases:

- l'analyse conjointe des stratégies de développement,
- les réponses conjointes et synchronisées à la stratégie nationale de développement, avec le choix du secteur d'intervention,
- la conception de la division du travail sur base d'une analyse des avantages comparatifs,
- L'allocation multi-annuelle (indicative) de fonds, par secteur et par donateurs.

Un rôle clef dans la procédure de programmation conjointe incombe aux chefs des délégations de l'UE dans le pays concerné. C'est en effet sous leur responsabilité, et en consultation avec les parties prenantes sur le terrain, qu'est préparé le premier projet de programme commun. Ce projet est ensuite évalué et approuvé par les États membres et les institutions européennes (La Commission -dont DEVCO- est responsable de la mise en œuvre de la programmation, et le SEAE est responsable de la coordination politique et stratégique de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE). Le document est finalisé au sein de la délégation, si possible avec la participation du pays partenaire, et sa version finale est transmise par le chef de délégation aux capitales concernées et à la Commission. Les États membres gardent leurs programmations multi-annuelles nationales, mais elles sont conformes à la réponse commune.

<sup>43</sup> [The Cost of Non-Europe in Development Policy](#) / Nogaj M, European Added Value Unit EP, 2013, p. 38.

<sup>44</sup> [Joint Programming Presentation to TRIALOG 5 March 2014](#) / Michael Kirosingh, DEVCO/A2 Unit - Aid and Development Effectiveness and Financing.

En **2013-2014 la programmation conjointe** était en cours pour **21 pays partenaires**; 40 autres pourraient suivre dans les années à venir selon la Commission, qui constate un progrès considérable dans ce domaine.

Rarement évoqué dans la discussion sur la coordination des politiques européennes de développement le **Fonds européen de Développement (FED)** représente pourtant le niveau le plus avancé de coordination entre les États membres et l'UE. Il s'agit en effet d'une "**approche intégrée**", selon le terme d'une étude de Südwind Institut<sup>45</sup>, basée sur une série de conventions internationales consécutives liant l'UE aux pays ACP. Le financement est assuré via la négociation, sur proposition de la Commission, d'un accord intergouvernemental qui définit la contribution de chaque État membre, la gestion de fonds étant sous la responsabilité de la Commission. Le droit de l'UE établit le cadre général de la programmation et de la mise en œuvre. Les États membres sont impliqués via le comité FED, qui joue un rôle spécifique dans les phases de programmation et de contrôle de la mise en œuvre<sup>46</sup>

### 5.3. Mise en œuvre sur le terrain: l'enseignement des études de cas

#### 5.3.1. Ghana

L'aide européenne en faveur du Ghana est surtout fournie dans le cadre du FED, soit environ 455 millions pour la période du 10ème FED (2008-2013). Parmi 32 donateurs il y a huit États-membres : République tchèque, Allemagne, France, Danemark, Italie, Pays-Bas, Espagne et Royaume-Uni. Dans le cadre de l'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail, c'est l'Allemagne qui joue le rôle de coordinateur, en pratique avec la délégation de l'UE. Une première phase de la programmation commune a été lancée, sous la direction de la délégation de l'UE, mais vu les périodes de programmation variées, la programmation conjointe complète sera mise en place à partir de 2017.<sup>47</sup>

#### 5.3.2. Burkina Faso

Faisant également partie de l'Initiative accélérée de l'UE sur la division du travail, la coopération européenne avec le Burkina Faso est aussi essentiellement basée sur le FED, soit 708 millions EUR pour le 10ème FED (2008-2013). Environ 60% de l'aide de l'UE est reçu sous forme d'un soutien budgétaire. Parmi les 33 donateurs, il y a huit États de l'UE: Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Luxembourg, Pays Bas et Suède (les deux derniers étant en cours de désengagement). Comme au Ghana, chaque donateur est présent en moyenne dans 6 secteurs, soit environ 15 donateurs par secteur. La coopération déléguée devient de plus en plus répandue : elle représentait 4% de toute l'APD versée en 2008, et 28% en 2010.<sup>48</sup> Notons que des représentants de plusieurs États membres présents sur le terrain n'étaient pas informés de leur participation dans l'Initiative accélérée, et que le rôle de facilitateur en l'occurrence joué par l'Allemagne, semblait peu défini.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Annexe 1. Research Paper by the Südwind Institut / in [The Cost of Non-Europe in Development Policy](#), Study carried upon the request of European Added Value Unit, EPRS, European Parliament, p I-23...

<sup>46</sup> Pour plus d'information sur ce sujet voir: [European Development Fund. An intergovernmental instrument for development cooperation and the debate on its inclusion in the EU budget](#) / D'Alfonso, A., EPRS, novembre 2014.

<sup>47</sup> [Striving for complementarity in EU development cooperation. Evidence from Burkina Faso and Ghana](#) / Rasmussen C.V., DIIS report 2013:17, p.31.

<sup>48</sup> Idem., p.26.

<sup>49</sup> Idem, p.27.

Suite au traité de Lisbonne, les délégations de Commission européenne, devenues à partir de 2009 celles de l'UE, ont acquis un rôle nouveau dans la coordination de la politique de l'UE et de ses interventions au niveau des pays tiers. Les études de cas, en l'occurrence du Ghana et du Burkina Faso, montrent que les **délégations sont plus actives dans leur rôle de coordination** avec les États membres notamment via l'organisation de réunions périodiques avec les États membres et l'administration des pays hôtes. Dans d'autres cas (comme la Tanzanie qui fait également partie de l'Initiative accélérée) le rôle de facilitateur de la délégation de l'UE semble limité à un mécanisme de communication entre les donateurs européens. Une part d'explication peut résider dans les réticences des pays de Nordic+, parmi les donateurs principaux en Tanzanie, à accepter que le rôle principal soit pour l'UE.<sup>50</sup>

### 5.3.3. Les enseignements clefs

Parmi **les obstacles**, qui rendent difficile l'engagement pratique dans la coordination au niveau des pays partenaires, les acteurs de terrain mettent en exergue :

- Des procédures de prise de décision et d'engagement financier variables et dans certains cas trop centralisées
- Un manque de flexibilité des instruments européens de développement (dont le FED) en ce qui concerne la réponse à des changements de situation sur le terrain
- La question de la visibilité de l'aide nationale dans le secteur stratégique par exemple les infrastructures
- La pression politique pour plus de contrôle national sur l'aide fournie dans une période de contraintes budgétaires importantes
- Le manque de prévisibilité quant au montant de l'aide allouée au développement dans les budgets nationaux
- Le style de coordination de la Commission, perçu parfois comme trop dirigiste ("top down") et dominant
- Le manque d'accord quant au niveau approprié de la coordination, dont le rôle clef de l'UE, qui n'est pas bien perçu par certains États membres dans certains pays partenaires ; par exemple, le groupe Nordic+ en Tanzanie et en Zambie, déclare opter pour une approche multilatérale de la coordination.<sup>51</sup>

Certains représentants des donateurs sur le terrain constatent aussi une fatigue quant à l'agenda international sur l'efficacité de l'aide.

Parmi **les facteurs facilitant la coordination** entre les donateurs européens, on peut citer:

- L'inclusion de fonctionnaires nationaux au sein du SEAE, qui donne aux États membres un accès plus direct aux institutions européennes aux niveaux central et local
- La proximité géographique (par exemple des bâtiments en commun) des délégations de l'UE et des représentations des États membres

<sup>50</sup> [The EU and donor coordination on the ground: perspectives from Tanzania and Zambia](#)/ Delputte S., Orbie J., European Journal for Development Research 1-16, 2014.

<sup>51</sup> Idem. p.11.

Pour stimuler la coordination et la complémentarité au niveau des pays partenaires, Rasmussen propose **un style de coordination plus horizontale et flexible**, ainsi que la poursuite de transferts de pouvoir aux délégations de l'UE.<sup>52</sup> Une **formation spécifique sur les instruments européens** en faveur de la coordination et de la division du travail devrait, selon l'auteur, être offerte aux agents nationaux participants à la coopération au développement dans les sièges centraux et sur le terrain.

## 6. Perspectives

Malgré **une rhétorique forte en faveur de la coordination** et la multiplication des initiatives allant dans ce sens, les études de cas montrent que la mise en place sur le terrain est difficile notamment à cause de la réticence de certains donateurs européens.<sup>53</sup> En effet les agences nationales, enracinées dans les terreaux juridiques et institutionnels propres et influencées par les considérations politiques changeantes ont du mal à passer d'une logique d'action individualiste à une action collective, qui réduit leur visibilité et leur contrôle sur le processus. Mais **l'ambivalence des acteurs politiques**, même au plus haut niveau, se manifeste également dans le caractère non-contraignant du cadre opérationnel pour la mise en œuvre de l'efficacité de l'aide, et de la division du travail en particulier.

Certains commentateurs mettent en exergue la réticence croissante d'États membres quant au soutien budgétaire, comme le signe d'une **tendance plus générale à retrouver le contrôle de la politique du développement**, utilisée de plus en plus comme un instrument de la politique étrangère.<sup>54</sup> En effet malgré une convergence de la rhétorique, qui place au centre de presque toutes les politiques nationales la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif principal et déterminant pour l'allocation de l'aide, une multitude d'autres facteurs entrent, à différents degrés, dans l'équation. Intérêts stratégiques, spécificités institutionnelles et procédurales bloquent aussi l'avancement de la coordination, dont la nécessité est pourtant rarement contestée.<sup>55</sup>

En effet **le poids croissant de pays émergents** dans l'aide au développement augmentent le coût politique de la non-coordination sur le terrain ce qui peut constituer un facteur encourageant les acteurs de l'UE à dépasser leurs différences politiques et institutionnelles afin de préserver leur influence menacée.<sup>56</sup>

Quel futur pour l'UE en tant qu'acteur du développement?

Les chercheurs invitent les acteurs politiques à réfléchir à la possibilité **d'une remise en cause du principe de compétence partagée** dans la politique du développement pour aller vers une approche plus intégrée, surtout dans la perspective des objectifs post-

<sup>52</sup> [Striving for complementarity in EU development cooperation. Evidence from Burkina Faso and Ghana](#) / Rasmussen C.V., DIIS report 2013:17.

<sup>53</sup> [The EU and donor coordination on the ground: perspectives from Tanzania and Zambia](#) / Delputte S., Orbie J., European Journal of Development Research advance online publication, 8 May 2014.

<sup>54</sup> Idem, p.11

<sup>55</sup> [La coordination de l'aide: Un objectif aux présupposés contestables](#) / Barry M., Boidin B., 2012, European Journal of Development Research Vol. 24, 4.

<sup>56</sup> [The EU and donor coordination on the ground: perspectives from Tanzania and Zambia](#) / Delputte S., Orbie J., European Journal for Development Research 1-16, 2014, p.12

2015<sup>57</sup>. Pourtant une augmentation poussée des compétences des institutions de l'UE dans le domaine de développement semble une option exclue à court et moyen terme vu l'opposition ferme de la majorité des États membres. Certains, à l'instar du Parlement européen, suggèrent une solution à mi-chemin: **un cadre contraignant** pour organiser la coordination entre les politiques européennes de développement.

D'autres, dans le milieu universitaire, proposent de **revoir la méthodologie** qui sous-tend le cadre international en faveur de la coordination de l'aide en y incluant d'emblée les intérêts géopolitiques des États membres en tant que facteur de choix légitime.

Barry et Boidin remettent ainsi en question la faisabilité d'une allocation de l'aide basée seulement sur des objectifs communs et des critères rationnels. Pour ces auteurs, sauf à "aseptiser politiquement les acteurs" les objectifs de coordination tels qu'ils sont fixés s'avèrent difficiles voire impossibles. Hartman, partant d'un constat similaire, propose de revoir le cœur même de la méthode : l'évaluation des avantages comparatifs, jugée trop technique et étroite, excluant la logique politique qui est pourtant au centre des politiques du développement. Pour sortir de l'impasse l'auteur propose une procédure alternative, basée sur le principe de spécialisation. Dans ce scénario chaque donateur ferait **un choix volontaire des pays et des secteurs** pour lesquels il veut s'engager, basé sur les valeurs et des intérêts politiques, et non sur une quelconque analyse objective de l'avantage comparatif. L'obligation de faire un choix devrait en revanche être inscrite dans le cadre d'une réglementation européenne. Quant aux gains provenant de la réduction de la fragmentation, résultant d'une division du travail améliorée, ils devraient être alloués au budget communautaire afin de combler les lacunes qui auraient pu subsister suite à la réallocation d'aide.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> [Scenarios for Increased EU Donor Coordination: What is the Right Level of Aid Coordination?](#) / Briefing Paper7/2014, German Development Institute.

<sup>58</sup> [Political Constrains on Division of Labor in the development across countries. A proposal for a more viable coordination procedure at the EU level](#) / Hartmann S., August 2011.

## 7. Principales références

[The Cost of Non-Europe in Development Policy](#) / Nogaj M, European Added Value Unit European Parliament, 2013.

[Foreign policy and development in the post-Lisbon European Union](#) / Smith M. in Cambridge Review of International Affairs, 2013, 26:3.

[Annual Report 2014 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2013](#) / European Commission, 2014.

[EU Accountability Report 2014 on Financing for Development Review of progress by the EU and its Member States](#) / EC Working document, July 2014.

[The EU and donor coordination on the ground: perspectives from Tanzania and Zambia](#) / Delputte, S., Orbie J., European Journal of Development Research advance online publication, 2014.

[Intensifying cooperation between European Implementing agencies](#) / Obser A., Juillet 2013.

[La coordination de l'aide: Un objectif aux présupposées contestables](#) / Barry M., Boidin B., 2012, European Journal of Development Research Vol. 24, 4,

[Striving for complementarity in EU development cooperation. Evidence from Burkina Faso and Ghana](#) / Rasmussen C.V., DIIS report 2013:17.

[Scenarios for Increased EU Donor Coordination: What is the Right Level of Aid Coordination?](#) / Briefing Paper 7/2014, German Development Institute.



---

Malgré des initiatives internationales et européennes visant à contrer la fragmentation de l'aide, celle-ci continue d'affecter l'efficacité et l'impact de la coopération au développement. Bien que les discours des donateurs européens sur ce sujet soient convergents, les progrès dans la mise en œuvre de la coordination et de la division du travail restent mitigés. Pour sortir de l'impasse, des solutions innovantes doivent s'imposer.

---

Publication du  
**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire,  
Parlement européen*



PE 542.146  
ISBN 978-92-823-6227-3  
doi: 10.2861/75253