

## **Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement<sup>1</sup>**

Le présent Code de conduite expose les principes opérationnels à l'intention des donateurs de l'UE en ce qui concerne la complémentarité en matière de coopération au développement. Ces principes visent à accroître l'efficacité en améliorant dans leur ensemble les résultats obtenus en matière de développement et leur impact sur la réduction de la pauvreté ainsi qu'en réduisant les coûts de transaction, par une division du travail entre donateurs.

Ce code propose une approche sans exclusive ouverte à tous les donateurs.

Ce code est fondé sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle énoncés dans la Déclaration de Paris, ainsi que sur les objectifs complémentaires et les valeurs soulignées dans le Consensus européen.

Le code est un outil d'application volontaire, souple et autocontrôlée. C'est un document évolutif, qui définit des principes et des cibles que les donateurs de l'UE s'efforceront d'atteindre progressivement et en conséquence.

Le pays partenaire devrait assurer la coordination entre donateurs. Les donateurs de l'UE encourageront et appuieront le pays partenaire afin qu'il assume cette responsabilité, tout en se structurant eux-mêmes d'une manière appropriée, en s'inspirant, le cas échéant, des bonnes pratiques existantes.

Les donateurs de l'UE fonderont leur engagement sur les principes exposés ci-après, qui devront être abordés avec pragmatisme et souplesse. Il est à espérer que les autres donateurs souhaiteront se conformer au présent code; ils sont invités à y participer et à fonder leurs activités sur des principes semblables à ceux qui y sont énoncés.

---

<sup>1</sup> Le 15 mai 2007, le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil ont adopté le code de conduite sur la division du travail.

## **Principes généraux**

Les donateurs de l'UE (les États membres et la Commission) s'engagent à progresser en matière de complémentarité et de division du travail, notamment en coopérant plus étroitement entre eux, conformément aux principes généraux ci-après.

1. Il incombe au premier chef aux gouvernements des pays partenaires de jouer le rôle moteur en matière de division du travail et d'exercer la maîtrise de ce processus au niveau national. À défaut, il revient à l'UE de favoriser un tel processus. En tout état de cause, l'UE devrait toujours jouer un rôle actif pour promouvoir la complémentarité et la division du travail. Toutes les initiatives doivent être ouvertes aux autres donateurs, fondées autant que possible sur des processus existants et confiées sans hésitation au gouvernement lorsqu'il y a lieu. L'UE devrait soutenir le renforcement des capacités des pays partenaires, afin que ceux-ci puissent assumer la responsabilité du processus.
2. Il est essentiel que la division du travail ne soit pas mise en œuvre au détriment des volumes d'aide globaux ou de la prévisibilité des apports d'aide et qu'elle soit effectuée en collaboration avec les pays partenaires.
3. La mise en œuvre doit se fonder sur i) des priorités et des besoins spécifiques à chaque pays, ii) une perspective à long terme, ainsi que sur iii) une approche pragmatique et ordonnée.
4. Les donateurs de l'UE ont, en matière de développement, des objectifs, des desseins, des valeurs et des principes communs. En cas de réduction de la participation d'États membres ou de la Commission dans un pays partenaire ou dans un certain secteur, il convient d'éviter les situations dans lesquelles tous les donateurs de l'UE seraient absents d'un secteur stratégique pour la réduction de la pauvreté.
5. Si la mise en œuvre relève du terrain, l'engagement politique, de même que le soutien et l'élan appropriés, doivent venir à la fois des centres de décision et du terrain. Il importe en outre de renforcer la coordination entre le terrain et les centres de décision pour garantir la cohérence de l'approche retenue, sans toutefois porter préjudice au rôle moteur que jouent les pays partenaires et à la maîtrise du processus par lesdits pays partenaires.
6. Les avantages comparatifs ne tiennent pas uniquement aux ressources financières disponibles mais aussi à toute une série d'aspects tels que les compétences géographiques ou thématiques. En conséquence, chaque État membre a un rôle à jouer.

## **Principe directeur 1 – Concentrer les activités sur un nombre limité de secteurs nationaux**

Les donateurs de l'UE s'efforceront de faire porter leur participation active dans un pays partenaire sur trois secteurs <sup>1</sup> au maximum, en adoptant les critères suivants:

- chaque donateur agira d'une manière ambitieuse en vue de réduire les coûts de transaction à charge des gouvernements partenaires et de rationaliser sa présence dans le secteur en fonction de son avantage comparatif, tel qu'il aura été reconnu par le gouvernement du pays partenaire et les autres donateurs.
  
- L'appréciation de ce qui constitue un secteur, qu'elle soit intuitive ou documentée, devrait s'opérer avec souplesse, au niveau du pays partenaire, et coïncider avec la définition établie par celui-ci, qui devrait avoir désigné ledit secteur comme prioritaire dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté ou son équivalent. En accord avec le gouvernement du pays partenaire, il y a lieu d'éviter dans toute la mesure du possible le morcellement des secteurs.

En plus de ces trois secteurs, les donateurs peuvent apporter un soutien budgétaire général, lorsque la situation le permet, un soutien à la société civile et des programmes de recherche et d'éducation, notamment des bourses d'études. Dans les secteurs qu'ils ont sélectionnés, les donateurs devraient intégrer les questions transversales.

L'avantage comparatif d'un donateur peut se déterminer, entre autres, d'après les critères suivants:

- la présence sur le terrain,
- la connaissance du pays, du secteur ou du domaine,
- la confiance des gouvernements partenaires et des autres donateurs,
- l'expertise technique et la spécialisation du donateur,
- le volume de l'aide, au niveau du pays ou du secteur,
- la capacité d'aborder des politiques ou des secteurs nouveaux ou tournés vers l'avenir,
- la capacité de réagir rapidement et/ou la prévisibilité à long terme,
- l'efficacité des méthodes de travail, des procédures et la qualité des ressources humaines,
- les résultats relativement meilleurs, sans que cela soit nécessairement un avantage absolu,

---

<sup>1</sup> Dans un nombre limité de cas, lorsque les donateurs sont confrontés à une réduction significative de la couverture des secteurs, ils peuvent relever ce plafond et s'engager dans plus de trois secteurs, en tenant pleinement compte des vues du pays partenaire, des questions négligées et qui revêtent une importance particulière, ainsi que d'un calendrier réaliste autorisant toute modification de leurs programmes par pays.

- le coût inférieur par rapport aux autres donateurs pour un niveau de qualité satisfaisant,
- l'acquisition d'une expérience et de capacités nouvelles en tant que donateur émergent.

L'avantage comparatif d'un donateur devrait être auto évalué, approuvé par le gouvernement partenaire et reconnu par les autres donateurs. L'UE encourage les pays partenaires à présenter un aperçu clair des avantages comparatifs des donateurs.

Les pays partenaires seront encouragés à désigner les zones destinées à recevoir davantage ou moins d'aide et à indiquer leurs préférences quant aux donateurs qu'ils souhaitent voir demeurer activement impliqués dans chaque secteur.

Les donateurs de l'UE travailleront en collaboration avec le pays partenaire afin d'établir dans quels secteurs il y a lieu de rester et de proposer des modalités de sortie des secteurs dont ils sont appelés à se retirer. Il convient que ce processus ne conduise pas à la création de secteurs "oubliés".

Les donateurs de l'UE viseront un engagement à long terme dans un secteur donné (d'une durée d'au moins 5 à 7 ans ou une période correspondant au minimum à une phase d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté).

### **Principe directeur 2 – Se redéployer dans d'autres activités au niveau national**

Tout processus de redéploiement devrait se fonder sur des négociations au niveau local et dépendra fortement de la situation propre au pays concerné. Il est recommandé que le centre de décision octroie aux bureaux et aux délégations présents sur le terrain un mandat suffisamment souple laissant de la marge pour négocier et permettre de s'adapter.

Les donateurs de l'UE qui opèrent ailleurs que dans les trois secteurs sur lesquels ils se concentrent devraient adopter une des solutions suivantes:

- demeurer financièrement engagés dans le secteur en question par le biais d'un accord de coopération/partenariat délégué,
- redéployer les ressources libérées en faveur du soutien budgétaire général - lorsque la situation le permet - tout en restant engagés dans la suite des activités menées dans le secteur en question à travers les structures, le dialogue et le renforcement des capacités entourant le soutien budgétaire général.
- sortir du secteur d'une manière responsable tout en employant les ressources libérées pour intensifier l'aide apportée dans les secteurs dans lesquels il resteront engagés.

La sortie responsable d'un secteur implique de suivre un processus bien planifié et géré, avec la pleine participation du pays partenaire, et de bien informer toutes les parties concernées du processus de changement/redéploiement.

### **Principe directeur 3 – Accords de donateur principal**

Dans chaque secteur prioritaire, les donateurs de l'UE encourageront et soutiendront la mise en place d'un accord de donateur principal, responsable de la coordination entre tous les donateurs dans le secteur, ce qui réduira les coûts de transaction tant pour les pays partenaires que pour les donateurs. Ce système pourrait varier selon les cas. On pourrait envisager, le cas échéant, des méthodes de partage de la charge, par exemple par le biais d'une équipe de donateurs de soutien. L'objectif essentiel est de s'assurer que le pays partenaire ait face à lui une organisation structurée des donateurs.

Le ou les donateurs principaux devraient se voir octroyer un mandat substantiel traitant des aspects particuliers du dialogue concernant la politique à mettre en œuvre dans le secteur concerné, et être tenus de consulter régulièrement les autres donateurs du secteur. Pour assurer la spécialisation et la continuité qui sont sources d'efficacité, il convient de limiter la rotation de la charge de donateur principal (elle pourrait, par exemple, être calquée sur les cycles nationaux de planification, s'il en existe).

### **Principe directeur 4 – Coopération/partenariat délégué**

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

La Commission déléguera la coopération aux autres donateurs conformément aux dispositions des règlements financiers et d'exécution du budget communautaire et du FED.

### **Principe directeur 5 – Assurer un soutien approprié des donateurs**

Lors de l'application de la concentration par secteurs, l'UE devrait s'assurer qu'au moins un donateur jouissant d'un avantage comparatif approprié et partageant des valeurs et des principes similaires est activement engagé dans chacun des secteurs qui sont considérés comme importants dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

Les donateurs de l'UE s'efforceront, avec la pleine participation et sous la maîtrise du pays partenaire, de limiter le nombre de donateurs actifs à un maximum de trois à cinq par secteur, en se fondant sur leurs avantages comparatifs. Les autres donateurs pourront toujours prendre part aux activités d'un secteur, par le biais d'un instrument de coopération déléguée.

### **Principe directeur 6 – Reproduire cette pratique au niveau régional**

Tout en adhérant aux principes généraux de l'efficacité de l'aide également sur le plan régional, les donateurs de l'UE appliqueront aussi les principes susmentionnés de division du travail au niveau d'un pays dans leur collaboration avec les organismes régionaux partenaires.

### **Principe directeur 7 – Désigner des pays prioritaires**

Les donateurs de l'UE décident de renforcer la focalisation géographique de leur aide afin d'éviter d'éparpiller leurs ressources de manière trop diffuse. Ils s'efforceront de désigner un nombre limité de pays prioritaires.

Ce processus sera alimenté par un dialogue au sein de l'UE, qui tiendra compte de l'engagement plus large des donateurs, et sera mené en consultation avec les pays partenaires et les autres donateurs. Les discussions devraient s'appuyer sur les éléments suivants:

- des informations transparentes sur les activités et les projets des donateurs de l'UE et, dans la mesure du possible, sur les activités et les projets des autres donateurs;
- les auto-évaluations effectuées par chaque donateur;
- un échange d'informations régulier à l'échelle de l'UE lorsque les États membres modifient leur liste de pays prioritaires, ainsi qu'un échange d'informations avec les pays partenaires et les autres donateurs afin d'éviter à un stade précoce que des pays se retrouvent oubliés par l'aide.

Dans les pays non prioritaires, les donateurs de l'UE peuvent apporter leur soutien notamment par le biais d'accords de coopération déléguée ou du redéploiement sur la base de stratégies de sortie responsables élaborées avec le pays partenaire. Les donateurs de l'UE échangeront des informations sur leurs bonnes pratiques.

Le Consensus européen reconnaît la valeur ajoutée qu'apporte la Communauté européenne par sa présence dans le monde entier.

### **Principe directeur 8 – Se pencher sur le sort des pays "oubliés"**

Résolus à éviter les déséquilibres, les donateurs de l'UE se pencheront sur le problème des pays "oubliés" ou négligés par les aides en analysant les besoins et les résultats, compte tenu de l'ensemble des flux de financement au titre de l'aide publique au développement et d'autres apports d'aide. La particularité de ces pays négligés appelle un redéploiement de ressources en leur faveur.

Les pays "oubliés" ou négligés sont souvent des États fragiles dont la stabilisation aurait des répercussions positives sur l'ensemble de la région. Il faudrait aborder cette problématique, notamment pour apporter une contribution à l'initiative de l'OCDE/CAD et aux initiatives entreprises par d'autres instances internationales.

Il convient d'accorder une attention appropriée et un financement adéquat à l'établissement de liens entre l'aide d'urgence et la réhabilitation, d'une part, et le développement à long terme, d'autre part.

### **Principe directeur 9 – Analyser et étendre les domaines de compétence**

Les donateurs de l'UE, compte tenu des vues des pays partenaires, approfondiront les auto-évaluations de leurs avantages comparatifs pour ce qui est des secteurs et des modalités, dans le but de définir ceux dans lesquels ils souhaitent s'étendre, ainsi que ceux dans lesquels ils pourraient vouloir réduire leurs propres activités.

La Commission développera plus avant son expertise et ses capacités dans les domaines où elle a un avantage comparatif, en s'attachant tout particulièrement à la mise en place des capacités et de l'expertise nécessaires au niveau du pays, dans le respect du processus de déconcentration et de l'appropriation par les pays partenaires.

### **Principe directeur 10 – Poursuivre les progrès sur d'autres aspects de la complémentarité**

Les donateurs de l'UE s'engagent à avancer sur les autres dimensions de la complémentarité: sur la complémentarité verticale, principalement dans le cadre des enceintes internationales compétentes et des travaux en cours sur la rationalisation de l'architecture de l'aide internationale, et en poursuivant l'analyse des modalités et des instruments, dans le cadre d'un partenariat spécifique et de la mise en œuvre de programmes communs/coordonnés.

## **Principe directeur 11– Approfondir les réformes**

Les donateurs de l'UE reconnaissent que, pour parvenir à une division du travail cohérente entre les différents donateurs, un engagement politique fort et un soutien approprié sont nécessaires, à la fois dans les centres de décision et sur le terrain, que la mise en œuvre doit être implantée au niveau local et qu'une étroite coordination entre le niveau des centres de décision et celui du terrain est indispensable. Les États membres peuvent envisager à cet égard la mise en place de structure décentralisées, afin de faciliter la complémentarité et de rendre plus aisée la coordination sur le terrain, les incitations institutionnelles à l'égard du personnel et le redéploiement des ressources financières et humaines.