



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 11 janvier 2011 (19.01)
(OR. en)**

18239/10

**DEVGEN 417
RELEX 1148
ACP 341
OCDE 9
COHAFA 118**

NOTE

du:	Secrétariat général du Conseil
aux:	délégations
n° doc. préc.:	15912/09 - 11081/10 - 17769/10
Objet:	Cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide - Texte consolidé

1. Lors de sa session du 17 novembre 2009, le Conseil "Affaires générales et relations extérieures" a adopté des conclusions sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide¹.
2. Lors de sa session du 14 juin 2010, le Conseil des affaires étrangères (ministres du développement) a adopté des conclusions sur la division du travail au niveau international en ajoutant ou en remplaçant un certain nombre d'éléments².
3. Lors de sa session du 9 décembre 2010, le Conseil des affaires étrangères (ministres du développement) a adopté des conclusions sur la responsabilité mutuelle et la transparence: quatrième chapitre du cadre opérationnel de l'UE sur l'efficacité de l'aide³.

¹ Doc. 15912/09.

² Doc. 11081/10.

³ Doc. 17769/10.

4. Le texte qui figure en annexe constitue la consolidation de ces éléments.

 5. Suite à l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2009, du traité sur l'Union européenne, l'expression "La Commission et les États membres de l'UE" a été remplacée par "L'UE et ses États membres".
-

Cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide**Texte consolidé****I. DIVISION DU TRAVAIL**

1. Le code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement énonce les principes directeurs et les mesures correspondantes et formule des orientations à l'intention des États membres et de la Commission; il devrait être mis en œuvre rapidement dans tous les pays partenaires de manière pragmatique, en tenant compte de la situation particulière des pays partenaires et en favorisant la maîtrise du processus par les pays partenaires. Les mesures ci-dessous renforcent les activités qui sont déjà mises en œuvre dans le cadre de l'initiative Fast Track relative à la division du travail. Il convient de prendre d'autres mesures afin d'atténuer les entraves au progrès qui ont été constatées dans le système de suivi de cette initiative et lors de missions sur le terrain. Il convient à cette fin d'améliorer le dialogue sur la division du travail, à la fois avec les pays partenaires et avec les autres donateurs, de clarifier les structures décisionnelles des donateurs, d'améliorer la communication entre donateurs au niveau central et national, et de réunir les informations nécessaires de manière plus systématique, notamment en apportant de nouvelles améliorations à l'actuel système de suivi de l'initiative Fast Track relative à la division du travail. Les États membres et la Commission feront appel aux mécanismes en place au niveau national de façon à ce que le pays partenaire ait la maîtrise du processus.

2. Il est essentiel d'améliorer la complémentarité et la coordination de l'UE pour réduire de manière significative la fragmentation de l'aide entre les pays et traiter le problème des "oubliés" de l'aide. Cet engagement émane également du code de conduite. Pour être efficaces, cette complémentarité et cette coordination devraient s'appuyer sur un échange d'informations et un dialogue sur l'action future ainsi que sur la concentration géographique et les priorités des pays, tout en reconnaissant que les décisions des États membres en la matière sont des décisions nationales souveraines. Cela améliorera également les processus nationaux de division du travail, domaine dans lequel l'UE devrait chercher à jouer un rôle de catalyseur avec les pays non membres de l'UE en laissant les pays partenaires jouer un rôle moteur et assurer la maîtrise de ce processus. Les accords concernant le donateur principal, la programmation conjointe et les accords de coopération déléguée jouent un rôle fondamental pour renforcer la coordination de l'UE et réduire la fragmentation.

Il convient que l'UE et ses États membres prennent les mesures suivantes:

A. Accélérer l'initiative Fast Track relative à la division du travail

3. Ils réaffirmeront leur engagement politique et le rôle qu'ils jouent en tant que donateurs principaux ou secondaires pour promouvoir la division du travail dans les pays bénéficiant de l'initiative Fast Track, comme indiqué dans la liste jointe pour information¹. La liste des pays bénéficiant de l'initiative Fast Track reste ouverte à d'autres pays et aux donateurs principaux et secondaires de l'UE. Les États membres qui ne se sont pas encore déclarés disposés à jouer un rôle de chef de file ou de soutien au stade actuel mais qui souhaiteraient le faire ultérieurement sont encouragés à le faire.
4. Avant la fin de 2009, ils complèteront le réseau de donateurs principaux ou secondaires de l'UE en faveur de la division du travail au niveau central et national dans les pays bénéficiant de l'initiative Fast Track afin de soutenir la prise de décision et le dialogue continu sur la division du travail entre le niveau central et les pays ainsi qu'au niveau central.
5. Ils décident que les donateurs principaux, avec l'assistance des donateurs secondaires, vont, au nom des donateurs de l'UE:
 - a) s'engager activement aux côtés du gouvernement du pays partenaire et des autres donateurs pour promouvoir la division du travail, veiller à ce que celle-ci figure au programme de la communauté de développement locale, et que des mesures soient prises pour accomplir de véritables progrès (dans les enceintes existantes le cas échéant);
 - b) aider le pays partenaire à prendre en main la définition des priorités nationales (dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté et dans un cadre de financement à moyen terme ou d'une stratégie et un budget de développement similaires) et les responsables du gouvernement partenaire à déterminer les priorités en ce qui concerne le rôle des donateurs et la participation des différents secteurs. Les pays partenaires seront encouragés à désigner les domaines destinés 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;

¹ Une liste des donateurs principaux et auxiliaires au mois de novembre 2009 est jointe pour information.

- c) s'employer avec les pays partenaires et tous les donateurs à réunir les informations nécessaires et entreprendre des travaux préparatoires à la division du travail, c'est-à-dire savoir "qui fait quoi", si possible sur la base des systèmes existant dans les pays partenaires en matière de gestion de l'aide;
- d) encourager les auto-évaluations visant à établir quels donateurs possèdent un avantage comparatif, et dans quels secteurs, et quelles sont les possibilités d'action en ce qui concerne les cycles de programmes des donateurs et les accords avec les donateurs principaux;
- e) organiser des réunions communes ou des missions conjointes sur le terrain, au niveau approprié, afin de combler les lacunes qui subsistent en matière d'information, de repérer les goulets d'étranglement et de faciliter la prise de décision et l'obtention d'un accord sur les prochaines étapes de la division du travail, avec le gouvernement partenaire, les représentants locaux de l'UE et les autres donateurs. Avant la fin de 2009, les donateurs principaux élaboreront conjointement un calendrier provisoire de ces événements, sur la base des éléments transmis par les pays partenaires, le cas échéant;
- f) élaborer, avant le 31 mars 2010, en s'appuyant sur les travaux existants et les actions complémentaires menées conformément aux mesures décrites ci-dessus, un plan d'action et un calendrier communs par pays bénéficiant de l'initiative Fast Track pour la mise en œuvre de la division du travail. Ce plan d'action doit être fondé sur le code de conduite et le guide pour la mise en œuvre de la division du travail, en tenant également compte des principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail sous la conduite des pays². Le plan d'action commun devrait être coordonné avec les pays partenaires et les autres donateurs en vue de son intégration dans les stratégies d'aide communes lorsqu'elles existent;
- g) favoriser un échange de vues sur une programmation pluriannuelle commune:
 - i) en facilitant la mise en œuvre du cadre commun pour les documents de stratégie par pays et de la programmation pluriannuelle commune de mars 2006³, y compris en prenant la tête des opérations pour formuler des recommandations concernant le processus décrit au point B.7 ci-dessous;

² Le document sur les bonnes pratiques soumis au groupe de travail du CAD/OCDE sur l'efficacité de l'aide fixe huit principes relatifs à l'exercice de la division du travail sous la conduite des pays et à la complémentarité.

Cf. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/21/43408412.pdf>.

³ Conclusions du Conseil sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide: fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide (doc. 8243/1/06 REV 1 du 7 avril 2006). Voir également le document 7068/06.

- ii) en cherchant à élaborer des stratégies d'aide conjointe dans tous les pays partenaires bénéficiant de l'initiative Fast Track;
- iii) en consultant les autres donateurs de l'UE au niveau des pays sur les documents de programmation pluriannuelle et pendant la phase d'identification afin de renforcer les synergies et de limiter les actions isolées;

tout en cherchant à limiter le recours aux fonds verticaux ou aux dispositifs ne relevant pas de la programmation pluriannuelle et en respectant les priorités arrêtées avec les gouvernements des pays partenaires. Les réorientations de priorités politiques devraient être réglées par une reprogrammation, ce qui éviterait la prolifération d'interventions ponctuelles.

6. Pour soutenir ce processus au niveau national, les réunions de l'UE seront organisées au départ à titre d'essai; à cette occasion, i) les donateurs principaux de l'UE rendront compte de l'état d'avancement de leurs travaux et ii) les étapes suivantes seront examinées pour un certain nombre de pays avec la participation des représentants locaux des délégations/ambassades/bureaux nationaux de l'UE. Les résultats de l'évaluation conjointe de l'initiative Fast Track relative à la division du travail constitueront une base possible pour la sélection des dossiers nationaux.

B. Mettre en œuvre la concentration par secteurs en procédant par redéploiement et programmation commune

7. Ils concrétiseront dans le cadre de leurs processus respectifs de programmation par pays les engagements pris dans le code de conduite à l'égard de la concentration par secteurs. Ils développeront, exploiteront et échangeront des informations relatives à des stratégies responsables de sortie par secteurs permettant d'accroître la concentration par secteurs⁴, sur la base d'un dialogue avec les gouvernements partenaires et les autres donateurs, ainsi que d'une analyse d'impact des éventuels déficits de financement.

⁴ Il sera tenu compte à cet égard des spécificités de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat géré par la Commission.

8. Ils accroîtront la participation à la programmation pluriannuelle commune sur la base des stratégies de développement des pays partenaires et utiliseront la programmation commune de l'UE comme un moyen pragmatique d'assurer une meilleure division du travail. À cet effet, ils recenseront, d'ici à juillet 2010, un nombre restreint de pays dans lesquels l'UE s'emploiera à mettre en œuvre la programmation commune avec comme objectif d'en assurer le bon fonctionnement pour 2014, en commençant par les pays bénéficiant de l'initiative Fast Track relative à la division du travail. La programmation commune s'effectuera en conformité avec le cadre commun de 2006 pour la rédaction des documents de stratégie par pays et la programmation pluriannuelle commune. Ce processus devrait être souple et ouvert, s'appuyer sur les analyses, processus et arrangements existants et englober le plus grand nombre possible de donateurs. Lorsque l'élaboration de stratégies communes, telles que les stratégies d'aide communes ou des processus similaires, est déjà en cours, la programmation commune de l'UE devrait compléter et renforcer ces processus existants et, si possible, en faire partie, afin d'éviter tout processus parallèle inutile.

C. Suivre systématiquement les progrès accomplis au niveau central et à l'échelon des pays

9. Sur la base de l'ensemble des données existantes, y compris les statistiques CAD/OCDE, relatives aux activités passées, actuelles et futures, du processus d'établissement de rapports prévu par la conférence de Monterrey (débutant au printemps 2010) et du suivi de l'initiative Fast Track relative à la division du travail, ils évalueront:
- a) les éléments attestant d'une concentration (accrue) par secteurs de la part de chaque donateur de l'UE, par l'inclusion de statistiques relatives aux flux passés, actuels et futurs d'aide programmable par pays;
 - b) les progrès accomplis en ce qui concerne les processus de division du travail, et notamment la programmation commune, au niveau des pays, y compris les enseignements tirés;
 - c) les activités entreprises en faveur de la division du travail par les donateurs principaux, au niveau central et à l'échelon national;
 - d) l'expérience acquise en matière de coopération déléguée;
 - e) la manière dont les donateurs de l'UE ont intégré la division du travail dans leurs processus de planification stratégique;
 - f) les éléments attestant d'une diminution des coûts de transaction résultant de la division du travail, par exemple grâce à un dialogue renforcé concernant l'action à mener, à la rationalisation des modalités de fourniture de l'aide et au renforcement de l'efficacité de l'aide, ainsi que de l'efficacité en termes de développement; et
 - g) le rôle des pays partenaires et la participation des donateurs n'appartenant pas à l'UE.

Le processus de suivi sera coordonné et les évaluations seront examinées sur le plan technique et au niveau du Conseil.

D. Coopérer en ce qui concerne les activités de formation en matière de division du travail

10. Ils assureront la formation et l'orientation du personnel, conjointement lorsque c'est possible, en vue de promouvoir la division du travail au niveau central et dans les pays partenaires⁵.

E. Division du travail au niveau international: réduire la fragmentation de l'aide et la prolifération des donateurs

11. Dans le cadre du questionnaire annuel de Monterrey et en puisant dans les données du CAD/OCDE, ils partageront et échangeront des informations sur la concentration géographique, les priorités nationales et les sorties des pays, y compris les processus en cours, en vue de dresser la carte des différentes possibilités permettant d'optimiser l'impact des donateurs de l'UE ou de faire en sorte que les éventuelles décisions nationales conjointes puissent être prises en toute connaissance de cause. La Commission diffusera toutes les réponses aux États membres. La Commission préparera avec les États membres et, le cas échéant avec l'aide des experts du CAD/OCDE, les questions pertinentes destinées à alimenter le questionnaire annuel.
12. Ils se réuniront chaque année au niveau des experts pour analyser et discuter les résultats de l'échange d'informations en vue notamment de réduire la fragmentation de l'aide entre les pays, ainsi que la prolifération des donateurs. Cet échange d'informations a pour objectif de veiller à ce que les décisions nationales souveraines soient prises en connaissance de cause, y compris en tenant compte des intentions des autres États membres et des possibilités d'impact de l'UE, entre autres. Ces décisions auront également pour objectif de s'attaquer ensemble à la question des pays "oubliés" et d'améliorer les situations où les pays partenaires sont en retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

⁵ Dans ce contexte, on pourrait tirer parti des initiatives/programmes existants tels que Train4Dev (réseau commun pour le renforcement des compétences des donateurs). Il s'agit d'une enceinte ouverte à tous les organismes donateurs et à toutes les organisations multilatérales comptant plus de vingt-cinq membres. Train4Dev tient une réunion annuelle, au cours de laquelle des sous-groupes travaillent sur les thèmes prioritaires, et organise des actions de formation communes et des cours de formation ouverts.

13. Cela pourrait par exemple consister à octroyer des moyens supplémentaires aux pays partenaires concernés ou à déléguer, à titre temporaire, la coopération à un autre État membre, ou à la Commission. Les États membres devraient s'efforcer de parvenir à une meilleure concentration géographique et de définir des priorités nationales claires, la Commission devant quant à elle jouer un rôle plus actif dans les pays "oubliés" en tirant parti de sa présence dans le monde entier.
14. Ils tiendront le Conseil au courant des résultats de cet exercice annuel.
15. Conformément à la déclaration de Paris et au programme d'action d'Accra, ils tiendront compte des grands principes ci-après au cours de ce processus:
 - a) veiller à ce que l'incidence sur les volumes globaux de l'aide soit neutre ou positive;
 - b) accorder une attention particulière aux États membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 et qui pourraient aborder la question de la division du travail au niveau international sous l'angle de l'entrée et non de la sortie;
 - c) communiquer immédiatement avec les partenaires concernés lorsque l'UE a une idée sur la façon de mettre en œuvre la division du travail au niveau international, afin d'alimenter les processus décisionnels des donateurs en intégrant les points de vue des partenaires.

II. UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

1. L'utilisation des systèmes nationaux est importante pour l'alignement. Le programme d'action d'Accra (PAA) prévoit que les donateurs recourent en premier lieu aux systèmes nationaux pour que la gestion de l'aide soit moins lourde pour les pays partenaires, harmonisent leurs approches au niveau national et s'alignent sur les politiques, procédures et systèmes nationaux. Les donateurs sont aussi invités à faire connaître sans délai leurs plans pour honorer leurs engagements. Le PAA affirme par ailleurs que la réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. Les avancées réalisées dans l'amélioration de la qualité des systèmes nationaux sont très variables selon les pays, et même lorsqu'il existe des systèmes nationaux de bonne qualité, il est fréquent que les donateurs ne les utilisent pas.

2. Le PAA donne à la notion de systèmes nationaux un sens large. Dans certains pays partenaires, il sera nécessaire de commencer par un alignement partiel sur les systèmes du pays considéré, conformément au PAA, tout en adoptant les mesures qui s'imposent pour les consolider et renforcer leur utilisation.
3. Le consensus européen pour le développement encourage également le recours, lorsque les circonstances le permettent, à l'aide budgétaire de manière à utiliser pleinement les systèmes nationaux. À l'heure actuelle, une part importante de l'aide au développement de l'UE passe par des projets. Il est donc essentiel de prendre en priorité des mesures permettant d'utiliser davantage les systèmes nationaux pour soutenir les projets, tout en s'employant à favoriser les approches fondées sur des programmes, comme le demandent la déclaration de Paris et le PAA.
4. Si les mesures ci-après ont trait à l'utilisation accrue des systèmes des pays partenaires, des approches analogues peuvent aussi être envisagées en ce qui concerne les organisations régionales ou multilatérales.

Il convient que l'UE et ses États membres prennent les mesures suivantes:

A. Utiliser en premier lieu les systèmes nationaux

5. L'UE et ses États membres passeront en revue régulièrement les différents programmes d'aides afin de favoriser une utilisation accrue des systèmes nationaux et d'honorer l'engagement pris dans le cadre de la déclaration de Paris de recourir davantage à des modalités d'acheminement de l'aide fondées sur des programmes.
6. Ils réaliseront pour juin 2010 des évaluations pour recenser les obstacles internes, liés à des questions juridiques, procédurales, politiques ou culturelles, à la formation du personnel, etc., y compris les éléments incitant à utiliser les systèmes des pays partenaires; il envisageront d'utiliser le dispositif d'autoévaluation et les bonnes pratiques en matière d'incitations pour les donateurs élaborés pour le compte du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide; et ils réaliseront une analyse des mesures à prendre et s'emploieront à lever les obstacles pour permettre aux donateurs de l'UE d'utiliser davantage les systèmes nationaux, le cas échéant, d'ici à la fin 2010.

7. Lorsque l'alignement sur les systèmes d'un pays n'est possible que partiellement, ils considéreront que toute aide nationale programmable en faveur d'institutions nationales doit au minimum être planifiée, budgétisée, approuvée par le parlement et faire l'objet d'un rapport final⁶.
8. Ils réexamineront la conception des instruments d'aide, qu'elles qu'en soient les modalités, afin que le recours aux systèmes nationaux constitue la première solution envisagée, tout en veillant à ce que l'aide au développement fasse l'objet d'un contrôle adéquat et à ce que les bénéficiaires en soient comptables. Parmi les mesures à prendre, on citera les suivantes:
 - a) insérer dans les documents internes concernant les projets et programmes une section précisant i) les cas dans lesquels les systèmes nationaux peuvent être utilisés et les modalités selon lesquelles ils seront utilisés et ii) les cas dans lesquels les systèmes nationaux ne peuvent pas être utilisés, les mesures mises en œuvre pour remédier à ce problème, ainsi que les raisons interdisant d'utiliser lesdits systèmes;
 - b) envisager comme première solution pour chaque phase de la planification, de la programmation et de l'exécution du projet le recours aux systèmes nationaux, et étudier les possibilités d'utiliser ces systèmes en totalité ou en partie; et
 - c) échanger avec le gouvernement du pays partenaire, les autres donateurs et les parties prenantes concernées des informations sur les efforts consentis pour utiliser davantage les systèmes nationaux.
9. La Commission et les États membres entameront début 2010 un dialogue axé sur une approche coordonnée en matière d'appui budgétaire.
10. Ils s'emploieront à faire mieux comprendre les avantages liés à l'utilisation des systèmes nationaux et les risques, en termes de développement, qu'il y a à ne pas les utiliser, par exemple en compilant les meilleures pratiques, en collectant les données et les informations et en réalisant des études de cas. Les travaux devraient être menés en étroite coordination avec le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide.

⁶ En d'autres termes, toute aide doit être intégrée dans la planification stratégique des organismes payeurs, être reprise dans les documents budgétaires, figurer parmi les recettes et les dépenses approuvées par le parlement et incluse dans les rapports ex post établis par le gouvernement.

11. Pour la fin de 2010, ils collecteront des exemples de bonnes pratiques concernant l'utilisation concrète des systèmes nationaux. Les expériences relatives à l'utilisation de ces systèmes à des fins de suivi et d'évaluation devraient être recueillies afin d'établir dans les enceintes compétentes des lignes directrices internationales.
12. Ils assureront la formation et l'orientation du personnel, conjointement lorsque c'est possible, en vue de promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux au niveau central et dans les pays partenaires.⁷
13. Ils soutiendront le renforcement des capacités des pays partenaires afin d'améliorer la qualité de leurs systèmes nationaux.

B. Effectuer des évaluations communes pour promouvoir l'utilisation des systèmes nationaux

14. L'UE et ses États membres aideront les pays partenaires à mettre en œuvre des programmes de travail pluriannuels communs en matière de diagnostic afin d'évaluer la gestion des finances publiques (GFP), en coordination avec les groupes de travail du CAD/OCDE sur la GFP et la passation des marchés.
15. Ils adopteront le cadre de mesure de la performance (CMP) du PEFA et en feront l'instrument privilégié de l'UE pour évaluer la qualité de la GFP, et ils encourageront les pays partenaires et les donateurs à l'utiliser et à le développer en conformité avec les orientations du secrétariat du PEFA.
16. Ils travailleront à l'harmonisation des évaluations:
 - a) en utilisant dans toute la mesure possible des outils communs, et en premier lieu le cadre du PEFA. En attendant que l'UE se dote d'une approche tout à fait harmonisée, tous les donateurs de l'UE peuvent utiliser les instruments de diagnostic de la Commission et des États membres;

⁷ Dans ce contexte, les initiatives/programmes existants, tels que Train4Dev pourraient être utilisés.

b) en travaillant ensemble à la mise au point et à l'harmonisation des méthodes d'évaluation des systèmes nationaux pour ce qui est de l'utilisation du soutien aux projets, sur la base du CMP du PEFA et des normes reconnues internationalement. À cette fin, la Commission est encouragée à étudier cette question dans le cadre du prochain réexamen de la réglementation financière applicable au budget général de la CE. La coordination avec les travaux en cours au niveau international au sein du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide devrait être assurée. Les approches des autres donateurs devraient aussi être prises en compte et des travaux supplémentaires pourraient être menés sous la forme d'évaluations, d'études et d'examens communs.

17. Ils mettront les évaluations réalisées par un donateur de l'UE à la disposition des autres donateurs de l'UE afin d'éviter les doubles emplois et de ne pas adresser de demandes inutiles aux pays partenaires. Par exemple, les évaluations réalisées par la Commission conformément à sa réglementation financière seraient mises à la disposition des États membres pour qu'ils les emploient pour arrêter leurs décisions, et vice versa, sous réserve de la mise en place des arrangements nécessaires et en tenant compte des exigences juridiques pertinentes et spécifiques des États membres.

C. Favoriser une large maîtrise du processus par les pays et la responsabilisation au niveau national

18. Ils soutiendront le rôle joué par les parlements dans le processus budgétaire des pays partenaires en renforçant leur capacité, en améliorant l'accessibilité et la transparence de la documentation budgétaire et en favorisant la participation des parlements à la discussion sur le financement du développement, y compris dans le cadre des dialogues existants avec les pays partenaires. Il s'agit notamment de permettre que l'aide financière fournie par les donateurs de l'UE fasse l'objet d'un contrôle démocratique dans le cadre des processus des pays partenaires.

19. Ils appuieront le rôle joué par les parlements, la société civile, les médias, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, et les agences de surveillance des marchés publics pour ce qui est de demander des comptes aux gouvernements pour leur gestion des dépenses publiques.

D. Suivre les progrès, tirer des enseignements et communiquer les résultats

20. Ils fourniront, dans le cadre du questionnaire annuel de Monterrey, certaines informations essentielles sur les progrès concernant l'utilisation des systèmes nationaux pour toutes les modalités d'aide et une analyse récapitulative des raisons pour lesquelles les systèmes nationaux ne sont pas utilisés, outre les informations communiquées dans l'étude sur le suivi de la déclaration de Paris. Les réponses seront examinées en 2010 au niveau technique et au sein du Conseil à la suite de la publication annuelle du rapport de suivi de Monterrey. Cela devrait se traduire par un dialogue de l'UE sur l'amélioration de l'utilisation des systèmes nationaux et la comparaison des pratiques à la suite des éléments présentés dans les présents principes directeurs.
21. Ils engageront un dialogue avec les pays partenaires et d'autres donateurs au niveau national et international dans les enceintes établies, notamment le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, afin de tenir compte des résultats et des progrès concernant l'utilisation des systèmes nationaux. Au niveau national, l'UE encouragera et soutiendra des évaluations et des débats annuels transparents, menés sous la conduite de partenaires, en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux. Ces débats devraient avoir lieu si possible dans le cadre des mécanismes consultatifs conjoints existants. Lorsque des enceintes destinées à renforcer la responsabilisation réciproque concernant l'utilisation des systèmes nationaux n'existent pas, la création de telles enceintes devrait être encouragée. Ce dialogue devrait viser à définir des bonnes pratiques chez les donateurs et des procédures gouvernementales normalisées pour l'utilisation des systèmes nationaux, y compris pour le soutien de projets. Il conviendrait d'associer à ce dialogue, lorsqu'il y a lieu, des acteurs concernés, tels que les parlements, les autorités locales, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les agences de surveillance des marchés publics et la société civile. Un soutien devrait être apporté aux mécanismes de responsabilisation réciproque au niveau national afin qu'ils puissent devenir une enceinte où les engagements en matière d'efficacité de l'aide, y compris l'utilisation des systèmes nationaux, sont examinés et où des actions locales sont approuvées.
22. Ils entameront ou poursuivront le dialogue avec leurs parlements respectifs et institutions de contrôle nationales sur l'utilisation des systèmes nationaux et sur ses conséquences et ses avantages.
23. Ils recenseront et formuleront des messages communs de communication sur les engagements en vue d'utiliser les systèmes nationaux et sur les enseignements tirés, partageront les expériences et communiqueront au grand public des informations sur des résultats individuels concernant l'utilisation des systèmes nationaux, provenant par exemple de l'étude sur la déclaration de Paris.

III. COOPÉRATION TECHNIQUE POUR UN DÉVELOPPEMENT ACCRU DES CAPACITÉS

1. Le programme d'action d'Accra (PAA) indique que faute de capacités - c'est-à-dire d'institutions, de systèmes et d'experts locaux solides - les pays en développement ne peuvent pleinement maîtriser, ni gérer les processus de développement. Les donateurs de l'UE s'efforceront donc d'harmoniser leurs approches concernant la coopération technique conformément au PAA et fourniront conjointement des ressources pour mobiliser des experts. L'harmonisation doit prendre en compte tous les aspects de la coopération technique. Les éléments clés de l'approche de l'UE sont la maîtrise du processus par les pays partenaires et la direction des opérations qu'ils assument, une approche fondée sur la demande lorsque la coopération technique n'est pas fournie par défaut, la priorité donnée aux résultats et l'accent mis sur le développement des capacités.
2. Le Conseil salue l'initiative actuellement prise par la Commission d'analyser l'expérience spécifique de plusieurs États membres en matière de transition, et attend avec intérêt des propositions précises à cet égard d'ici la fin de 2009. Le Conseil invite les États membres et la Commission à utiliser, lorsqu'il y a lieu, l'expérience acquise en matière de transition dans le domaine de la coopération technique, ainsi que dans le cadre de programmes plus larges de coopération au développement, pour soutenir le renforcement des capacités dans les pays partenaires.

Il convient que l'UE et ses États membres prennent les mesures suivantes:

A. Promouvoir l'alignement de la coopération technique, sa gestion par les pays et le recours à l'expertise locale et régionale

3. Ils aligneront la coopération technique sur les politiques et les plans des pays partenaires et ils utiliseront par priorité les systèmes des pays partenaire et collaboreront avec les institutions de ces pays. Conformément au PAA, une approche large des systèmes nationaux est appliquée, afin:
 - a) d'avoir recours aux structures de responsabilisation, circuits de financement, systèmes de mise en œuvre et systèmes habituels de suivi des résultats et d'établissement de rapports en la matière et de lier la coopération technique au plan et au budget ordinaires. Les donateurs s'efforceront d'harmoniser leurs exigences en matière de rapport et de responsabilisation et les aligneront sur les systèmes utilisés par les pays partenaires;

b) d'aider le partenaire à renforcer progressivement ses capacités afin d'établir des systèmes dirigés par les pays et de consolider les institutions en vue de gérer pleinement la coopération technique, dans les cas où il ne serait pas encore possible de recourir aux systèmes nationaux pour la coopération technique.

4. Ils encourageront la direction des opérations par les pays partenaires dans l'évaluation des besoins et dans la définition du type de coopération technique qui correspond le mieux à leurs besoins. S'ils y sont invités, ils aideront les partenaires à définir les besoins, les résultats escomptés et à élaborer le mandat pour la coopération technique, et ils entreprendront des préparatifs communs sous la direction du pays partenaire. Si le partenaire bénéficie d'une coopération technique en nature, les mécanismes de gestion et de responsabilisation devraient garantir la maîtrise du processus.
5. Ils assureront la transparence des coûts liés à la fourniture de la coopération technique (y compris les coûts de la fourniture de la coopération technique en nature) et suivront le principe du partage des coûts (y compris pour la fourniture des ressources des partenaires).
6. Ils adapteront les procédures et les règlements des donateurs pour permettre aux partenaires d'avoir recours aux ressources et aux experts locaux et régionaux lorsqu'ils sont jugés adéquats.
7. Ils étudieront les possibilités concernant des arrangements en matière de coopération triangulaire et le jumelage institutionnel, permettant d'associer les fournisseurs locaux et régionaux de coopération technique. Lorsque cela est nécessaire et possible, ils renforceront les capacités individuelles et institutionnelles pour assurer la coopération Sud-Sud, y compris au travers d'une coopération triangulaire.

B. Éviter les unités parallèles d'exécution de projet et les systèmes d'incitation parallèles gérés par les donateurs

8. Ils éviteront la création de nouvelles unités parallèles d'exécution⁸. Ils recenseront les unités parallèles d'exécution avec les partenaires, analyseront de manière critique leur raison d'être et établiront une feuille de route pour leur suppression ou leur intégration progressive dans les structures de responsabilisation habituelles tout en tenant compte de la capacité des partenaires locaux.

⁸ On aura recours à la définition/aux critères utilisés par l'OCDE/CAD pour les unités parallèles d'exécution.

9. Ils aborderont les questions liées aux incitations avec les partenaires dans le cadre du développement des capacités. Ils auront recours aux systèmes nationaux existants de rémunération et d'incitation de manière harmonisée ou, lorsque cela n'est pas possible, aideront à réformer les systèmes existants, en particulier en s'intéressant à la réforme du secteur civil, en vue de rendre l'intervention durable. Ils éviteront des systèmes de rémunération parallèles et les compléments de salaires octroyés par les donateurs ("topping up").

C. Adapter la fourniture de la coopération technique aux contextes de fragilité

10. Ils joueront un rôle proactif dans l'analyse et la conception des réponses en matière de coopération technique lorsque les partenaires ne peuvent pas prendre suffisamment la direction des opérations. La fourniture et la gestion de la coopération technique seront transitoires par nature et échelonnées dans le temps. La coopération technique sera fournie d'une manière qui incite le partenaire à maîtriser le processus de coopération technique.
11. Ils amélioreront la cohérence interne de la coopération technique fournie par différents services nationaux, par exemple, la sécurité, les affaires étrangères et le développement. Ce soutien devrait être coordonné et harmonisé avec celui apporté par d'autres donateurs.

D. Entreprendre le suivi et le contrôle

12. Ils contrôleront la mise en œuvre des engagements internationaux et de l'UE concernant la coopération technique et feront rapport en la matière de manière sélective conformément à l'approche de l'UE . Il conviendrait de tout mettre en œuvre pour assurer la participation des pays partenaires au contrôle. Il faudrait rendre compte des mesures chaque année dans le cadre du rapport de Monterrey, en plus du processus de suivi de la déclaration de Paris, et en évitant les doubles emplois inutiles.
13. Ils auront recours aux mécanismes existants de l'UE, y compris au niveau national, ainsi qu'à l'efficacité de l'aide et aux réseaux de développement des capacités pour faciliter la mise en œuvre de l'approche, ce qui peut également passer par l'élaboration de lignes directrices concernant les exemples de bonnes pratiques.
14. Ils participeront à un apprentissage global commun visant à améliorer la fourniture de la coopération technique, notamment à réduire les unités parallèles d'exécution, dans le cadre d'évaluations, d'études et d'initiatives communes de gestion des connaissances, par exemple des forums de discussion électroniques.

15. Ils encourageront activement la formation au sein des différents réseaux d'apprentissage sur le développement des capacités. Lorsqu'il y a lieu, cela se fera en partenariat avec les initiatives existantes prises par l'OCDE/CAD et des institutions multilatérales.⁹
16. Ils diffuseront largement l'approche de l'UE en vue de sensibiliser les parties prenantes et d'obtenir leur appui à la mise en œuvre des mesures de l'UE.
17. Ils encourageront l'établissement de liens avec les réseaux du CAD et de développement des capacités, en particulier ceux qui représentent les pays du Sud, tels que l'Alliance pour le renforcement des capacités¹⁰, afin de mettre en œuvre toutes les mesures susmentionnées, aussi en vue de faire dûment le point des progrès accomplis dans la perspective du forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en 2011.

IV. RESPONSABILITÉ ET TRANSPARENCE

1. La transparence et la responsabilité sont des conditions fondamentales de l'efficacité de l'aide. Dans le programme d'action d'Accra, les donateurs et les pays partenaires sont convenus de diffuser en temps utile des informations détaillées sur les flux d'aide actuels et futurs afin que les pays en développement puissent élaborer leur budget et tenir et vérifier leurs comptes de façon plus précise. Il est donc essentiel de prendre des mesures afin d'améliorer la diffusion d'informations sur l'aide dans les systèmes et les processus nationaux.

⁹ Il est fait référence aux initiatives, telles que celles prises par l'OCDE/CAD, LenCD, Train4Dev ainsi que d'autres institutions multilatérales. Sur Train4Dev, voir la note de bas de page n° 10. Le réseau d'apprentissage sur le développement des capacités (LenCD) est un réseau informel d'analystes et de praticiens visant à créer une communauté mondiale des pratiques liées au développement des capacités. Le réseau a contribué à une plus grande sensibilisation et à promouvoir l'adhésion au développement des capacités, en particulier dans le contexte du PAA.

¹⁰ L'Alliance pour le renforcement des capacités est un forum de partenariat animé par les pays du Sud au sein duquel les responsables politiques des pays partenaires examinent les priorités et les défis en matière de capacités, tels qu'ils sont exposés dans le PAA. L'Alliance pour le renforcement des capacités regroupe des décideurs de haut niveau des pays partenaires, des organismes donateurs et des organisations multilatérales clés œuvrant au renforcement des capacités.

Il convient que l'UE et ses États membres prennent les mesures suivantes¹¹:

A. Améliorer la transparence de l'aide

2. Ils publieront des informations sur le volume de l'aide et l'affectation de celle-ci en utilisant le modèle standard du système de notification des pays créanciers (SNPC), afin que les données puissent être comparées à l'échelle internationale. L'UE et ses États membres étudieront plus avant la possibilité d'utiliser TR-AID (aide transparente)¹² afin de faire en sorte que les informations soient facilement accessibles, partagées et, en fin de compte, publiées¹³:
 - a) au cours de la première phase, qui débutera en 2011, en vue du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se tiendra à Busan, sur une base volontaire, avec liberté de choix quant au format des données;
 - b) sur la base d'une évaluation de l'expérience qu'ils auront acquise lors de la première phase, qui sera réalisée d'ici fin 2012, l'UE et ses États membres décideront s'il convient de passer à un déploiement complet de TR-AID à l'échelle de l'UE.
3. Ils mettront à la disposition des États membres de l'UE, des pays partenaires et du secrétariat de l'OCDE/CAD, dans le respect des cycles de programmation nationaux des États membres, des informations indicatives sur les prévisions concernant les dépenses consacrées au développement au niveau national, sur une base annuelle, à partir de la fin 2011:

¹¹ Pour les États membres qui ne sont pas encore membres de l'OCDE/CAD, il sera tenu compte des mesures nécessaires pour permettre une telle communication, ainsi que la diffusion d'informations sur les prévisions relatives à l'affectation de l'aide. Lors de la communication et de la publication des informations sur le volume de leur aide et l'affectation de celle-ci, ces États membres s'efforceront de suivre les méthodes établies par l'OCDE/CAD.

¹² TR-AID est un système en ligne actuellement utilisé par la Commission qui rassemble des données provenant de plusieurs sources et fournit des informations complètes facilement accessibles afin de les rendre exploitables à des fins de communication ou dans le processus décisionnel.

¹³ Les modalités de fonctionnement de TR-AID, qui seront élaborées de concert par l'UE et les États membres participants, préciseront la nature des données qui doivent être mises à disposition, par exemple des données préliminaires et indicatives ou des données validées et définitives.

- a) en diffusant, sur la base, au minimum, de l'enquête du CAD sur la méthode de programmation des prévisions de dépenses des donateurs, les prévisions de dépenses globales en matière d'aide pour une période de trois ans au minimum et de cinq ans au maximum, si elles sont disponibles, mais en s'efforçant de respecter pleinement cette obligation;
 - b) en diffusant les prévisions d'affectation de l'aide par secteur pour une période de trois ans au minimum, pouvant aller jusqu'à cinq ans, si elles sont disponibles, mais en s'efforçant de respecter pleinement cette obligation;
 - c) en s'efforçant de fournir aux pays partenaires des données sur les prévisions concernant les projets approuvés, par exemple conformément au modèle proposé par le SNPC/CAD ou l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI).
4. Ils mettront à la disposition des pays partenaires des informations désagrégées sur tous les flux d'aide pertinents, afin qu'ils puissent les faire figurer dans leurs documents budgétaires nationaux et favoriser ainsi la transparence à l'égard des parlements, de la société civile et des citoyens.
 5. Ils œuvreront en faveur d'un renforcement des moyens permettant à l'OCDE/CAD de produire de manière régulière et en temps utile des statistiques et des analyses concernant les flux d'aide planétaires dans un format ouvert, accessible au public.
 6. Ils encourageront, au moyen d'initiatives internationales en faveur de la transparence de l'aide, y compris l'IATI, une coopération accrue avec l'OCDE/CAD, en s'efforçant de parvenir à un consensus sur une norme internationale commune.
 7. Ils inviteront la Commission à faire du rapport annuel de l'UE sur le financement du développement un modèle de transparence et de responsabilité en utilisant le questionnaire Monterrey pour suivre les progrès au niveau central et national.
 8. Ils favoriseront, de manière prioritaire, une transparence accrue au sein des institutions multilatérales de développement, y compris le système des Nations unies et les banques de développement, ainsi que chez les autres partenaires que nous finançons.

B. Renforcer la responsabilité mutuelle et nationale

L'UE et ses États membres, en laissant aux pays partenaires la maîtrise et la direction du processus, et en incluant si possible tous les donateurs, prendront les mesures suivantes:

À l'échelon national:

9. Ils œuvreront en faveur de la mise en place d'un cadre commun pour le suivi des engagements communs respectifs des donateurs et des pays partenaires en ce qui concerne l'efficacité de l'aide, en s'appuyant sur les systèmes et processus existants, tels que le modèle et les enseignements découlant de l'étude sur le suivi de la déclaration de Paris et de l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière et le modèle prévu dans ce cadre¹⁴, dans la mesure du possible¹⁵:
 - a) La délégation de l'UE organisera une réunion visant à choisir le donateur qui entamera les discussions sur la responsabilité mutuelle; des synergies seront recherchées avec les facilitateurs de l'initiative de financement accéléré.
 - b) Les délégations de l'UE recenseront, avec les États membres, les cadres d'évaluation des performances mis en place dans les pays partenaires. Là où il n'en existe pas encore, l'UE soutiendra leur création rapide sous la direction du pays partenaire, en tenant compte des priorités et des objectifs de ce dernier, et, là où il en existe, l'UE s'emploiera à les renforcer si nécessaire, afin de pouvoir examiner régulièrement les performances des donateurs et des pays partenaires en ce qui concerne les engagements en matière d'efficacité de l'aide au niveau national. Les États membres encourageront les pays partenaires à prendre des initiatives durant ce processus.

¹⁴ Lancée en 2005, l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière a mis au point le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (GFP), un outil d'évaluation fondé sur des indicateurs. Les rapports de l'Initiative, qui portent sur plus de 60 pays, offrent des comptes rendus détaillés de la performance des systèmes de GFP sous divers aspects.

¹⁵ Pour les pays candidats et les candidats potentiels, le rapport annuel sur l'instrument d'aide de pré-adhésion et les comités mixtes de suivi constituent la base sur laquelle s'appuiera le cadre d'évaluation des performances. Ces outils peuvent être adaptés afin de fournir de façon plus systématique des informations pertinentes telles que des analyses financières et des données sur les engagements pris en matière d'efficacité de l'aide.

- c) Pour garantir la pertinence, l'efficacité et le bon fonctionnement du cadre commun d'évaluation des performances, celui-ci devrait être établi sur la base des grands principes suivants:
- éviter les doubles emplois: le cadre commun d'évaluation des performances devrait prendre place parmi les mécanismes consultatifs communs, s'il en existe déjà, et peut être développé progressivement en fonction de la situation locale et des moyens disponibles;
 - exhaustivité: il devrait englober si possible tous les donateurs, quelles que soient les modalités de l'aide utilisées, ainsi que les autorités budgétaires nationales;
 - réciprocité: il devrait couvrir les engagements des donateurs et des pays partenaires;
 - comparabilité: il devrait suivre les performances des donateurs pris individuellement selon des modalités comparables;
 - régularité: les évaluations devraient être menées régulièrement, conformément aux systèmes et au calendrier du pays partenaire;
 - rapports volontaires: les donateurs et les gouvernements devraient s'engager à fournir régulièrement et en fonction de critères définis au niveau local des données relatives aux opérations menées dans le pays.
- d) Ces cadres d'évaluation des performances devraient être évalués par les délégations de l'UE et les États membres à temps pour qu'il soit possible partager les premiers résultats des performances communes à l'échelon national d'ici novembre 2011 et de procéder aux adaptations nécessaires avec le pays partenaire, en tenant compte des travaux en cours de l'OCDE/CAD.
- e) La mise en œuvre de ces engagements communs enrichira le dialogue actuel entre les donateurs et les pays partenaires au niveau du projet, du secteur et du pays. L'UE recourra également au dialogue pour encourager le débat public afin que les donateurs et les gouvernements soient appelés à rendre compte de leur action.

10. Ils appuieront le rôle joué par les organisations de la société civile, dont les associations féminines, ainsi que par les médias, les gouvernements locaux, les parlements et les institutions nationales de contrôle des finances publiques afin qu'ils exigent des gouvernements nationaux et des donateurs qu'ils rendent des comptes, et soutiendront le développement des moyens nécessaires. L'UE et ses États membres soutiendront la mise en place de structures rassemblant davantage d'acteurs afin de renforcer la participation des pays partenaires, y compris les autorités locales, les parlements, la société civile et le secteur privé.
11. Ils étudieront la possibilité d'élaborer, en 2011, des propositions concernant de nouvelles actions visant à renforcer la responsabilité nationale, qui est essentielle pour garantir une gouvernance effective, conduit à une responsabilité mutuelle renforcée et, en définitive, constitue la meilleure garantie d'une utilisation efficace des ressources consacrées au développement. Ces propositions reposeront sur un relevé et une analyse des bonnes pratiques dans le domaine de la responsabilité nationale et tiendront compte des travaux en cours du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et du GOVNET¹⁶ au sein de l'OCDE/CAS.
12. Si l'UE et/ou ses États membres sont déjà engagés ou choisissent de s'engager dans des processus séparés de responsabilité mutuelle au niveau national pour garantir l'obtention de résultats rapides et visibles tandis que des négociations plus générales sont en cours, l'UE et/ou ses États membres veilleront à ce que ces processus favorisent un accord global sur la responsabilité mutuelle et jettent les bases de celui-ci.

¹⁶ Le réseau sur la gouvernance du CAD (GOVNET) vise à améliorer l'efficacité de l'aide fournie par les donateurs en faveur de la gouvernance démocratique dans les pays en développement. Il offre aux membres du CAD et aux pays partenaires un lieu de rencontre pour recenser les bonnes pratiques et mettre au point des outils stratégiques et analytiques.

Au niveau international:

L'UE et ses États membres:

13. Coordonneront leurs positions dans les discussions qui auront lieu sur la responsabilité mutuelle internationale dans différentes enceintes, dont le Forum pour la coopération en matière de développement des Nations Unies, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et le CAD, en soutenant notamment les travaux menés dans le domaine de la responsabilité mutuelle par le Forum pour la coopération en matière de développement.
14. Intégreront les conclusions des cadres nationaux de responsabilité mutuelle des pays partenaires concernés dans les examens collégiaux des donateurs organisés par le CAD.

Liste des pays partenaires bénéficiant de l'initiative Fast Track et des donateurs principaux et secondaires

Pays de l'UE donateur	Donateur principal dans le(s) pays suivant(s):	Donateur secondaire dans le(s) pays suivant(s):
BE	Burundi	-
CZ	-	Mongolie, Moldavie
DE	Burkina Faso, Cambodge, Ghana, Sierra Leone (conjointement avec IE), Zambie	Cameroun, Mozambique, Tanzanie, Ouganda
DK	Bénin, Bolivie (conjointement avec ES), Kenya	Bangladesh, Burkina Faso, Cambodge, Ghana, Mozambique, Nicaragua, Tanzanie
FR	Cameroun, République centrafricaine, Madagascar, Mali (conjointement avec NL)	Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Sénégal, Viêt Nam
IE	Sierra Leone (conjointement avec DE)	Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Viêt Nam
IT	Albanie	Bolivie, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Sénégal
LU	-	Nicaragua, Burkina Faso
NL	Bangladesh (conjointement avec CE), Mali (conjointement avec FR), Mozambique	Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Mozambique, Nicaragua, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie
ES	Bolivie (conjointement avec DK), Haïti	-
PT	-	Mozambique
SE	Serbie, Ukraine	Bangladesh
SI	ARYM	-
UK	République kirghize, Rwanda	Éthiopie, Kenya, Moldavie, Sierra Leone
EC	Bangladesh (conjointement avec NL), Éthiopie, Nicaragua, Tanzanie, Viêt Nam	Bénin, Bolivie, Burundi, Cambodge, République centrafricaine, Ghana, Haïti, Laos, Malawi, Mali, Mozambique, Zambie