

**Pour la fin du saupoudrage dans la coopération
européenne au développement**

Vers une division du travail entre Etats membres

Mars 2008

Elise Huillery

Ecole Normale Supérieure – Ecole d’Economie de Paris – DIAL, IRD

Remerciements

Des membres de l'Agence Française de Développement ont bien voulu répondre à mes questions, me livrer leur expérience et partager de nombreux documents très riches sur la mise en œuvre de la division du travail sur le terrain :

Bruno LECLERC, Directeur de l'agence de Maputo, Mozambique

Benoît MAUDUIT, division Relations Extérieures, détaché à la KfW Entwicklungsbank

Nicolas MEISEL, division de la Recherche, Paris

Thomas MELONIO, division de la Recherche, Paris

Alexander VON KAP-HERR, division Relations Extérieures, Paris

Elles ont de ce fait beaucoup contribué à alimenter ce rapport. Qu'elles en soient chaleureusement remerciées.

Les analyses et conclusions de ce document n'engagent cependant que la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de ces personnes.

Sommaire

Abréviations

Principaux constats et recommandations

1. Introduction
2. Ce qu'il faut savoir sur la coopération européenne au développement
 - 2.1. Le financement de la coopération européenne au développement : données clefs
 - 2.2. Formes d'action, institutions et compétences
 - 2.3. Evolutions majeures de la coopération européenne au développement depuis 1957
 - 2.4. Le tournant des années 2000 : inflexions récentes de la coopération européenne
3. Etat des lieux sur le fractionnement de l'aide européenne
 - 3.1. Le fractionnement géographique de l'aide versée par les donateurs européens
 - 3.2. Les chevauchements sectoriels de l'aide versée par les donateurs européens
4. Qu'en est-il de la division du travail au sein de la communauté européenne ?
 - 4.1. Les principes communs d'une division du travail entre Etats membres
 - 4.2. Les débuts de la mise en œuvre d'une division du travail entre Etats membres
5. Les freins à une division du travail européenne
 - 5.1. Les freins d'ordre opérationnels
 - 5.2. Les freins d'ordre politiques
 - 5.3. Les réticences des pays partenaires
6. Propositions pour améliorer la division du travail européenne
 - 6.1. Principes directeurs du Code de conduite à faire avancer en priorité
 - 6.2. Propositions pour les faire avancer
7. Conclusion

Références

Annexes

Abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CEE	Communauté Economique Européenne
FED	Fond Européen de Développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
UE	Union Européenne
UE-15	Ensemble des 15 pays de l'Union Européenne entrés avant 1994

Principaux constats et recommandations

Constats

- En 2006, l'aide européenne représente 54% de l'aide mondiale, dont 17% d'aide communautaire et 83% d'aide bilatérale.
- Les pays européens donnent en moyenne de l'aide bilatérale à 94 pays partenaires, soit la moitié de l'ensemble des pays partenaires dans le monde. Il alloue environ 15% de son aide à son 1^{er} partenaire et 2% à son 10^{ième} partenaire.
- Les chevauchements géographiques sont très importants : les pays partenaires comptent en moyenne 10 donateurs de l'UE-15 présents simultanément en 2006.
- Beaucoup de contributions bilatérales en direction des pays partenaires sont extrêmement faibles : 25% des contributions bilatérales européennes vers les pays partenaires sont inférieures à 1% du total de l'aide européenne perçue par les pays partenaires.
- Les chevauchements sectoriels sont encore très importants : dans certains secteurs comme l'éducation ou la gouvernance, les 15 donateurs européens de l'UE-15 sont en moyenne 7 à intervenir dans le même secteur d'un même pays partenaire en 2006.
- En prenant pour exemple le secteur de l'éducation, la plupart des donateurs européens présents dans le même pays partenaire ne contribuent que très faiblement à l'aide versée dans ce secteur : la part du 4^{ième} donateur européen en éducation ne représente en moyenne que 4% du total de l'aide européenne en éducation du pays partenaire.

Recommandations

- En amont de la division du travail proprement dite, les donateurs européens doivent repenser l'allocation géographique globale de l'aide européenne : le fractionnement de l'aide européenne conduit à une allocation qui n'est pas optimale, certains pays recevant trop (pays « favorisés ») et d'autres pas assez (« pays oubliés »). Un des travaux que la France pourrait impulser lors de sa présidence de l'UE est d'arriver à établir un accord entre les Etats membres sur les modifications à apporter à l'allocation globale de l'aide pour lui permettre de mieux répondre aux objectifs de réduction de la pauvreté et de soutien aux Etats fragiles.

- La division du travail entre Etats membres au sein des pays partenaires doit progresser en priorité dans deux dimensions :
 - Focalisation géographique : la plupart des donateurs européens sont présents dans trop de pays, parfois pour de toutes petites contributions. Malgré les réticences politiques, la déperdition d'énergie et de frais de gestion à la fois pour les agences d'aide et pour les pays partenaires doivent amener l'UE à se donner les moyens de mettre en application les principes adoptés par tous les Etats membres dans le « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement » en mai 2007. La France pourrait en être un moteur et initier lors de sa présidence de l'UE un mouvement pour que les Etats membres s'accordent sur le retrait de certains donateurs européens des pays dans lequel leur apport est très minoritaire.
 - Focalisation sectorielle : comme il est également indiqué dans le Code de conduite adopté en mai 2007, les donateurs européens sont invités à se focaliser sur 3 secteurs dans chaque pays partenaire. Ce principe a été adopté à l'unanimité mais demande encore beaucoup de dialogue et de coordination pour être mis en place. La France devrait mettre à profit sa présidence de l'UE pour donner un impulsion forte au processus de réunion des bailleurs dans chaque pays partenaire afin de 1) distribuer les secteurs entre bailleurs (chaque bailleur restera actif dans 3-4 secteurs maximum) et 2) désigner le chef de file parmi les bailleurs actifs de chaque secteur. Pour cela, la présidence française pourrait être l'occasion d'adopter une table des avantages comparatifs commune afin de faciliter les discussions entre donateurs européens et de privilégier les programmations pluriannuelles communes qui sont les outils nécessaires à une répartition des secteurs entre bailleurs.
- La coopération déléguée, selon laquelle certains bailleurs dits « silencieux » délèguent leurs fonds et le pouvoir d'agir à un bailleur principal, semble devoir être utilisée de façon transitoire et non permanente. Ce mode de participation, qui devrait servir à opérer doucement la transition vers une réallocation géographique et sectorielle, n'est en effet pas optimal « en soi » car du côté des bailleurs, il ne diminue que marginalement les frais de gestion et pose des problèmes politiques qui le rendent en réalité peu incitatif. La France devrait donc affirmer la nécessité d'aller plus loin et d'utiliser cette forme de division du travail comme moyen pour progresser vers une meilleure focalisation géographique et sectorielle plutôt que comme fin. La présidence française de l'UE devrait donc être l'occasion d'affirmer la nécessité d'accentuer la réduction du nombre de donateurs par pays et par secteur, sinon les coûts de transaction restent en pratique très élevés.

1. Introduction

Les enjeux d'une politique européenne de développement efficace paraissent très importants. En 2005, un cinquième de la population mondiale vit avec moins d'un dollar par jour, un quart de la population est illettrée, un million d'Africains meurt chaque année de la malaria, 6,000 enfants meurent chaque jour du fait d'un manque d'eau ou de sa mauvaise qualité (Balleix, 2005). En Europe, il semble que l'intérêt pour la coopération au développement dépasse les enjeux purement humanitaires et moraux : d'une part les pays en développement pourraient jouer le rôle de moteur de l'économie mondiale et d'autre part les Européens sont devenus plus sensibles aux interactions entre politique de développement et politique de sécurité dans le contexte de la mondialisation.

La politique européenne de coopération au développement est cependant moins visible que certaines autres politiques communes car son degré d'intégration est très inachevé. Trois niveaux de provision de l'aide au développement sont à distinguer. Une première partie des actions européennes en matière de développement (autour de 15% dans les années récentes) bénéficie de financements strictement communautaires provenant du budget de l'Union. Une deuxième partie (autour de 5% dans les années récentes) est financée par un fonds alimenté de contributions versées par les Etats membres et conserve de ce fait un mode de gestion intergouvernemental. Enfin, une troisième partie, qui représente en fait la très grande majorité de l'aide européenne en direction des pays en développement puisqu'il s'agit des 80% restants, provient directement des Etats membres et répond à des politiques bilatérales. Ainsi, c'est la fragmentation qui domine et il est plus juste de parler de « politique européenne » plutôt que de « politique commune » en matière de coopération au développement. Par exemple, un pays comme la Tanzanie reçoit de l'aide de plus de 40 donateurs bilatéraux et multilatéraux. Même si l'on réduit les donateurs aux seuls Etats de l'UE-15, ils sont en moyenne plus de 10 présents simultanément dans le même pays. Cette multiplicité d'acteurs se retrouve également au niveau sectoriel où les Etats de l'UE-15 sont là encore souvent très nombreux à opérer en même temps.

L'amélioration de la division du travail entre donateurs européens est donc un enjeu majeur pour améliorer l'efficacité de l'aide. Le fait que trop de donateurs soient présents dans le même pays partenaire et dans le même secteur cause une perte significative de temps et d'argent pour l'ensemble des parties. Ce problème est particulièrement prégnant dans les pays pour lesquels l'aide représente une part importante du revenu national brut, et l'on peut dire qu'il est avant tout le fait de l'Europe dans la mesure où elle rassemble 15 des 22 pays donateurs du CAD. Du côté des pays partenaires, une meilleure division du travail permettrait de réduire les coûts de transaction et donc d'accroître l'aide réellement perçue par le pays

partenaire. Outre la réduction des coûts de transaction, une division du travail européenne devrait permettre d'utiliser au mieux les expériences acquises par les donneurs afin de tirer le plus grand bénéfice possible des compétences nationales spécifiques. Une meilleure division du travail devrait également permettre d'éviter le risque de mauvaise affectation des ressources. Certains secteurs et certains pays, peut-être politiquement attrayants, bénéficient de financements excessifs alors que d'autres, non moins importants, risquent d'être sous-financés. Du côté des donneurs, la division du travail devrait permettre d'économiser des frais de gestion administrative aussi bien au siège que dans ses agences dans les pays partenaires. Elle permettrait enfin d'augmenter la visibilité et l'influence politique de l'Europe au sein des instances de coopération internationales.

La division du travail commence par la coordination, mais va beaucoup plus loin : pour réellement réduire les frais de gestion pour les pays partenaires et pour les pays donateurs, elle nécessite 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, au lieu de l'éparpiller dans un peu tous les pays et tous les secteurs. Le grand défi pour les donateurs européens - et pour les pays partenaires qui doivent jouer un rôle important dans ce processus - est donc de réfléchir à une distribution géographique et sectorielle qui améliore le plus possible l'efficacité de l'aide.

Mais les difficultés auxquelles se confronte l'amélioration de la division du travail entre donateurs européens sont d'ordre à la fois opérationnel et politique. D'un point de vue opérationnel, une meilleure division du travail suppose d'identifier les « avantages comparatifs » des pays donateurs vis-à-vis de tel ou tel pays partenaire, tel ou tel secteur, tel ou tel instrument. Ceci pose des difficultés techniques et statistiques associées à la mesure de l'efficacité de l'aide en général. La division du travail demande également aux donateurs européens une reconnaissance mutuelle de leurs normes et procédures nationales, ce qui reste à ce jour un obstacle patent. Mais la division du travail entre donateurs européens pose plus encore des difficultés politiques dans la mesure où elle doit composer avec une pluralité d'approches, d'objectifs et d'intérêts. Les Etats membres restent attachés à une certaine visibilité nationale dans la mesure où la politique de coopération au développement est presque partout liée à des enjeux diplomatiques et politiques. Se répartir les tâches suppose néanmoins de s'accorder sur des programmes communs, de renoncer à certaines activités et d'en assumer davantage certaines autres. Si ce minimum de contrainte n'est pas accepté, toute division du travail est inenvisageable. Il y a donc un compromis à trouver entre la rationalité économique d'une part, qui ne peut qu'être favorable à une division du travail, et la rationalité politique d'autre part, qui cherche à défendre la visibilité de son drapeau.

Cette étude vise à faire le point sur le fractionnement de l'aide européenne en 2006 et sur l'état d'avancement de la division du travail entre Etats membres afin de voir comment la France pourrait faire avancer la mise en œuvre de la division du travail en matière d'aide au développement au cours de sa présidence de l'UE au deuxième semestre 2008. Pour cela, l'étude se construit comme suit : la première section présente d'abord quelques généralités importantes à avoir en tête sur le financement, le fonctionnement, l'histoire, et les réformes récentes de la coopération européenne au développement. La deuxième section fait un état des lieux du fractionnement géographique et sectoriel de l'aide européenne à partir des données de l'OCDE de 2006, les plus récentes dont on dispose actuellement. La troisième section présente l'avancement de la division du travail entre Etats membres à la date d'aujourd'hui. La quatrième section met à plat les difficultés d'ordre opérationnel mais aussi d'ordre politique du côté des bailleurs et des pays partenaires auxquelles le processus de division du travail est confronté. Enfin, la cinquième section fait des propositions pour faire avancer la division du travail lors de la présidence française à l'UE.

2. Ce qu'il faut savoir sur la coopération européenne au développement

2.1. Le financement de la coopération européenne au développement : données clés

Selon les données de l'OCDE de 2006, l'ensemble de l'Union Européenne contribue pour 54% à l'ensemble de l'aide mondiale (Tableau 1). L'Union Européenne dans son ensemble est ainsi de loin le premier pourvoyeur d'aide au développement dans le monde. Malgré le manque de données sur l'APD de certains nouveaux entrants, on peut également noter que la quasi-totalité de cette aide européenne est le fait de l'Europe des 15. Une forte augmentation de l'aide venant des nouveaux entrants a été visible entre 2004 et 2006 (Mürle, 2006), mais cela prendra encore un peu de temps avant que ces pays aient des caractéristiques de donneur semblables à celles des pays de l'UE-15.

Parmi les membres de l'UE-15, le volume d'aide varie également très fortement. On peut schématiquement distinguer 4 groupes de donateurs selon le volume d'aide :

- Les gros donateurs : Royaume-Uni, France et Allemagne (57% du total UE-15).
- Les donateurs « moyens-hauts » : Italie, Espagne, Suède et Pays-Bas (29%).
- Les donateurs « moyens-bas » : Autriche, Belgique, Irlande et Danemark (11%).
- Les petits donateurs : Luxembourg, Portugal, Grèce et Finlande (3%).

En termes d'effort national en faveur de l'aide au développement, la topologie de l'aide européenne est sensiblement différente. Si l'on considère la part du PNB consacrée à l'aide au développement, il se distingue nettement un groupe de 4 donateurs qui historiquement dépassent l'objectif internationalement fixé des 0.7% : le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Luxembourg. Les 3 gros donateurs en volume se situent en fait seulement entre 0.4% et 0.5% de leur PIB consacré à l'aide au développement, avec pour engagement d'atteindre les 0.7% d'ici 2015 comme tous les autres membres de l'UE-15¹. Pour les nouveaux entrants, l'objectif est à cet égard différent étant donnée leur situation de départ : ils doivent atteindre 0.33% en 2015².

Le tableau 1 fait également ressortir que l'aide européenne se compose pour 17% d'aide communautaire et pour 83% d'aide bilatérale. Le premier constat est donc que les Etats membres n'ont que faiblement transféré leurs compétences en matière de coopération internationale. Du point de vue de son financement, la partie communautaire de l'aide est alimentée pour les ¾ par le budget communautaire, qui est géré de manière purement

¹ Conclusions du Conseil européen de Barcelone, mars 2002.

² Conclusions du Conseil européen de Bruxelles, juin 2005.

supranationale, et pour le ¼ restant par le FED, donc les ressources sont des contributions négociées tous les 5 ans par les Etats membres et sont destinées à financer l'aide vers les pays ACP. On peut donc distinguer 3 composantes dans le financement de la coopération européenne au développement : sa composante bilatérale (83% du total en 2006), sa composante intergouvernementale (4% du total en 2006) et enfin sa composante supranationale, qui est donc encore très minoritaire (13% du total en 2006). Une autre spécificité forte de l'aide communautaire européenne est qu'elle est composée aux deux tiers de dons, alors que la plupart des bailleurs multilatéraux - Banque Mondiale et FMI notamment - octroient plus souvent des prêts.

Tableau 1

Décassements nets 2006 (current USD millions)			
	APD	APD bilatérale	APD multilatérale
Total mondial	109,593	81,444	28,149
Total CAD	104,421	76,960	27,461
Total UE*	59,698	40,503	18,532
Total UE-15	59,035	40,503	18,532
UE-15	Austria	1,498	407
	Belgium	1,978	620
	Denmark	2,236	772
	Finland	834	380
	France	10,601	2,681
	Germany	10,435	3,401
	Greece	424	235
	Ireland	1,022	389
	Italy	3,641	1,640
	Luxembourg	291	86
	Netherlands	5,452	1,169
	Portugal	396	185
	Spain	3,814	1,722
	Sweden	3,955	1,103
	United Kingdom	12,459	3,741
Pays entrés après 1994	Czech Republic	161	83
	Hungary	149	65
	Poland	297	178
	Slovak Republic	55	30
	Roumanie	nc	nc
	Bulgarie	nc	nc
	Malte	nc	nc
	Chypre	nc	nc
	Slovénie	nc	nc
	Lituanie	nc	nc
Estonie	nc	nc	
Létonie	nc	nc	
Commission Européenne	10,245	9,489	756

Source: Calculs de l'auteur à partir du Development database on aid from DAC members. DAC online

*Hors Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Malte, Lituanie, Létonie, Estonie, et Chypre.

nc : non communiqué dans les données du CAD

2.2. Formes d'action, institutions et compétences

L'action de l'Union Européenne en matière de coopération au développement prend des formes variées. D'abord la forme de **projets et programmes** menés avec certains pays, groupes de pays ou régions, décidés et financés dans la cadre de programmes régionaux³. Ensuite la forme d'**accords commerciaux** originaux qui se déclinent en préférences commerciales non réciproques, entrée en franchise de droits pour des produits et quotas spécifiques (« protocoles commerciaux ») ou encore système de stabilisation des recettes d'exportations d'un certain nombre de produits agricoles (STABEX) ou miniers (SYSMIN). De plus, l'UE met en place des **accords d'association** lorsque la coopération est plus étroite, souvent dans le cadre d'une démarche de préadhésion comme avec la Turquie mais aussi avec d'autres pays méditerranéens. Les accords d'association ont comme objectif de créer un cadre approprié pour l'intégration progressive des pays candidats dans la Communauté, notamment par la libéralisation des échanges de produits industriels et la coopération économique dans un grand nombre de domaines. En outre, l'UE conclut des **accords internationaux** tels que la convention internationale d'aide alimentaire signée à Londres en 1999. Enfin, l'UE collabore avec les organisations internationales telles que la Banque Mondiale et les Nations Unies ainsi qu'avec des ONG dans le cadre du **cofinancement** de projets communs.

Concernant ses institutions et la répartition des compétences au sein de la Commission européenne, la coopération est l'un des secteurs qui a subi le plus grand nombre de changements d'ordre organisationnel au sein de la Commission européenne. Pour des raisons historiques que je présenterai dans la section suivante, l'aide communautaire est acheminée par une pluralité d'acteurs dont les compétences sont notamment réparties entre zones géographiques distinctes :

- DG Relations Extérieures : Asie, Amérique latine, Moyen-Orient, Méditerranée, Europe Orientale, Russie, Caucase, républiques d'Asie centrale, Balkans occidentaux.
- DG Développement : Afrique, Caraïbes, Pacifique.
- EuropAid : bien que formellement aussi une direction générale, Europaid est l'organe chargé de l'*exécution* de la coopération au développement.
- ECHO : Office humanitaire de la communauté européenne, qui prend en charge la coopération en matière de crises et catastrophes naturelles.
- BEI : Banque Européenne d'Investissement, qui accorde pour partie des prêts bonifiés à des pays en développement, relevant de ce fait de l'aide au développement.

Outre ce manque de cohérence entre les services géographiques et techniques, la multiplication des bases juridiques, des lignes budgétaires et des procédures spécifiques

³ Par exemple le programme TACIS pour les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale ; le programme MEDA pour les pays du pourtour méditerranéen ; le programme ALA pour le groupe « Asie-Amérique Latine » ; etc.

entraînent indubitablement une baisse d'efficacité de l'aide communautaire. Nous verrons dans une des sections suivantes les démarches entreprises par la Commission pour simplifier et accroître l'efficacité de l'aide communautaire.

2.3. Evolutions majeures de la coopération européenne au développement depuis 1957

La politique européenne de coopération au développement est née avec la Communauté européenne en 1957. Trois grandes périodes de son évolution peuvent être considérées : celle des empires coloniaux dans les années 1960 ; celle d'une coopération intergouvernementale originale dans les années 1970 et 1980 ; celle enfin de l'émergence d'une politique partiellement supranationale dans les années 1990.

La coopération au développement à la fin de la période coloniale

Lors de la négociation du traité de Rome, la France et la Belgique ont obtenu que la Communauté économique européenne établisse un régime d'association avec les colonies. Le premier FED est mis en place le 1^{er} janvier 1958. A mesure que les colonies accèdent à l'indépendance, cette politique d'association devient plus contractuelle. La convention de Yaoundé-I (1963-1969) consacre la première coopération entre la CEE et 17 Etats africains et malgache. Les actions conduites sont largement orientées vers des appuis aux infrastructures. Durant cette première période, les Etats membres restent très soucieux de conserver une forte visibilité sur les actions communautaires. Les orientations sont adoptées à l'unanimité, et le financement reste totalement intergouvernemental, le FED étant alimenté par des contributions négociées entre Etats membres. La France est à cette époque non seulement le premier contributeur du FED mais également l'Etat qui domine la politique de coopération.

L'affirmation d'une coopération européenne gouvernementale originale

L'adhésion britannique en 1973 donne une première inflexion à la politique européenne de coopération. En effet, elle permet aux pays du Commonwealth (sauf l'Inde) d'entrer dans le champ de la coopération européenne et est l'occasion de remettre en cause la domination française. Les luttes d'influence qui en résultent donnent lieu à une rationalisation de l'aide qui recherche plus d'efficacité dans la programmation et plus d'objectivité dans la répartition des fonds. La coopération européenne se professionnalise grâce à la mise en place d'un conseil des ministres CEE-ACP réunissant les membres du conseil des ministres, des membres de la Commission et des représentants des pays ACP. Une assemblée parlementaire CEE-ACP de nature consultative apporte également une dimension politique. C'est à ce moment que sont inventés des instruments de coopération originaux notamment en termes de politique commerciale avec le STABEX et le SYSMIN qui garantissent aux pays ACP un certain niveau minimal de recettes d'exportations devant leur permettre de financer les

infrastructures nécessaires à leur développement. La liste des pays bénéficiaires s'accroît à mesure qu'entrent dans la CEE de nouveaux Etats membres comme l'Espagne et le Portugal qui entretiennent des relations privilégiées avec les pays d'Amérique Latine, passant de 46 dans les accords de Lomé-I (1975) à 70 dans les accords de Lomé-IV (1989). L'élargissement des actions communautaires est rendu crédible par une nette augmentation des financements du FED (Balleix, 2005). Mais ce système de coopération intergouvernementale entre en crise dans les années 1990 car il reste trop dépendent des impulsions données par les deux principaux donneurs que sont la France et le Royaume-Uni. De plus, les mécanismes commerciaux sont à la fois décevants en termes de résultats et contestés par les nouveaux Etats membres pour les distorsions de flux commerciaux qu'ils créent au détriment des pays latino-américains. Enfin, la fin de la guerre froide entraîne des réajustements géographiques puisque d'une part les pays ACP cessent d'être des sujets d'affrontement est-ouest et que d'autre part la communauté européenne a le souci de stabiliser les pays d'Europe de l'est issus de l'ex-bloc soviétique.

L'émergence d'une politique supranationale

Des modalités décisionnelles supranationales sont introduites à partir de 1993 grâce au Traité de Maastricht : les décisions dans le domaine de la coopération au développement sont prises à la majorité qualifiée avec codécision du parlement européen. Un processus décisionnel intergouvernemental prévaut encore pour ce qui concerne la coopération avec les pays ACP, de même que dans le cadre des accords d'association. Le champ géographique est étendu aux pays d'Europe centrale et orientale, des Balkans et de la Communauté des Etats Indépendants. Le soutien aux pays méditerranéens, à l'Asie et à l'Amérique Latine est accru. Il en résulte que les pays ACP ne bénéficient plus que de 29% de l'aide européenne sur la période 1996-1998, au lieu de 69% sur la période 1986-2000 (Balleix, 2005). Les objectifs de l'aide ne se limitent plus au développement économique et social et à la lutte contre la pauvreté (qui est la priorité), mais s'étend également à la gouvernance, à la protection de l'environnement ou encore au développement de la société civile.

2.4. Le tournant des années 2000 : inflexions récentes de la coopération européenne

Depuis le début des années 2000, la Commission est engagée dans un processus de refonte de sa gestion de l'aide extérieure, qui relève au premier chef de sa responsabilité. Elle a entrepris de renforcer le processus de programmation, de mettre en place un groupe de soutien à la qualité chargé d'assurer la cohérence des stratégies définies pour tous les pays en développement et de promouvoir un mouvement de déconcentration et de décentralisation. La simplification du règlement financier et une meilleure dotation en ressources humaines, notamment dans les délégations, sont également nécessaires.

En 1998, la Commission décide de réformer sa gestion de l'aide et lance une première étape significative dans cette réforme avec la création du **Service Commun des Relations extérieures** (SCR) visant à l'unification des services chargés de l'exécution des programmes d'aide aux pays tiers mais également à l'harmonisation et à la simplification des procédures.

Réunis en septembre 2000 à l'occasion du Sommet du Millénaire, les dirigeants politiques du monde entier ont fixé un ensemble d'objectifs mesurables assortis de délais, les « **Objectifs du Millénaire pour le Développement** ». Ces objectifs constituent un cadre dans lequel le système des Nations unies tout entier collabore de façon cohérente en vue d'atteindre un certain nombre de résultats en termes de réduction de la pauvreté et de développement humain en 2015. Ce sommet a coïncidé avec la prise de conscience par l'UE de la nécessité d'améliorer l'efficacité de la coopération européenne au développement, aboutissant dès novembre 2000, sous l'impulsion de la présidence française, à la « **Déclaration conjointe de la Commission et du Conseil** ». La Déclaration conjointe affirme la nécessité que l'Union européenne recherche les moyens de maximiser l'impact de la politique de la Communauté dans le secteur du développement (Commission européenne, Conseil des ministres, 2000). Le Conseil propose alors quelques points de méthodes qui pourraient permettre de renforcer l'efficacité de la coopération : (i) mettre en place une meilleure articulation avec les autres politiques communes afin que les objectifs de la politique de développement de la Communauté soient mieux pris en compte dans la conduite des autres politiques communes (principe de cohérence) et (ii) mettre en place une meilleure division du travail entre la Communauté et les Etats membres afin d'accroître l'efficacité et de la visibilité de l'aide européenne (principe de complémentarité).

En 2001, le Conseil a adopté les « **Lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle dans le domaine de l'aide extérieure** », qui accentue le rôle des pays partenaires en tant qu'acteur principal et la coordination opérationnelle de l'UE aux différentes étapes du cycle de coopération. Il est notamment prévu que les Etats membres chargent d'un commun accord un Etat membre, en étroite collaboration avec la délégation communautaire, de coordonner l'aide européenne. Le champ d'action dudit Etat membre se limite à la coordination opérationnelle dans un secteur ou dans un domaine donné de coopération. L'Office de coopération **EuropaAid** est également créé en plus des deux directions générales « politiques » (DG DEV et DG RELEX) en tant qu'élément opérationnel central visant à améliorer les systèmes de gestion et à permettre à la Commission européenne d'appuyer le renforcement de la présence et de l'influence de l'Union européenne sur la scène mondiale. EuropaAid poursuit l'harmonisation et la simplification des procédures et progresse dans la définition de nouvelles techniques de coopération.

L'année 2005 a donné une nouvelle impulsion à la réforme de la gestion de l'aide européenne sous l'effet du forum de haut niveau de Paris (28 février – 2 mars 2005). Ce forum, qui réunissait les représentants de 91 pays, des principaux bailleurs régionaux et multilatéraux et d'une quinzaine d'ONG, a en effet donné lieu à la célèbre « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** » qui promeut 5 principes-clés :

- i. Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement
- ii. Alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires
- iii. Harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective
- iv. Gestion axée sur les résultats : gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats
- v. Responsabilité mutuelle : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

L'impulsion donnée par la Déclaration de Paris a permis à l'UE d'avancer plus encore dans le processus de rénovation de sa gestion de l'aide en adoptant le 22 novembre 2005 la Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « **Le Consensus Européen pour le Développement** ». Les avancées ne portent pas tant sur le fond (le Consensus européen renouvelle l'affirmation de principes tels que l'appropriation, la coordination, la complémentarité, la cohérence) que sur la forme : pour la première fois depuis 50 ans, l'UE a réunit toutes les instances communautaires pour fixer une orientation stratégique qui concernent non seulement l'aide communautaire mais aussi l'aide bilatérale. Ainsi, la politique de développement de l'Union européenne devrait couvrir tous les pays en développement à l'aide d'un corps unique de principes qui guidera les 25 Etats membres (27 depuis) et la Commission.

Un dernier aspect important de la réforme de la gestion de l'aide est la déconcentration. EuropAid présente en effet un mode de travail de plus en plus décentralisé. Cette déconcentration a fait des délégations les véritables moteurs de l'exécution de l'aide extérieure. La phrase « tout ce qui peut être fait sur place ne doit pas l'être à Bruxelles » sert actuellement d'orientation à l'action communautaire. Le rôle du siège central évolue progressivement vers celui d'un centre d'assistance et de soutien aux délégations et d'une plate-forme d'échange d'expériences.

3. Etat des lieux sur le fractionnement de l'aide européenne au développement

Il est évident que si 54% de l'aide publique au développement n'obéissait qu'à une seule voix, la position de l'UE dans les instances internationales et la gestion de l'aide dans les pays partenaires s'en trouveraient radicalement changées. En effet, le fractionnement de l'aide européenne nuit drastiquement à la fois à la visibilité de l'UE auprès des pays partenaires et des instances internationales et à l'efficacité de l'aide. Il implique par exemple une importante déperdition d'énergie et de temps du côté des pays partenaires qui doivent traiter avec une multiplicité de donateurs, se plier à une multiplicité de procédures et donc supporter un surcroît de coûts de transaction. Du côté des donateurs, le fait qu'ils soient nombreux à être présents dans le même pays et sur les mêmes secteurs diminue le volume d'aide disponible pour les partenaires car chaque bailleur supporte les coûts administratifs liés au financement des projets au lieu de profiter des économies d'échelle que permettrait la mise en commun des ressources et des projets entre Etats membres. Certains projets isolés peuvent de plus entrer en conflit les uns avec les autres. L'amélioration de la division du travail entre Etats membres est donc à cet égard une source potentiellement très importante de gains d'efficacité.

3.1. Le fractionnement géographique de l'aide versée par les donateurs européens

Dans le cadre d'une réflexion sur la division du travail, l'APD nette telle que présentée dans le tableau 1 n'est pas la mesure pertinente. En effet, concernant la division du travail, seules les activités situées dans le pays partenaire sont à prendre en compte. Or, l'APD inclut des activités qui n'ont pas lieu dans les pays partenaires : l'allègement de la dette, les frais d'écolage des étudiants du pays partenaire venus étudier dans le pays donneur ou encore les frais de soutien au réfugiés et les frais administratifs. De plus, la partie de l'aide des Etats membres versée aux agences multilatérales n'est pas non plus à prendre en compte puisqu'elle se soustrait par nature au problème de la multiplicité des donateurs. Enfin, l'aide humanitaire d'urgence n'est pas non plus à prendre en compte car elle répond à des besoins conjoncturels en situation de crise et n'entre pas dans les stratégies de long terme des bailleurs. Les meilleures données pour analyser les possibilités de division du travail sont donc les engagements bilatéraux hors aide humanitaire, allègement de dette, frais d'écolage, soutien aux réfugiés et coûts administratifs.

Le tableau 2 présente le fractionnement géographique de l'aide bilatérale des membres de l'UE-15⁴. Dans la première colonne est reporté le nombre de pays partenaires par membre de l'UE-15, c'est-à-dire le nombre de pays ayant reçu une aide bilatérale (totale⁵) non nulle en 2006. Le constat qui s'impose est le très grand nombre de pays partenaires pour la plupart des membres de l'UE-15, à l'exception notable de l'Italie, et dans une moindre mesure du Danemark et du Portugal. En moyenne, les Etats membres de l'UE-15 ont 94 partenaires. Sachant que les données de l'OCDE recensent au total 180 pays dans le monde receveurs d'aide au développement, le fractionnement géographique de l'aide bilatérale en Europe est toutefois à relativiser puisque le pays européen moyen ne donne en fait qu'à la moitié de l'ensemble des pays receveurs. La France et l'Allemagne se distinguent également avec un fractionnement géographique record (136 partenaires), alors même que le Royaume-Uni, qui est un tout aussi gros donneur, a un fractionnement géographique beaucoup plus faible (84 partenaires).

Tableau 2 : Le fractionnement géographique de l'aide des Etats membres de l'UE-15

Pays donneur	Nombre de pays partenaires	Part d'APD ajustée* du 1er partenaire	Part d'APD ajustée* du 2ième partenaire	Part d'APD ajustée* du 10ième partenaire
Allemagne	136	0.11	0.07	0.02
Autriche	108	0.11	0.11	0.02
Belgique	109	0.12	0.05	0.03
Danemark	53	0.14	0.13	0.02
Espagne	116	0.13	0.08	0.02
Finlande	100	0.11	0.10	0.02
France	136	0.10	0.09	0.03
Grèce	120	0.26	0.15	0.01
Irlande	98	0.12	0.10	0.02
Italie**	21	0.61	nc	0.06
Luxembourg	80	0.10	0.08	0.05
Pays-Bas	80	0.03	0.03	0.02
Portugal	62	0.22	0.19	0.01
Suède	101	0.06	0.06	0.01
Royaume-Uni	84	0.16	0.10	0.02
Moyenne UE-15	93.6	0.16	0.10	0.02
Commission	133	0.06	0.04	0.02

Sources : Calculs de l'auteur à partir de CRS online Database on aid activities, OCDE, 2006

* APD ajustée pour la question de la division du travail : engagements bilatéraux en 2006 hors allègement de dette, aide humanitaire, frais d'écolage et soutien aux réfugiés.

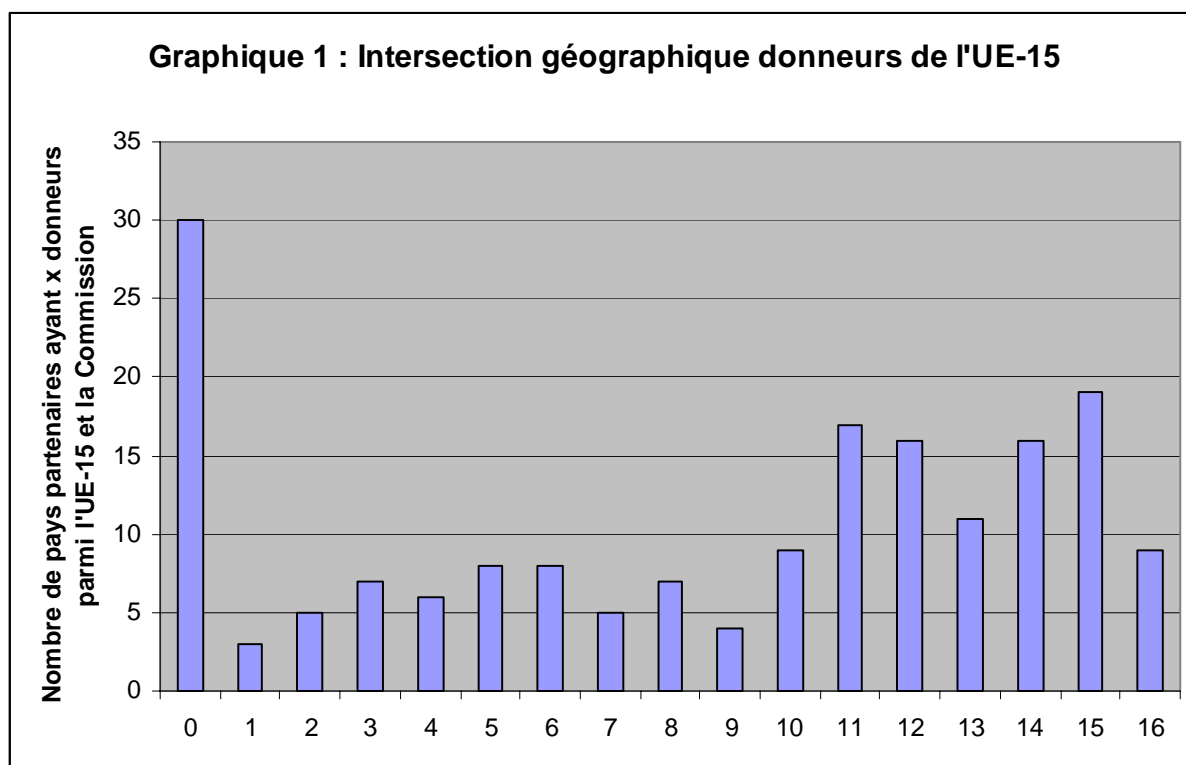
** Les données pour l'Italie sont celles de 2005 car les données 2006 ne sont pas disponibles

⁴ Les données de l'OCDE issues de la base CRS ne concernent pas les membres ayant rejoint l'UE depuis 1994. Etant donné que ces nouveaux membres contribuent très faiblement à l'aide européenne (moins de 1,000 M\$ sur 60,000 M\$), nous concentrons notre étude sur les membres de l'UE-15.

⁵ Dans cette première colonne, nous ne pouvons distinguer entre l'aide bilatérale ajustée pour la question de la division du travail et l'aide bilatérale non ajustée pour cette question car le total de l'aide dans certains cas n'est pas ventilé suivant les différentes utilisations possibles.

Les trois autres colonnes du tableau 2 donnent la part d'aide bilatérale ajustée à la question de la division du travail versée au 1^{er}, au 2^{ième} et au 10^{ième} pays partenaires par chaque membre de l'UE-15. La plupart des donateurs européens consacrent entre 10 et 15% de leur aide à leur 1^{er} partenaire. L'Italie est tout à fait hors-norme puisque l'Ethiopie reçoit à elle seule 61% de l'aide bilatérale ajustée italienne. Le Portugal et la Grèce ont également une aide bilatérale nettement plus concentrée que la norme avec près d'un quart versée à leur 1^{er} partenaire et plus d'un sixième à leur 2^{ième} partenaire. Ces trois pays ont donc une aide géographiquement nettement plus concentrée que les autres pays européens. A l'inverse, les Pays-Bas et la Suède ont une aide bilatérale nettement moins concentrée que la moyenne avec respectivement 3% et 6% de leur aide allouée à leur 1^{er} partenaire. Il faut aussi noter que la Commission européenne verse de l'aide à 133 pays mais de façon beaucoup plus déconcentrée également que les Etats membres.

Les Etats membres sont donc clairement présents ensemble dans de très nombreux pays. Comme le montre le graphique 1, 30 pays n'ont aucun donneur européen, 57 pays ont entre 1 et 9 donateurs européens, et 97 pays ont plus de 10 donateurs européens⁶ ! Le nombre moyen de donateurs de l'UE-15 par pays partenaire est de plus de 10, ce qui constitue pour les pays partenaires une multiplicité de missions, de coûts administratifs, de chevauchements, de règles et de conditionnalités.



⁶ Cf. Annexe 1 pour la liste des pays partenaires ayant plus de 10 donateurs européens présents.

Source : Calculs de l'auteur à partir de CRS online Database on aid activities, OCDE, 2006

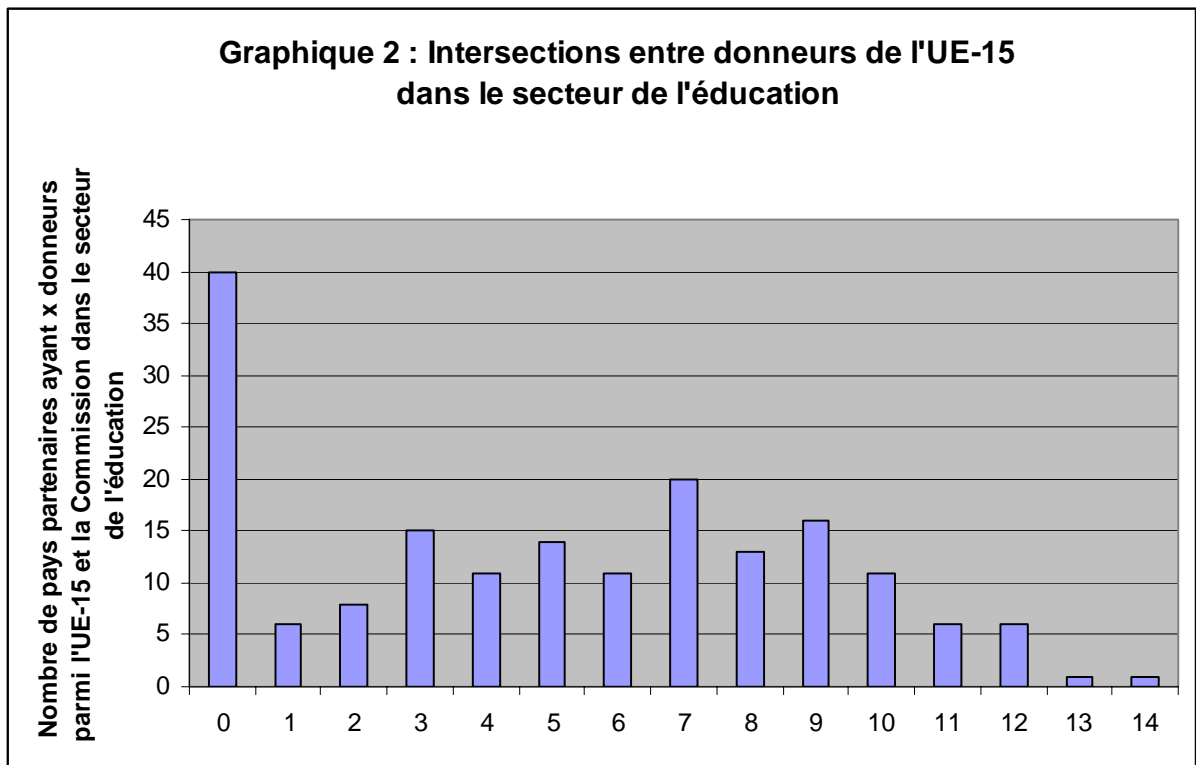
Même s'il est difficile de dire quel serait le nombre optimal de donateurs (ce nombre varie certainement en fonction de la taille du pays partenaire), il paraît assez évident que la présence d'une dizaine de donateurs rien qu'européens dans des pays de taille moyenne ou modeste est nécessairement sous-efficace, surtout si l'on pense aux autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux. La conséquence de ce fractionnement important dans la répartition géographique de l'aide est la faiblesse de beaucoup de contributions bilatérales au sein des pays partenaires : sur l'ensemble des engagements des Etats membres en 2006 vis-à-vis des pays partenaires, 25% sont inférieurs à 300,000\$. La moitié seulement des engagements bilatéraux vis-à-vis des pays partenaires dépassent 2,700,000\$. Si l'on ramène ces volumes au total de l'aide européenne perçue par les pays partenaires, on se rend compte que 25% des contributions bilatérales européennes vers les pays partenaires sont inférieures à 1% du total de l'aide européenne perçue par les pays partenaires.

3.2. Les chevauchements sectoriels de l'aide versée par les donateurs européens

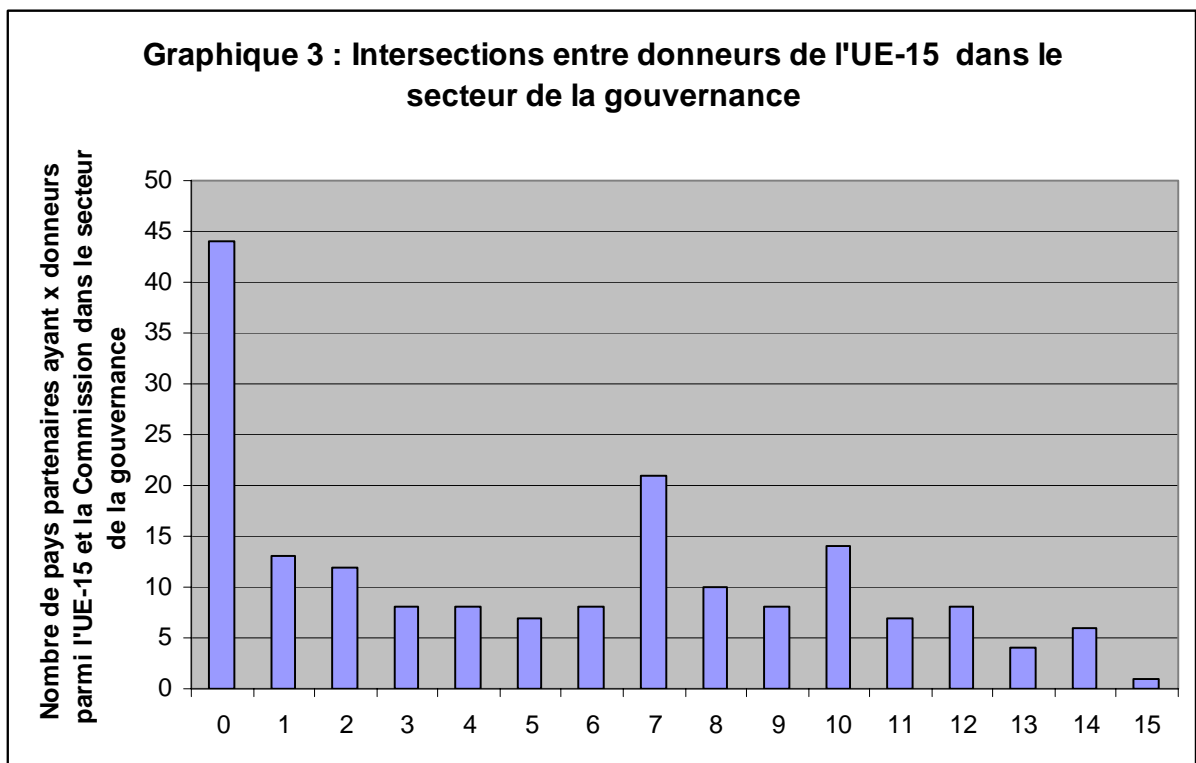
Mais la division du travail nécessite surtout qu'il n'y ait pas trop de donateurs qui fassent la même chose dans les mêmes pays. Il faut donc aller plus loin et regarder ce que font les différents Etats membres dans les pays partenaires. Il convient donc de décomposer l'aide bilatérale de façon sectorielle et d'analyser les intersections entre donateurs au sein des secteurs aidés dans les pays partenaires.

Le graphique 2 donne la répartition du nombre de donateurs de l'UE-15 (y compris la Commission) par pays partenaire dans le secteur de l'éducation uniquement. Il apparaît clairement que les intersections sectorielles (dans le secteur de l'éducation au moins) sont moins importantes que les intersections purement géographiques : le nombre de donateurs en éducation varie autour de 7 par pays partenaire, alors que le nombre de donateurs européens tous secteurs confondus se situe plus souvent entre 10 et 15 (cf. graphique 1). Cependant, l'intervention de 7 membres de l'UE-15 en moyenne dans le même pays partenaire et dans le même secteur est le signe que des progrès dans la division du travail s'imposent. Le graphique 3 montre que la gouvernance est aussi un secteur dans lequel les donateurs européens sont très nombreux à intervenir dans les mêmes pays partenaires.

Il est donc nécessaire de réfléchir à une division du travail entre Etats membres sur les secteurs qui sont particulièrement touchés par ces importantes intersections entre donateurs européens : plus de 5 donateurs européens intervenant dans le même secteur paraît un grand maximum !

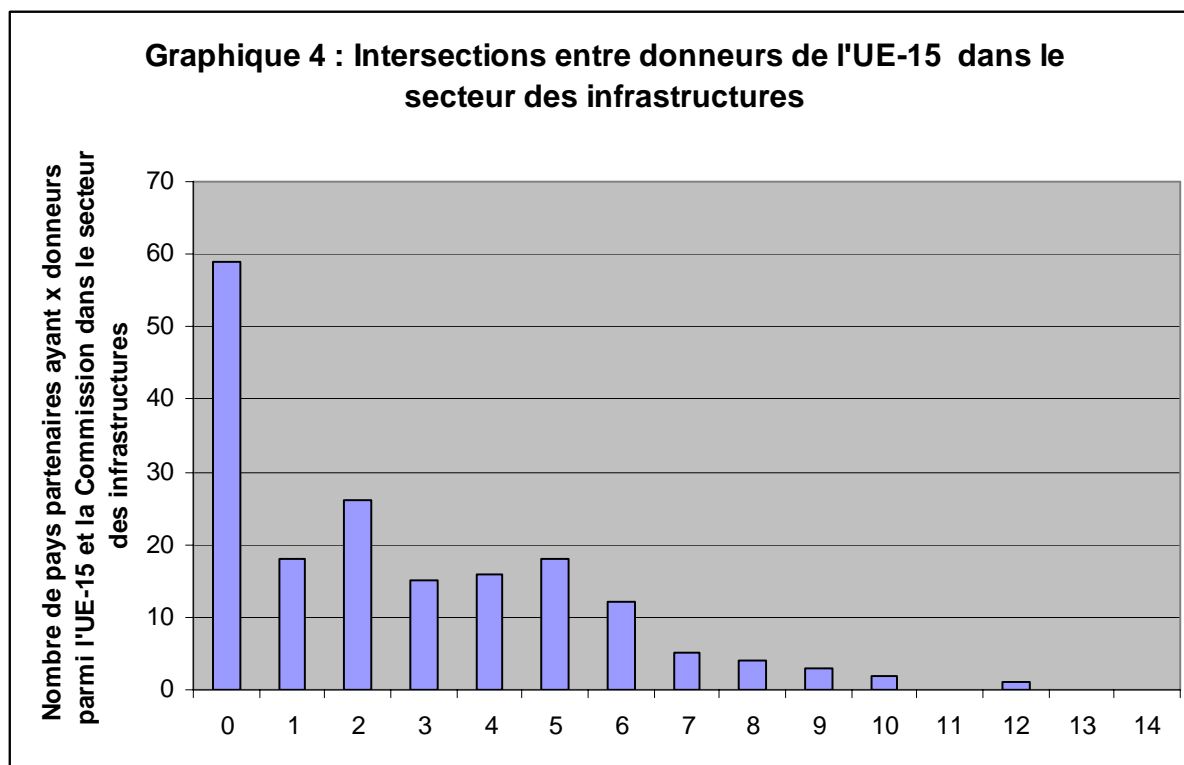


Source : Calculs de l'auteur à partir de CRS online Database on aid activities, OCDE, 2006



Source : Calculs de l'auteur à partir de CRS online Database on aid activities, OCDE, 2006

Mais tous les secteurs ne sont pas concernés de la même manière. Par exemple, le secteur des infrastructures est beaucoup moins touché puisque comme le montre le graphique 4. Presque tous les pays partenaires ont entre 1 et 6 donneurs de l'UE-15 dans ce secteur, avec en moyenne entre 3 et 4 donneurs, ce qui est donc nettement inférieur à ce que l'on observe dans des secteurs comme l'éducation ou la gouvernance.



Pour conclure cet état des lieux du fractionnement de l'aide européenne, il s'avère donc que les Etats membres de l'UE sont non seulement très nombreux à intervenir dans les mêmes pays mais également très nombreux à intervenir dans les mêmes secteurs des mêmes pays. Pourtant, les gains à une division du travail seraient financièrement très substantiels car il faut savoir que les frais de gestion des activités d'aide sont composés de coûts fixes très élevés et que le fractionnement géographique et sectoriel est de ce fait la cause d'une multiplication importante et inutile de ces coûts fixes. Ce constat à partir des données de 2006 montrent donc que le chemin à parcourir pour arriver à une division du travail satisfaisante est encore long, et que la réforme de la gestion de l'aide impulsée depuis le début des années 2000 en Europe ne s'est pas encore suffisamment traduite dans les faits en ce qui concerne la division du travail. Pourtant, certains principes de mise en œuvre de la division du travail entre Etats membres ont d'ores et déjà été adoptés, c'est ce que nous allons maintenant présenter.

4. Etat des lieux sur la division du travail au sein de la communauté européenne

4.1. Les principes communs d'une division du travail entre Etats membres

Le Traité de Maastricht adresse un message très clair concernant la question de la place respective des actions bilatérales et communautaires : la communauté et ses membres devront se consulter et se coordonner sur leurs programmes d'aide. La Déclaration commune du Conseil et de la Commission du 10 novembre 2000 fait le choix de concentrer l'action de la Commission sur des domaines prioritaires et de rechercher pour le reste une meilleure coordination et complémentarité avec les Etats membres. Mais ces textes concernent en fait la coordination entre la Commission d'une part et les Etats membres d'autre part. Il faut attendre encore de nombreuses années pour que des décisions concernant la division du travail entre Etats membres voient le jour.

L'Atlas des Donateurs européens diffusé en mai 2004 par la Commission a aidé à identifier les failles, doublons et 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. Un consensus émerge sur le fait que cette situation opaque et complexe n'est plus tenable et que l'UE se doit d'assurer un leadership pour résoudre ce problème.

Suite aux conclusions du Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures du 17 octobre 2006, la Commission a communiqué au Conseil et au Parlement européens le 28 février 2007 un « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la 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 » (Commission, 2007). Le Conseil européen a adopté ce Code de conduite le 15 mai 2007.

Du point de vue de la forme, le code est un outil « volontaire, souple, autocontrôlé [et] évolutif qui définit des principes et des cibles que les donateurs de l'UE s'efforceront d'atteindre progressivement » (Conseil, 2007). Ainsi, la division du travail ne doit pas amener à des pratiques bureaucratiques rigides mais doit laisser la place à une certaine flexibilité. La mise en œuvre du Code de conduite se fera donc sur les engagements présents et futurs sans préjudice des obligations existantes. La modification des modalités actuelles de fourniture de l'aide se fera donc de manière progressive. Le Code de conduite est composé de principes « généraux » puis de principes « directeurs ».

Le premier des principes généraux du Code de conduite est l'appropriation reprise de la Déclaration de Paris et du Consensus européen : c'est au gouvernement des pays partenaires que revient le leadership naturel et l'appropriation de la division du travail. L'UE doit renforcer les capacités des pays partenaires afin de leur permettre de prendre leurs responsabilités et d'assurer la maîtrise de ce processus au niveau national. Les autres principes généraux sont le souci de préserver des volumes croissants d'aide globale ainsi que sa prévisibilité, de fonder la gestion de l'aide sur des perspectives de long terme, de maintenir une présence européenne dans tous les secteurs stratégiques des pays partenaires et enfin de renforcer la coordination entre le terrain et les centres de décision.

Mais ces principes généraux ne donnent que la toile de fond sur laquelle doivent être définis les principes de division du travail entre Etats membres. Ces principes sont appelés « principes directeurs », et sont au nombre de 11 (voir annexe du Conseil, 2007) :

Principe directeur 1 : Concentrer leurs activités au niveau pays sur des secteurs focaux

Les bailleurs de l'UE concentreront leurs activités sur trois secteurs focaux au maximum 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. L'avantage comparatif d'un donateur devrait être approuvé par le pays partenaire et les autres donateurs. Les donateurs de l'UE viseront un engagement à long terme dans un secteur donné (au moins 5 à 7 ans). Les trois secteurs focaux devraient absorber une grande partie des fonds disponibles. La contrepartie de ce principe est que tous les donneurs ne développent pas nécessairement des compétences dans tous les secteurs.

Principe directeur 2 : Redéployer ses autres activités

En dehors de leurs secteurs focaux, les bailleurs de l'UE peuvent soit sortir des autres secteurs de manière à intensifier l'aide apportée à leurs secteurs focaux, soit rester engagés sous les deux formes suivantes : soit accord de coopération déléguée, soit un soutien au budget général (lorsque la situation du pays partenaire le permet). Les bailleurs veilleront à limiter le nombre des bailleurs actifs à un maximum de 3 par secteur d'ici 2010.

Principe directeur 3 : Accords de donateur principal

Dans chaque secteur prioritaire, les donateurs européens mettront en place un accord de donateur principal responsable de la coordination entre les donateurs actifs dans le secteur. L'objectif est que le pays partenaire ait face à lui une organisation structurée de donateurs. Le donateur principal est tenu de consulter régulièrement les autres donateurs. Le rôle de donateur principal pourrait être sujet à une rotation, mais limitée pour assurer la spécialisation et la continuité qui sont sources d'efficacité.

Principe directeur 4 : Coopération déléguée

Un accord de coopération déléguée peut être conclu entre deux donateurs si un secteur est considéré comme stratégique par le pays partenaire et que le donateur veut maintenir son aide en plus des 3 secteurs focaux dans lesquels il est engagé. Dans ce cas, le donateur « mandant » délègue au donateur principal du secteur le pouvoir d’agir en son nom pour ce qui est de l’administration des fonds et du dialogue avec le gouvernement partenaire. Il a la possibilité de faire le bilan des réalisations effectuées par le donateur principal dans le cadre de l’accord de coopération déléguée.

Principe directeur 5 : 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.

Principe directeur 6 : Copier cette pratique pour la coopération avec les organisations régionales

Les principes susmentionnés s’appliquent également à la coopération avec les organismes régionaux partenaires.

Principe directeur 7 : Désigner des pays prioritaires

Les bailleurs de l’UE renforcent leur focalisation géographique, tenant compte de l’engagement plus large des bailleurs. Ce processus sera alimenté d’un dialogue avec le pays partenaire et les autres donateurs afin que certains pays se retrouvent oubliés. Les expertises spécifiques acquises depuis des décennies de pratique, de liens culturels et politiques, ne doivent pas se perdre mais au contraire être pleinement valorisées. Dans les pays non prioritaires, les donateurs pourront continuer à opérer des accords de coopération déléguée.

Principe directeur 8 : Se pencher sur le sort des pays « oubliés »

Les bailleurs de l’UE dédieront une partie de leur budget d’aide aux pays « sous-financés ». Une attention particulière sera accordée aux pays négligés par l’aide et aux Etats fragiles.

Principe directeur 9 : 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 conservant une diversité d’expertise au niveau de l’UE.

Principe directeur 10 : Poursuivre les progrès sur d’autres aspects de la complémentarité

Les donateurs de l'UE s'engagent à avancer sur la complémentarité verticale et sur la complémentarité des modalités et des instruments.

Principe directeur 11 : Approfondir les réformes

Les Etats membres peuvent envisager la mise en place de structures décentralisées afin de faciliter la complémentarité et la coordination sur le terrain, les incitations institutionnelles à l'égard du personnel et le redéploiement des ressources financière set humaines.

4.2. Les débuts de la mise en œuvre d'une division du travail entre Etats membres

Pour donner une transcription réelle de ces principes, et même bien avant qu'ils aient été formellement adopté, des changements dans la pratique des donateurs européens sont survenus. Certains bailleurs ont déjà pris la pleine mesure de leurs avantages comparatifs et ont établi des domaines prioritaires. Par exemple en France, le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), qui fixe la doctrine français en matière de coopération, a établi une orientation à la fois géographique et sectorielle dans la perspective d'un recentrage des activités de coopération française. Sur le plan géographique, l'accent sera mis, au sein de la zone de solidarité prioritaire, sur l'Afrique francophone et les pays les moins avancés. Sur le plan sectoriel, sept secteurs prioritaires ont été retenus : éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le SIDA, développement des infrastructures en Afrique sub-saharienne, agriculture et sécurité alimentaire, protection de l'environnement, secteur productif. Des documents stratégiques ont été élaborés pour chacun de ces secteurs. La synthèse se traduit au niveau de chaque pays par la rédaction d'un Document Cadre de Partenariat (DCP) qui définit la stratégie de coopération de l'ensemble des acteurs publics et retient quelques secteurs de concentration (en général 3, parfois 4 ou 5) négociés avec le pays partenaire.

Les membres de l'UE ont également mis en place des nouveaux modes de coopération au développement qui leur permettent de mieux organiser la répartition du travail :

Le premier outil de coordination entre Etats membres qui est d'ores et déjà utilisé est la « **Stratégie d'assistance conjointe** » (Joint Assistance Strategy): il s'agit d'un regroupement entre le gouvernement du pays partenaire et l'ensemble de ses bailleurs pour entamer un processus d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Le groupe analyse les distorsions et les sources d'inefficacité dans la provision présente de l'aide au développement et écrit un document mettant en évidence les réformes permettant d'améliorer l'efficacité de l'aide. Le premier JAS a été développé en Ouganda en octobre 2005. Cet outil était développé dans une quinzaine de pays début 2006. Les JAS ont donné lieu à des "exercices de division du travail"

(Division of labor exercises) visant à réduire le nombre de donateurs par secteur et à désigner un chef de file. Les documents stratégiques élaborés par les JAS sont parfois devenus les documents stratégiques remplaçant ceux des bailleurs (Allemagne, Royaume-Uni, Banque mondiale).

Le deuxième outil déjà disponible est la désignation d'un « **Chef de file** » parmi les bailleurs actifs dans un secteur donné. Le chef de file est le bailleur qui va organiser dans le secteur la concertation de l'ensemble des bailleurs qui l'auront désigné, et qui va servir d'interlocuteur privilégié pour le pays partenaire. Les autres bailleurs restent actifs (en dehors du cadre proposé par la coopération déléguée, voir ci-dessous) car ils gèrent la partie administrative de leur aide et la conduite de leurs projets comme auparavant. Ils participent en plus au dialogue sur la politique sectorielle dans le cadre de "groupes de travail" sectoriels qui réunissent les responsables de l'administration du pays partenaire, les bailleurs et des représentants de la société civile. La mise en place de chefs de file ne réduit pas tellement les coûts de transaction pour le pays partenaire dans la mesure où les bailleurs actifs conservent leur gestion propre de leur aide dans le secteur concerné, voire même elle les augmente (au moins à court terme) car elle engendre de nouvelles réunions des "groupes de travail". Mais elle permet de coordonner les bailleurs, de partager l'information, de débattre des orientations stratégiques et d'éviter les projets redondants voire contradictoires. Dans le cas où plusieurs bailleurs restent actifs dans le même secteurs, il semble donc très important d'utiliser cet outil de coordination.

Le troisième outil disponible est la « **Coopération déléguée** » : la coopération déléguée est un arrangement pratique en vertu duquel un bailleur, chef de file, est habilité à agir pour le compte d'un ou de plusieurs « bailleurs silencieux ». Les bailleurs silencieux financent le projet mais délèguent la politique sectorielle, la gestion administrative et le dialogue avec le pays partenaire au chef de file. Les modalités pratiques de la mise en œuvre sont définies entre le chef de file et les bailleurs silencieux. Les degrés de la délégation varient d'une simple évaluation par exemple à un programme sectoriel entier ou même à l'ensemble d'un programme national. C'est une option intermédiaire entre rester actif dans un secteur et mener ses propres activités et sortir du secteur. Par exemple en Afrique du Sud, le DFID a délégué la mise en œuvre au soutien aux réformes foncières à la Belgique. Au Rwanda, la Suède a délégué l'audit des fonds de soutien à l'éducation au DFID. Au Niger, le DFID a délégué 20 millions d'euros à l'AFD dans le secteur de l'eau.

Un quatrième outil disponible est la « **Programmation pluriannuelle commune** » : cet outil consiste en la synchronisation des calendriers de programmation des différents Etats membres. Il convient également de synchroniser les calendriers de programmation avec la planification et les cycles budgétaires des pays partenaires. Cet outil est souvent un préalable

à la répartition des secteurs entre bailleurs puisqu'une telle répartition nécessite que les bailleurs se concertent pour se désengager de certains secteurs et augmenter l'aide dans certains autres en compensation.

Ces efforts en faveur d'une meilleure division du travail ont déjà porté leurs fruits puisque des résultats chiffrés sont déjà visibles : dans le secteur de l'éducation par exemple, la part de l'aide versée par le premier donateur européen (de l'UE-15) est, suivant nos calculs à partir de la base CRS de l'OCDE, de 66% en moyenne en 2006. Ainsi, le 1^{er} donateur en éducation verse en moyenne 66% du total de l'aide européenne en éducation, ce qui est une moyenne plutôt encourageante et montre déjà une certaine focalisation sectorielle des donateurs européens au sein des pays partenaires.

Mais la mise en œuvre actuelle de la division du travail, si elle a déjà progressé, comporte encore d'importantes lacunes. Nous avons vu à la section précédente qu'en réalité beaucoup de donateurs européens se trouvent encore présents en même temps dans les mêmes pays et surtout, au sein des pays, dans les mêmes secteurs. L'objectif donné par le Code de conduite est de limiter à 3 le nombre de donateurs actifs par secteur. Si l'on prend par exemple le secteur de l'éducation, ils sont en moyenne 7. Ceci suggère par ailleurs que nombre de ces partenaires versent de tout petits montants. Effectivement, s'il on regarde la part du 4^{ème} donateur européen - qui devrait être nulle si les recommandations du Code de conduite étaient bien appliquées, il est intéressant de voir qu'elle est effectivement très faible pour la plupart des pays partenaire, mais non nulle (voir Annexe 3). Le 4^{ème} donateur européen dans le secteur de l'éducation verse en moyenne 4% de l'aide totale européenne dans ce secteur.

Les résultats de l'exercice de division du travail en Zambie sont également assez décevants dans la mesure où il a réduit de façon très minime le nombre de bailleurs par secteur (voir Mürle, 2007). Seul 1 donneur européen s'est retiré dans la plupart des secteurs, sur un ensemble de 4 à 8 donateurs européens. De plus, beaucoup de secteurs comptent 2 chefs de file européens, souvent 3 chefs de file au total, ce qui est bien sûr contraire à l'objectif d'avoir un interlocuteur unique par secteur pour le pays partenaire. Au final, les coûts de transaction restent encore très élevés pour la Zambie et pour ses bailleurs. L'Europe doit donc encore progresser.

5. Les freins à une division du travail européenne

Derrière la nécessité maintes fois affichée par les déclarations publiques d'améliorer la coordination entre Etats membres se cache la réalité des relations internationales et de l'aide au développement. Nous allons ici nous faire l'écho des témoignages des acteurs de la coopération européenne au développement pour rendre compte des difficultés rencontrées sur le terrain autour de la question de la division du travail européenne.

5.1. Les freins d'ordre opérationnel

La première difficulté évidente est méthodologique : maximiser l'efficacité de l'aide (sous contraintes de budget) suppose de bonnes connaissances sur les avantages comparatifs des uns et des autres en matière d'aide au développement. Or, ces connaissances sont encore très minces. Le Code de conduite a invité les Etats membres à travailler à l'auto-évaluation de leurs avantages comparatifs, et ceci a commencé à se faire comme nous l'avons vu dans la section précédente. Il reste cependant assez difficile d'établir une liste de critères sur laquelle tout le monde s'accorde et plus encore une hiérarchie dans ces critères qui permette de départager les différents Etats membres s'ils se trouvaient à revendiquer le leadership sur la base d'avantages comparatifs valables. Certes ceci doit rester du domaine de la négociation sans être figé dans le marbre, mais le manque de concertation entre Etats membres sur la question des avantages comparatifs pourrait représenter une source importante de frustration et de blocage du processus de division du travail.

Un autre frein d'ordre opérationnel à la mise en place de la division du travail provient des différences nationales entre les normes et procédures. Les Etats membres ont bâti depuis plusieurs décennies des règles de gestion des prêts et des subventions dans le domaine de la passation des marchés, de la planification, des montages financiers, des décaissements, du suivi et de l'évaluation. Ces règles sont plus ou moins strictes et plus ou moins nombreuses selon les Etats membres, chacun ayant ses attentes et exigences propres vis-à-vis du pays partenaire. Les pays partenaires sont de plus en plus invités à négocier avec les donateurs pour convenir d'un commun accord d'un ensemble de procédures mais les variations dans ce domaine restent importantes selon le pays donateur. Dans le cadre de la coopération déléguée, le bailleur qui apporte ses fonds au bailleur principal accepte que celui-ci soit le seul à appliquer ses procédures habituelles. Ceci constitue un frein important car la coopération déléguée nécessite de la bonne volonté et de la confiance dans le cas où les procédures du donateur principal ne satisfont pas le donateur « mandant ». Dans de nombreux cas, notamment quand la disparité entre les deux bailleurs est très forte, le bailleur mandant peut être amené à refuser la coopération déléguée. La coopération déléguée marche bien entre les

donateurs semblables comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne, mais au jour d'aujourd'hui aucune coopération déléguée ne s'est faite entre la France et les nouveaux entrants par exemple. EuropAid va d'autre part bientôt apporter une forme de solution au problème de reconnaissance mutuelle des procédures en effectuant un "audit d'euro-compatibilité" qui attestera de la compatibilité entre les procédures d'un bailleur et les procédures de la Commission et qui fera de ce fait avancer le processus de reconnaissance mutuelle (deux pays "euro-compatibles" seront vraisemblablement plus enclins à se trouver compatibles entre eux).

Enfin, un troisième frein opérationnel à la répartition des secteurs entre bailleurs cette fois est le décalage des calendriers de programmation de la Commission et des différents Etats membres. La répartition des secteurs entre bailleurs nécessite que les bailleurs se concertent pour se désengager de certains secteurs et augmenter l'aide dans certains autres en compensation, ce qui est facilité lorsque les bailleurs se concertent pour définir leurs programmations respectives et établissent une programmation conjointe avec le pays partenaire. Le décalage des calendriers est donc encore un obstacle technique important.

5.2. Les freins d'ordre politique

Les Etats membres restent très jaloux de leurs prérogatives, essentielles à certaines politiques étrangères. Ils ont tendance à développer leur politique selon leurs propres intérêts, leurs perceptions politiques, leurs traditions et leurs styles de pensée. La pluralité d'approches et d'objectifs est un frein à la mise en œuvre d'une division du travail car d'abord tous les Etats membres n'y ont pas le même intérêt. La France, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Portugal, les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique ont un passé colonial et estiment de ce fait pouvoir préserver un certain rayonnement autonome vis-à-vis de leurs anciennes colonies. La visibilité politique reste une priorité importante et conduit parfois à une certaine concurrence entre la politique nationale et les politiques des autres bailleurs, Commission européenne comprise. Les Etats membres du Nord de l'UE (Danemark, Suède, Finlande) auxquels on peut ajouter le Luxembourg, n'ont pas de relation historique forte avec des pays en voie de développement. Pourtant, en tant que membres du groupe des « donateurs d'élite » de l'OCDE⁷, ils ont « investi » dans la politique de coopération au développement et y voient un moyen d'affirmer leur propre rôle sur la scène politique internationale. Ces pays tiennent beaucoup à la visibilité de leur politique d'aide au développement qu'ils jugent exemplaire. Enfin, les nouveaux Etats membres témoignent d'un intérêt teinté d'inquiétude à l'égard de l'aide européenne aux pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, qui vient potentiellement concurrencer leurs propres positions. Les montants très faibles de leur APD et la faiblesse de leurs liens politiques avec

⁷ Ils consacrent tous plus de 0.7% de leur PIB à l'aide au développement.

d'autres pays en voie de développement font cependant d'eux des partenaires très discrets sur les questions de coordination des politiques bilatérales de développement.

Les attitudes ambivalentes des Etats membres à l'égard de la coordination de l'aide extérieure européenne est cependant davantage le fait des politiques que des bailleurs. Dans ce contexte, on comprend bien pourquoi les propositions en faveur de la division du travail viennent plutôt des agences d'aide que des ambassades. En effet, l'objectif des ambassades en matière de coopération est surtout d'afficher un drapeau : la construction d'une route ou d'une école est le moyen de donner une certaine visibilité aux relations bilatérales, ce qui est simplement naturel étant donné la mission même des ambassades. La division du travail entre Etats membres n'est donc pas très attrayante dans la mesure où elle va diminuer la visibilité des financements nationaux. Les agences d'aide ont pour leur part des objectifs plus financiers et se rendent bien compte qu'elles travaillent mieux avec des gros volumes limités à certains pays et à certains secteurs qu'avec de petits volumes éparpillés un peu partout. Les coûts de gestion sont presque totalement des coûts fixes si bien que verser une subvention de 6 millions d'euros engendre sensiblement les mêmes frais que verser une subvention de 1 million d'euros.

Malgré ces différentiels d'intérêt qui existent entre Etats membres, on ne peut cependant parler de divergence. Avec plus ou moins de ferveur, tous les Etats membres s'accordent sur les principes de division du travail et ont d'ailleurs voté à l'unanimité le Code de conduite. On peut dire que l'Allemagne est pour le moment le pays qui a le plus œuvré pour la division du travail européenne lors de sa présidence au premier semestre 2007. C'est sous son impulsion qu'a été adopté le Code de conduite en mai 2007. L'Allemagne co-présidera également une table ronde consacrée à la complémentarité au forum d'Accra. Mais la France a montré elle aussi son enthousiasme sur le sujet et a toujours été très favorable à la mise en place d'une division du travail. Les pays nordiques et le Royaume-Uni sont eux aussi favorables à avancer dans cette direction, tout en privilégiant la voie des appuis budgétaires généraux plutôt que la voie des programmes sectoriels. Cette voie est moins encouragée par la France et l'Allemagne car elle suppose d'assez bonnes capacités institutionnelles de la part des pays partenaires.

5.3. Les réticences des pays partenaires

Les pays partenaires peuvent aussi avoir quelques réticences par rapport à la division du travail, ce qui explique qu'ils ne fassent généralement pas de cette réforme une de leurs priorités. Les enquêtes qui ont été menées par l'AFD et par le ministère de la coopération allemand notamment ont permis de souligner le manque d'appropriation du processus de division du travail par les pays partenaires. Elles montrent que les pays partenaires sont trop

peu associés à la coordination des bailleurs en général et la mise en œuvre du Code de conduite en particulier. Ceci est vécu comme un obstacle majeur à la division du travail mais surprend peu dans la mesure où le Code de conduite a été élaboré au niveau européen sans associer les pays partenaires.

La première chose qui explique ce défaut d'appropriation est la crainte que la division du travail entre donateurs européens diminue le volume de l'aide, dans le cas notamment où les gros donateurs choisiraient de se retirer de certains secteurs, voir de se retirer de leur pays. Mathématiquement, il existe une péréquation qui permet de réallouer l'aide entre secteurs et entre pays sans affecter les volumes (qui par ailleurs sont amenés à croître substantiellement d'ici 2015). Mais cette possibilité théorique n'assure pas qu'en pratique la division du travail ne se fasse pas au détriment du volume de l'aide dans certains secteurs de certains pays partenaires. Pour cela, il faudrait que le retrait d'un donateur d'un pays partenaire ne se fasse que si une augmentation du volume de l'aide des donateurs qui restent présents compense la perte liée au départ du donateur. Si le retrait concerne les donateurs qui sont très minoritaires en volume, ceci ne devrait concrètement pas poser beaucoup de difficultés.

La deuxième chose qui explique que les pays donateurs puissent être réticents face à la division du travail est que la situation de fractionnement de l'aide européenne leur permet parfois de faire jouer la concurrence entre bailleurs afin d'obtenir des financements dans des conditions plus avantageuses. Par exemple, le pays partenaire à qui un donateur européen propose un financement avec une certaine conditionnalité pourra se tourner vers un autre donateur qui proposera des conditions moins lourdes. La division du travail ne doit donc pas mettre les donateurs en situation de monopole dans les pays partenaires. Il faut veiller à ce qu'un certain nombre, même petit, de bailleurs restent actifs dans chaque secteur. Le Code de conduite prévoit le maintien d'environ 3 donateurs européens dans chaque secteur de chaque pays partenaire, ce qui en comptant les donateurs bilatéraux et multilatéraux non-européens maintient un nombre bien suffisant de bailleurs pour éviter les situations de monopoles et de cartels. Mais il faut avoir conscience que tout ce qui vise à coordonner les bailleurs risque de leur donner plus de poids face au pays partenaire et que ceci rend l'attitude des bailleurs ambivalente.

6. Propositions pour améliorer la division du travail européenne

Dans ses conclusions du 15 mai 2007, le Conseil « Affaires Générales et Relations Extérieures » invite les futures présidences à soutenir activement ce processus. Pour cela, il est clair que tout ne peut être mené de front et qu'il faut hiérarchiser les principes du Code de conduite afin de se donner des objectifs pertinents. Nous allons donc rendre compte des principes qui nous semblent être prioritaires dans le temps imparti à la future présidence française à l'UE et établir les moyens concrets qui sont à apporter pour faire avancer ces principes.

6.1. Principes directeurs du Code de conduite à faire avancer en priorité

La première chose à faire avancer est la réflexion sur la répartition géographique globale de l'aide européenne. L'Europe s'est en effet donné comme objectif de porter une aide plus importante aux pays « oubliés », que l'on appelle également « orphelins » de l'aide, et aux Etats fragiles. Mais peu de chose ont encore été entendue sur la définition d'une meilleure répartition globale de l'aide. Or, ceci est un préalable nécessaire à une meilleure répartition géographique entre donateurs européens : il faut d'abord savoir combien l'on veut donner à qui avant de se demander qui va lui donner.

La deuxième chose à faire avancer est la répartition géographique et sectorielle de l'aide européenne. La mise en place de donateurs « chefs de file », « actifs » et « silencieux » améliore déjà la gestion de l'aide car elle permet de diminuer le nombre d'interlocuteurs pour le pays partenaire. Mais cela ne permet pas en soi de diminuer les frais de gestion du côté des bailleurs, ou de manière minime, car les donateurs restent engagés dans autant de pays et autant de secteurs. De plus, cela pose les difficultés d'ordre politique et opérationnel que nous avons exposé dans la section précédente car il faut une reconnaissance mutuelle des normes et procédures des autres bailleurs, et surtout il faut accepter la perte de souveraineté que comporte le rôle de bailleur silencieux dans le cadre de la coopération déléguée.

La coopération européenne au développement doit donc évoluer vers une réelle répartition géographique et sectorielle entre Etats membres permettant aux donateurs de diminuer le nombre de projets tout en en augmentant la taille. C'est là que se situent les réels gains d'efficacité car les coûts fixes associés à la gestion des projets sont importants et que la mise en place de coopération déléguée et de chef de file ne les diminuent que faiblement. Qu'un bailleur soit silencieux ou non, les frais de gestion du projet (présentation au siège, décaissements, suivi, post-évaluation, etc.) sont strictement identiques. La coopération

déléguée améliore cet état des choses car elle évite au bailleur mandant de traiter avec le pays partenaire, mais au lieu de cela le bailleur mandant traite avec le chef de file... Enfin, le nombre de réunions entre bailleurs qui sont nécessaires pour la mise en place et le fonctionnement des accords de chef de file et de la coopération déléguée est souvent faramineux. La réduction des coûts de transaction est donc réelle uniquement pour le pays partenaire qui ne traite plus avec les bailleurs silencieux. Nous proposons donc d'aller plus loin et d'inviter les Etats membres à privilégier la concentration géographique et sectorielle.

Les principes prioritaires que la France pourrait faire avancer lors de sa présidence de l'UE sont donc :

- Equilibrer l'allocation géographique de l'aide européenne pour éviter le phénomène de « pays favoris » et de « pays oubliés » (principe directeur 8).
- Limiter le nombre de pays par donneur (principe directeur 6).
- Limiter le nombre de donneurs actifs par secteur au sein de chaque pays (principes directeurs 1 et 2). Concentrer l'activité d'un donneur sur ses champs de compétence les plus forts.

Ces trois principes sont liés et leur avancement doit être de ce fait simultané.

6.2. Propositions pour les faire avancer

- Identifier les pays où les chevauchements/insuffisances sont importants en termes d'allocation globale de l'aide européenne.

L'allocation optimale de l'aide entre pays partenaires est très difficile à déterminer. Comment savoir si, telle qu'elle est, l'allocation géographique de l'aide européenne dans son ensemble est adéquate ou non ? Il faut définir des critères permettant de savoir si aujourd'hui un pays reçoit trop ou pas assez d'aide. Certains critères sont faciles à identifier, comme la taille de la population (plus d'habitants, plus d'aide) ou le revenu moyen par habitant (moins de revenu par habitant, plus d'aide). Mais d'autres critères posent problème : faut-il allouer plus ou moins d'aide aux Etats ayant de bonnes institutions ? Faut-il sanctionner ou privilégier les Etats qui sont politiquement instables ? Là-dessus, le message du Code de conduite est assez clair : il faut porter plus d'effort sur les Etats fragiles, « dont la stabilisation aurait des répercussions positives sur l'ensemble de la région » (Conseil, 2007). Ces Etats fragiles se caractérisent par une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, la violence ou les séquelles d'une

guerre civile. Il convient donc de donner une aide supérieure aux Etats fragiles. Depuis 2005, le Groupe des Etats Fragiles du CAD cherche à identifier les pays partenaires qui souffrent d'un sous-investissement en aide extérieure, comme le Burundi, la RDC, la Guinée, le Nigéria, l'Ouzbékistan et le Yémen, ainsi que les Etats chez qui le manque d'aide est lié à la faiblesse de leurs institutions, comme la République Centrafricaine, la Côte d'Ivoire, le Libéria, Myanmar, le Soudan, le Togo, le Zimbabwe. Dans le cas où la faiblesse de l'aide est liée à la faiblesse des institutions, les donateurs devraient se concerter pour discuter des réponses appropriées à la situation. La présidence française à l'UE pourrait être l'occasion d'établir un accord entre Etats membres sur les principales modifications à donner à l'actuelle répartition géographique de l'aide européenne dans son ensemble.

- Chaque donneur réduit le nombre de pays dans lequel il intervient en choisissant de se retirer de certains pays partenaires.

Dans ses conclusions du 15 mai 2007, le Conseil « Affaires Générales et Relations Extérieures » invite les Etats membres à mener un dialogue en ce qui concerne leur concentration géographique, tout en reconnaissant que les décisions des Etats membres en la matière sont des décisions nationales souveraines. Les donateurs européens augmentent l'aide dans les pays restants en transférant l'aide qu'ils versaient auparavant dans les pays desquels ils se retirent. Cette idée de concentration géographique est en général bien considérée par les acteurs centraux et assez mal accueillie par les acteurs locaux. A Bruxelles et aux sièges des agences bilatérales, la rationalité économique est en effet plus dégagée des aspects relationnels qui se nouent sur le terrain, dans les agences, et qui rendent l'idée d'un départ beaucoup plus difficile. Pourtant, même si individuellement les membres des agences font un travail exemplaire, il faut reconnaître que le peu de moyens et le peu de projets financés dans certains pays partenaires rendent la contribution de certains bailleurs assez insignifiante pour le pays partenaire et lourde en frais de gestion de part et d'autre. Les fonds dégagés d'un retrait du donateur pourraient être bien plus efficacement utilisés dans un autre pays partenaire, quasiment à coût zéro lorsqu'il s'agit de les transférer sur des programmes existants. Nous proposons donc que l'UE entreprenne une vraie concertation entre Etats membres pour définir pays par pays une stratégie de retrait des "petits" donateurs européens, la perte engendrée devant toujours être compensée par une augmentation des fonds alloués par les donateurs restants. Comme nous l'avons vu dans la section 3, 25% des contributions bilatérales européennes vers les pays partenaires sont inférieures à 1% du total de l'aide européenne perçue par les pays partenaires. Nous proposons que l'UE invite les donateurs européens dont les contributions sont aussi faibles à se retirer des pays partenaires et à reporter les fonds concernés sur d'autres pays partenaires, en veillant à ce que l'allocation totale pour les pays partenaires n'en soit pas diminuée. Des clauses particulières pour les petits bailleurs devraient cependant être considérées pour ne pas décourager trop massivement leurs contributions.

- Identifier les intersections sectorielles et géographiques entre donateurs ainsi que les points forts respectifs.

Le Conseil a invité les Etats membres à faire l'auto-évaluation de leurs points forts pour le troisième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra en juillet 2008. La spécialisation devra se faire en fonction des besoins des pays partenaires et non au niveau des centres de décision, donc la distribution des secteurs doit être décidée en réunissant les représentants locaux des bailleurs et les représentants du gouvernement du pays partenaire. La distribution des secteurs doit se baser sur les avantages comparatifs des différents bailleurs, qui pourront se déterminer en fonction des critères suivants : présence sur le terrain, connaissance du pays, du secteur ou du domaine, confiance des gouvernements partenaires et autres donateurs, expertise technique et spécialisation du donateur, volume d'aide au niveau du pays ou du secteur, efficacité des méthodes de travail, des procédures et des ressources humaines, résultats relativement meilleurs, coûts inférieurs. La DGCID et l'AFD par exemple ont commencé à entreprendre d'envoyer des questionnaires à leurs ambassades et agences dans les pays partenaires leur demandant d'apprécier leurs avantages comparatifs dans les différents secteurs d'intervention. Mais d'après les informations disponibles à ce stade, seules les coopérations françaises au Mali et en République Centre-Africaine ont évalué leurs avantages comparatifs. La France pourrait donc être une force motrice importante lors de sa présidence de l'UE pour la réalisation de ces évaluations. Une table des avantages comparatifs commune devrait être adoptée par les Etats membres afin d'harmoniser cette phase d'auto-évaluation au niveau européen. Une proposition est faite en Annexe 2.

La coopération déléguée paraît très intéressante à utiliser sur une période transitoire qui pourrait aller jusqu'à 5 ans car elle limite immédiatement les coûts de transaction pour le pays partenaire en diminuant le nombre d'interlocuteurs dans la conduite des activités d'aide. Mais il est plus efficace à moyen terme de mettre en place une réallocation géographique et sectorielle en incitant certains donateurs européens à se retirer de certains secteurs ; cela limiterait de fait le recours à la coopération déléguée et offrirait plus d'avantages :

- Diminuer non seulement les coûts de transaction pour le pays partenaire mais aussi les frais de gestion pour les bailleurs qui recentrerait ses fonds sur des plus gros volumes dans moins de secteurs et moins de pays.
- Limiter les freins opérationnels et politiques inhérents à la coopération déléguée (reconnaissance mutuelle des procédures, manque de visibilité des bailleurs « silencieux »).

La coopération déléguée est donc un instrument permettant de gérer la transition entre la situation actuelle de fractionnement et de chevauchement de l'aide et une situation améliorée où les donateurs européens seraient spécialisés dans 3 secteurs par pays partenaire et se

seraient retirés des pays partenaires dans lequel ils n'apportaient qu'une aide minime. Pour cela, l'outil à privilégier est plutôt la programmation pluriannuelle conjointe entre bailleurs et pays partenaire permettant de s'entendre sur une distribution préalable des secteurs entre bailleurs au moment de l'élaboration des programmes d'aide. L'utilisation des chefs de file pour coordonner les activités des bailleurs actifs est aussi un outil à systématiser puisque l'objectif est de maintenir environ 3 donateurs européens actifs par secteur.

7. Conclusion

Ce rapport montre que les récents efforts entrepris par l'UE en faveur d'une meilleure division du travail doivent être fermement poursuivis, car l'état de fractionnement et de chevauchement des aides bilatérales des membres de l'UE-15 est encore problématique. Les points à faire progresser en priorité sont :

- L'allocation géographique globale de l'aide européenne : l'UE doit se mettre d'accord sur les modifications à apporter à l'allocation géographique globale de l'aide entre pays partenaires afin de remédier aux situations de pays "favoris" et pays "oubliés".
- Le nombre de pays partenaires par donateur européen : les donateurs européens sont pour la plupart présents dans de trop nombreux pays avec des montants d'aide qui sont parfois très faibles. L'UE doit donc faire avancer la concentration géographique en invitant les donateurs européens à se retirer des pays lorsque leur contribution à l'aide européenne totale y est minime, ce qui permettrait le cas échéant d'augmenter leur contribution dans d'autres pays partenaires.
- Le nombre de donneurs actifs par secteur au sein de chaque pays : trop de donateurs européens sont actifs en même temps dans le même secteur d'un même pays partenaire. L'UE doit donc accentuer ses efforts pour concentrer l'activité d'un donneur sur ses champs de compétence les plus forts.

Ce rapport a cependant un caractère partiel dans la mesure où il se concentre sur les 15 membres de l'UE arrivés avant 1994 pour des raisons de disponibilité des données. Les conclusions et recommandations resteraient les mêmes si les nouveaux membres avaient pu être pris en compte, puisque leur inclusion ne peut qu'aggraver le constat et renforcer la nécessité de faire avancer la division du travail. Mais une analyse plus complète devrait qui prendrait en compte les 12 nouveaux membres de l'UE, qui de fait sont déjà dans la pratique moins associés au processus de coordination, serait la bienvenue.

L'analyse présente pourrait également être enrichie en intégrant une réflexion sur l'articulation entre division du travail géographique et sectorielle (ce que nous avons envisagé) et les différents instruments de l'aide : prêts ou dons, aide projet, aide sectorielle et aide budgétaire, etc. Les Etats membres ont, dans ce domaine, des approches et des savoir-faire à nouveau différents, et cette dimension serait donc certainement intéressante à prendre en compte dans la répartition globale des tâches.

Enfin, il est important de souligner que l'amélioration de l'efficacité de l'aide par une meilleure division du travail ne pourra être totalement satisfaisante si elle se limite aux Etats membres de l'UE. Sa mise en place au sein des membres de l'UE doit servir de première étape et de modèle à une division du travail qui concerne plus largement tous les bailleurs. Son application au groupe des membres du CAD de l'OCDE pourraient en constituer la deuxième étape.

Références

BALLEIX, Corinne (2005), *La Politique Européenne de Coopération au Développement*, Fondation Robert Schuman, Note n°29, 2005

Commission européenne, Conseil des ministres (2000), « Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission européenne sur la politique de développement de la Communauté européenne », adoptée lors du Conseil « développement » du 10 novembre 2000

Commission européenne (2007), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens du 28.2.2007, « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement », Bruxelles, COM(2007) 72 final

Conseil européen (2007), Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, « Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement », Bruxelles, 15 mai 2007

LECLERC, Bruno (2008), "Efficacité de l'aide au Mozambique - Code de conduite européen, division du travail et groupes de travail", Note de l'agence de Maputo, 10 janvier 2008

MÜRLE, Holger (2007), *Towards a Division of labour in European Development Co-operation*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper 6-2007

SOURD, Roland Pierre (2002), « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union Européenne », Cahiers européens de Sciences Po, 2002-5

Tanzanian Joint Assistance Strategy Core Group (2005), « The division of labour in Tanzania », Discussion paper, Avril 2005

Annexe 1 : Pays partenaires dans lesquels les donateurs européens sont très fortement présents (plus de 10 donateurs) en 2006

Partenaire	Nombre de donateurs de l'UE-15*
Azerbaïdjan	10
Croatie	10
Gambie	10
Macédoine, FYROM	10
Malaisie	10
Papoua Nouvelle Guinée	10
Paraguay	10
Togo	10
Turquie	10
Argentine	11
Chad	11
Chili	11
Congo, Dem. Rep. (Zaire)	11
Cuba	11
Ecuador	11
El Salvador	11
Guinée	11
Guinée-Bissau	11
Kazakhstan	11
Kyrgyze Rep.	11
Niger	11
Timor-Leste	11
Ukraine	11
Uruguay	11
Ouzbékistan	11
Yémen	11
Algérie	12
Arménie	12
Burkina Faso	12
Cameroun	12
Cape Verde	12
Central African Rep.	12
Guatemala	12
Haiti	12
Korée, Dem. Rep.	12
Madagascar	12
Mauritanie	12
Mongolie	12
Namibie	12
Tadjikistan	12
Tunisie	12
Venezuela	12
Benin	13
Bolivie	13
Erythrée	13
Géorgie	13
Jordanie	13
Malawi	13
Mali	13
Mexique	13
Morocco	13
Myanmar	13
Sierra Leone	13

Partenaire	Nombre de donateurs de l'UE-15*
Angola	14
Bangladesh	14
Bosnie-Herzégovine	14
Brazile	14
Cambodge	14
Côte d'Ivoire	14
Libéria	14
Moldavie	14
Mozambique	14
Nicaragua	14
Philippines	14
Somalie	14
Tanzanie	14
Thaïlande	14
Ouganda	14
Zambie	14
Afghanistan	15
Albanie	15
Chine	15
Colombie	15
Egypte	15
Ghana	15
Honduras	15
Indonésie	15
Népal	15
Pakistan	15
Perou	15
Rwanda	15
Sénégal	15
Serbie	15
South Africa	15
Sri Lanka	15
Soudan	15
Viet Nam	15
Zimbabwe	15
Burundi	16
Congo, Rep.	16
Ethiopie	16
Inde	16
Irak	16
Kenya	16
Liban	16
Nigeria	16
Palestinien Adm. Areas	16

* Avec la Commission Européenne

Annexe 2 : Table des avantages comparatifs (proposition à discuter)

10 Engagements Financiers

- 11 Alignement sur la stratégie et politique sectorielle
- 12 Volume d'aide allouée dans le secteur en rapport avec les engagements connus ou annoncés des autres bailleurs dans même secteur
- 13 Prévisibilité de l'aide allouée au secteur
- 14 Durée de l'engagement financier
- 15 Autres

20 Type d'appui

- 21 Investissements (hard)
- 22 Appuis institutionnel et Accompagnement
- 23 Travaux analytiques
- 24 Autres

30 Type de Partenariats

- 31 Etat central
- 32 Collectivités Territoriales
- 33 Société civile
- 34 Autres

40 Modalités de Financement et d'intervention

- 41 Rapidité des procédures (mobilisation rapide des ressources et des compétences)
- 42 Flexibilité (possibilité d'avoir des dispositifs conjoints ou de faire de la Coopération déléguée)
- 43 Alignement sur procédures nationales (rapportage, passation de marchés, gestion financière)
- 44 Degré d'ouverture, de réactivité ou de pro-activité aux initiatives de coordination, collaboration, harmonisation dans le secteur
- 45 Autres

50 Relations avec le siège

- 51 Décentralisation de la prise de décision dans les domaines financier, opérationnel, programmation
- 52 Autres

60 Dialogue avec les partenaires et autres bailleurs

- 61 Expérience et capacités dans la conduite du dialogue sectoriel avec le partenaire

- 62 Expérience et capacités dans la facilitation du dialogue entre les bailleurs
- 63 Confiance et crédibilité de la part des autres parties prenantes (partenaire et bailleurs)
- 64 Autres

70 Ressources humaines et Capacité Institutionnelle

- 71 Connaissance du secteur (nombre années passées dans le secteur)
- 72 Expertise sectorielle disponible (Staff, Assistance Technique)
- 73 Expertise disponible dans d'autres pays
- 74 Appui technique du siège
- 75 Autres

80 Acquis importants générés par l'intervention (veuillez spécifier)

90 Autres raisons justifiant l'engagement continu dans le secteur (veuillez spécifier)

Annexe 3 : Part du 4^{ème} donateur européen dans le secteur de l'éducation dans les pays partenaires

Pays partenaire	Part du 4 ^{ème} donateur européen en éducation	Pays partenaire	Part du 4 ^{ème} donateur européen en éducation
Gabon	0.001	Korea, Dem. Rep.	0.026
Yemen	0.001	China	0.026
Madagascar	0.001	Ethiopia	0.027
Comoros	0.002	Serbia	0.028
Trinidad & Tobago	0.002	Somalia	0.029
Sao Tome & Principe	0.002	Mongolia	0.032
Liberia	0.003	Bhutan	0.032
Cameroon	0.004	Haiti	0.033
Malaysia	0.004	Thailand	0.034
Ghana	0.005	Bosnia-Herzegovina	0.036
Algeria	0.006	Nepal	0.036
Lebanon	0.007	Cape Verde	0.036
Saudi Arabia	0.007	Laos	0.037
Mali	0.008	Sudan	0.037
Congo, Rep.	0.008	Panama	0.039
Jordan	0.008	Azerbaijan	0.041
Dominican Republic	0.008	Sierra Leone	0.041
Guinea	0.008	Montenegro	0.042
Tunisia	0.009	Niger	0.043
Myanmar	0.009	Ukraine	0.044
Uzbekistan	0.009	Benin	0.049
Morocco	0.010	Honduras	0.052
Papua New Guinea	0.012	Burkina Faso	0.052
Indonesia	0.012	South Africa	0.053
Turkey	0.012	Asia Unspecified	0.055
Togo	0.012	Bangladesh	0.056
Iraq	0.012	Nigeria	0.059
Burundi	0.013	Belarus	0.059
Malawi	0.013	Ecuador	0.060
Timor-Leste	0.014	Moldova	0.065
Afghanistan	0.014	Mozambique	0.065
Argentina	0.015	Mexico	0.066
Cote d'Ivoire	0.015	Guinea-Bissau	0.068
Eritrea	0.015	Croatia	0.069
Iran	0.016	Gambia	0.076
Pakistan	0.016	Zimbabwe	0.076
Kyrgyz Rep.	0.017	Namibia	0.077
Libya	0.018	Uganda	0.077
Paraguay	0.018	Guatemala	0.080
St. Lucia	0.018	Bolivia	0.081
Egypt	0.019	Palestinian Adm. Areas	0.085
Armenia	0.020	Colombia	0.086
Zambia	0.021	Rwanda	0.092
Suriname	0.021	Viet Nam	0.097
Syria	0.021	Cambodia	0.100
Brazil	0.021	Congo, Dem. Rep. (Zaire)	0.103
Georgia	0.022	Peru	0.113
Senegal	0.022	Philippines	0.124
Venezuela	0.023	El Salvador	0.125
Uruguay	0.023	All	0.127
Kazakhstan	0.023	Albania	0.132
Kenya	0.024	Macedonia, FYROM	0.133
Chile	0.024	Cuba	0.148
India	0.024	Sri Lanka	0.156
Nicaragua	0.025	Costa Rica	0.165
Tanzania	0.026	Angola	0.179

Sources : Calculs de l'auteur à partir de CRS online Database on aid activities, OCDE, 2006
NB : les pays partenaires qui ne figurent pas dans la liste sont les pays pour lesquels les données sont manquantes.