



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 2.3.2006
COM(2006) 88 final

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

RENFORCER L'IMPACT EUROPÉEN :

**UN CADRE COMMUN POUR L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS DE
STRATÉGIE PAR PAYS ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
COMMUNE**

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

RENFORCER L'IMPACT EUROPÉEN : UN CADRE COMMUN POUR L'ÉLABORATION DES DOCUMENTS DE STRATÉGIE PAR PAYS ET LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE COMMUNE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Préambule | 4 |
| 1.1. | Le cadre commun et la programmation pluriannuelle commune: des éléments de la contribution de l'Union européenne..... | 4 |
| 1.2. | Le contexte du cadre pour les documents de stratégie par pays et de la programmation pluriannuelle commune | 4 |
| 1.3. | Remarques préliminaires..... | 6 |
| 2. | Un cadre révisé au service d'une programmation renforcée..... | 7 |
| 2.1 | Les principes à suivre pour une programmation efficiente..... | 7 |
| 2.2 | Les neuf composantes essentielles pour les documents de stratégie par pays | 8 |
| 2.3. | La procédure d'élaboration d'un document de stratégie par pays dans la perspective d'une programmation pluriannuelle commune | 10 |
| 2.3.1. | Les principes de base | 10 |
| 2.3.2. | Les différentes étapes de la programmation pluriannuelle commune..... | 11 |
| | <i>Première étape : Une analyse commune</i> | <i>11</i> |
| | <i>Seconde étape : Au-delà d'une analyse commune, une réponse stratégique commune</i> | <i>11</i> |
| | ANNEX: Common format for country strategy papers (CPSs)..... | 12 |
| | PART 1: COUNTRY STRATEGY PAPER..... | 12 |
| | CHAPTER 1: FRAMEWORK FOR RELATIONS BETWEEN THE DONOR AND THE PARTNER COUNTRY..... | 12 |
| 1.1. | General objectives of the donor's external policy | 12 |
| 1.2. | Strategic objectives for cooperation with the partner country | 12 |
| 1.3. | Main bilateral agreements..... | 12 |
| | CHAPTER 2: COUNTRY DIAGNOSIS | 12 |
| 2.1. | Analysis of the political, economic, social and environmental situation in the partner country | 12 |

| | |
|--|-----------|
| 2.1.1 Political situation..... | 12 |
| 2.1.2 Economic and social situation..... | 14 |
| 2.1.3 Social situation, including decent work and employment..... | 16 |
| 2.1.4 The country in the international context | 16 |
| 2.1.5 Environmental situation | 17 |
| 2.2. Development strategy of the partner country..... | 17 |
| 2.3. Analysis of the viability of current policies and the medium-term challenges | 18 |
| CHAPTER 3: OVERVIEW OF COOPERATION AND POLITICAL DIALOGUE, COMPLEMENTARITY AND CONSISTENCY | 18 |
| 3.1 Overview of the donor’s past and present cooperation (lessons learned) | 18 |
| 3.2 Information on the programmes of other donors (complementarity)..... | 19 |
| 3.3 Description of the political dialogue between the donor and the partner country | 19 |
| 3.4 Description of the state of the partnership with the partner country and progress towards harmonisation..... | 19 |
| 3.5 Analysis of consistency with the donor’s other policies | 19 |
| CHAPTER 4: THE DONOR’S RESPONSE STRATEGY | 20 |
| PART 2: WORK PROGRAMME | 21 |
| ANNEXES..... | 21 |
| 1. Summary table for the country | 21 |
| 2. Country environmental profile | 21 |
| 3. Prospective financial matrix of donors..... | 22 |
| 4. Country migration profile (where necessary)..... | 22 |
| 5. Description of the CSP drafting process, stressing the involvement of non-state actors and local authorities | 22 |
| 6. Harmonisation road map (where there is one) | 22 |

1. PRÉAMBULE

Renforcer l'efficacité de l'aide est un objectif essentiel de l'agenda de l'Union européenne (UE). La dynamique internationale née de la Conférence internationale de Monterrey (18-22 mars 2002) a trouvé son aboutissement avec l'adoption de la déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide (2 mars 2005). Dans ce contexte, l'Union européenne n'a cessé de souligner, d'une part, la nécessité absolue de progresser collectivement en termes d'efficacité et d'impact et, d'autre part, son devoir d'impulsion à cet égard.

Dans ce cadre, la prise en compte de tous les objectifs de politique extérieure et des autres instruments de l'UE est essentielle pour assurer la cohérence et renforcer l'efficacité de l'aide. La politique de développement est, en effet, l'un des volets qui contribue à atteindre les objectifs des politiques extérieures de l'UE, au côté d'autres instruments tels que les politiques de défense et de sécurité, les politiques commerciales, environnementales ou autre.

1.1. Le cadre commun et la programmation pluriannuelle commune: des éléments de la contribution de l'Union européenne

L'UE a présenté, à l'occasion du Forum de haut niveau de Paris de février/mars 2005, un plan de travail qui regroupe des engagements concrets pour une mise en œuvre rapide et collective des principes de la déclaration de Paris. Un des piliers de cette contribution volontaire est l'engagement de mettre progressivement en place une programmation pluriannuelle commune à travers la révision du cadre pour les documents de stratégie par pays (DSP) de 2000. Elle constitue l'une des composantes du plan d'action de l'UE pour l'efficacité de l'aide.

Les Conseils CAGRE de novembre 2004, puis d'avril et de novembre 2005, ont respectivement développé le principe, la nature et le calendrier d'un tel processus.

Avant de jeter les bases de cette programmation pluriannuelle commune, il était essentiel de compléter les informations disponibles afin de bien comprendre les différents systèmes de programmation des États membres (et des autres donateurs), de se nourrir des bonnes pratiques existantes (reconnues par l'OCDE) et d'intégrer pleinement la réalité d'une telle démarche sur le terrain.

À cet effet, trois études de fond ont été entreprises en 2005 en Ouganda, en Tanzanie et en Zambie. Des leçons ont aussi été tirées de l'expérience acquise et des bilans effectués dans le cadre du programme d'harmonisation réalisé par l'UE dans quatre pays pilotes : le Vietnam, le Nicaragua, le Maroc et le Mozambique.

Les trois études, dont les résultats ont pu être analysés avec la participation avec les États membres, ont constitué une base d'analyse supplémentaire solide pour la révision du cadre pour les DSP, objet du présent document.

1.2. Le contexte du cadre pour les documents de stratégie par pays et de la programmation pluriannuelle commune

Le cadre de programmation pour les DSP communautaires (communément appelé le «cadre pour les DSP») a été adopté en 2000, dans le contexte de la réforme RELEX, en tant qu'instrument de la programmation pluriannuelle. En effet, il devait servir de base pour

orienter la structure de tous les DSP communautaires et être une source d'information pour l'élaboration des documents stratégiques des États membres¹. Son objectif était d'améliorer la cohérence et la qualité de la programmation de l'aide extérieure, de rendre celle-ci plus prévisible et efficace et de favoriser une plus grande complémentarité avec les États membres dans le domaine de la coopération au développement en vertu des articles 177 à 181 du traité CE.

Ce cadre a été appliqué sans délai par la Commission dans la programmation des DSP/DSR de 1^{re} génération (2002-2006) et des revues à mi-parcours (2004) pour tous les pays en développement bénéficiant du Fonds européen de développement et des programmes ALA, MEDA, TACIS et CARDS.

Des rapports sur les progrès de la mise en œuvre du cadre pour les DSP, établis par la Commission à la demande du Conseil en 2001, 2002 et 2005, ont permis à l'UE de constater que l'utilisation rigoureuse des DSP/DSR était un moyen efficace et adéquat pour améliorer le niveau de qualité de ses processus de programmation.

En l'occurrence, le Conseil a conclu, en 2003², que le cadre pour les DSP avait effectivement contribué de manière significative à l'objectif de la programmation pluriannuelle et au renforcement de l'efficacité et de la qualité de l'aide extérieure de l'UE. Il note que l'exercice a amélioré la coordination et la complémentarité entre l'aide communautaire et bilatérale, spécialement avec celle des États membres³, qui ont largement été impliqués sur le terrain. Dans la plupart des cas, les autorités des pays partenaires ont été étroitement associées au processus de programmation, ce qui a accru le sentiment d'appropriation et la cohérence entre la stratégie de la Commission et le processus de développement national.

Les revues à mi-parcours de 2004 ont permis de renforcer davantage la qualité et l'efficacité des DSP, notamment par l'amélioration de la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques externes et internes de la CE/UE ou par le renforcement de l'approche fondée sur les résultats, grâce à l'intégration plus rigoureuse d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les accomplissements des pays partenaires, notamment en ce qui concerne l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le cadre pour les DSP doit être considéré comme un processus continu, qui doit être constamment amélioré et adapté pour suivre l'évolution de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, il est apparu de plus en plus clairement qu'un exercice de programmation coordonné et élaboré en commun au niveau européen pouvait contribuer de façon encore plus significative à l'efficacité de l'aide et à l'objectif de réalisation des OMD.

En effet, en 2004, le groupe ad hoc sur l'harmonisation, chargé de proposer une contribution de l'UE au renforcement de la coordination, de l'harmonisation et de l'alignement, a souligné qu'une programmation pluriannuelle commune doit pouvoir faciliter la coordination des politiques, faire avancer l'harmonisation des procédures et offrir des possibilités de prise de décision concernant la complémentarité. Elle doit permettre un alignement progressif des donateurs sur les cycles de programmation multi annuels du pays partenaire (stratégies de

¹ Conclusions du Conseil du 10 novembre 2000 sur le cadre harmonisé pour les documents de stratégie par pays, point III, SEC(2000)/1049.

² Conclusions du Conseil adoptées au CAGRE du 18 mars 2003, doc 6941/03

³ Conformément aux lignes directrices pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre la CE et les États membres, adoptées par le Conseil en janvier 2001

réduction de la pauvreté et processus budgétaires) et accroître les possibilités de synchroniser les processus de programmation des États membres et de la Commission en favorisant, à terme, une réduction substantielle des coûts de transaction.

C'est dans les conclusions du Conseil de novembre 2004 que la programmation pluriannuelle commune a trouvé son essor au niveau européen, la Commission ayant été expressément invitée à réviser le cadre pour les DSP de 2000 en y intégrant la possibilité d'une telle programmation.

Le principe de programmation commune a été réaffirmé et renforcé dans le cadre du nouveau « consensus européen pour le développement », la nouvelle déclaration de politique de développement de l'UE de décembre 2005.

1.3. Remarques préliminaires

Conformément aux conclusions du Conseil de novembre 2004, « *le cadre pour les DSP révisé devra constituer l'un des instruments de mise en œuvre de la programmation pluriannuelle pour toute l'aide fournie par les États membres et la Commission. [...] [II] devra fournir, [en outre], des orientations pour mettre en œuvre la programmation pluriannuelle commune au niveau du pays* »⁴.

L'adoption par toute l'UE des neuf composantes essentielles pour les DSP qui sont précisées à la section 2.2. et qui guident le format commun proposé en annexe constitue la première étape clef vers un renforcement de l'efficacité de l'aide extérieure. Elle représente un point d'appui fondamental pour une démarche d'harmonisation et de coordination de cette aide.

La programmation pluriannuelle commune, elle, est un processus flexible qui doit pouvoir être mis en place au rythme de l'évolution de la situation spécifique dans le pays partenaire. Sa forme et sa structure seront variables d'un pays à l'autre. Elle est présentée à la section 2.3.

⁴ Rapport du Groupe ad hoc sur l'harmonisation – Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE, 14670/04, 15 novembre 2004, p. 37.

2. UN CADRE RÉVISÉ AU SERVICE D'UNE PROGRAMMATION RENFORCÉE

Le présent document constitue la mise à jour du cadre pour les DSP de 2000 qui définit les éléments de base à y inclure et les étapes à suivre dans leur formulation.

Ce cadre révisé est divisé en trois sections :

- La première (section 2.1) rappelle les principes qui doivent guider l'exercice de programmation.
- La seconde (section 2.2) résume les neuf composantes essentielles pour les futurs DSP. Une proposition de format commun est annexée au présent document.
- La troisième (section 2.3) esquisse les étapes principales de la procédure à suivre pour la formulation des futurs DSP et les modalités à envisager dans une perspective de programmation pluriannuelle commune.

2.1. Les principes d'une programmation efficiente

Certains principes doivent guider et sous-tendre la programmation. Élaborés et affinés ces dernières années au niveau européen, une grande partie d'entre eux figurent aussi comme engagements de partenariat dans la déclaration de Paris (l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle). Ils orientent la structure des DSP et de ses composantes essentielles telles qu'elles sont décrites dans la section suivante :

- Le **cadre du partenariat**. Les stratégies doivent s'appuyer sur les accords de coopération et de partenariat et être en conformité avec les stratégies régionales.
- Le respect des **objectifs du consensus européen**. La politique de développement aura pour principaux objectifs l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment la réalisation des OMD, ainsi que la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme. Ces objectifs seront poursuivis dans tous les pays en développement et appliqués à la composante « aide au développement » de toutes les stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers.
- La **cohérence**. La stratégie et les documents de programmation doivent être exhaustifs et prendre en considération les objectifs de la politique de développement et des autres politiques qui définissent les relations avec le pays partenaire.
- La **différentiation** est une nécessité compte tenu de la diversité des partenaires et des défis. Elle s'applique autant à la politique générale qu'aux programmes de coopération.
- Des **questions transversales** doivent être prises en considération conformément au consensus européen (démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme, droits de l'enfant et des peuples indigènes ; égalité des sexes; environnement durable ; VIH/sida).
- L'efficacité de l'aide comporte aussi d'autres éléments importants comme la **division du travail, la complémentarité et l'harmonisation**. Tous les efforts doivent converger vers

une maximisation du partage de l'information avec tous les acteurs concernés et vers une complémentarité avec les interventions des États membres et les activités des autres donateurs et des agences multilatérales. La coordination doit avoir lieu en priorité dans le pays partenaire concerné.

- Le recours à *l'appui budgétaire* général et/ou sectoriel comme modalité de mise en œuvre, lorsque c'est possible, demeure le principe clef pour l'augmentation de l'efficacité de l'aide et doit être renforcé.
- La *concentration* (en préservant la flexibilité) implique la sélection, dans le cadre du processus de programmation de l'aide communautaire, d'un nombre limité de domaines.
- *L'appropriation par le pays partenaire et l'alignement*. L'agenda du pays partenaire sera au cœur de la préparation de la stratégie et de la programmation, sur lequel elles s'aligneront progressivement.
- Une *approche fondée sur les résultats*. La programmation, la mise en œuvre et le processus d'évaluation doivent inclure systématiquement des indicateurs clefs de résultats définis pour mesurer, à terme, l'impact de l'aide.
- La *participation de la société civile et des autres acteurs* : le partenariat doit être étendu aux acteurs non étatiques, au secteur privé, qui devraient être associés au dialogue sur les politiques, à l'élaboration de la stratégie de coopération et à la mise en œuvre des programmes. L'implication d'autres acteurs de développement, en particulier les autorités locales et le parlement, doit être assurée.
- Les *leçons du passé* et le *principe de revue*. Les leçons apprises de l'expérience passée du pays partenaire, des représentations du donateur sur le terrain et des services du siège du donateur et les résultats des évaluations externes et internes pertinentes doivent être systématiquement pris en considération et influencer les choix opérés dans l'exercice de programmation. Par ailleurs, les DSP ne sont des outils efficaces que si leur performance est régulièrement évaluée et la stratégie réorientée en fonction des résultats.

2.2. Les neuf composantes essentielles pour les documents de stratégie par pays

Le nouveau cadre pour les DSP propose de maintenir dans son ensemble l'approche logique déjà développée dans celui de 2000, qui a prouvé son efficacité. Il est mis à jour au regard des nouvelles pratiques apparues sur la scène internationale et des nouveaux engagements de l'UE qui ont été développés dans la section précédente. Il met en place les éléments indispensables pour pouvoir envisager une programmation pluriannuelle commune pays par pays.

Un format détaillé pour les DSP est proposé en annexe. Il inclut les composantes essentielles suivantes, qui assurent, comme en atteste l'expérience, une programmation de qualité⁵ :

- (1) Le cadre des relations entre le donateur et le pays partenaire

⁵ L'intitulé de chaque titre sera adapté en fonction de l'auteur du DSP et du pays partenaire. En d'autres termes, le mot « donateur » sera remplacé par le nom de l'auteur et « pays partenaire » par le nom du pays partenaire.

- (2) Une analyse de la situation politique (intérieure et extérieure), économique et commerciale, sociale et environnementale du pays partenaire
- (3) L'agenda du pays partenaire, y compris la stratégie de développement
- (4) Sur la base de l'analyse de la situation du pays et de son agenda, une analyse de la viabilité des politiques actuelles et des défis à relever à moyen terme
- (5) Une vue d'ensemble de la coopération passée et présente du donateur (enseignements et expériences) en tenant compte de tous les instruments de l'aide extérieure, de la complémentarité avec les programmes des autres donateurs et de la cohérence avec ses autres instruments de l'aide extérieure et des politiques
- (6) Une description de l'état du partenariat avec le pays partenaire, y compris le dialogue politique, et les progrès du processus d'harmonisation
- (7) La stratégie de coopération du donateur, ses objectifs spécifiques, sa cohérence avec les autres instruments de l'aide extérieure et les politiques, sa complémentarité avec les autres donateurs
- (8) Sur la base des éléments ci-dessus, un programme de travail ou un programme indicatif national (PIN) définissant des objectifs mesurables à l'aide d'indicateurs de performance, la contribution spécifique du donateur et la nature et la portée des mécanismes de soutien les plus appropriés
- (9) Des annexes : un tableau synoptique du pays, un résumé du profil environnemental, une matrice financière prospective des donateurs, un profil migratoire (s'il y a lieu), y compris l'aspect protection internationale, , une description de la consultation des acteurs non étatiques et, si elle existe, la feuille de route concernant l'harmonisation.

La Commission entend élaborer ses DSP sur la base de ces neuf composantes essentielles et du format proposé en annexe qui les développe. Elle le fera de manière progressive : immédiatement pour les pays ACP, plus tard (revue à mi-parcours) pour les régions d'Asie et d'Amérique latine et les pays couverts par la politique européenne de voisinage et la Russie, où le processus d'élaboration des DSP (et DSR) de 2^e génération s'est basé sur l'ancien format et est quasi finalisé.

La Commission constate que la plupart de ces composantes se retrouvent déjà dans les documents de stratégie élaborés par les États membres sur le plan bilatéral. Elle estime donc que le nouveau cadre pour les DSP, qui comprend ces composantes essentielles, pourrait également être utilisé par les États membres pour leur aide bilatérale sans modification substantielle de leurs procédures et avec la flexibilité nécessaire pour permettre son adaptation au contexte spécifique du pays. Par ailleurs, les États membres qui sont en train d'introduire des instruments de programmation pourraient directement appliquer le nouveau cadre pour leurs DSP.

Mais, au-delà de la possibilité pour les États membres d'ancrer leurs stratégies bilatérales sur ces neuf composantes et sur le nouveau cadre pour les DSP, la Commission considère que le format présenté en annexe constitue sans doute le support le plus approprié pour avancer dans la voie de la programmation pluriannuelle commune, en particulier quant au partage de

certain aspects de la programmation (section 2.3.2.). Il devrait donc être, dans la mesure du possible, aussi utilisé par les États membres.

Enfin, il est important également de rendre les mécanismes de programmation aussi souples que possible afin de pouvoir progressivement les synchroniser entre eux et les aligner sur l'agenda politique et budgétaire du pays partenaire.

2.3. La procédure d'élaboration d'un document de stratégie par pays dans la perspective d'une programmation pluriannuelle commune

Le nouveau cadre pour les DSP doit permettre de faciliter une démarche de programmation pluriannuelle commune entre la Commission, les États membres et, éventuellement, d'autres partenaires.

La tâche de la CE/UE est de faciliter cette démarche, d'encourager la participation la plus large possible et de favoriser la participation du pays partenaire.

2.3.1. Les principes de base

La programmation commune doit être un processus flexible, graduel et ouvert, où le pays partenaire joue un rôle moteur et émanant du terrain.

- **Flexible**, car pouvant prendre différentes formes adaptées à la situation des pays partenaires [notamment en termes de capacités institutionnelles et donc de qualité de la politique nationale de développement (DSRP, ...)] et des donateurs, qui peuvent être plus ou moins prêts, politiquement et/ou en termes de procédures, pour une harmonisation.
- **Graduel**, en prévoyant des étapes progressives « d'intégration » selon l'évolution de la situation. Il pourra inclure tout ou partie des États membres.
- **Ouvert**, en ne se limitant pas strictement aux États membres. La programmation commune s'inscrit dans le mouvement international qu'elle vise à dynamiser. Lorsqu'un processus tendant à instaurer une programmation conjointe est déjà en cours, la programmation conjointe européenne doit pouvoir s'y intégrer et lui donner une impulsion par une coordination et une vision commune européennes.
- Le **rôle moteur du pays partenaire** est cardinal dans la préparation et la coordination de la programmation commune car elle doit être fondée sur la stratégie de réduction de la pauvreté, ou autres stratégies équivalentes, et sur le cycle budgétaire du pays en question. C'est sur cette base que les partenaires pourront réellement s'aligner et converger vers une meilleure complémentarité (division du travail) et une réduction des coûts de transaction à terme. Si le pays n'a pas les capacités de jouer ce rôle moteur, l'appui nécessaire doit lui être apporté pour qu'il puisse les acquérir. En attendant, les donateurs pourront développer eux-mêmes une programmation commune en ligne avec les priorités et cycles de programmation émergeant, suivant le principe de l'alignement officieux (« shadow alignment » – les pays à revenu faible ou les États fragiles), ou existants (pays à revenu intermédiaire).
- La décision d'opportunité, la forme et les orientations de la programmation commune émaneront, pour chaque pays, des délégations de la Commission et des autres partenaires en développement **sur le terrain**. En effet, c'est à ce niveau que la coordination et

l'harmonisation sur ce point doivent s'organiser. La programmation commune sera un élément à intégrer, si nécessaire, dans la feuille de route pour la coordination et l'harmonisation élaborée dans les pays. Des échanges fréquents entre le siège et les représentations locales, ainsi qu'un suivi régulier, seront nécessaires pour relayer le processus au plus haut niveau politique.

2.3.2. Les différentes étapes de la programmation pluriannuelle commune

Le caractère flexible et graduel de la programmation pluriannuelle commune doit s'exprimer dans la gradation des étapes qu'elle comporte à partir d'une conception commune ou harmonisée des DSP, c'est-à-dire de l'utilisation par les États membres, avec la flexibilité nécessaire, des neuf composantes essentielles des DSP telles qu'elles se retrouvent dans le format révisé fourni en annexe.

Première étape : Une analyse commune

L'expérience et les analyses effectuées montrent que, quels que soient les modèles utilisés, une série d'éléments, considérés comme essentiels pour définir une stratégie de coopération, sont communs aux différents donateurs intervenant dans un pays. La réduction des coûts de transaction pour le pays partenaire impose, à l'évidence, de partager ces éléments et de les mettre en commun.

Ces éléments correspondent aux chapitres 1, 2 et 3 de la partie I du format commun (voir annexe) et sont: l'évaluation de la situation politique globale, l'appréciation du contexte macroéconomique, social et environnemental du pays (avec une liste d'indicateurs macroéconomiques et de pauvreté harmonisés sur la base de l'agenda du gouvernement), l'énonciation des priorités du pays partenaire, l'analyse des leçons tirées de la coopération antérieure, l'analyse de la cohérence des autres politiques dans le pays partenaire, l'analyse de la complémentarité entre les actions des différents partenaires et l'énonciation de l'agenda de l'harmonisation.

Seconde étape : Au-delà d'une analyse commune, une réponse stratégique commune

Si une démarche de programmation commune passe par la mise en commun de tous les éléments d'analyse (cf. 1^{re} étape), elle n'est pas exclusive d'un niveau d'ambition plus élevé consistant, pour tout ou partie des États membres représentés au niveau d'un pays, à élaborer une stratégie de réponse commune.

Celle-ci comportera les éléments contenus dans le chapitre 4 de la partie I du format commun en annexe : une définition commune des objectifs de la coopération avec le partenaire, une définition des domaines de concentration avec une division du travail entre les partenaires (matrice financière des donateurs), des indications sur les allocations financières et sur l'analyse des risques et les engagements des pays partenaires pris d'un commun accord. Des indicateurs de performance seront définis en commun en se basant si possible sur les documents de stratégie des pays concernés et feront l'objet d'un dialogue avec le gouvernement. Des approches communes en matière de suivi et d'évaluation, d'examen annuels conjoints des résultats et de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté seront mis en place.

PART 1: COUNTRY STRATEGY PAPER

1. CHAPTER 1: FRAMEWORK FOR RELATIONS BETWEEN THE DONOR AND THE PARTNER COUNTRY

For the EC/EU

1.1. General objectives of the donor's external policy

1.2. Strategic objectives for cooperation with the partner country

Strategy papers must reflect the policy guidelines set out in the “European Consensus on Development”. They must also reflect the EU’s commitments with regard to the effectiveness of aid (Paris Declaration, additional EU commitments).

They will also set out the donor’s main objectives in its dealings with the partner country in the regional context (in the case of the EU, these include the European Neighbourhood Policy, the Cotonou Agreement, the Asia, Latin America and Africa Strategies and the European Programme for Reconstruction and Development in South Africa).

1.3. Main bilateral agreements

Describe the association and partnership agreements (e.g. the Economic Partnership Agreements – EPAs) binding the donor and the partner country, stating the fields covered and the objectives pursued.

2. CHAPTER 2: COUNTRY DIAGNOSIS

2.1. Analysis of the political, economic, social and environmental situation in the partner country

This analysis should include all major domestic policy developments and issues and all significant external factors.

2.1.1 Political situation

The CSP must analyse the country’s political, institutional and security situation in a broad context, including governance, progress towards democracy, the rule of law and observance of human rights. The regional context must be specifically addressed here. This section should therefore examine the following aspects:

- The main obstacles at national level to progress towards a situation in which human rights are respected, protected and promoted. The analysis will identify the priorities and objectives permitting progress towards respect for fundamental human rights in all circumstances.

- The content and any shortcomings of the partner country’s plans/policies concerning social cohesion, employment and gender equality; the gender representativeness of the administration and the position with regard to international commitments on gender equality. Commitments and compliance under international conventions concerning children’s rights must also be described. Special attention must be paid to child labour and to trafficking and violence against women and children. The protection afforded for the rights of minorities and indigenous peoples must also be examined.
- Observance of democratic principles, including in particular an assessment of the electoral process and public participation in the democratic process (free elections by universal suffrage, multiparty system, equal access to political activity, participatory decision-making process, the role of the media, civil society and other non-state actors, etc.), the possibility of changing the government without violence, etc.
- The organisation of government, the authorities’ decision-making procedures. Particular attention must be paid to examining the various levels of power and the division of powers between central, regional and local tiers of government and the effectiveness of their interaction (decentralisation and devolution). The main constraints faced by “key institutions” in fulfilling their respective mandates (including the capacities the national statistical system to provide statistics and indicators in the different domains), institutional transparency and accountability for the management of public resources and affairs; the institutional capacity to draw up and implement measures against corruption money laundering, fraud and tax avoidance; the rule of law and the independence of the judiciary. The role of parliaments in their dual function of making law and overseeing the executive must be examined, as must the degree to which civil society is involved in the political and social debate.
- The government’s position with regard to the key international conventions, especially those concerning the environment, human rights, gender equality, refugees, labour law, the International Criminal Court, terrorism, organised crime and corruption.
- Potential factors for conflict, the risk of national or regional conflict breaking out, continuing or flaring up again, and key cultural and social factors directly influencing the political process (e.g. ethnic tensions or migratory flows).
- The security system, including the division of powers between the difference agencies,⁶ and the decision-making procedure and democratic and civilian oversight over the security system.
- The overall security situation. The following questions must be posed: Are there signs of violent conflict in the country and/or region? Is the country’s stability threatened by armed violence? What is the influence of neighbouring countries? Is there a national small-arms manufacturing industry? Does the level of crime in the country threaten its development? What is the situation with regard to the various forms of organised crime and illegal drugs? Is there a threat of terrorism in the country or region?

⁶ The OECD-DAC defines the security system as the body of institutions and other agencies involved in maintaining the security of the state and its citizens. *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

- Any evidence pointing to a fragile state, e.g. the incapacity to perform the basic functions of government (security, basic social services, human rights); identify support measures, such as government reform.
- The regional context of the country, its relations with its neighbours and the impact of these factors on the political, institutional and security situation in the country.

This analysis should serve to identify the type of partnership: efficient, difficult/fragile state, post-conflict.

Accordingly, in fragile states, post-conflict countries and specific cases of countries that have yet to achieve “structural stability” or are showing signs of increasing instability, greater attention should be given to analysing measures taken to ensure security and stability, including conflict prevention and management, post-conflict intervention strategies (demobilisation, disarmament, re-integration (in particular of women and child soldiers), rebuilding, humanitarian mine clearance, support for action against illegal arms trafficking and dissemination of small arms and light weapons, etc.), and the introduction of the rule of law and democracy (including broader participation of civil society and a more equitable distribution of power). The issues of transition and LRRD will have to be taken into account.

A chronology of recent events and the national and regional agenda will be annexed as basic information.

2.1.2. Economic and social situation

The CSP must include an analysis of macroeconomic performance, covering both the public and the private sectors, an analysis of structural change and of important sectoral changes. It must also include an analysis of the structure of the country’s trade at bilateral, regional and multilateral levels, including the foreseeable impact of economic partnership agreements.

It must analyse issues of good governance in the financial, tax and legal fields. The aim is to gauge the extent to which the country is implementing international recommendations on transparency and the effective exchange of information to prevent and counter financial and corporate malpractice, including in the tax field.

Economic situation, structure and performance

This part must analyse the partner country’s economic performance in a manner permitting comparison with other countries. It will identify the principal economic sectors contributing to gross domestic product and assess trends in their competitiveness, especially in the light of the prospects for the liberalisation of bilateral, regional and multilateral trade. Particular attention should be given to analysing the respective roles of the public and private sectors and the state of infrastructure, especially as regards transport, water, energy and information and communications technologies. The analysis must also address variations in the terms of trade, the external debt burden, the degree of diversification of export earnings and dependency on public and private external transfers, including remittances from migrants. The importance of service activities, especially financial services, and in particular those specifically offered to non-residents (offshore centres), will also be addressed. The employment situation will be studied with particular attention to equal economic opportunities for men and women.

The analysis should also highlight the potential sources of macro-economic and social instability in order to make the EC/EU planning process flexible enough to deal with such instability if and when it occurs.

A table with key macroeconomic indicators will be annexed to facilitate and structure the overview of the situation and any forecasts for the years ahead.

Structure and management of public finances

This section will examine the state of public finances and the external debt, analyse the quality of public finances and the structure of budget revenue and expenditure, point out any imbalances and indicate whether measures have been taken to remedy them.

Assessment of the reform process

As a general rule, the objectives of economic reform programmes, and in particular economic stabilisation and structural adjustment programmes, are to balance the economy, eliminate distortions, introduce appropriate incentives and create favourable conditions for the development of the private sector, while allowing and guaranteeing the effective and efficient working of the public sector. A key aspect of such programmes is the need to ensure that markets are open and that the economy is able to profit from, and manage successfully, external competitive forces (including those generated by regional integration initiatives).

The analysis must check the overall consistency of the policy pursued and identify possible weaknesses and inconsistencies. It is important to analyse the impact and viability (including the issue of institutional capacities) of the main sectoral reforms and to consider how these reforms might influence growth and development. In this context, the impact of reforms aimed at increasing transparency, effective information exchange and international administrative and judicial cooperation in the field of services, especially financial services, will also be examined, among others, in relation to the fight against money laundering, fraud and tax avoidance and corruption.

Particular attention must be given to reforms in the fields of political, administrative and fiscal decentralisation and issues relating to regional planning, given their potential impact on poverty, especially in rural areas.

Trade policy and external environment, in particular regional cooperation agreements

The country's trade policy must be analysed, especially the country's openness (tariff and non-tariff) and the regulatory framework's consistency with the country's commitments. Consistency with the country's development aims and foreign trade agreements, especially regional integration schemes involving the country, the impact of such schemes on the economy and actual progress towards the creation of a regional market will also be examined.

This analysis could, where relevant, use the results of trade-policy reviews by the World Trade Organisation (WTO).

Particular attention must be paid to the demands of economic transition, regional convergence and trade opening. The assessment of reform must take such undertakings or obligations into account. It must include an analysis of the country's economic performance in the framework of the regional integration process to which it belongs (e.g. macroeconomic convergence criteria) and its influence on the country's economy. This section also includes an analysis of

the scope for integration, ways of increasing the benefits, and related issues such as infrastructure, regional markets and financial and economic structures.

2.1.3. Social situation, including decent work and employment

CSPs must analyse the situation, trends and progress or delays in the social sectors and in terms of food security. They must therefore cover demographic factors (population growth, breakdown by age, relationship between rural and urban population and trends, the existence and nature of migratory flows) and such sectors/fields as education, research, health (including sexual and reproductive health, HIV/AIDS, malaria and tuberculosis), social protection, including social security networks, support programmes for disadvantaged and vulnerable groups, including the disabled, employment opportunities and working conditions and housing, rural development and access to agricultural markets. All these aspects, and in particular employment policy and the fairness of the tax system, are crucial to achieving a satisfactory level of social cohesion.

A major part of the analysis will involve reviewing the fairness of access to services and their use for disadvantaged and vulnerable groups, such as children, women and indigenous peoples, and determining whether the policies pursued address the concerns of these groups, gender equality or HIV/AIDS issues and the needs of indigenous communities.

The strategy papers will examine the country's progress towards eradicating poverty in terms of the MDGs, analyse the reasons for the trends observed, in particular gender differences, and review the main challenges and issues, their magnitude and their breakdown (by age, sex and geography).

To facilitate and structure this overview, a table setting out the key social development indicators will be annexed. This table will include at least the 10 key indicators chosen for monitoring the MDGs, which gauge the country's performance and progress in the matter of poverty reduction and social development. Where possible, it will provide data for the reference year 1990, data for the most recent years, estimates for the years ahead and intermediate and final objectives for 2015. These indicators can be supplemented by other indicators monitored in the PRSP.

Comments must be made on the quality of data and the frequency with which it is updated. To ensure comparability in time, data sources must be used as consistently as possible and any change in indicators and/or sources accounted for.

2.1.4. The country in the international context

Where relevant, this section will refer to any regional or international developments that might affect cooperation between the donor and the country concerned.

These include the country's political relations in the region, and in particular international and/or regional agreements, regional policies and any progress towards regional integration, or the existence of armed conflicts in the region.

It is also important to highlight the role actually or potentially played by the country in the regional and multilateral context (beacon, pole of stability), its capacity to play a leading role in the provision of public goods (e.g. peacekeeping, managing water resources in cross-border water basins to protect the environment, etc.) and its capacity to take part in international cooperation on such issues as terrorism, non-proliferation of weapons of mass destruction and

their means of delivery, trafficking and dissemination of small arms and light weapons, people trafficking, illegal migration, etc., which have a tendency to spill over.

2.1.5. Environmental situation

This chapter will be based on an analysis of the environmental conditions in the country and the recommendations made in the “Country Environmental Profile”, a summary of which will be annexed.

This section will give an overview of trends in the availability and use of environmental/natural resources and in pollution in the country and, possibly, the region that directly affect or influence poverty reduction (link with MDG 7) and food security. It will show clearly the main environmental challenges facing the country and the main obstacles to be overcome. Particular attention will be given to problems and needs arising from climate change.

The country’s institutional situation and its specific capacities in the area of managing the environment and natural resources will be described along with the legislative framework. The CSP will also examine the existence or lack of regulatory reforms in the area. Lastly, the environmental impact, if any, of national sectoral policies will be described.

Achievements in the area of the environment and the management of natural resources will be examined, either as cross-cutting issues in major cooperation programmes (including their environmental impact) or as specific projects or programmes.

Stock will be taken of the country’s accession to international agreements in the different domains (climate change, biodiversity, desertification, chemical products, etc.) and the measures actually taken to apply them. The country’s specific needs in the matter will also be indicated. The “Country Environmental Profile” will take account of vulnerability to natural disasters (risk profile) accompanied, where appropriate, by a specific analysis identifying needs and measures in relation to prevention and preparedness, etc.

2.2. Development strategy of the partner country

This section must provide a summary of the aims and objectives of the government of the country concerned, as defined (a) in the official documents presenting the range of policies implemented, (b) in any national plan, reform strategy or medium- or long-term development programme and (c) in any sectoral development programme. This statement should be supplemented by an indication of how the government proposes to achieve these objectives.

This section must review the country’s commitments under the framework of the regional integration process of which it is a member (e.g. creation of a customs union, economic convergence, common market, sectoral policies, including those relating to security matters, partnership with the EU) and multilaterally (e.g. African Union, WTO, etc.).

Particular attention must be given, where relevant, to the policies pursued by the country to develop ties with the diaspora and foster its involvement, to channel remittances, to promote economic emigration or to limit the impact of the brain drain.

2.3. Analysis of the viability of current policies and the medium-term challenges

In the light of the analysis of the country's situation and political agenda, and especially its poverty reduction strategy (PRSP), a critical summary will be provided of the viability of the country's current policies and medium-term prospects, showing both strengths and weaknesses.

This section will help clearly identify future challenges facing the government and the budgets it will be making available to tackle them, with due regard for complementarity. The most promising fields for future cooperation between the partner country and the donor will be chosen with a view to reducing poverty, i.e. fields in which national priorities realistically and viably match the objectives of the donor and the donor's specific comparative advantages compared to other donors.

In the case of low-income countries, e.g. those eligible for IDA, especially the HIPC initiative, the national agenda will be linked to, or treated as, a poverty reduction strategy paper (PRSP). Under the principle of ownership, the CSP will support the partner country's PRSP and its strategy of development or reforms in pursuit of the MDGs and align itself as far as possible on the systems and procedures of the country's other partners. This principle of ownership must be adapted in the event of difficult partnerships or post-crisis situations in particular, and alternative approaches must be sought (shadow alignment, work with civil society, etc). Where this foundation exists, the EC, Member States and, possibly, other donors will harmonise their cooperation aid as far as possible.

3. CHAPTER 3: OVERVIEW OF COOPERATION AND POLITICAL DIALOGUE, COMPLEMENTARITY AND CONSISTENCY

3.1. Overview of the donor's past and present cooperation (lessons learned)

In the event of joint programming, each donor will draw up a separate chapter providing an overview of its cooperation with the partner country.

The CSP must contain a summary of the results of the donor's past and present cooperation with the partner country and of the lessons learned in order to update knowledge and incorporate best practices. It is important that this statement should cover all external aid instruments for the country, including regional cooperation, issue-based programmes, global initiatives and humanitarian aid.

The previous CSP's sectors of intervention must be evaluated in the light of the results obtained so far on the basis of progressive qualitative and quantitative performance indicators, with due regard for the requisite flexibility.

Account will be taken of general recommendations specifically made in evaluations of strategies by the partner country, if there are any, evaluations of specific sectors and projects and annual reports.

3.2. Information on the programmes of other donors (complementarity)

This section must provide as accurate and comprehensive a picture as possible of the programmes of the Member States and other donors, indicating how they complement each other. Specify as far as possible the amounts involved and their breakdown by intervention sector. Where they exist, the partner country's analytical instruments (PRSP, etc.) will be used.

This section should also discuss what type of instruments the donors are using in their cooperation and whether there is a sectoral or regional focus to their efforts.

A prospective financial matrix of donors will be annexed for detailed information.

3.3. Description of the political dialogue between the donor and the partner country

This section will cover the development of the political dialogue between the government and the donor, in particular concerning aspects such as the human rights situation, governance, the rule of law, etc.

3.4. Description of the state of the partnership with the partner country and progress towards harmonisation

The CSP must describe progress towards improving the coordination of policies, the harmonisation of procedures for programming rounds and the alignment on the partner country's budget cycles. This analysis will be based inter alia on the progress indicators laid down in the Paris Declaration.

More specifically, this section will report on the progress of any coordination/harmonisation process in the country at European level, and in particular on the dialogue between the Commission and the Member States and the existing coordination system, briefly describe the guidelines in the "road map" on the EU's harmonisation and alignment in the partner country, describe the application of the common framework at European level and explain the stage/type of joint programming chosen for the country. It will state the future guidelines and implementation plan for joint programming. Where relevant, it will describe the other harmonisation processes under way in the country and the donors' position on these initiatives, and their complementarity and links with the harmonisation process at European level.

This section will provide information on the donors' initiatives to align on the partner country's multiannual programming rounds (poverty reduction strategies and budget processes).

It will describe the role, attitude and position of the partner country in the harmonisation and alignment process and its capacity/willingness to play a leading role.

3.5. Analysis of consistency with the donor's other policies

It is widely recognised that development policy alone will not enable the developing countries to progress.

Policies other than aid policy are at least as important in so far as they contribute or affect developing countries in their efforts to achieve the Millennium Development Goals.

The principle of consistency with other EU policies requires special attention. This section must, where relevant, address the following areas: trade, the environment, climate change, security, agriculture, fish, the social dimension of globalisation, employment and decent work, migration, research and innovation, the information society, transport and energy.

The objective is to promote the possible synergies between other EU policies and development policy in the response strategy.

4. CHAPTER 4: THE DONOR'S RESPONSE STRATEGY

This section should set out the strategic choices for cooperation in the partner country on the basis of its needs, strategies, priorities and resources and according to the evaluation of:

- the partner country's development strategy and the viability of interventions in the light of the country's political and institutional, economic, trade, social and environmental situation;
- the objectives of the donor's development policy, other aspects of external action and other policies;
- the country's needs and progress towards the MDGs and its commitment to achieving them, referring where possible to indicators and statistics delivered by the national statistical system;
- the relative magnitude of the financial and administrative resources to be made available and their potential impact (for example, in terms of improved country economic performance and poverty reduction);
- the comparative advantages of the donor in relation to complementarity/the division of labour between development partners, especially vis-à-vis the Member States and/or the Commission;
- where relevant, the results of the analysis of the consistency between the donors' other policies and the development objectives;
- any risks associated with the strategy that could jeopardise its success (political, economic, security, environmental impact).

The programming process must be guided by the principle of concentration. This means selecting a limited number of sectors of intervention rather than scattering efforts across too many different sectors. This is crucial to the effectiveness of aid.

The choice of implementation method must also be explained, given the principle of switching from a project-based to a programme-based approach, accompanied, wherever possible, by structural/sectoral aid.

For each selected focal area, the CSP should define overall and specific objectives.

If there is a joint response strategy, this section must contain a division of labour between development partners. If not, it must provide a specific justification of the value added by the EC as compared to other donors.

Cross-cutting issues must be mainstreamed in each priority area: i) democracy, good governance, human rights, the rights of the child and the rights of indigenous peoples; ii) gender equality; iii) environmental sustainability; iv) HIV/AIDS.

The partner country's commitments, drawn up in cooperation with the government, will be listed and the risks of the response strategy analysed.

In order to determine whether the priority sectors have a potential environmental impact, a reference will be made to a clear commitment to carry out a strategic environmental assessment.

PART 2: WORK PROGRAMME

All the aspects examined in the CSP feed into a work programme or NIP.

The NIP is essentially a management tool covering a period of several years to identify and define, in a transparent manner, the selected areas/sectors of cooperation for financing and appropriate measures and actions for attaining the objectives set down. More specifically, it must set out the overall and specific objectives, the target groups, the expected results, the programmes to be implemented to achieve the objectives, the type of assistance to be provided and a calendar. The commitments agreed with the partner country will be reiterated.

In this connection, performance indicators must be fixed for each sector in partnership with the partner country and the other partners. These indicators must be confined to a few essential indicators of different types (inputs, direct achievements, results and impact). There should be a particular emphasis on results-based indicators, which have the advantage of increasing the partner country's ownership of the policies to be applied to achieve the objectives. The indicators must also be clearly defined and measurable. In this connection, the donors need to agree to use common indicators to assess performance in each sector against the objectives. In the countries concerned, this should be done using the monitoring system laid down in the PRSP, which should be incorporated into the national budget cycle.

Where appropriate, the work programme should also give an approximate idea of the resources allocated, the financing method (aid, projects, budget support) and the financial legal basis.

ANNEXES

1. Summary table for the country

This table provides basic information on the country concerned. The tables showing the macroeconomic indicators and the 10 key poverty indicators will be included in it.

2. Country environmental profile

This analysis of the environmental conditions in a country or sector includes the following information: a description of the natural and human environment, including the profile of vulnerability and exposure to the risk of natural disaster, the legislative and institutional framework, information on the links between the social, economic and environmental situations, key data on areas where environmental action is needed and recommendations for

the future, an analysis of the cooperation from an environmental point of view as to its integration in programs and projects in other areas and/or as to its integration as focal sector.

3. Prospective financial matrix of donors

This annex summarises the known interventions of other donors, including the Member States and multilateral donors. It will transparently reflect at least the results of the local coordination/harmonisation referred to above. It will highlight, where relevant, the division of labour and/or complementarity. The matrix will be both retrospective and prospective, covering both the past and the period 2006-2013.

This matrix will also be a useful contribution to the CDF/PRSP exercise if that is being developed in the partner country.

4. Country migration profile (where necessary)

A migration profile must be drawn up for every country in which migration (South/North or South/South) and/or asylum issues could influence development prospects.

It contains any information relevant to the design and management of a common migration and development policy. It includes information on migratory flows (refugees and economic migrants), taking in gender issues and the situation of children. It also provides information on the country's skills needs, skills available in the diaspora and remittances to the country. Where relevant, the profile will analyse the routes taken by illegal migrants and the activities of people-trafficking networks.

5. Description of the CSP drafting process, stressing the involvement of non-state actors and local authorities

This involves, in particular, explaining how non-state actors and local authorities were involved in the programming discussions and, more generally, assessing the progress made and to be made towards consolidating the involvement of these actors in the development process (discussion of the country's development priorities in the framework of the PRSP, the participatory nature of the budgetary processes, the capacities, potential and constraints of different types of actors, etc.).

6. Harmonisation road map (where there is one)