



# **Principales conclusions et recommandations du CAD**

**Extrait de : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le  
développement**

**Grèce 2019**

## Projet de Principales conclusions et recommandations du CAD

### La grave récession économique et la crise migratoire ont eu un impact non négligeable sur les efforts de coopération de la Grèce pour le développement

L'économie de la Grèce a été durement touchée par la crise financière mondiale de 2008, de sorte que celle-ci a dû faire appel à l'aide financière des pays de la zone euro et du Fonds monétaire international entre mai 2010 et août 2018. Parmi les objectifs de son programme d'ajustement économique figuraient la réalisation d'économies sur les dépenses du secteur public, et la réforme de l'administration publique.

L'aide publique au développement (APD) de la Grèce, qui avait atteint le montant sans précédent de 525 millions USD en 2008 (0.21 % du revenu national brut [RNB]), est tombée à 191 millions USD (0.10 % du RNB) en 2013, puis s'est redressée pour revenir à 310 millions USD (0.16 % du RNB) en 2017 (chiffres préliminaires). Tout comme d'autres administrations publiques, la Direction générale de la coopération internationale au développement (ci-après « la DG Hellenic Aid »), au sein du ministère grec des Affaires étrangères, a dû fortement limiter le recrutement de personnel (**Sections 3.1, 4.3**).

L'APD bilatérale de la Grèce est passée de 44.4 % de son APD totale en 2008 à 18.3 % en 2013. Si ce pays a honoré ses engagements envers les organisations multilatérales depuis 2008, la majeure partie des fonds qu'il affecte à leur budget central (c'est-à-dire pas moins de 90 % au cours de la période 2009-16, contre 61 % en 2008) est dirigée vers l'Union européenne (**Sections 3.2, 3.3**).

La situation de la Grèce sur la frontière sud-est de l'Union européenne fait d'elle une porte d'entrée privilégiée pour les réfugiés en quête de protection et les migrants cherchant à pénétrer en Europe de façon irrégulière. En 2015, les arrivées de demandeurs d'asile et de migrants irréguliers en Grèce ont représenté 84 % de l'ensemble des entrées illégales sur le territoire de l'Union européenne, ce qui a engendré une crise des réfugiés et une crise migratoire. La Grèce est parvenue à mobiliser des ressources, ainsi que sa population, et à apporter ainsi un soutien appréciable aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Elle a aussi adapté ses politiques intérieures de façon à créer les conditions d'une coexistence pacifique entre les réfugiés, les demandeurs d'asile et la population grecque (**Section 1.1, Encadré 5.1**).

Malgré la crise économique et la crise migratoire, la Grèce est restée fidèle à l'engagement qu'elle a pris au niveau politique à l'égard de la coopération pour le développement. Cependant, ces crises ont eu un impact non négligeable sur son APD. Sous l'effet des mesures qu'elle a prises pour répondre à la crise migratoire, les dépenses qu'elle consacre aux réfugiés sur son territoire sont passées d'environ 16-17 millions USD par an pour la période 2012-14 (soit 8 % de l'APD totale en moyenne) à 147 millions USD en 2016, ce qui a représenté 40 % de son APD totale et 92 % de son APD bilatérale. Ces dépenses sont prises en charge par d'autres ministères, et non par la DG Hellenic Aid (**Section 3.2**).

### *La Grèce participe aux processus mondiaux et s'attache à atténuer les risques qui se posent pour la paix et la stabilité dans son voisinage*

La Grèce prend part aux processus mondiaux qui ont une incidence pour l'instauration d'un développement durable. Elle considère la mise en œuvre du Programme 2030 au niveau national comme l'occasion d'adopter une approche du développement qui soit plus équitable et plus viable, et elle prévoit de prendre en compte les Objectifs de développement durable dans la stratégie nationale de développement qu'elle doit prochainement élaborer. Les autorités grecques s'efforcent de jouer de manière responsable un rôle de médiateur dans la promotion de la paix et de la sécurité, de la stabilité et de la tolérance religieuse dans la région de la Méditerranée et au Moyen-Orient, et elles apportent un concours actif à la protection et à l'amélioration du milieu marin en Méditerranée orientale (**Section 1.1**).

### **La Grèce est confrontée à plusieurs défis**

Le financement des organisations non gouvernementales (ONG) a été suspendu en attendant les conclusions de l'enquête que mènent les autorités judiciaires grecques sur des allégations d'utilisation impropre et de mauvaise gestion des fonds apportés aux ONG sous forme de dons. De plus, les crises économique et migratoire ont eu une incidence sur le niveau et le contenu de l'APD de la Grèce, qui privilégie le respect de ses engagements auprès des organisations multilatérales et le soutien des réfugiés. En raison de la limitation des activités opérationnelles de la DG Hellenic Aid, l'examen par les pairs des efforts de la Grèce en matière de coopération pour le développement prévu au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, a été différé de deux ans.

### *Il manque à la Grèce un cadre juridique moderne et une vision de long terme pour étayer ses efforts de coopération pour le développement*

La loi régissant les activités grecques de coopération pour le développement n'a pas été actualisée depuis sa promulgation en 1999. Après le dernier examen par les pairs effectué au CAD, la Grèce a décidé de remettre à plus tard l'élaboration et l'adoption prévues d'un projet de loi visant à affiner ce texte, ce qui restreint les moyens dont elle dispose pour étoffer le cadre d'action et le dispositif institutionnel sur lesquels repose sa coopération pour le développement (**Section 2.1**).

La Grèce ne possède pas de vision claire pour son APD, et elle n'a pas adopté de stratégie à moyen terme en la matière depuis 2006. En s'en dotant, elle pourrait renforcer la cohérence et la coordination de l'action des différents ministères et donnerait à la DG Hellenic Aid les moyens de jouer son rôle de chef de file. La réactivation du Comité interministériel chargé de l'organisation et de la coordination des relations économiques internationales permettrait à la Grèce de définir une vision englobant toutes les composantes de l'administration pour ses efforts de coopération pour le développement, et offrirait aux parties prenantes un mécanisme de dialogue sur la politique et les priorités de ce pays dans le domaine du développement (**Sections 2.1, 4.1**).

Afin de répondre aux crises auxquelles elle est confrontée, la Grèce a concentré son effort d'APD sur l'aide multilatérale, les dépenses nécessaires aux réfugiés sur son territoire et les bourses d'études. Elle devrait profiter de l'examen du contenu futur de son programme de développement pour mettre en lumière quelques thèmes pour lesquels elle possède un avantage comparatif. La DG Hellenic Aid pourrait s'inspirer de l'expérience de la Grèce en matière de protection de l'environnement et de promotion de l'égalité des genres pour

élaborer des orientations sur l'intégration des questions transversales dans les activités de coopération pour le développement (**Sections 2.1, 2.2**).

**Recommandations :**

- (i) **La Grèce devrait actualiser la loi régissant ses activités de coopération pour le développement.**
- (ii) **La Grèce devrait réactiver le Comité interministériel chargé de l'organisation et de la coordination des relations économiques internationales, et lui confier la mission de définir une vision englobant toutes les composantes de l'administration et une stratégie à moyen terme pour ses efforts de coopération pour le développement.**

*La concertation stratégique avec les parties prenantes ne progresse plus*

La Grèce dirige l'essentiel de ses apports multilatéraux vers les institutions européennes. De plus, ce sont les ministères sectoriels qui déterminent quelles organisations multilatérales soutenir et s'il y a lieu de fournir des contributions volontaires. Par conséquent, le volume limité des fonds d'aide multilatérale est réparti entre 27 organisations. Une approche pangouvernementale cohérente et coordonnée - fondée notamment sur une définition préalable des priorités et des questions à mettre en avant - permettrait à la Grèce d'influer avec plus d'efficacité sur ses partenaires multilatéraux et le programme d'action mondial en faveur du développement. En outre, une collaboration plus étroite avec les donateurs partageant les mêmes valeurs pourrait accroître la capacité de la Grèce d'agir sur la gouvernance et les priorités de ses principaux partenaires multilatéraux (**Sections 2.3, 3.3**).

**Recommandation :**

- (iii) **La Grèce devrait définir un cadre pangouvernemental ainsi que des critères précis pour coopérer avec un petit nombre d'organisations multilatérales et régionales, en mettant l'accent sur des priorités convenues.**

Le financement bilatéral de la Grèce couvre essentiellement les dépenses consacrées aux réfugiés sur son territoire, en faisant une petite place à l'assistance technique et aux bourses d'études. La coopération avec les organisations de la société civile (OSC), le secteur privé et le monde universitaire est limitée à des événements isolés où sont traitées des questions concernant les Objectifs de développement durable et les possibilités de participation du secteur privé au financement des efforts de coopération de l'Union européenne pour le développement. Malgré le manque de ressources financières, la DG Hellenic Aid pourrait associer les OSC et d'autres parties prenantes à un dialogue régulier au sujet de la politique grecque de coopération pour le développement, ce qui lui permettrait de nouer avec elles des relations qui pourraient lui être utiles dans l'avenir. De plus, la DG Hellenic Aid pourrait tirer des enseignements précieux de l'expérience acquise par les OSC et d'autres acteurs lors des actions menées pour répondre à la crise migratoire. Alors que son économie se redresse et qu'elle envisage d'intensifier ses efforts de coopération pour le développement, la Grèce doit déterminer les modalités d'acheminement et les partenariats qui serviraient le mieux ses ambitions et sa politique (**Sections 2.3, 5.1**).

**Recommandation :**

- (iv) **La DG Hellenic Aid devrait faire participer les OSC, le secteur privé et les acteurs du monde universitaire à un dialogue régulier sur la politique de développement de la Grèce, afin de forger une vision commune de la coopération pour le développement et de renforcer l'adhésion aux efforts menés en la matière.**

***La Grèce n'a pas d'approche cohérente de l'octroi des bourses d'études et elle n'a pas évalué l'impact de ces dernières sur le développement***

La Grèce s'emploie à renforcer les capacités de ses pays partenaires en s'appuyant sur les bourses d'études, qu'elle offre par l'intermédiaire de tout un éventail de ministères et autres organismes. Toutefois, elle ne suit pas dans ce domaine une approche cohérente et coordonnée, et les pays partenaires ne participent pas à la sélection des candidats et des disciplines d'étude. Le ministre grec des Affaires étrangères a récemment approuvé un document d'orientation sur les bourses d'études. Une évaluation aiderait la Grèce à déterminer l'impact de son programme de bourses d'études sur les pays en développement et favoriserait l'adoption de mesures de réforme visant à renforcer cet impact (**Sections 3.2, 5.2**).

**Recommandation :**

- (v) **La Grèce devrait évaluer son programme de bourses d'études afin de déterminer l'impact qu'il exerce sur le développement, et utiliser les conclusions de cet exercice pour donner à ce dispositif une orientation forte et visible vers le développement.**

***La Grèce doit s'appuyer sur les résultats et les faits observés pour guider ses efforts de coopération pour le développement***

Les précédents examens par les pairs ont montré que la Grèce devait inscrire ses efforts de coopération pour le développement dans l'optique des résultats, en remplaçant une approche appliquée par la DG Hellenic Aid centrée sur les ressources mises en œuvre et le contrôle financier, par une démarche privilégiant les produits et les réalisations. À cette fin, la Grèce a besoin de disposer d'un système de gestion axée sur les résultats qui permette de cerner clairement les résultats auxquels ont abouti les investissements effectués au titre de l'APD (**Section 6.1**).

L'absence de système d'évaluation rend la Grèce nettement moins apte à tirer des enseignements des initiatives qu'elle mène dans le cadre de sa coopération bilatérale et multilatérale pour le développement. Comme il le lui avait été recommandé précédemment - et alors qu'elle envisage d'intensifier ses efforts de coopération pour le développement à la faveur du redressement de son économie - la Grèce gagnerait à mettre en place une unité d'évaluation dont l'activité serait guidée par une politique définissant clairement le rôle de l'évaluation, en même temps que les fonctions et les responsabilités de l'unité et sa place dans la structure institutionnelle de la coopération grecque pour le développement. Dotée d'un plan de travail assorti du budget requis pour sa mise en œuvre,

cette unité aiderait aussi les autorités grecques à respecter leur obligation légale d'évaluer les efforts de leur pays en matière de coopération pour le développement (**Section 6.2**).

Une bonne connaissance des résultats obtenus par la Grèce dans le cadre de ses activités de coopération pour le développement, complétée par les enseignements tirés des évaluations, aiderait la DG Hellenic Aid à améliorer les décisions qu'elle prend et servirait de socle pour l'apprentissage. Elle permettrait aussi à la Grèce de mieux communiquer avec la population et de renforcer ainsi l'adhésion de celle-ci aux efforts de développement, en rendant compte de l'usage qu'elle fait de l'argent des contribuables (**Section 6.2**).

**Recommandation :**

**(vi) La Grèce devrait :**

- créer un système de gestion axée sur les résultats qui permette d'explicitier les résultats auxquels ont abouti ses investissements au titre de l'APD ;
- élaborer une politique de l'évaluation et mettre en place une unité d'évaluation, dont l'activité serait étayée par un plan d'évaluation annuel et le budget requis pour son exécution.

*Les dispositifs grecs de gestion de la coopération pour le développement ne sont pas adaptés à leur finalité*

**Recommandation :**

**(vii) Afin de disposer d'un système de coopération pour le développement bien adapté à sa finalité, la DG Hellenic Aid devrait mettre en place:**

- des procédures de passation des marchés et de sous-traitance,
- un dispositif d'assurance de la qualité,
- des mécanismes de contrôle et d'audit,
- des mécanismes de gestion des risques,
- des systèmes de contrôle public et parlementaire et d'information sur les performances,

**qui soient plus efficaces et plus efficaces.**

*La structure de la DG Hellenic Aid et la composition de ses effectifs ne lui permettent pas de s'adapter à l'évolution des exigences liées au portefeuille d'activités de la Grèce dans le domaine de la coopération pour le développement*

La structure de base de la DG Hellenic Aid n'a pas changé depuis sa création en 1999. L'existence de six directions comptant seulement 24 agents a pour corollaire un nombre excessif de postes au sommet, où prédominent les diplomates et un personnel dont la rotation est forte, et où les spécialistes du développement et de l'action humanitaire sont rares. La structuration de la DG Hellenic Aid autour de trois fonctions essentielles - l'élaboration des politiques, la programmation et les processus internes - lui

permettrait de s'adapter à l'évolution des exigences liées au portefeuille grec d'activités de coopération pour le développement (**Section 4.3**).

La période d'activité réduite que connaît actuellement la DG Hellenic Aid offre à celle-ci l'occasion de réfléchir aux compétences dont elle aura besoin, notamment à la palette de spécialistes du développement et de l'action humanitaire requise, pour pouvoir mettre en œuvre dans l'avenir un programme de développement et d'aide humanitaire plus important. Ses ressources étant limitées, la DG Hellenic Aid pourrait étudier la possibilité de renforcer les capacités de son personnel en s'appuyant sur la formation dispensée par d'autres membres du CAD, ainsi qu'en participant aux programmes de formation des réseaux du CAD et de la Commission européenne (**Section 4.3**).

**Recommandations :**

- (viii) **La Grèce devrait restructurer la DG Hellenic Aid de manière à lui donner les moyens d'accomplir sa mission et d'atteindre ses objectifs d'action et de programmation et ses objectifs organisationnels.**
- (ix) **La DG Hellenic Aid devrait réfléchir aux compétences dont elle aura besoin, notamment à la palette de spécialistes du développement et de l'action humanitaire requise, pour pouvoir mettre en œuvre dans l'avenir un programme de développement et d'aide humanitaire plus important.**

***La DG Hellenic Aid ne profite pas des crises que connaît le pays pour renforcer ses capacités en matière humanitaire***

Du fait de la mise en place d'un ministère expressément chargé de la politique migratoire, ainsi que de l'adoption, par les autorités grecques, de mesures concrètes pour répondre aux besoins des réfugiés et des demandeurs d'asile, la DG Hellenic Aid n'est pas associée aux actions menées pour faire face à la crise migratoire que traverse le pays, en dehors de la collecte de données sur le coût des réfugiés sur le territoire de la Grèce auprès des parties prenantes concernées. Peut-être manque-t-elle ainsi l'occasion de renforcer ses capacités et de reconstruire ses relations de partenariat avec la société civile grecque, qui s'emploie très activement à répondre aux besoins des migrants. Si la DG Hellenic Aid reste présente au sein des enceintes de débat sur la politique humanitaire, l'aide humanitaire grecque est en perte de vitesse. La DG Hellenic Aid devrait profiter du faible niveau d'activité qui est actuellement le sien pour déterminer ce qui fait son avantage comparatif dans le domaine de l'aide humanitaire, afin de pouvoir utiliser de façon optimale le budget limité dont elle dispose et apporter dans l'avenir une contribution utile à ce secteur important.

**Recommandation :**

- (x) **La DG Hellenic Aid devrait déterminer en quoi consiste son avantage comparatif dans le secteur particulier de l'action humanitaire, afin de pouvoir apporter une contribution constructive aux efforts de la communauté humanitaire mondiale.**

***Assurer la continuité de la fourniture de services aux réfugiés malgré une utilisation plus grande des systèmes nationaux***

Afin de répondre aux besoins humanitaires urgents qu'ont fait naître la crise des réfugiés et la crise migratoire, la Grèce a adapté sa législation et son architecture gouvernementale de façon à tirer le meilleur parti possible du concours financier et technique qu'elle reçoit en vertu du Règlement (UE) 2016/369 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence par l'intermédiaire de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes, de l'Union européenne. Avec le transfert, à la Direction générale de la migration et des affaires intérieures, de la prise en charge du soutien apporté à la Grèce par l'Union européenne pour la gestion de l'asile et des migrations, l'utilisation des systèmes financiers et administratifs nationaux va s'intensifier. Afin de conduire la transition avec efficacité et efficience, ainsi que de réduire le risque de perturbation dans la fourniture de services aux migrants et aux réfugiés par les ONG, la Grèce devra agir rapidement pour adapter ses propres processus administratifs de façon à accélérer les décaissements et à garantir la continuité de la fourniture des services (**Sections 1.1, 5.1**).

**Recommandation :**

- (xi) **La Grèce devrait adapter ses processus administratifs de façon à garantir la continuité de la fourniture des services et à assurer le versement rapide des fonds nécessaires aux institutions et organisations qui interviennent dans la gestion de la situation migratoire.**



## Récapitulatif des recommandations

Liste de l'ensemble des recommandations exposées ci-dessus :

- (i) La Grèce devrait actualiser la loi régissant ses activités de coopération pour le développement.
- (ii) La Grèce devrait réactiver le Comité interministériel chargé de l'organisation et de la coordination des relations économiques internationales, et lui confier la mission de définir une vision embrassant toutes les composantes de l'administration et une stratégie à moyen terme pour ses efforts de coopération pour le développement.
- (iii) La Grèce devrait définir un cadre pangouvernemental ainsi que des critères précis pour coopérer avec un petit nombre d'organisations multilatérales et régionales, en mettant l'accent sur des priorités convenues.
- (iv) La DG Hellenic Aid devrait faire participer les OSC, le secteur privé et les acteurs du monde universitaire à un dialogue régulier sur la politique de développement de la Grèce, afin de forger une vision commune de la coopération pour le développement et de renforcer l'adhésion aux efforts en la matière.
- (v) La Grèce devrait évaluer son programme de bourses d'études afin de déterminer l'impact qu'il exerce sur le développement, et utiliser les conclusions de cet exercice de manière à donner à ce dispositif une orientation forte et visible vers le développement.
- (vi) La Grèce devrait :
  - créer un système de gestion axée sur les résultats qui permettent d'explicitier les résultats auxquels ont abouti ses investissements au titre de l'APD ;
  - élaborer une politique de l'évaluation et mettre en place une unité d'évaluation, dont l'activité serait étayée par un plan d'évaluation annuel et le budget requis pour son exécution.
- (vii) Afin de disposer d'un système de coopération pour le développement bien adapté à sa finalité, la DG Hellenic Aid devrait mettre en place:
  - des procédures de passation des marchés et de sous-traitance,
  - un dispositif d'assurance de la qualité,
  - des mécanismes de contrôle et d'audit,
  - des mécanismes de gestion des risques,
  - des systèmes de contrôle public et parlementaire et d'information sur les performances,qui soient plus efficaces et plus efficaces.

- (viii) La Grèce devrait restructurer la DG Hellenic Aid de manière à lui donner les moyens d'accomplir sa mission et d'atteindre ses objectifs d'action et de programmation et ses objectifs organisationnels.**
- (ix) La DG Hellenic Aid devrait réfléchir aux compétences dont elle aura besoin, notamment à la palette de spécialistes du développement et de l'action humanitaire requise, pour pouvoir mettre en œuvre dans l'avenir un programme de développement et d'aide humanitaire plus important.**
- (x) La DG Hellenic Aid devrait déterminer en quoi consiste son avantage comparatif dans un secteur particulier de l'action humanitaire, afin de pouvoir apporter une contribution constructive aux efforts de la communauté humanitaire mondiale.**
- (xi) La Grèce devrait adapter ses processus administratifs de façon à garantir la continuité de la fourniture des services et à assurer le versement rapide des fonds nécessaires aux institutions et aux organisations qui interviennent dans la gestion de la situation migratoire.**

Obtenir le rapport complet

*Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement: Grèce 2019*

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264311893-en>

