

# **Examen en matière de co-opération pour le développement**

## **ITALIE**

## AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales activités menées au titre de sa politique et de ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays Membre du CAD concerné. Des missions de courte durée sur le terrain permettent de s'informer sur la manière dont les Membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la durabilité, l'égalité homme/femme et d'autres aspects du développement participatif, et la coordination locale de l'aide.

A partir de ces informations et analyses, le Secrétariat rédige un rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion du CAD sur l'examen de l'aide. Lors de cette réunion, de hauts responsables du pays Membre donneur approfondissent une série de questions posées dans un document succinct intitulé "Principales questions pour l'examen". Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la partie de la publication intitulée "Résumé et conclusions".

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 7 juin 2000 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant le Canada et la Suède sur l'examen du CAD sur la politique de l'Italie en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude FAURE  
Président du CAD

## SIGLES

AASP	Autres apports du secteur public
ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AICD	Agence italienne de coopération pour le développement (projet)
AIEA	Agence internationale pour l'énergie atomique
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Commission européenne
CeSIA*	<i>Centro di Studio per l'Applicazione dell'Informatica in Agricoltura</i>
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CILSS	Comité inter-Etats pour la lutte contre la sécheresse au Sahel
CIPE*	<i>Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica</i> (Comité interministériel de planification économique)
CIPSI*	<i>Coordinamento di Iniziative di Solidarietà Popolare</i>
COCIS*	<i>Coordinamento delle ONG per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo</i>
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DG	Direction générale
DGCS*	<i>Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo</i> (Direction générale de la coopération pour le développement)
DIPCO*	<i>Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo</i> (Département de la coopération pour le développement)
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes
FAI*	<i>Fondo Aiuti Italiani</i> (Fonds d'aide italien)
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICROSS	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FOCSIV*	<i>Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario</i>
G-7	Groupe des Sept
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
IMG*	Groupe de gestion international
IsIAO*	<i>Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente</i> (Institut italien pour l'Afrique et l'Orient)
ISTAT*	Institut national de statistique de l'Italie
L	Lire italienne
OCHA* (DAH)	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (anciennement Département des affaires humanitaires)
OIM	Organisation internationale des migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale

ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA
PAM	Programme alimentaire mondial
PDRAB	Projet de développement rural Arussi-Bale (Ethiopie)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRIMOCA*	Programme de développement rural en Moyenne Casamance (Sénégal)
PSPRE	Programme de santé publique et de reconstruction en Erythrée
SACE*	Agence italienne de crédit à l'exportation
SADC*	Communauté de développement de l'Afrique australe
Sida*	Agence suédoise de coopération pour le développement
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources
UME	Union monétaire européenne
UNDAF*	Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM*	Fonds de développement des Nations unies pour la femme
UNOPS*	Bureau des services d'appui aux projets des Nations unies
UTC*	<i>Unità Tecnica Centrale</i> (Unité technique centrale)
UTL*	<i>Unità Tecnica Locale</i> (Unité technique locale)

\* Sigle dans la langue originale

---

**Taux de change (L pour 1\$) :**

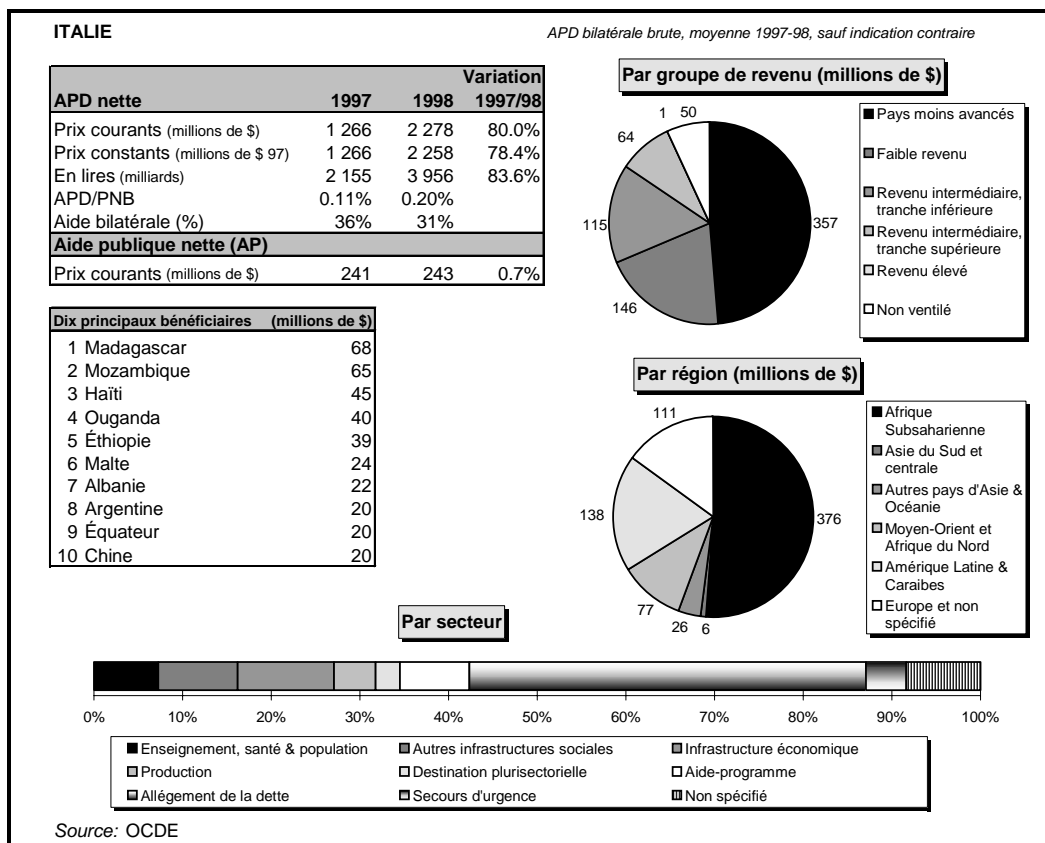
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1 571.7	1 612.7	1 629.0	1 543.0	1 703.0	1 736.4	1 817.3

**Signes utilisés :**

\$	dollar des Etats-Unis
( )	Estimation du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable
P	Provisoire

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme des composantes.

## L'aide italienne – aperçu synthétique



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RESUME ET CONCLUSIONS.....</b>	<b>III-12</b>
-----------------------------------	---------------

### PARTIE I

#### OBJECTIFS, PRIORITES ET STRUCTURE DU PROGRAMME

<b>CHAPITRE 1 ORIENTATIONS, TEXTES LEGISLATIFS, LIGNES DIRECTRICES ET PRIORITES.....</b>	<b>III-19</b>
--	---------------

Le programme italien de coopération pour le développement : contexte et défis.....	III-19
Enseignements des précédents examens par les pairs.....	III-21
La loi et les lignes directrices régissant actuellement la coopération pour le développement.....	III-22
La lutte contre la pauvreté : un objectif parmi d'autres qui est devenu une priorité essentielle.....	III-23
Partenariat.....	III-24
Gestion des priorités.....	III-24
Soutien public et information de l'opinion publique.....	III-25
Le devenir du programme italien.....	III-26

<b>CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE.....</b>	<b>III-29</b>
---	---------------

Volume de l'aide et parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale.....	III-29
Aide bilatérale : principes qui la sous-tendent et sommes en jeu.....	III-30
Aide aux ONG et coopération décentralisée : principes qui les sous-tendent et sommes en jeu.....	III-32
Coopération décentralisée.....	III-34
Aide multilatérale : principes qui la sous-tendent et sommes en jeu.....	III-35

## **PARTIE II**

### **MISE EN OEUVRE : STRATEGIES ET INSTRUMENTS GENERAUX**

<b>CHAPITRE 3 POLITIQUES ET DOTATIONS CONCERNANT LES PRINCIPAUX SECTEURS ET DOMAINES TRANSVERSAUX .....</b>	<b>III-39</b>
Vue d'ensemble.....	III-39
Lutte contre la pauvreté.....	III-40
Infrastructures et services sociaux .....	III-42
Santé .....	III-42
Enseignement et formation.....	III-44
Services sociaux de base .....	III-45
Développement rural et sécurité alimentaire.....	III-45
Problématique homme-femme et questions relatives aux mineurs .....	III-47
Problématique homme-femme et développement .....	III-47
Les mineurs .....	III-48
Développement du secteur privé.....	III-49
Aide humanitaire.....	III-50
 <b>CHAPITRE 4 POLITIQUES GENERALES AYANT DES REPERCUSSIONS SUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT.....</b>	 <b>III-53</b>
Mécanismes permettant d'assurer la cohérence des politiques .....	III-53
L'Italie et l'allégement de la dette .....	III-54
Initiative en faveur des PPTE .....	III-55

## **PARTIE III**

### **MISE EN OEUVRE : GESTION, ACTIVITES SUR PLACE ET RESULTATS**

<b>CHAPITRE 5 ORGANISATION, PERSONNEL ET MODES DE GESTION.....</b>	<b>III-59</b>
Structure organisationnelle globale.....	III-59
Dotation en personnel .....	III-63
Ressources humaines.....	III-63
Réduction des effectifs .....	III-63
Facteurs d'incitation .....	III-65
Eventail des qualifications.....	III-66
Compétences spécialisées extérieures .....	III-67
Méthodes de gestion.....	III-68
Fixation des objectifs.....	III-68
Procédures budgétaires.....	III-68
Procédures d'information, d'orientation et de contrôle.....	III-69
Systèmes de suivi et d'examen.....	III-70
Procédures de reddition de comptes .....	III-71

<b>CHAPITRE 6 OPERATIONS A L'ECHELON LOCAL</b> .....	III-73
Stratégies et programmation par pays .....	III-73
Principes régissant les relations avec les partenaires .....	III-73
<b>ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES</b> .....	III-77
<b>ANNEXE II COOPERATION DECENTRALISEE</b> .....	III-87
<b>COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'ITALIE PAR LE CAD</b> .....	III-91
<b>DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES</b> .....	III-95

### Tableaux

Tableau 1. Les 20 pays de concentration de l'aide recensés dans Prospective 2000 .....	III-32
Tableau 2. Versements d'APD de l'Italie aux ONG et par l'intermédiaire des ONG, 1996-98 .....	III-33
Tableau 3. Répartition fonctionnelle des compétences à l'intérieur de la DGCS .....	III-62
Tableau 4. Personnel de la DGCS .....	III-64
Tableau 5. Domaine de spécialisation des experts de l'UTC .....	III-67
Tableau I-1. Apports financiers totaux .....	III-78
Tableau I-2. APD par grandes catégories .....	III-79
Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	III-80
Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	III-81
Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	III-83
Tableau I-6. Panorama comparatif .....	III-84
Tableau II-1. Coopération décentralisée .....	III-89

### Organigramme

Organigramme 1. Nouvel organigramme du ministère des Affaires étrangères .....	III-60
--	--------

### Graphiques

Graphique 1. Versements bruts d'APD par groupe de revenu, moyenne sur 1997-98.....	III-31
Graphique 2. Parts respectives de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale dans l'APD brute de l'Italie, 1998 .....	III-35
Graphique I-1. APD brute de l'Italie aux 10 principaux pays bénéficiaires 1995 à 1998 .....	III-82
Graphique I-2. APD nette des pays Membres du CAD en 1998 .....	III-85



## Encadrés

Encadré 1. Evolution démographique, immigration et coopération pour le développement.....	III-20
Encadré 2. Importance de l'aide multilatérale italienne (en 1998).....	III-35
Encadré 3. Les missions sur le terrain en Ethiopie et en Cisjordanie et à Gaza donnent une idée de la gestion de l'aide italienne .....	III-74

## RESUME ET CONCLUSIONS

### **Raison d'être et grands principes de l'aide italienne**

Du fait de sa situation géographique et du rôle qu'elle joue sur la scène internationale en tant que membre du Groupe des Sept (G-7), de l'Union européenne (UE) et de toutes les grandes institutions multilatérales, l'Italie est un acteur de premier plan du système international de coopération pour le développement. La raison d'être du programme italien de coopération pour le développement, exposée dans la loi-cadre de 1987 et les lignes directrices du gouvernement, trouve indéniablement sa justification dans les réalités actuelles, qui appellent une action globale de la part de l'Italie pour :

- Mettre au point des programmes efficaces, axés sur la pauvreté et fondés sur le partenariat, de coopération pour le développement avec les pays avec lesquels elle entretient des liens politiques et économiques étroits dans le Bassin méditerranéen, dans le Sud-Est de l'Europe, dans la Corne de l'Afrique, en Afrique australe et dans d'autres régions en développement où elle a de tous temps joué un rôle de premier plan, tout en apportant son concours aux interventions d'aide humanitaire en cas de catastrophe.
- Contribuer à la stabilisation et au développement économique des pays qui revêtent une importance particulière pour sa propre sécurité et son propre bien-être, en ciblant son action sur la prévention et le règlement des conflits dans les pays et régions en développement où ceux-ci sont susceptibles d'affecter sa propre sécurité (les Balkans par exemple).
- Promouvoir les objectifs de la politique étrangère italienne, à savoir protéger l'environnement, remédier aux problèmes mondiaux en matière de population et lutter contre le trafic de la drogue, le SIDA et d'autres maladies.
- Trouver une solution à ses propres problèmes démographiques, induits par le vieillissement et la diminution de sa population. L'Italie attire désormais de nombreux immigrants originaires de pays en développement. Le rôle qui revient à la coopération pour le développement dans cette équation fait l'objet de nombreuses recherches, aussi bien dans les sphères gouvernementales que dans les milieux universitaires. Il s'agit d'un problème complexe et délicat, qui a des retombées importantes pour l'Italie comme pour les pays partenaires.

### **Des améliorations considérables ont été apportées à la gestion de l'aide italienne**

Des avancées notables ont été obtenues depuis 1996 grâce aux réformes opérées dans le domaine de la coopération pour le développement, réformes qui ont principalement porté sur certains des fondements du système de gestion de l'aide. Parmi les mesures qui ont été prises figurent notamment les suivantes :

- Le lancement d'un programme de 120 millions de \$ à l'appui de la lutte contre la pauvreté.
- La formulation de lignes directrices spécifiques dans un certain nombre de domaines et de secteurs et la décision de faire de la lutte contre la pauvreté une constante du programme d'aide italien, conformément à la Stratégie internationale de développement.
- L'amélioration de la gestion du cycle des projets et la généralisation de son application.
- L'institution d'un strict contrôle de la qualité des projets au stade de leur approbation.
- La mise en place d'un ensemble de stratégies par pays en partenariat avec les pays bénéficiaires.
- Les avancées obtenues grâce aux récentes réformes qui s'appuient sur un système de gestion davantage fondé sur les résultats.
- Le renforcement de la cohérence des politiques grâce à une meilleure coordination entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances.
- L'instauration de procédures plus ouvertes et plus concurrentielles de passation des marchés.
- La création de bureaux locaux dans 20 pays.
- La participation plus active à la coordination de l'aide à l'échelon local.
- Le resserrement de la coopération avec les institutions multilatérales.
- Le soutien des activités en faveur de la paix et du règlement des conflits par une assistance humanitaire et une aide au développement.

Les missions sur le terrain du Comité d'aide au développement (CAD) en Ethiopie et en Cisjordanie et à Gaza ont permis de constater que, surtout depuis la mise en place des UTL en 1998, l'Italie a noué des relations plus étroites de partenariat, redoublé d'efforts en matière de coordination de l'aide et mis au point des stratégies-pays dans ces deux pays bénéficiaires de son aide publique au développement (APD) et que d'autres améliorations encore sont en cours. Les programmes d'aide italiens font désormais davantage intervenir les organisations non gouvernementales (ONG), font place à la participation des femmes et des communautés locales et s'appuient sur un partenariat avec d'autres acteurs encore dans le cadre de la coopération décentralisée. L'Italie apporte son soutien à quelques projets judicieusement choisis dans les domaines de l'éducation de base, de la santé génésique et des soins de santé primaire, et de la sécurité alimentaire. Ce type d'activités, qui repose sur une approche équilibrée de la problématique homme-femme, s'inscrit dans le droit fil de la stratégie internationale de développement, a de quoi susciter l'admiration et mérite d'être reproduit.

Il n'en subsiste pas moins des problèmes d'ordre systématique, et les avancées produites par les réformes de ces trois dernières années demeurent fragiles et ne sont pas encore fermement ancrées dans les institutions. Parmi ces problèmes, on citera les suivants :

- L'insuffisance de personnel professionnel permanent et le déséquilibre de la structure des compétences, aussi bien au siège de la Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) du ministère des Affaires étrangères que sur le terrain.
- L'absence de perspectives de carrière pour les agents de catégorie professionnelle, qui ont des contrats de durée déterminée.

- La lourdeur des procédures opérationnelles et administratives, qui mettent désormais fortement l'accent sur les obligations de comptes.
- Le très faible pouvoir de décision dont jouissent les bureaux locaux même si davantage de responsabilités leur ont été récemment déléguées dans la conception des projets.
- La prise en compte parfois insuffisante des considérations de viabilité.
- Le fait que, faute de personnel, des stratégies par pays ne seront établies que pour quelques partenaires principaux.
- Les défaillances du système d'évaluation qui ne permet pas de tirer pleinement les enseignements de l'expérience accumulée. Les évaluations ne sont en outre pas exploitées pour promouvoir le dialogue avec les partenaires.
- La lenteur de la procédure d'examen des propositions des ONG. Une attention insuffisante est portée à l'impact réel des activités des ONG.
- L'insuffisance du budget alloué à l'information de l'opinion publique sur les questions de coopération pour le développement.

**Poursuivre les réformes - il est urgent de renforcer sensiblement les structures de gestion et les capacités mises au service du programme italien de coopération pour le développement**

Les autorités italiennes ont jugé que les contraintes systémiques auxquelles se heurtait le programme de coopération pour le développement appelaient une refonte en profondeur des institutions. Cela s'impose de toute urgence si l'Italie veut se doter de structures organiques adaptées propres à promouvoir le développement professionnel, les capacités de gestion et la délégation de pouvoir.

Une réforme en profondeur revigorerait considérablement le programme italien. Si pouvait être levé le principal obstacle actuel en mettant au service de l'aide un personnel de professionnels s'intégrant dans des structures organiques adaptées, le système d'aide italien serait en mesure de gérer un volume d'APD nettement plus important. Dès lors que les spécialistes de la coopération pour le développement seront suffisamment nombreux, dans les services centraux et sur le terrain, et qu'aura été mis en place un système d'incitations pour les garder, il deviendra possible de remédier à nombre des problèmes qui affectent depuis si longtemps le système d'aide italien. Non seulement il en résulterait un meilleur ancrage institutionnel des principes fondamentaux de gestion de l'aide, notamment en matière de programmation par pays, d'examen préalable et d'évaluation des projets, de gestion du cycle des projets et de recours à des procédures concurrentielles de passation des marchés ainsi qu'au niveau des mécanismes d'évaluation et de rétroaction de leurs enseignements, mais en outre il deviendrait possible d'améliorer et d'assouplir la gestion des activités sur le terrain. Qui plus est, et c'est tout aussi important, le système italien de gestion de l'aide pourrait s'en trouver consolidé par l'instauration d'une culture privilégiant les méthodes modernes de gestion de l'aide, fondée sur l'adhésion à une mission commune et un esprit de corps ainsi que sur des normes rigoureuses en matière de reddition de comptes et de professionnalisme.

**a) La nouvelle loi proposée**

Des membres du Parlement italien ont rédigé une nouvelle loi visant à permettre une telle réforme. Ce processus, qui a exigé de gros investissements en temps et en énergie, a donné lieu à des consultations avec la société civile italienne. Dans ce cadre, une délégation de parlementaires italiens est aussi venue à l'OCDE pour étudier, à des fins de comparaison, les cadres juridiques et organisationnels retenus dans d'autres pays Membres du CAD. Le Sénat a déjà adopté la nouvelle loi. La procédure d'approbation par la Chambre des députés a quant à elle débuté mais reste pour le moment en suspens.

Si la loi passe, elle débouchera sur la création d'un nouvel organisme, relevant du ministère des Affaires étrangères, qui sera chargé de la mise en œuvre du programme d'aide et elle contribuera à de nombreux égards à renforcer l'APD italienne, entre autres par la mise en place de dotations plus adéquates en effectifs, d'une gestion décentralisée et de nouveaux programmes en direction des ONG.

La création de la nouvelle agence ouvrirait la voie à une augmentation des effectifs de catégorie professionnelle s'occupant de la mise en œuvre du programme de coopération pour le développement et permettrait à l'Italie d'intensifier son effort global d'aide, dont une fraction exceptionnellement élevée était acheminée ces dernières années par l'entremise des organisations multilatérales. De fait, au cours de la période 1996 à 1998, 62 % de l'APD italienne ont transité par le canal multilatéral, ce qui constitue un record absolu parmi les Membres du CAD. Même si c'est toujours le ministère des Affaires étrangères qui définira les grandes orientations de la politique d'aide, la nouvelle agence sera responsable de toutes les phases de la mise en œuvre et de l'évaluation du programme.

#### **b) Les réformes susceptibles d'être opérées si la nouvelle loi n'est pas adoptée rapidement**

Les autorités italiennes se penchent également sur la question de savoir comment poursuivre le processus déjà engagé si la nouvelle loi n'est pas adoptée rapidement. S'il n'est pas porté remède aux déficiences du système actuel et aux contraintes auxquelles il se heurte, il faut bien admettre que les possibilités qui s'offrent d'augmenter le nombre actuel de programmes et projets d'aide bilatérale directe sont extrêmement limitées. Il est donc essentiel de poursuivre et d'accélérer le processus de réforme engagé depuis trois ans. Il devrait être possible, dans le cadre de la loi en vigueur, d'améliorer le fonctionnement du système par une modification des décrets d'application. Renforcer les effectifs, décentraliser davantage encore la prise des décisions et améliorer les dispositifs d'évaluation et de rétroaction des enseignements de l'expérience sont autant de mesures qui pourraient se révéler utiles à cet égard.

En 1998, les versements nets d'APD de l'Italie se sont accrus de 80 %, pour atteindre 2.28 milliards de \$, contre 1.27 milliard en 1997. Même s'il s'est redressé par rapport au niveau exceptionnellement faible de 0.11 % enregistré en 1997 (en raison de la date tardive d'approbation du budget par le Parlement, qui avait conduit à repousser à 1998 le versement de nombreuses contributions multilatérales), le rapport entre l'APD et le produit national brut (PNB) est resté, avec 0.20 %, inférieur à la moyenne du CAD, à savoir 0.24 %. Son rapport APD/PNB classe l'Italie à l'avant-avant-dernier rang des pays du CAD, devant la Grèce et les Etats-Unis, pour 1998. Par le volume absolu de son APD, l'Italie arrive cependant à la septième place des Membres du CAD. D'après les premières estimations, en 1999, l'APD italienne aurait baissé de plus de 20 % par rapport à 1998, avec des versements nets de 1.75 milliard de \$ et un rapport APD/PNB de 0.15 %.

Dans le cas de l'Italie, tout accroissement de l'APD doit s'accompagner d'une amélioration des performances grâce à la mise en œuvre des réformes de gestion précédemment évoquées. L'adoption de la loi actuellement en suspens et la création d'un nouvel organisme exécutant constituent une option de ce point de vue. Quoi qu'il en soit, même si la nouvelle loi n'est pas adoptée, les progrès peuvent et doivent être poursuivis.

## Synthèse

**Afin de donner suite aux principales recommandations découlant du présent examen, l'Italie aurait intérêt à :**

- Renforcer les structures de gestion et les capacités mises au service du programme italien de coopération pour le développement. Cela s'impose de toute urgence si l'Italie veut se doter de structures organiques adaptées, propres à promouvoir le développement professionnel, les capacités de gestion et la délégation de pouvoir. Un nouveau cadre législatif et des changements majeurs dans les structures de gestion constitueraient une avancée particulièrement souhaitable.
- Relever son niveau d'APD afin d'atteindre en trois ans la moyenne du CAD, qui s'élève actuellement à 0.24%.
- Accroître l'effectif de professionnels permanents affecté à la coopération pour le développement et rééquilibrer la structure de leurs compétences afin de permettre un meilleur ancrage institutionnel des avancées produites par les réformes de ces quelques dernières années.
- Elargir à davantage de partenaires le processus d'élaboration de stratégies par pays.
- Affiner les objectifs et critères sous-tendant le programme d'aide au développement afin de garantir la cohérence entre, d'une part, les pays partenaires, les programmes et les projets retenus et, d'autre part, les stratégies par pays et les plans de développement des pays partenaires.
- Faire une plus large place aux considérations de viabilité dans la conception et la mise en œuvre des projets.
- Déléguer un plus grand pouvoir de décision aux bureaux locaux.
- Rationaliser les procédures opérationnelles et administratives.
- Renforcer la fonction d'évaluation afin de permettre l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience, et utiliser les évaluations pour promouvoir le dialogue avec les partenaires.
- Intensifier les activités d'information de l'opinion publique, en s'appliquant en particulier à établir un lien étroit entre la sensibilisation aux problèmes de développement et la question de l'immigration.

**PARTIE I**

**OBJECTIFS, PRIORITES ET STRUCTURE DU PROGRAMME**





## CHAPITRE 1

### ORIENTATIONS, TEXTES LEGISLATIFS, LIGNES DIRECTRICES ET PRIORITES

#### **Le programme italien de coopération pour le développement : contexte et défis**

En matière de coopération pour le développement, l'Italie est confrontée à des défis majeurs, liés à plusieurs facteurs. Il lui faut notamment parvenir à :

- Mettre au point des programmes efficaces, axés sur la pauvreté et fondés sur le partenariat, de coopération pour le développement avec les pays avec lesquels elle entretient des liens politiques et économiques étroits dans le Bassin méditerranéen, dans le Sud-Est de l'Europe, dans la Corne de l'Afrique, en Afrique australe et dans d'autres régions en développement où elle a de tous temps joué un rôle de premier plan, tout en apportant son concours aux interventions d'aide humanitaire en cas de catastrophe.
- Contribuer à la stabilisation et au développement économique des pays qui revêtent une importance particulière pour sa propre sécurité et son propre bien-être, en ciblant son action sur la prévention et le règlement des conflits dans les pays et régions en développement où ceux-ci sont susceptibles d'affecter sa propre sécurité (les Balkans par exemple).
- Promouvoir les objectifs de la politique extérieure italienne, à savoir protéger l'environnement, remédier aux problèmes mondiaux en matière de population et lutter contre le trafic de la drogue, le SIDA et d'autres maladies.
- Trouver une solution à ses propres problèmes démographiques, induits par le vieillissement et la diminution de sa population. Depuis 20 ans, l'Italie, autrefois grand pays d'émigration, est devenue un pays d'immigration, et nombre de ces immigrants viennent de pays avec lesquels l'Italie entretient des relations de coopération pour le développement. Le rôle qui revient à la coopération pour le développement dans cette équation fait l'objet de nombreuses recherches aussi bien dans les sphères gouvernementales que dans les milieux universitaires. Il s'agit d'un problème complexe et délicat, qui a des retombées importantes pour l'Italie comme pour les pays partenaires (voir l'encadré 1).

En tant que membre du Groupe des Sept (G-7), de l'Union européenne (UE) et de toutes les grandes institutions multilatérales, l'Italie est un des pivots du système international de coopération. Le talent exceptionnel que manifestent les diplomates, responsables de l'aide et émissaires italiens pour nouer des contacts et aplanir les différends dans des situations difficiles partout dans le monde a récemment encore été mis en évidence par la contribution qu'ils ont apportée aux premières avancées obtenues en Iran, pour sortir la Corée du Nord de son isolement, à la recherche de solutions pacifiques en Amérique centrale, au Moyen-Orient et dans les Balkans, à l'instauration d'un dialogue avec la Libye

et l'Algérie et par les concours consentis par l'Italie aux opérations de maintien de la paix (10 000 hommes déployés au Kosovo, en Bosnie, au Timor oriental et dans d'autres régions du monde). Les représentants italiens ont apporté un écot majeur aux *Lignes directrices* du Comité d'aide au développement (CAD) *pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

### Encadré 1. Evolution démographique, immigration et coopération pour le développement

#### *Evolution démographique*

Dans l'étude économique de l'Italie réalisée cette année (mars 2000) par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, un chapitre entier était consacré aux conséquences économiques du vieillissement de la population. Au cours du demi-siècle à venir ce phénomène sera plus marqué en Italie que dans la moyenne des pays de l'OCDE. L'Italie est actuellement, avec l'Espagne et la République tchèque, le pays où le taux de fécondité est le plus bas de la zone de l'OCDE. Toutes choses égales par ailleurs, il en résultera un ralentissement de la croissance de la population active au cours des prochaines décennies. Parallèlement, en Italie, l'espérance de vie est élevée par rapport à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE, et continue d'augmenter. Lorsque la génération du baby boom prendra sa retraite, cela provoquera un accroissement du rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'actifs, d'autant que le taux d'activité des femmes est faible et que de plus en plus d'hommes appartenant aux tranches d'âge les plus élevées se retirent du marché du travail. Autant de facteurs qui alourdiront les dépenses publiques de pension tout en réduisant la capacité de payer des pouvoirs publics. Le coût des soins, de santé et autres, aux personnes âgées risque également d'augmenter, en particulier si les femmes sont plus nombreuses à travailler (auparavant les personnes âgées étaient pour beaucoup prises en charge par leur famille).

#### *Immigration*

Si le sens et la structure des évolutions à attendre au plan démographique au cours du demi-siècle à venir suscitent un large accord, il subsiste cependant de grandes incertitudes sur l'ampleur de ces changements. D'après les estimations, l'Italie compterait actuellement 57.5 millions d'habitants. Si l'on en croit les calculs (fondés sur des hypothèses différentes concernant les taux d'immigration et de croissance et d'autres facteurs) des Nations unies, de l'Institut national de statistique (ISTAT) et de l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), elle devrait en abriter entre 52.9 et 56.5 millions en 2020, et entre 41.1 et 49.3 millions en 2050. Ces prévisions sont toutefois susceptibles de varier en fonction des hypothèses retenues concernant les taux de fécondité, la durée de vie moyenne et les taux d'immigration. La faiblesse des chiffres obtenus par les Nations unies vient en particulier de ce que ceux-ci reposent sur l'hypothèse d'une immigration quasiment nulle à partir de 2015. Si l'on se place d'un autre point de vue, les récentes projections des Nations unies montrent que, pour assurer la stabilité de sa population d'âge actif au cours des 50 prochaines années, l'Italie devra accueillir chaque année 260 000 nouveaux immigrants (soit 12.9 millions de personnes entre 2000 et 2050). Ainsi qu'en témoignent ces chiffres, il y aura une pression accrue d'immigration vers l'Italie dans les années qui viennent. L'Italie, autrefois pays d'émigration, est certes devenue un pôle d'immigration depuis une vingtaine d'années, mais l'ampleur de ces arrivées est insuffisante pour compenser à long terme la baisse de la fécondité. Comme l'a indiqué au Parlement un Ministre de l'Intérieur : « L'Italie a vocation à être un pays d'immigration ». Depuis 1997, l'Italie abrite 1.2 million de résidents étrangers en situation régulière, ce qui est relativement peu par rapport à ce qu'on observe dans d'autres pays européens. Ces étrangers sont d'origines très diverses : Bassin méditerranéen (Maroc, Tunisie et Egypte en particulier), Albanie, Philippines, ex-Yougoslavie, Roumanie, Chine, Sénégal, Pologne et Sri Lanka ; certains viennent aussi, bien qu'en moins grand nombre, d'autres pays (Cap Vert, Somalie, Ethiopie, et Kurdes d'Irak notamment). Parmi les motifs invoqués par ceux qui ont un permis de séjour pour justifier leur venue en Italie figurent, en premier lieu, le désir de trouver du travail et, en deuxième lieu, la réunification familiale (voir *Tendances des migrations internationales - Rapport annuel 1999*, OCDE).

*Suite*

En juin 1998, les pouvoirs publics estimaient à près de 235 000 le nombre d'immigrants en situation irrégulière, pour la plupart originaires du Maroc, d'Albanie, de Tunisie, de Roumanie, de Pologne et du Brésil.

La politique d'immigration est très controversée au Parlement et dans l'opinion publique. Dernièrement, certains partis politiques ont fait de la lutte contre l'immigration un des slogans de leur programme électoral.

### ***Immigration et coopération pour le développement***

Depuis des années, l'accueil des immigrants est organisé par des réseaux informels d'immigrés, des groupes privés de soutien, des organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités locales. Certaines initiatives ont également été lancées à l'instigation des instances gouvernementales. Dans le domaine des soins de santé, des « médiateurs culturels », qui connaissent la langue et la culture de la communauté cible, servent d'intermédiaires pour faciliter l'accès aux services de santé. Des programmes d'éducation pluriculturels ont été mis en place pour tenter de favoriser l'intégration des élèves étrangers. Une nouvelle loi sur l'immigration a été adoptée (en mars 1998), qui rend plus cohérent le cadre juridique régissant l'admission en Italie et le renouvellement des permis de séjour à leur expiration. Les envois de fonds des immigrants revêtent une grande importance pour l'économie de leurs pays d'origine. Par ailleurs, de nombreuses communautés d'immigrés ont elles-mêmes mis sur pied diverses formes de coopération pour le développement axées sur leurs pays d'origine.

La Direction générale de coopération pour le développement (DGCS) est consciente de tous ces éléments et une des activités prévues dans *Prospective 2000* a pour objet de regrouper tous les programmes existants de la DGCS en faveur du développement des petites et moyennes entreprises en faisant du Maghreb leur cible prioritaire. Ces programmes ont pour but de lutter contre la pauvreté en portant une attention particulière au développement du microcrédit et des activités génératrices de revenus. Dans *Prospective 2000*, il est spécifié : « Enfin, des mesures devront être prises pour augmenter les ressources et les compétences des immigrants en encourageant la petite entreprise dans leurs pays d'origine ». Autrement dit, la DGCS collaborera avec les immigrants à la promotion de l'entreprise privée dans les pays d'origine de ces immigrants. Certaines municipalités et régions dotées de mécanismes de coopération décentralisée participent déjà à des activités de ce type, auxquelles sont toutefois alloués des financements limités. Au vu de ces tendances, il ne fait aucun doute que les questions de démographie, d'immigration et de coopération pour le développement sont appelées à devenir de plus en plus interdépendantes, d'où des possibilités nouvelles de renforcer la coopération pour le développement avec certains pays.

Depuis le dernier examen par le CAD en 1996, d'importantes réformes ont été opérées. Une réelle détermination et des progrès sont manifestes dans de nombreux domaines de la gestion de l'aide. Cela dit, de nombreux problèmes qui avaient été signalés lors des examens de 1993 et de 1996 perdurent, ce qui empêche l'Italie d'apporter une contribution aussi importante qu'elle le pourrait, du point de vue de la coopération pour le développement, au règlement des défis susmentionnés.

### **Enseignements des précédents examens par les pairs**

Les deux derniers examens, en 1993 et 1996, du programme d'aide de l'Italie ont été réalisés, l'un au début l'autre à la fin, d'une période de troubles politiques au cours de laquelle les enquêtes judiciaires avaient mis à nu un système gangrené par la corruption de ses hommes publics et l'opinion publique avait perdu toute confiance dans l'aide publique au développement (APD). Même si aucune irrégularité n'avait été constatée dans la gestion des opérations d'aide, les instruments de gestion de l'aide ne permettaient pas de garantir l'intégrité et l'efficacité d'un programme d'aide dont l'expansion avait été trop rapide au cours des années 80. La plupart des recommandations formulées dans l'examen de 1993 touchaient aux fondements de la gestion de l'aide (programmation par pays, examen préalable et évaluation des projets, amélioration de la gestion du cycle des projets, instauration de procédures concurrentielles de passation des marchés, mise en place de capacités pour la conception et

la mise en œuvre de dispositifs à l'appui du développement du secteur privé, et mise à disposition des effectifs et formations nécessaires à une gestion efficace de l'aide). A l'époque de l'examen de 1996, s'amorçaient une reconstruction et une refonte du système de coopération pour le développement. Lors de cet examen, il était apparu que des mesures avaient été prises pour corriger le tir et il avait été préconisé que la réforme administrative soit poursuivie, que la procédure budgétaire soit modifiée pour permettre le financement de programmes d'aide s'étendant sur plusieurs années, qu'une plus grande souplesse soit rendue possible tout en préservant les obligations de comptes garantes de l'intégrité financière, que la coordination entre ministères soit intensifiée, que soient améliorés les dispositifs de consultation avec les régions, les municipalités, les ONG et la société civile, que les financements alloués à l'aide bilatérale soient accrus conformément aux objectifs de la politique étrangère italienne, et que les capacités de gestion de l'aide soient renforcées.

Depuis 1997, des progrès ont été accomplis dans la plupart de ces domaines, de même qu'au niveau des orientations de principe. La communication de 1999 du Ministre des Affaires étrangères au Parlement a par exemple marqué un tournant, la lutte contre la pauvreté y étant présentée comme une priorité essentielle et une somme de 120 millions de \$ étant affectée à la réalisation de cet objectif dans plusieurs régions. Dans le domaine du déliement, la position de l'Italie a évolué à tel point que celle-ci est maintenant non seulement favorable à un déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA) mais irait même jusqu'à envisager de délier son aide à d'autres pays. Certains des problèmes systémiques qui avaient été mis en évidence lors des précédents examens n'en subsistent pas moins et continuent d'entraver la gestion de l'aide italienne et d'en amoindrir l'efficacité. Cela dit, plusieurs éléments fondamentaux se sont mis en place : analyses par pays plus approfondies et solide ébauche d'une programmation par pays, amélioration de la planification, instauration d'un système de gestion du cycle des projets et création d'une unité performante de contrôle de la qualité dès les premiers stades du cycle des projets. Depuis 1999, une nouvelle approche a été adoptée qui permet de déléguer davantage de responsabilités aux bureaux locaux dans la préparation et l'examen préalable des projets. Consolider ces avancées devient de plus en plus difficile car les améliorations déjà opérées commencent à se heurter à certaines contraintes systémiques, parmi lesquelles le manque de personnel de la DGCS, et en particulier de spécialistes du développement, le peu d'incitation à faire carrière, l'inadéquation des qualifications et le recours insuffisant à des compétences extérieures. Peu de progrès ont été réalisés sur ces plans essentiels. Qui plus est, il s'est révélé difficile de trouver des moyens souples et efficaces de mettre en œuvre les programmes bilatéraux et de déléguer davantage de responsabilités aux bureaux locaux déjà surchargés tout en maintenant des obligations de compte satisfaisantes.

### **La loi et les lignes directrices régissant actuellement la coopération pour le développement**

Le programme d'aide italien est régi par la loi n° 49 de 1987. Aux termes de cette dernière, « la coopération pour le développement fait partie intégrante de la politique étrangère de l'Italie et repose sur les idéaux de solidarité entre les peuples et de respect des droits fondamentaux de l'homme, conformément aux principes sanctionnés par les Nations unies et dans les conventions entre la Commission européenne (CE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) » (article 1). Au nombre des objectifs expressément énoncés dans cette loi figurent les suivants : assurer la satisfaction des besoins essentiels de l'être humain, veiller à la sauvegarde de la vie humaine, encourager l'autosuffisance alimentaire, valoriser les ressources humaines, préserver l'environnement, favoriser un développement économique, social et culturel autonome, et améliorer les conditions de vie des femmes.

### **La lutte contre la pauvreté : un objectif parmi d'autres qui est devenu une priorité essentielle**

Les grandes orientations de la coopération italienne pour le développement ont été définies par le Comité interministériel de planification économique (CIPE) en juin 1995 (le texte en était reproduit dans l'examen 1996). Celles-ci fixent à la politique d'aide de l'Italie des objectifs politiques, économiques et humanitaires. Contribuer à la lutte contre la pauvreté à l'échelon international y constitue un objectif parmi plusieurs autres. Par conséquent, ainsi qu'il était observé dans l'*Etude approfondie du CAD sur les politiques et les pratiques des donateurs en matière de réduction de la pauvreté* (OCDE, 1999), l'Italie fait partie des pays où la réduction de la pauvreté n'est qu'un parmi d'autres objectifs primordiaux. Dans cette étude, l'Italie figure aussi au nombre des Membres du CAD qui n'ont pas de stratégie précise de lutte contre la pauvreté.

Cette dernière lacune a toutefois été comblée depuis lors, puisque fin 1999 la DGCS a fait paraître des lignes directrices pour la conception et la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté, qui vont dans le sens de ce qui ressort des travaux préparatoires entrepris par le CAD en vue d'établir des lignes directrices sur la réduction de la pauvreté.

Dans son rapport prévisionnel pour l'an 2000 (*Prospective 2000*), le Ministre des Affaires étrangères fait de la réduction de la pauvreté la priorité essentielle du programme d'aide italien. Ce rapport appelle à la mise en œuvre, sur la période 2000-2002, de neuf programmes régionaux de lutte contre la pauvreté dans le Bassin méditerranéen, en Afrique subsaharienne, en Amérique centrale et du Sud et en Inde. Ces programmes s'appuieront sur une approche intégrée, une attention particulière étant portée au renforcement des moyens d'action des femmes et à la protection des mineurs. Leur mise en œuvre donnera lieu à une étroite coopération avec les organisations internationales.

Les orientations du CIPE renvoient aussi à d'autres grands thèmes de la coopération internationale pour le développement, notamment l'environnement, les questions de population, la lutte contre la drogue et le crime organisé, l'éducation de base, la participation des femmes au développement et la lutte contre le sida. *Prospective 2000* prévoit le lancement, en collaboration avec le Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) et avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), d'un programme de prévention, de sensibilisation et de recherche destiné à combattre le SIDA, en Afrique en particulier. La DGCS a par ailleurs établi un ensemble de lignes directrices concernant tout un éventail de questions (santé, égalité homme-femme, mineurs, secteur privé, déminage, et coopération décentralisée). Celles-ci ont été approuvées par le comité directeur et sont considérées comme faisant partie intégrante de la stratégie italienne de lutte contre la pauvreté. La DGCS a dans l'idée d'élaborer d'un ensemble complet de lignes directrices de ce type qu'elle pourra remettre à la nouvelle agence pour le développement qui devrait être créée en vertu de la nouvelle loi sur la coopération pour le développement actuellement débattue au Parlement.

Les orientations du CIPE fournissent des précisions sur la répartition géographique des activités, qui doivent aller en priorité à l'Est du Bassin méditerranéen, à l'Ouest du Bassin méditerranéen et à l'Albanie, à l'ex-Yougoslavie, à la Corne de l'Afrique, à l'Afrique australe [Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)], ainsi que, sur la base de critères plus sélectifs, à l'Amérique latine et à l'Asie. Y sont également énumérés les instruments et canaux de la coopération italienne pour le développement : coopération ordinaire sous forme de dons, gestion directe, contributions multi-bilatérales, contributions volontaires, prêts assortis de conditions de faveur, crédits mixtes, financement de coentreprises de capital risque, ONG et volontaires.

Au plan sectoriel, priorité est donnée à l'aide d'urgence, à l'aide alimentaire, à la mise en valeur intégrée des ressources humaines, au soutien des entreprises privées, aux droits de l'homme et à la démocratie, au renforcement des institutions, à la formation professionnelle et à l'assistance technique,

à la préservation de l'héritage culturel (une des spécificités de l'aide italienne), à l'environnement, au soutien à la balance des paiements, à l'allégement de la dette et aux infrastructures sociales ou aux infrastructures devant permettre la mise en place d'une économie de marché. Il est intéressant de noter que *Prospective 2000* appelle à un regroupement des programmes existants à l'appui du développement des petites et moyennes entreprises (PME), en priorité dans les pays du Maghreb.

## **Partenariat**

Le partenariat est une notion indissociable de la conception italienne de l'aide et qui transparait à plusieurs reprises dans les documents d'orientation ; dans les lignes directrices du CIPE, il est par exemple précisé que la coopération italienne doit être mise en œuvre « conjointement avec les pays en développement eux-mêmes ». A la section concernant les « objectifs économiques », il est en outre fait référence à la nécessité de soutenir les gouvernements qui entreprennent des réformes économiques. Une autre section, qui ne manque pas d'intérêt, est consacrée aux « interlocuteurs de la coopération italienne, en Italie et dans les pays en développement » (partie III) et repose sur l'idée que la coopération italienne doit donner lieu à une collaboration avec divers échelons de la société civile italienne, dont les entreprises, les banques, les universités et les ONG (italiennes, internationales et locales). Il est en particulier de plus en plus fait appel au concours des institutions décentralisées pour répondre aux besoins et demandes spécifiques des pays en développement dans les domaines de la décentralisation de l'administration publique, de l'aménagement urbain, de la protection de l'environnement et de la préservation de l'héritage culturel. La conception italienne du partenariat implique un partenariat à différents niveaux de la société civile des pays en développement, en particulier avec les groupes et communautés cibles.

## **Gestion des priorités**

Les documents-cadres de la politique italienne couvrent un champ très vaste, plus vaste même que les orientations plus générales d'autres Membres du CAD. Il y est par exemple fait référence à l'héritage culturel.

Les difficultés qui en résultent pour hiérarchiser les priorités ne vont pas sans poser certains problèmes. Les autorités italiennes ont tenté, dans leurs rapports prévisionnels successifs pour 1998, 1999 et 2000, de canaliser la dispersion que ce cadre semble encourager. Dans *Prospective 2000*, par exemple, il est souligné que depuis trois ans on s'est efforcé de renforcer la concentration géographique et de réduire le nombre excessif des projets. Ainsi qu'il est fait observer dans le rapport, « pour être efficaces, les interventions doivent avoir une masse critique minimum qui ne peut être atteinte si les ressources sont réparties entre un nombre excessif de pays et de projets ». Dans *Prospective 2000*, priorité est par ailleurs accordée à la lutte contre la pauvreté (y compris la lutte contre le sida et la drogue), à l'éducation, au développement du secteur privé et à la préservation de l'héritage culturel. Autrement dit, dans ce document, les autorités italiennes reconnaissent l'existence d'un problème, celui de la dispersion de l'aide au plan géographique et au niveau des projets, et prennent des mesures pour y remédier. La discipline imposée par une planification annuelle contribue à une amélioration sensible de la hiérarchisation des priorités de l'aide italienne et doit être fermement maintenue. *Prospective 2000* stipule que 80 % des ressources allouées au ministère des Affaires étrangères seront concentrées sur 20 pays. Les 20 % restants iront à des activités dans des pays non prioritaires, d'Amérique latine et d'Asie notamment, où les interventions seront limitées aux régions les plus pauvres.

## Soutien public et information de l'opinion publique

En Italie, la coopération pour le développement et la prise de conscience par l'opinion publique des problèmes de développement ont leur origine dans le grand mouvement international de volontariat qui s'est amorcé dans les années 60. En cela, l'Italie ne diffère guère des autres pays Membres du CAD. C'est à d'autres facteurs, qui tendent peut-être à incliner davantage ses citoyens au bénévolat et à la solidarité, qu'elle doit sa spécificité : ses taux élevés d'émigration, surtout dans les années 50 et 60, puis l'afflux récent d'immigrants du Bassin méditerranéen et des Balkans, les coûts sociaux et culturels induits par son développement accéléré qui n'a pas empêché un déséquilibre de persister en le Nord et le Sud du pays, et le fait qu'après la deuxième guerre mondiale elle a elle-même bénéficié d'une aide au développement.

Au milieu des années 90, s'est produite en Italie une grave crise de confiance dans l'APD en raison des gros contrats confiés par le secteur public à des entreprises et entités privées italiennes, qui étaient de ce fait devenues les principaux organismes d'acheminement de l'aide. Cela a eu des retombées dommageables sur l'image de l'administration de l'aide publique italienne. Parallèlement, s'est manifesté un soutien déterminé et grandissant pour les activités des ONG et les efforts de plus en plus actifs de coopération pour le développement déployés par les administrations de certaines municipalités et régions. Depuis le début des années 80, la vigueur croissante de l'action des ONG, instituts de recherche et universités italiens, et depuis plus récemment les initiatives des administrations locales, ont rehaussé la capacité de l'Italie de concevoir et mettre en œuvre des programmes d'aide fondés sur la valorisation du capital social et des partenariats entre organisations de la société civile.

Lors de l'examen par le CAD de l'aide de l'Italie en 1996, il avait été noté qu'il existait désormais « une base sur laquelle redonner confiance à l'opinion publique et construire un nouveau consensus sur un style d'aide qui intègre le souci de solidarité internationale, exploite les talents particuliers de l'Italie et sa tradition de civisme, et contribue à la réalisation des objectifs de la politique étrangère. Il conviendrait que ce consensus soit matérialisé par une nouvelle loi sur la coopération pour le développement, qui intégrerait les grands progrès accomplis dans la gestion de l'aide depuis trois ans et tiendrait compte des enseignements dégagés par les récentes enquêtes parlementaires. »<sup>1</sup>

Le récent (2000) *Barometro della Solidarietà internazionale degli italiani* (Baromètre de la solidarité internationale en Italie) fournit un bon aperçu de ce que les Italiens pensent de la solidarité internationale, de la conception qu'ils en ont et de leur degré d'adhésion à ce principe, de leur connaissance des problèmes de développement des pays pauvres et des économies en transition, de ce qu'ils estiment être les priorités internationales face aux problèmes mondiaux, des pays qui selon eux doivent recevoir le plus d'aide de l'Italie, de qui doit à leur avis assurer l'acheminement de l'aide, de l'importance qu'ils accordent à la réduction de la dette et du rôle que peuvent à leurs yeux jouer les migrations dans le processus de développement. D'après les résultats de ce sondage d'opinion, réalisé par *Volontari nel mondo - Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario (FOCSIV)*, près des deux tiers des Italiens auraient participé récemment à un projet spécifique d'une ONG ou de développement. Plus des deux tiers des personnes interrogées conviennent que l'APD doit être accrue mais estiment tout aussi important que des mesures dans ce sens ne soient prises que si l'aide peut être utilisée de manière plus efficace et plus efficiente. Pour ce qui est des pays pauvres qui doivent recevoir une aide financée par le contribuable, plus du tiers des correspondants déclarent que les pays qui respectent les droits de l'homme, ont un régime démocratique et font ce qu'il faut pour combattre la pauvreté doivent recevoir davantage d'aide que les autres. Autre résultat particulièrement

---

1. OCDE (1996), *Série des examens en matière de coopération pour le développement, n° 16 : Italie*, Paris, 1996, p. 9.

intéressant, 66 % des Italiens pensent que le système des Nations unies est le canal le plus efficace d'acheminement de l'aide ; viennent ensuite les ONG nationales et internationales (41 %), l'UE (41 %), l'Eglise catholique et ses missions (37 %) et loin derrière l'administration centrale (18 %). Plus des deux tiers des personnes interrogées sont prêtes à faire confiance aux ONG, internationales et nationales. Les mesures d'allégement de la dette recueillent le soutien de 75 % des citoyens. Par ailleurs, près de 60 % d'entre ces derniers estiment essentiel de lier ces mesures à l'adoption de politiques macro-économiques et sociales adéquates. Enfin, à peine plus d'un quart des Italiens seulement seraient prêts à accepter que leur pays soit plus ouvert aux immigrants et admettent que cela serait bénéfique au développement de leur pays d'origine.

Ces résultats témoignent que l'opinion publique italienne est relativement bien informée des évolutions internationales qui affectent actuellement les pays en développement et l'aide au développement et a une attitude raisonnable, plutôt pragmatique, à l'égard de la solidarité internationale. Ils corroborent aussi certaines observations d'ordre qualitatif formulées, à l'occasion du présent examen, par des journalistes italiens, selon lesquels ces questions suscitent un intérêt considérable, parmi les jeunes en particulier. Le public italien conserve un certain scepticisme à l'égard du système d'aide publique, dont les mécanismes d'acheminement lui paraissent encore manquer d'efficacité et d'efficience. Restaurer la confiance du public demeure donc une priorité, et les autorités italiennes devront s'y appliquer résolument dans les années à venir. L'approbation de la nouvelle loi par le Parlement pourrait constituer une étape décisive de ce point de vue, sous réserve que soient prises des mesures appropriées pour que la nouvelle Agence italienne de coopération pour le développement (AICD) puisse voir le jour rapidement.

On n'insistera jamais assez sur la nécessité pour le système d'aide italien de se doter d'une politique moderne, transparente et efficace d'information sur la coopération pour le développement, assortie d'un budget adéquat. Des campagnes bien conçues d'information, axées, dans un esprit pragmatique, sur les résultats des programmes d'aide, pourraient se révéler utiles. La politique d'information doit aussi viser à nouer des alliances stratégiques avec des organes, publics et privés, de la presse, écrite et télévisée, italienne. Les médias étalent souvent les conditions de vie sordides des pauvres mais ne parlent pas assez des problèmes de développement et presque jamais des questions de coopération pour le développement, et encore moins des « réussites de l'aide ». En plus de cela, sont souvent fournies une relation ou des images des activités humanitaires, notamment dans les Balkans, qui conduisent à établir un lien direct, et pas toujours positif, avec les problèmes sociaux que connaît l'Italie. Reconnaître les médias en tant qu'interlocuteur privilégié pour la transmission d'informations et financer des formations bien conçues pour les journalistes et experts en communication en liaison avec des ONG et des organisations de la société civile aiderait à améliorer l'information du public et sa compréhension des problèmes de développement et des activités d'aide. Il conviendrait en particulier d'établir un rapprochement entre la sensibilisation aux questions de développement et les problèmes concernant les immigrants ; la tâche est ardue mais cela permettrait de mettre la diversité et l'expérience des immigrants au service aussi bien de la société italienne que de leurs pays d'origine.

### **Le devenir du programme italien**

Au moment du présent examen, deux scénarios peuvent être envisagés concernant le devenir du programme italien de coopération pour le développement.



### ***Adoption d'une nouvelle loi sur la coopération pour le développement***

Un accord quasi-général se fait pour dire que le cadre juridique actuel fait obstacle à l'efficacité du programme italien de coopération pour le développement même si des divergences de vues subsistent sur l'ampleur des contraintes qui en découlent. Celles-ci tiennent principalement à la lourdeur et à l'inefficacité des procédures et à l'insuffisance des effectifs, ainsi que le montre le présent rapport. Depuis quelques années, il a été entrepris de réexaminer la loi en vigueur et de rédiger une nouvelle loi d'orientation sur la coopération pour le développement. Dans ce cadre, une délégation de haut niveau de parlementaires italiens a notamment tenu des consultations avec le CAD/OCDE afin de pouvoir procéder à une étude comparative avec les cadres juridiques et organisationnels retenus dans d'autres pays Membres du CAD. Ces efforts ont débouché sur un projet de loi, qui a déjà été approuvé par le Sénat italien. Son adoption par le Parlement donnerait une nouvelle jeunesse à tout le système de coopération pour le développement en permettant notamment la création d'un nouvel organisme exécutant, l'AICD, relevant du ministère des Affaires étrangères, un déliement de l'aide et une amélioration des perspectives concernant le financement des activités des ONG. La nouvelle loi présente aussi d'autres caractéristiques importantes : elle fait expressément référence à la stratégie internationale de développement ; le partenariat s'y inscrit dans le cadre conceptuel de programmes par pays ; elle délègue la mise en œuvre de l'aide aux institutions nationales des pays en développement ; elle prévoit des mesures de réduction de la dette ; un rôle accru y est dévolu aux entités autonomes locales dans l'acheminement de l'aide ; et elle interdit l'utilisation de l'APD pour la promotion des exportations italiennes et le financement d'opérations militaires de maintien de la paix. La création de l'AICD et la mise en œuvre d'un programme bilatéral rénové n'iront pas sans problème. Cela dit, le texte de loi proposé contribuerait à revigorer le programme.

### ***Poursuite des réformes dans le cadre de la loi en vigueur***

En l'absence de nouvelle loi, un effort déterminé pourrait être engagé pour poursuivre les réformes concernant le personnel et la gestion dans le cadre de la loi actuelle. Même si cette solution est loin d'être la meilleure, l'Italie ne peut se permettre d'interrompre le processus de réforme sans compromettre la levée de nombre des contraintes auxquelles se heurte son programme d'aide.



## CHAPITRE 2

### VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

#### Volume de l'aide et parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale

En 1998, les versements nets d'APD de l'Italie se sont accrus de 80 %, pour atteindre 2.28 milliards de \$, contre 1.27 milliard en 1997. Leur niveau peu élevé de 1997 s'explique par la date tardive d'approbation du budget par le Parlement, qui avait conduit à repousser à 1998 le versement des contributions à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) et aux banques régionales de développement ainsi que certaines opérations d'allégement de dette. Même s'il s'est redressé par rapport au niveau exceptionnellement faible de 0.11 % enregistré en 1997, le rapport entre l'APD et le produit national brut (PNB) est resté, avec 0.20 %, inférieur à la moyenne du CAD, à savoir 0.24 %. Pour 1998, son rapport APD/PNB classe l'Italie à l'avant-dernier rang des pays du CAD, devant la Grèce et les Etats-Unis. Par le volume absolu de son APD, l'Italie arrive cependant à la septième place des Membres du CAD. Depuis le début des années 90 (1992-93), l'APD italienne a fléchi en moyenne de 12.7 % par an en termes réels. D'après les premières estimations, en 1999, elle aurait encore baissé de près de 21 % par rapport à 1998, avec des versements nets de 1.75 milliard de \$ et un rapport APD/PNB de 0.15 %, chiffre le plus faible de tous les Membres du CAD à l'exception des Etats-Unis avec leur 0.10 %. Les autorités italiennes se sont données pour objectif de porter les versements d'APD au niveau de la moyenne du CAD. Il ne faut pas compter que cet objectif soit atteint dès 2000 mais on pourrait s'en rapprocher en 2001-2002. L'Italie souscrit à l'objectif de 0.7 % du PNB fixé par les Nations unies, sous réserve que la situation économique le permette, mais il est peu probable qu'elle parvienne à porter son APD à ce niveau dans un proche avenir.

Une des caractéristiques les plus frappantes de l'aide italienne est l'importance de la part de cette dernière qui transite par les canaux multilatéraux, laquelle s'est établie à 65 % en 1998, alors qu'elle ne représentait que 31% en 1994. Cette pratique ne répond pas à une politique délibérée résultant des lignes directrices du CIPE, encore que *Prospective 2000* stipule que 60 % de l'aide italienne seront mis en œuvre en coopération avec des organisations internationales. Il est d'ailleurs précisé dans ce dernier ouvrage que « Ce pourcentage, supérieur à ce qu'on observe dans les autres pays de l'OCDE, a suscité la critique de certains qui y voyaient le signe d'un manque de capacité de l'Italie de mettre en œuvre un programme bilatéral. Il serait vain de nier que nous n'avons pas les moyens de mener les recherches technico-économiques que nécessitent les programmes bilatéraux mais il ne faut pas oublier que les deux tiers des programmes que nous mettons en œuvre avec des organisations internationales sont le résultat de négociations trilatérales entre le ministère des Affaires étrangères, les gouvernements des pays en développement et les organismes internationaux intéressés. Sans compter qu'en cette période où elle dispose de ressources limitées, cela permet à l'Italie d'assurer une meilleure synergie entre son action et celle des autres donateurs. »

Avec 65 % en 1998, l'Italie est le pays Membre du CAD qui affecte la part la plus importante de son APD aux contributions multilatérales ; celle-ci est nettement supérieure aux 29 % de la moyenne du

CAD et même aux 47 % de la Finlande, qui vient pourtant juste après elle (en 1998, la part des contributions multilatérales de la Grèce, qui a rejoint le CAD en 1999 et peut être considérée comme une exception, s'était chiffrée à 64.7 %). Ainsi que le montre le tableau I.2 de l'annexe I, en 1998, sur le total des contributions multilatérales de l'Italie, c'est la Commission européenne (CE) qui en a reçu le plus, avec 29 % ; viennent ensuite le groupe de la Banque mondiale, avec 20 %, les banques régionales de développement, avec 7 % chacune puis les organismes des Nations unies [avec en tête l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), l'OMS, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)]. Sans compter qu'une partie du programme bilatéral italien transite par des canaux multilatéraux sous forme de généreuses contributions à divers fonds d'affectation spéciale, à des projets multi-bilatéraux et à d'autres mécanismes multilatéraux. En 1994, l'APD multilatérale représentait 31 %. Entre 1994 et 1998, il s'est donc produit une inversion dans les parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale.

Certains Membres du CAD appliquent une politique délibérée de soutien des institutions multilatérales, qui explique la fraction relativement élevée de leur aide qui va aux contributions multilatérales. Les contributions multilatérales tendent par ailleurs à absorber une part relativement plus importante de l'APD dans les Etats membres de la CE. Le cas de l'Italie est quelque peu différent dans la mesure où, si ce pays privilégie le canal multilatéral, c'est en partie au moins parce que c'est pour lui l'option la plus commode lorsqu'il lui est difficile de mettre en œuvre des activités bilatérales directes faute d'effectifs, même s'il faut bien reconnaître que cela présente aussi des avantages du point de vue de la coordination de l'aide (voir l'encadré 2).

En 1997 et 1998, l'Italie s'est conformée à deux des normes édictées par le CAD concernant l'élément de libéralité global et l'élément de libéralité des engagements d'APD en faveur des PMA dans sa *Recommandation de 1978 sur les conditions financières et modalités de l'aide*. Par contre, elle n'a pas satisfait au critère en volume, puisqu'elle a atteint moins de 75 % du niveau moyen des engagements d'APD des Membres du CAD. L'Italie se situe en deçà de la moyenne du CAD au regard de deux indicateurs (son APD par habitant s'est chiffrée à 31 \$ en 1997-98, contre 62 \$ pour la moyenne du CAD, et l'équivalent don de l'APD totale consentie par l'Italie a représenté 0.17 % de son PNB contre 0.24 % pour la moyenne du CAD).

### **Aide bilatérale : principes qui la sous-tendent et sommes en jeu**

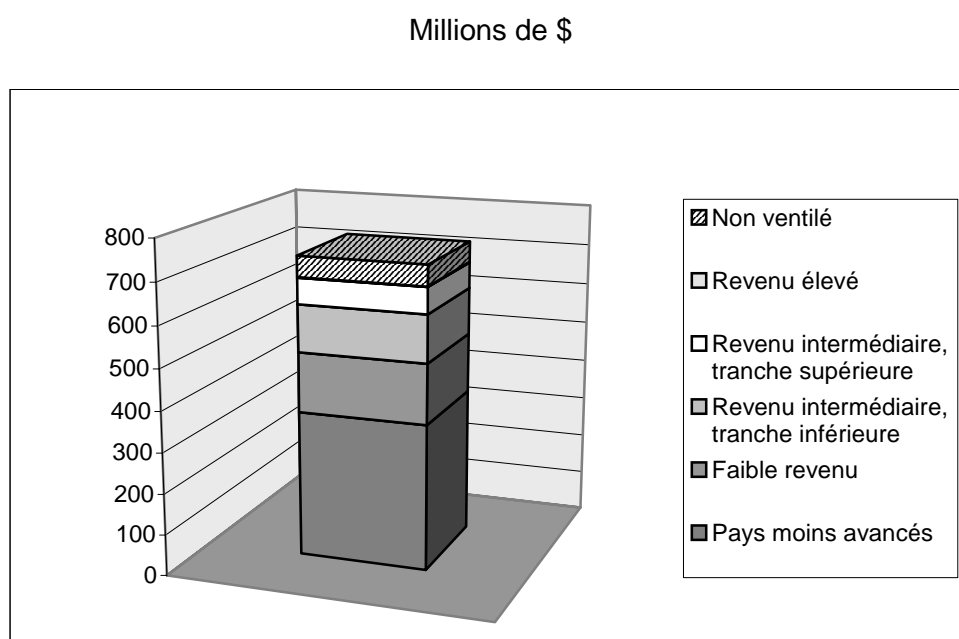
Les priorités géographiques de l'aide bilatérale sont définies dans les directives, déjà évoquées, du CIPE. En 1997-98, les cinq principaux bénéficiaires de l'APD italienne (moyenne sur deux ans -- voir le tableau I.4 de l'annexe I) ont été Madagascar, le Mozambique, Haïti, l'Ouganda et l'Ethiopie. Les cinq suivants ont été Malte, l'Albanie, l'Argentine, l'Equateur et la Chine. Et le troisième tiers s'est composé de l'Erythrée, de l'Egypte, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Kenya. L'aide d'urgence, les activités des ONG et les opérations d'allègement de la dette, qui absorbent une part considérable de l'aide bilatérale, ne sont pas assujetties aux priorités géographiques fixées dans les lignes directrices du CIPE.

C'est l'Afrique subsaharienne qui se taille (avec 57 % en 1998) la part du lion, bien supérieure aux 36 % de la moyenne du CAD, dans l'APD italienne. L'aide à l'Afrique du Nord a notablement fléchi, la part de cette dernière étant revenue de 40 % en 1994 à 4 % seulement en 1998. Les Amériques (Amérique du Nord et Amérique centrale principalement) ont reçu 22 % en 1998 et les autres régions une part restreinte (Europe 8 % et Asie 6 %).

Sur le total des versements bruts de l'Italie, 78 % vont à des pays parmi les moins avancés et des pays à faible revenu, soit un pourcentage nettement supérieur à la moyenne du CAD, à savoir 55 %. La répartition géographique de l'aide italienne témoigne d'une volonté de lutte contre la pauvreté dans la mesure où cette aide tend à être axée sur les pays les plus pauvres, facteur qu'il convient de prendre en considération dans toute stratégie de lutte contre la pauvreté (voir le graphique 1).

Globalement, il semble que le problème souligné dans *Prospective 2000*, à savoir une tendance à la dispersion de l'aide et l'impossibilité d'atteindre une masse critique du fait de la dilution de l'aide entre de trop nombreux programmes et projets, soit confirmé par les statistiques. Comme on le verra dans le chapitre 5, la limitation des ressources en personnel voudrait qu'on évite de disperser les efforts dans de trop nombreuses directions.

Graphique 1. Versements bruts d'APD par groupe de revenu, moyenne sur 1997-98



Source : OCDE.

*Prospective 2000* amorce un pas dans la bonne direction lorsqu'il précise que 80% des ressources mises à la disposition du ministère des Affaires étrangères seront concentrées sur 20 pays. Ces 20 pays de concentration sont les suivants (voir le tableau 1) :

Tableau 1. Les 20 pays de concentration de l'aide recensés dans *Prospective 2000*

Balkans	Moyen-Orient	Afrique du Nord	Corne de l'Afrique	SADC	Asie
Albanie	Territoires palestiniens	Egypte	Erythrée	Angola	Inde
Kosovo	Jordanie	Tunisie	Ethiopie	Mozambique	Chine
Bosnie	Liban	Algérie	-	Afrique du Sud	-
Macédoine	Syrie	Maroc	-	Ouganda	-

Source : DGCS.

Une autre caractéristique de l'aide bilatérale italienne tient à la part élevée qu'y occupent les allègements de dette (267 millions de \$, soit 11% de l'aide bilatérale, en 1998, ce qui classe l'Italie à la troisième place parmi les Membres du CAD). Les prêts bilatéraux consentis par l'Italie n'ont cessé de se réduire en volume entre 1994 et 1998, période au cours de laquelle ils sont revenus de 1.4 milliards de \$ (46% des versements bruts totaux d'APD) à 239 millions de \$ (10 % des versements bruts totaux d'APD). Ces prêts servent essentiellement à financer des activités de développement du secteur privé et une aide-programme, et ils proviennent d'un fonds renouvelable de telle sorte que les remboursements puissent être utilisés pour financer de nouveaux prêts. La part de l'aide italienne qui va aux infrastructures et services sociaux (voir le tableau I.5 de l'annexe I) représente quant à elle la moitié environ seulement de la moyenne du CAD.

#### **Aide aux ONG et coopération décentralisée : principes qui les sous-tendent et sommes en jeu**

Les ONG italiennes peuvent recevoir des concours de la DGCS pour leurs activités de coopération pour le développement sous réserve de satisfaire certains critères précis fixés dans un décret (à savoir avoir des objectifs statutaires de coopération pour le développement, ne pas être motivées par la recherche du profit, être capable de mettre en œuvre des activités d'une manière efficace, pouvoir justifier de trois ans d'expérience, se soumettre à des contrôles et à des inspections, posséder les compétences voulues en matière de comptabilité financière et présenter des rapports annuels). Environ 136 ONG sont actuellement habilitées à recevoir des financements. La majorité des ONG italiennes sont affiliées à une des trois fédérations nationales d'ONG [FOCSIV, *Coordinamento di Iniziative di Solidarietà Popolare* (CIPSI) et *Coordinamento delle ONG per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo* (COCIS)]. Il se dessine une tendance à la constitution de consortiums d'ONG. Les ONG italiennes bénéficient aussi de financements de la part de la CE, de ministères autres que celui des Affaires étrangères, des régions, des municipalités et des églises. La DGCS ne fournit aucun concours direct aux ONG du Sud mais celles-ci peuvent collaborer avec des ONG italiennes en qualité d'homologues locaux, pratique qu'encouragent d'ailleurs les autorités italiennes.

Les projets imaginés et mis au point par les ONG (*promossi*) peuvent habituellement être financés à hauteur de 50 %, voire de 70 % dans des cas particuliers, le reste des fonds devant venir de l'ONG intéressée. Les concours sont toutefois plafonnés à 1.5 milliard de liras italiennes (L) (environ 750 000 \$) par projet sur trois ans, ou 3 milliards de £ (environ 1.5 million de \$) pour les projets proposés par un consortium d'ONG. Les projets sont passés au crible afin de s'assurer qu'ils respectent les priorités locales, qu'ils présentent des garanties de durabilité, qu'ils impliquent une participation des bénéficiaires et qu'ils reposent sur un partenariat avec les acteurs locaux, critère jugé essentiel. Les priorités géographiques ne s'appliquent pas aux projets des ONG. Dans la pratique, les activités tendent à se concentrer dans les régions où les ONG ont l'habitude de travailler et ont des interlocuteurs, souvent dans des pays où il n'existe pas d'autre forme d'APD.

Les ONG peuvent aussi recevoir des dons en qualité d'organismes exécutants de projets repérés et conçus par la DGCS (*affidati*). Les critères de sélection, laquelle relève du bureau géographique compétent de la DGCS, sont alors le coût et l'expérience.

Si l'on en croit les statistiques italiennes, le nombre de projets *promossi* ayant bénéficié de financements serait passé de 20 en 1997 à 64 en 1998 et à 81 en 1999, et ces projets se seraient vu allouer au total 65 millions de \$ au cours de ces trois ans. Selon les autorités italiennes, les engagements au titre des projets d'ONG seraient en voie d'augmentation ce qui se répercutera ultérieurement dans les versements. Il n'en reste pas moins que les statistiques du CAD sur les versements font apparaître une diminution du soutien accordé aux ONG pour leurs programmes, lequel avec seulement 20 millions de \$, soit 1 % des versements bruts, se serait chiffré à la moitié de la moyenne du CAD en 1998. Le tableau 2 fournit un aperçu des financements consentis aux ONG.

**Tableau 2. Versements d'APD de l'Italie aux ONG et par l'intermédiaire des ONG, 1996-98**

Million de \$

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Soutien des activités des ONG	38.1	22.6	20.4
Aide acheminée par l'intermédiaire des ONG en qualité d'organismes exécutants	n.a.	45.7	20.8
Total	38.1	68.3	41.2

Source : Estimations fondées sur les données de l'OCDE.

Les activités des ONG concernent la mise en œuvre de projets de développement, la sélection, la formation et l'emploi des volontaires, l'information de l'opinion publique et la sensibilisation aux problèmes de développement. Les ONG peuvent soumettre des demandes de concours à tout moment et celles qui font l'objet d'un verdict positif suivent la voie normale et sont transmises toutes ensemble une fois par an au *Comitato Direzionale* (Comité de direction) pour approbation sous réserve de la disponibilité des fonds. Les activités d'information et de sensibilisation passent par des campagnes de sensibilisation et la diffusion d'informations sur les questions de développement, au grand public ou à certains groupes, par le biais de publications, de séminaires, de conférences, d'expositions, etc. Parmi les thèmes que les ONG ont ainsi abordés ces dernières années figurent l'économie mondiale, la mondialisation et le développement, et les Conférences des Nations unies sur l'environnement, la sécurité alimentaire, les femmes, la population, le développement social, les droits de l'homme et les relations interculturelles.

Le programme de soutien des ONG gagne en ampleur par le nombre d'activités qu'il recouvre même si on ne sait pas très bien ce qu'il en est des financements. Les ONG souhaiteraient que leurs demandes reçoivent une réponse plus rapide et plus ferme, qu'elle soit positive ou négative, afin de gagner du temps mais les ressources en personnel limitées de la DGCS semblent empêcher qu'il en aille ainsi. Le système italien ne permet de procéder à des dotations globales, instrument qu'il conviendrait d'envisager pour l'avenir et qui pourrait contribuer à accélérer le processus.

Le problème le plus important qui subsiste concernant les ONG est celui de l'impact et de l'évaluation de leurs activités et de l'exploitation des enseignements de l'expérience. La DGCS, et les ONG elles-mêmes, consacrent une énergie considérable à satisfaire aux obligations administratives et financières ce qui ne leur laisse guère le temps de s'interroger sur les questions de savoir ce qui se passe en fait sur le terrain, quelles sont les retombées des projets des ONG, si ces activités sont durables, quelles

améliorations pourraient être opérées ou quels enseignements il faut tirer de l'expérience accumulée. C'est le prochain grand domaine auquel il conviendra de s'attaquer. Les visites sur le terrain réalisées en Ethiopie et en Cisjordanie et à Gaza en prévision du présent examen ont montré que les ONG italiennes accomplissent sur le terrain un travail fort utile mais que trop peu d'informations sont transmises, analysées et diffusées sur leurs activités.

### **Coopération décentralisée**

En Italie, par coopération décentralisée on entend les projets de coopération internationale pour le développement financés par les administrations des régions et des municipalités (voir l'annexe II). Cette forme d'aide est incluse dans l'APD. Jusqu'en 1993, les autorités locales s'en remettaient à la DGCS pour financer et coordonner les activités mais avec la chute de l'APD au début des années 90 celle-ci n'a plus été en mesure de faire face. Aux termes de la loi, les municipalités peuvent affecter jusqu'à 0.8 % de leur budget à des activités de coopération pour le développement, et les régions peuvent y allouer une fraction aussi importante de leur budget que le leur permettent leurs ressources financières. Depuis le milieu des années 90, les administrations locales assurent elles-mêmes le financement et la coordination de leurs programmes d'aide. Elles ont apporté une modeste contribution à diverses actions (notamment le *Programme de développement municipal* conduit en Afrique par la Banque mondiale, le *Programme Prodere* en Amérique centrale, l'aide humanitaire consentie à l'ex-Yougoslavie au travers du *Tavolo di coordinamento* constitué par le Cabinet du Premier Ministre. La mission du CAD en Cisjordanie et à Gaza a pu constater la mise en œuvre dans cette région de certaines activités de coopération décentralisée.)

En mars 2000, la DGCS a fait paraître des lignes directrices pour la coopération décentralisée (*Linee di indirizzo e modalità attuative, Marzo 2000*) qui définissent le cadre des activités dans ce domaine. Les projets de coopération décentralisée ont en général un caractère multi-bilatéral (une organisation internationale se chargeant de leur mise en œuvre) ou sont confiés à des ONG. Un élément important de la coopération décentralisée vient des actions que peuvent mener les immigrants en faveur de leurs pays d'origine, en particulier dans les zones où on en compte le plus grand nombre. C'est ainsi que quelque 200 000 immigrants seraient par exemple installés dans la ville de Rome, présence qui incite à nouer des relations avec leurs pays d'origine (voir l'encadré 1). Les activités décentralisées encouragent par ailleurs la participation active de la société civile à tous les niveaux : ONG, associations, entreprises et citoyen ordinaire.

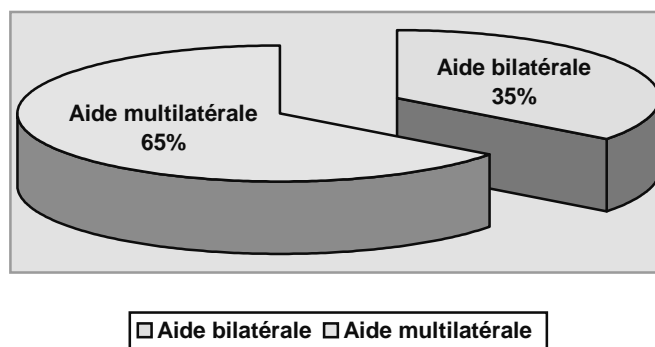
La DGCS compte mener des consultations avec les régions avant de présenter son rapport annuel au Parlement. Il n'en résultera pas pour autant la création d'une ligne budgétaire spéciale puisque les administrations locales (régions et municipalités) cofinancent directement des projets de coopération internationale. La tenue de consultations ouvrira cependant des possibilités de dialogue, et permettra de débattre et de faire passer de grandes idées, de susciter un consensus à l'échelon local et de promouvoir des échanges de vues sur les grandes orientations de la stratégie-pays concernant tel ou tel bénéficiaire.



### Aide multilatérale : principes qui la sous-tendent et sommes en jeu

Le programme d'aide italien fait une large place aux canaux multilatéraux (voir le graphique 2 et l'encadré 2).

Graphique 2. **Parts respectives de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale dans l'APD brute de l'Italie, 1998**



Source : OCDE.

#### Encadré 2. **Importance de l'aide multilatérale italienne (en 1998)**

##### ***L'aide italienne fait une large place aux canaux multilatéraux***

Une caractéristique distinctive de l'APD italienne est la place qu'y occupe l'aide multilatérale -- 65 % en 1998. Les parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale se sont quasiment inversées par rapport à 1994. En moyenne sur trois ans (1996-98), la part de l'aide multilatérale atteint près de 62 %, chiffre qui constitue un record au sein du CAD, et nettement supérieur à celui observé pour le pays Membre le plus proche.

##### ***Les programmes bilatéraux font souvent intervenir des organisations multilatérales***

Sur le total des versements bruts consentis en 1998 dans un cadre bilatéral, 267 millions de \$, soit près de 31 %, sont allés à des opérations en rapport avec la dette. Ces interventions sont étroitement coordonnées avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et avec le Club de Paris. Environ 239 millions de \$, soit à peu près 28 % des versements bilatéraux bruts, ont par ailleurs servi à financer des prêts, opérations qui sont toujours réalisées en tandem avec des institutions financières internationales (IFI). Autrement dit, les prêts et les allègements de dette ont représenté 59 % de l'aide bilatérale et ont donné à lieu à des actions s'inscrivant dans le droit fil des efforts d'organismes multilatéraux.

Parmi les autres versements effectués à titre bilatéral certains sont allés à l'aide alimentaire (5 %), à l'aide d'urgence (2 %), au soutien des ONG (2 %), aux frais administratifs (3 %) et à la coopération technique, laquelle inclut les bourses (5 %). Si l'on ajoute tous ces éléments aux prêts et aux allègements de dette, on arrive à 76 % de l'aide bilatérale.

*Suite*

Sur les 24 % restants (ce qui représente environ 202 millions de \$), 37 millions de \$, soit 18 %, auraient selon les estimations été acheminés par l'intermédiaire d'organisations multilatérales dans le cadre de projets multi-bilatéraux qui, bien que mis en œuvre par des organismes multilatéraux, sont considérés comme relevant de l'aide bilatérale dans les statistiques du CAD puisqu'on en connaît le bénéficiaire. Il reste donc 165 millions de \$, c'est-à-dire moins de 7 % des versement bruts totaux, pour l'aide bilatérale directe.

Aucun autre Membre du CAD ne fait transiter une part aussi importante de son programme d'aide par le canal multilatéral. Dans le cas de l'Italie, ce choix est quasiment dicté par la nécessité depuis le milieu des années 90 en raison de l'insuffisance des capacités d'aide bilatérale directe. Il n'en reste pas moins que les lignes directrices du CIPE sur la coopération pour le développement vont elles aussi nettement dans ce sens. Elles appellent en effet à « toujours » intégrer les programmes par pays et autres dispositions importantes à une action internationale et invitent instamment la DGCS à entretenir un dialogue étroit avec les grandes organisations internationales. Elles insistent aussi sur le respect du principe de complémentarité préconisé par l'UE et sur la participation aux mécanismes de coordination et de participation en place au sein de l'UE.

### ***La politique de l'Italie à l'égard des institutions multilatérales***

Les autorités italiennes se sont efforcées de tirer de cette vaste collaboration avec les institutions multilatérales des principes devant guider leur action, et plus précisément leur position concernant les activités financées par l'Italie par le biais des organisations multilatérales. Les résultats de cette réflexion ne sont habituellement pas partagés avec les autres donateurs. Il n'en reste pas moins que les documents soumis au Comité de direction pour la coopération pour le développement (Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo), qui doit approuver tous les projets de financement, contiennent une analyse, réalisée par des spécialistes de la DGCS et du Trésor, de la mission et des compétences des organisations internationales intéressées. Nombre des problèmes soulevés par le fonctionnement des organisations internationales sont abordés dans ces documents. L'Italie fait connaître les orientations qu'elle souhaite suivre aux institutions multilatérales par ses représentants aux instances qui les dirigent et dans le cadre d'un dialogue direct. Il est arrivé que se posent des problèmes de contrôle. Il serait, paraît-il, impossible d'évaluer effectivement l'utilisation qui est faite de certaines contributions italiennes (destinées à apporter une réponse rapide à une situation d'urgence humanitaire par exemple), qui s'intègrent à un programme de grande envergure organisé par une institution internationale, car elles se fondent alors à une action d'ensemble et ne sont plus identifiables séparément.

La solution logique à ce problème de suivi consisterait à réaliser des évaluations conjointes des institutions multilatérales ou des programmes multilatéraux auxquels l'Italie accorde des contributions d'une certaine importance. C'est ainsi qu'ont procédé certains donateurs bilatéraux pour le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) en 1993, le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1994 et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) en 1992. Autre exemple : la série d'évaluations à laquelle a donné lieu l'aide de l'UE. Le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide s'est penché sur ce type d'évaluations et publiera sous peu une étude détaillant les pratiques efficaces pour la conduite de telles évaluations conjointes associant plusieurs donateurs.

**PARTIE II**

**MISE EN OEUVRE :**  
**STRATEGIES ET INSTRUMENTS GENERAUX**



## CHAPITRE 3

### POLITIQUES ET DOTATIONS CONCERNANT LES PRINCIPAUX SECTEURS ET DOMAINES TRANSVERSAUX

#### Vue d'ensemble

Dans la phase actuelle de réorganisation de la coopération italienne, la DGCS a entrepris un effort novateur en vue de bâtir un ensemble cohérent et structuré d'orientation pour la politique d'aide s'articulant autour de secteurs et domaines transversaux prioritaires. Depuis 1998, le Comité de direction a approuvé de nouvelles lignes directrices sectorielles et thématiques sur la problématique homme-femme, les mineurs, la coopération décentralisée et les actions contre les mines terrestres. Pour d'autres domaines tels que la santé, le développement du secteur privé, l'aide d'urgence et l'aide humanitaire, le patrimoine culturel et l'enseignement tertiaire, des documents d'orientation ont été élaborés et examinés dans le cadre de conférences nationales ou d'autres manifestations publiques. La lutte contre la pauvreté est le thème central d'un autre document d'orientation important actuellement en préparation.

Dans tous ces domaines, la DGCS a amélioré les mécanismes de consultation avec les ONG et de coopération avec les ministères compétents afin de tirer profit de l'expérience acquise par l'Italie dans le domaine du développement, tout en mettant en place des partenariats avec un large éventail d'acteurs de la société civile italienne. L'effort actuellement déployé se caractérise également par l'importance accordée au renforcement des capacités alors que dans les années 80 et au début des années 90, l'accent était mis sur la construction d'infrastructures.

L'objectif de la DGCS est de mettre son action en conformité avec les grandes orientations en renforçant la cohérence des processus d'affectation des ressources, en investissant davantage dans la programmation par pays et en assurant une exploitation plus efficace des résultats des évaluations synthétiques. Les nouvelles lignes directrices devraient influencer sur certains programmes-pays en particulier grâce à plusieurs expériences pilotes d'approches sectorielles dans des secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation. C'est là un autre aspect novateur, compte tenu de l'approche par projet qui prévalait dans le passé. Parallèlement, l'Italie est sur le point de lancer des initiatives internationales spéciales dans le cadre multilatéral afin de bien marquer sa volonté d'atteindre les grands objectifs arrêtés.

A première vue, ces mesures vont dans le bon sens. Le processus lancé par la DGCS comble une lacune dans l'élaboration des politiques, conformément aux recommandations exprimées lors du précédent examen de l'aide par le CAD. Les objectifs et méthodes proposés dans les lignes directrices et les documents d'orientation sont généralement conformes aux principes adoptés par la communauté internationale. S'il perdure grâce à une augmentation des apports d'APD et s'il est étayé de façon adéquate par l'application des principes dans l'ensemble du système de gestion de l'aide, ce processus pourrait contribuer à accroître le rôle de l'Italie à l'échelon international. Dans la perspective de l'adoption d'une nouvelle loi sur la coopération pour le développement, ces efforts auront permis

d'accumuler des données d'expérience utiles à transmettre la nouvelle institution qui sera mise en place.

Parmi les dispositions importantes qui ont contribué à mettre en lumière les priorités et les grands domaines d'action du programme d'aide de l'Italie, on peut citer :

- La rationalisation du programme, avec un recentrage sur les grands objectifs de la politique d'aide.
- La prise en compte effective des aspects thématiques et transversaux dans la planification de l'aide et les opérations à l'échelon local.
- La mise au point de mécanismes de contrôle, d'outils et d'instruments adéquats afin de rassembler et d'appliquer les lignes directrices et politiques adoptées, ainsi que de mécanismes permettant de suivre et d'évaluer leur utilisation effective.

### **Lutte contre la pauvreté**

Le cadre normatif italien de la coopération pour le développement prévoit un large éventail d'objectifs spécifiques (Article 2 de la Loi n° 49/87), à savoir assurer la satisfaction des besoins essentiels de l'être humain ; veiller à la sauvegarde de la vie humaine ; encourager l'autosuffisance alimentaire ; valoriser les ressources humaines ; préserver l'environnement ; favoriser un développement économique, social et culturel autonome ; enfin, améliorer les conditions de vie des femmes. Les lignes directrices concernant l'aide extérieure italienne, approuvées en 1995 par le CIPE, faisaient de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs économiques qui, combinés à des objectifs politiques et humanitaires, devaient représenter les grands axes de la coopération italienne. Dans les orientations définies par le CIPE en 1995, la réduction de la pauvreté était donc considérée comme un objectif parmi de nombreux autres.

En 1998, une évaluation indépendante de la politique italienne de réduction de la pauvreté a été réalisée dans le cadre du bilan auquel a procédé le CAD des politiques menées par les Membres. Cette évaluation a fait apparaître que le personnel interrogé de la DGCS avait une perception pluridimensionnelle de la pauvreté. Il y est souligné que la lutte contre la pauvreté occupe une place centrale dans un document officiel de la DGCS faisant partie du *Rapport annuel 1997 au Parlement*. Il est spécifié dans ce document que la DGCS ne considère pas la lutte contre la pauvreté comme un nouveau secteur d'intervention, mais plutôt comme un "aspect fondamental de la coopération pour le développement, à prendre en considération dans la conception et la mise en œuvre de tous les projets, programmes et politiques de coopération".<sup>2</sup>

L'évaluation indépendante de 1998 a mis en lumière des expériences prometteuses comme les innovations opérées à l'occasion de l'établissement du programme-pays relatif à l'Éthiopie et les partenariats établis avec l'administration éthiopienne, à l'échelon tant régional que fédéral – ce qu'a confirmé la mission sur le terrain effectuée par le CAD. Il y était toutefois recommandé que des mesures soient prises pour combler le fossé existant entre les documents et déclarations de politique générale et leur mise en œuvre effective, et relevé à cet égard un certain nombre d'obstacles à la prise en compte à tous les niveaux des considérations de réduction de la pauvreté. Parmi ceux-ci figuraient

---

2. Ministère des Affaires étrangères/DGCS, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1997*, Rome, 1998, page 51.

l'absence de procédures codifiées garantissant l'intégration systématique, aux opérations de la DGCS, des objectifs de réduction de la pauvreté et d'une suivi des performances en la matière ; l'absence dispositifs visant à inciter le personnel de la DGCS à faire de la lutte contre la pauvreté une constante de toutes les activités ; enfin, l'insuffisance des compétences techniques nécessaires à une action efficace de développement social dans le cadre de projets en faveur de la réduction de la pauvreté, et le manque d'esprit d'équipe.

La DGCS a entrepris de remédier à ces problèmes en s'appuyant sur les des travaux réalisés par le Réseau informel du CAD sur la réduction de la pauvreté pour élaborer des lignes directrices spécifiques concernant la réduction de la pauvreté. Elle a créé un groupe d'étude sur la réduction de la pauvreté et établi un document de travail s'inspirant du projet de lignes directrices du CAD. Ce document fait la synthèse des deux premiers chapitres du projet de lignes directrices du CAD et donne une définition pluridimensionnelle de la pauvreté et de ses causes. Il recense les principaux domaines d'action, fait état de la nécessité d'établir des partenariats avec les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile, définit des critères pour les stratégies d'aide par pays et propose des mécanismes améliorés de gestion de l'aide.

Le document de travail de la DGCS expose les principes et le contenu d'une initiative italienne de réduction de la pauvreté devant être mise en œuvre au moyen d'une dotation initiale de 120 millions de \$. Cette initiative se composera de programmes régionaux en Amérique centrale, en Amérique du Sud (Brésil et pays andins), au Maghreb, au Moyen-Orient, dans la Corne de l'Afrique, au Sahel, en Afrique australe et en Inde. Elle a pour objet de soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté de deux ou trois pays partenaires dans chacune des régions susvisées, dans le cadre d'une approche régionale et internationale cohérente. Ces programmes mettront à profit l'expérience acquise lors d'initiatives antérieures – les programmes de développement humain décentralisés - financées par l'Italie au moyen de fonds d'affectation spéciale auprès d'organisations internationales, notamment le PNUD, et exécutées par le Bureau des services d'appui aux projets des Nations unies (UNOPS). En fait, il s'agit d'une initiative multi-bilatérale soumise au contrôle direct de la DGCS. Elle a pour objet d'établir des cadres généraux de réduction de la pauvreté qui devraient permettre de coordonner différents types de projets financés par l'Italie sur un plan bilatéral ou multilatéral, des projets émanant des ONG et des activités de coopération décentralisées faisant intervenir des administrations locales et la société civile italiennes. Les projets s'appuieraient sur une approche commune se caractérisant par les éléments suivants : interventions localisées, collaboration avec des homologues à l'échelon central et local, mécanismes participatifs de planification de l'action à engager au service de la lutte contre la pauvreté dans les domaines de la bonne gestion des affaires publiques, du développement économique, des services sociaux et de santé, de l'enseignement et de la formation professionnelle, et des infrastructures à l'appui d'une gestion durable des ressources naturelles. Des questions intersectorielles concernant, par exemple, l'égalité homme-femme et les mineurs devraient également être examinées. Selon la DGCS, l'initiative italienne est une première étape sur la voie de la mise en œuvre de l'engagement pris par l'Italie à l'égard de la réduction de la pauvreté dans *Prospective 2000*.

Cela dit, deux points méritent en l'occurrence qu'on s'y arrête. Premièrement, les programmes localisés ne sont qu'une des modalités auxquelles ont recours les pays partenaires pour mettre en œuvre leurs stratégies nationales. Les instruments de lutte contre la pauvreté ne se limitent pas à ce seul type d'intervention et l'Italie elle-même en utilise d'autres (approches sectorielles, prise en compte à tous les niveaux des programmes par pays) pour atteindre ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté. Il conviendrait donc de dûment s'attacher à faire de la réduction de la pauvreté le fil conducteur des stratégies d'aide par pays et des approches sectorielles, d'évaluer l'impact sur la réduction de la pauvreté tant des dons que des prêts à des conditions libérales, et d'améliorer la cohérence d'ensemble de la politique étrangère de l'Italie du point de vue de la lutte contre la pauvreté.

Deuxièmement, la multiplication des activités que mène l'Italie par les canaux multi-bilatéraux devrait être contrebalancée par une intensification proportionnelle des efforts déployés au plan bilatéral. Si l'acheminement de l'aide italienne par l'intermédiaire d'organisations multilatérales peut contribuer à l'établissement de cadres de partenariat au service de la réduction de la pauvreté, il ne faut pas perdre de vue que les canaux bilatéraux jouent un rôle tout aussi important pour appuyer effectivement les stratégies de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Un soutien efficace de ces stratégies suppose une action concertée aux niveaux tant multilatéral que bilatéral. Cela étant, le cadre normatif et opérationnel défini par la nouvelle loi devrait permettre d'accroître la part de l'aide bilatérale dans l'APD italienne.

Les mesures suivantes devraient notamment être prises à l'avenir :

- Axer le programme d'aide de l'Italie sur des objectifs de réduction de la pauvreté ;
- Compte tenu des nouveaux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui commencent à se mettre en place :
  - Intégrer la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble des activités d'aide en veillant à ce que les programmes par pays soient dûment ciblés sur des objectifs de réduction de la pauvreté afin de garantir la mise en œuvre cohérente des lignes directrices d'action ;
  - Expérimenter et mettre en œuvre des instruments visant à améliorer la coordination du programme d'aide de l'Italie avec les activités des autres donateurs afin de conduire un dialogue constructif avec les pays partenaires sur les stratégies de lutte contre la pauvreté.
- Renforcer la structure des compétences, tant dans les services centraux que sur le terrain, dans les domaines de la réduction de la pauvreté et du développement social, et prévoir des incitations appropriées à la prise en compte des considérations de réduction de la pauvreté ;
- Faire appliquer les réformes organisationnelles et de gestion concernant la prise de décision, les mécanismes de reddition de comptes, le suivi et l'évaluation, afin de renforcer l'incidence de l'aide italienne en termes de réduction de la pauvreté.

## **Infrastructures et services sociaux**

### *Santé*

Une redéfinition des stratégies italiennes de coopération pour le développement dans le secteur de la santé est en cours. On s'applique à y tenir compte des évolutions intervenues sur la scène internationale ainsi que des enseignements tirés de l'expérience acquise dans ce domaine. L'objectif



est de renforcer les synergies tant avec les autres partenaires internationaux qu'avec le système national de santé italien. Selon la DGCS, en 1998, l'Italie soutenait plus de 100 programmes de santé dans 47 pays, au titre desquels le montant global de ses versements bilatéraux et multilatéraux s'est élevé approximativement à 37 millions de \$.<sup>3</sup> Par contre, selon les statistiques du CAD, si l'on ne tient compte que des apports bilatéraux, ce secteur aurait reçu 15 millions de \$ (soit 3 % de l'APD bilatérale totale) en moyenne pour la période 1997-98.

La DGCS travaille en étroite coopération avec le Ministère italien de la santé, en particulier dans des zones prioritaires comme l'Albanie. Elle noue également des partenariats avec de nombreuses institutions publiques telles que l'Institut national de la santé, l'Institut national de la nutrition, des universités, des instituts de recherche, les agences et autorités locales de la santé et des ONG.

Dans le secteur de la santé, l'Italie reconnaît combien il importe de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en accordant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables, et souligne que les différences de situation sur les plans économique, social et sanitaire, entre les pays et à l'intérieur des frontières, sont des problèmes qui relèvent des droits de l'homme. L'Italie est favorable à une approche systémique plutôt qu'axée sur les maladies de sorte que le SIDA/VIH, la malaria et la tuberculose sont considérés comme des pathologies hautement prioritaires devant être prises en charge par des systèmes de soins, efficaces, accessibles à tous. La maîtrise des maladies contagieuses fait l'objet de stratégies intégrées bien conçues et d'actions au titre de programmes de santé locaux et nationaux. Les programmes de santé intègrent systématiquement des activités de renforcement des capacités et des institutions.

Depuis 1997, l'action de l'Italie en matière de coopération pour le développement dans le domaine de la santé connaît une évolution intéressante avec l'abandon progressif de l'aide-projet traditionnelle en faveur d'approches sectorielles. Pour la première fois, des éléments d'une approche sectorielle ont été expérimentés dans un cadre multi-bilatéral grâce au Programme de santé publique et de reconstruction en Erythrée (PSPRE), mis en œuvre par l'intermédiaire de l'OMS. Il est de plus en plus fait usage des approches sectorielles. Parmi des exemples récents, on peut citer certaines contributions importantes, telles que le Programme national de développement du secteur de la santé entrant dans le programme-pays italo-éthiopien, le nouveau programme-pays sectoriel au Mozambique et des approches similaires en Angola, au Swaziland et au Zimbabwe. En Ouganda, l'aide de l'Italie appuie le processus de décentralisation et d'intégration des services de santé publics et à but non lucratif dans le cadre d'une approche sectorielle globale et d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans certains pays prioritaires, tels que la Cisjordanie et Gaza, ces initiatives témoignent du rôle pilote que joue l'Italie dans le secteur de la santé publique.

Compte tenu de la menace que représente le SIDA/VIH pour le développement durable, bien au-delà du secteur de la santé, l'Italie a lancé une grande « Initiative de lutte contre le VIH/SIDA en Afrique » en versant à l'OMS une contribution volontaire spécifique de 10 millions de \$. Ce projet sera réalisé en partenariat avec des ONG italiennes. Dans le même temps, la contribution volontaire de l'Italie au budget de l'ONUSIDA a récemment été augmentée pour passer de 0.35 million de \$ à 2 millions de \$. Un programme du même type centré spécifiquement sur le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda est en préparation. Doté d'un budget de 2 millions de \$, il repose sur des principes identiques à ceux étayant les plans nationaux de lutte contre le SIDA, les stratégies de l'ONUSIDA et de l'OMS et l'Initiative de

---

3. Ministère de la santé/OMS, *Health in Italy in the 21<sup>st</sup> Century*, Rome, 1999, page 11.

lutte contre le SIDA dans la région des Grands lacs. Ce programme est fondé sur une approche intégrée visant à réduire la prévalence du SIDA dans la région visée et à améliorer la situation économique et sociale de la population. Il sera mené à bien dans le contexte plus large de l'aide aux systèmes de santé publique aux niveaux régional, national et décentralisé.

A l'avenir, il conviendrait principalement de s'appliquer à :

- Faire une plus large place aux approches sectorielles dans les programmes par pays en exploitant l'expérience acquise dans certains pays prioritaires.
- Mettre davantage l'accent sur le développement des institutions et des capacités dans le secteur de la santé.
- Porter une attention accrue aux questions d'efficacité et de viabilité des systèmes de prestation des services de santé.

### ***Enseignement et formation***

En 1997-98, environ 5 % de l'APD bilatérale ont été affectés à l'enseignement, ce qui représente la moitié seulement de la moyenne du CAD. L'Italie a toujours été très active dans le domaine de l'enseignement tertiaire et, dans une moindre mesure, de l'enseignement professionnel. L'aide en faveur de l'enseignement de base passe essentiellement par les canaux multilatéraux ou par des contributions à des projets promus par les ONG. Ne sont pas prises en compte ici les activités de formation souvent prévues dans des projets intéressants d'autres secteurs, comme la santé et le développement rural.

En décembre 1996, un document d'orientation sur les nouvelles approches de la coopération italienne dans l'enseignement tertiaire a été présenté à une conférence nationale et a fait l'objet d'un débat avec des ONG, des universités, et des instituts de recherche et de formation.<sup>4</sup> Ce document propose un cadre pour la coopération universitaire en établissant un lien entre celle-ci et les stratégies de développement des institutions et des capacités. Il souligne aussi la nécessité de rationaliser et de simplifier le programme de bourses à l'intention des étudiants des pays en développement. Par ailleurs, il recommande que l'aptitude du système universitaire italien à assurer une formation qualifiante sur la coopération pour le développement soit renforcée par l'instauration de partenariats avec des administrations locales, des ONG et d'autres institutions de la société civile.

En 1997, les bourses financées par la coopération italienne étaient au nombre de 702. Elles n'étaient plus que 533 en 1998 et 497 en 1999. Cette tendance à la baisse s'explique en partie par l'arrêt des programmes financés les années précédentes et par l'application, par la DGCS, d'une nouvelle politique des bourses mettant l'accent sur les secteurs prioritaires (agriculture et sécurité alimentaire, santé, administration publique), ainsi que sur les études de troisième cycle courtes (DGCS, *Rapport annuel au Parlement 1998*). Cependant, en 1998, les priorités définies antérieurement prévalaient encore et les 533 bourses octroyées se répartissaient de la façon suivante : secteur de la santé 49.3 %, travaux publics 12 % et droit et économie 9.9 %. En ce qui concerne la ventilation géographique, bien que l'éventail des pays couverts par le programme soit large, on a pu observer un recentrage sur les

---

4. Ministère des Affaires étrangères et ministère des Universités et de la Recherche scientifique et Technologique, *Atti del Convegno « L'Università nella nuova cooperazione allo sviluppo »*, Istituto Italo-Latinoamericano, Rome, 1998.

régions prioritaires. En 1999, par exemple, les 202 bourses octroyées à des étudiants africains se répartissaient entre des ressortissants de 27 pays ; cependant, 76.7 % d'entre elles ont bénéficié à des ressortissants de 8 pays seulement : Erythréens (40 bourses), Somaliens (27), Angolais et Mozambicains (19, respectivement), Camerounais, Ethiopiens et Soudanais (13, respectivement) et Ougandais (11).

En 1999, la DGCS a entrepris une évaluation synthétique de l'action de l'Italie dans les secteurs de la formation et de l'enseignement depuis 1987. Les conclusions de cette évaluation pourraient fournir des indications sur les mesures à prendre pour recentrer les programmes italiens sur l'éducation de base, laquelle est reconnue comme déterminante pour la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et d'égalité homme-femme et constitue un des pivots de la *Stratégie du CAD pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. L'expérience acquise dans l'application des approches sectorielles à l'enseignement pourrait également être utilement exploitée pour accroître la rentabilité des investissements d'aide, l'appropriation des programmes par les acteurs locaux et la viabilité des services financés.

Les mesures suivantes devraient notamment être prises à l'avenir :

- Axer les politiques menées dans le secteur de l'enseignement sur l'éducation de base.
- Axer l'aide aux niveaux supérieurs du secteur de l'enseignement sur les grands problèmes de développement des institutions et des capacités.
- Faire fond sur les expériences novatrices d'application des approches sectorielles dans certains programmes-pays.

### ***Services sociaux de base***

Selon les statistiques du CAD, en 1998, seulement 0.8 % de l'APD bilatérale totale a été affecté aux services de santé de base et 2.3 % à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, mais l'enseignement de base n'a fait l'objet d'aucune dotation. Cependant, il convient de tenir compte du fait qu'une part importante des fonds affectés aux services sociaux de base transite par les organisations multilatérales.

Compte tenu de ce qui précède, le principal problème sera de faire une plus large place aux services sociaux de base dans l'APD italienne.

### **Développement rural et sécurité alimentaire**

Dans les années 80, l'Italie a financé un grand nombre de programmes de développement rural intégrés en Afrique subsaharienne. D'importants programmes ont été lancés en Angola (Ceinture verte de Luanda), en Ethiopie (Projet de développement rural Arussi-Bale – PDRAB), au Mozambique (Programme d'assistance technique dans les zones vertes de Maputo et Programme de développement rural dans le bassin de l'Umbeluzi), au Niger (Programme de développement rural intégré dans l'Ader Doutchi Maggia, vallée du Keïta) et au Sénégal (Programme de développement rural en Moyenne Casamance - PRIMOCA). Il s'agit pour la plupart de programmes localisés axés sur le renforcement des infrastructures rurales, la fourniture d'intrants agricoles et l'amélioration des services aux petits paysans, l'aide aux organisations communautaires et la consolidation des services régionaux du ministère de l'Agriculture. Souvent, ils ont donné lieu à la création de structures parallèles. Dans

les régions sahéennes victimes de la sécheresse, ils ont été centrés sur la protection de l'environnement.

Tout en ayant un impact important au niveau local, ces programmes n'ont pas toujours eu l'influence escomptée sur les réformes nationales des politiques. Comme en témoignent les conclusions qui se dégagent des évaluations de programmes analogues financés par des donateurs dans d'autres pays en développement dans les années 90, le principal problème qui se pose est celui de la viabilité insuffisante des structures parallèles mises en place dans le cadre des projets, compte tenu de la faiblesse des institutions locales. Au cours de la période 1994-98, les programmes de développement rural mis en œuvre en Ethiopie, au Sénégal et au Mozambique ont fait l'objet d'évaluations indépendantes. En 1998, l'évaluation du Programme Keita au Niger a permis de dégager des enseignements importants pour la conception de la troisième phase de celui-ci. Dans l'ensemble, les auteurs des évaluations recommandent que la DGCS concentre ses efforts sur le renforcement des institutions et des capacités locales.

Dans les années 80 déjà, l'Italie était persuadée de l'importance de la sécurité alimentaire pour une gestion durable des ressources naturelles, comme en témoigne son Initiative pour le Sahel, dont l'objet était d'évaluer les faiblesses structurelles et autres des systèmes de production régionaux. Depuis le Sommet mondial de l'alimentation (Rome, 1996), la DGCS met davantage l'accent encore sur la sécurité alimentaire. L'Italie a participé au Programme spécial en faveur de la sécurité alimentaire mis en œuvre par la FAO. Elle a également renforcé son partenariat avec les ONG italiennes pour les questions relatives à la sécurité alimentaire et financé des programmes de renforcement des capacités en collaboration avec des centres de recherche et des institutions publiques italiens tels que l'*Istituto Agronomico per l'Oltremare* de Florence.

En matière de développement des capacités, l'Italie a adopté une approche intéressante, fondée sur la mise en place et l'utilisation de systèmes d'informations géographiques comme instruments de planification à l'échelon tant local et national que régional. On peut citer comme exemple le programme Agrhymet, parrainé par l'Italie avec le soutien du Comité inter-Etats pour la lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) et de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), et la participation du *Centro di Studio per l'Applicazione dell'Informatica in Agricoltura* (CeSIA) de l'*Accademia dei Georgofili* de Florence.

Dans le passé, des contraintes administratives ont empêché l'Italie de s'associer plus activement à des programmes d'envergure sectorielle. Au cours de ces deux dernières années, la DGCS, en consultation avec d'autres ministères italiens (en particulier le Trésor), s'est efforcée de modifier le cadre réglementaire existant en vue d'introduire, chaque fois que possible, de nouvelles modalités de mise en œuvre des activités. Dans certains pays (notamment en Erythrée et en Ethiopie), l'Italie expérimente divers moyens pour soutenir les approches sectorielles dans le domaine du développement rural et de la sécurité alimentaire.

Les mesures suivantes devraient notamment être prises à l'avenir :

- Articuler l'ensemble de l'aide au développement autour de stratégies de lutte contre la pauvreté afin d'accroître la sécurité alimentaire dans les zones rurales.
- Intensifier l'action en faveur du renforcement des institutions et des capacités.
- Exploiter les enseignements tirés des approches sectorielles dans les programmes-pays.

## **Problématique homme-femme et questions relatives aux mineurs**

### ***Problématique homme-femme et développement***

En 1998, le Comité de direction a approuvé les lignes directrices de la DGCS sur la problématique homme-femme. Ces dernières sont le fruit d'un processus consultatif associant un large éventail d'institutions et d'acteurs italiens : experts de la problématique homme-femme, ONG œuvrant dans le domaine du développement, organisations de femmes, chercheurs et praticiens du développement. Ce document présente les principes directeurs, objectifs et buts de l'aide italienne à la lumière du Programme d'action de la Conférence sur les femmes tenue à Pékin en 1995. Il définit les stratégies et méthodes d'intervention à adopter et il identifie les actions prioritaires ainsi que les instruments opérationnels. Se plaçant du point de vue des femmes, les lignes directrices sur la problématique homme-femme mettent essentiellement en évidence la nécessité d'amener des changements culturels profonds dans la société et de modifier la situation économique des femmes afin de lutter contre la pauvreté. Les grandes axes de ce document ont été présentés en 1998 par le Sous-secrétaire d'Etat à l'occasion d'un séminaire international sur le thème "Une nouvelle coopération : le rôle des femmes", organisé conjointement par la DGCS et le ministère pour l'Egalité des chances, au siège de la FAO à Rome.

La loi n° 49/87 prévoyait la création d'un service sur la participation des femmes au développement au sein de la DGCS et auparavant, un budget spécial était alloué à ce service pour le financement des principales activités de promotion des femmes dans le développement, notamment la production de matériels de formation sur la problématique homme-femme. Dans la nouvelle structure (mise en place en janvier 2000), les questions relatives aux femmes ne relèvent plus d'un service distinct. L'objectif de la DGCS est d'intégrer ces questions dans la programmation bilatérale par pays et la nouvelle organisation de l'UTC (approuvée en 1998) montre que les autorités italiennes reconnaissent que l'égalité des chances est déterminante pour le développement humain.

Ces dernières années, une coordination renforcée s'est instaurée entre la DGCS, au sein du ministère des Affaires étrangères, et d'autres ministères, en particulier le ministère pour l'Egalité des chances. D'un point de vue institutionnel, cela s'est traduit par un élargissement de la place faite à l'analyse de la problématique homme-femme dans la gestion du cycle des projets. On peut donc considérer qu'une avancée majeure est intervenue depuis l'examen du programme d'aide de l'Italie par le CAD en 1996 avec l'adoption d'une stratégie en faveur de la prise en compte des questions relatives aux femmes dans l'ensemble des activités du programme et de la valorisation du rôle des femmes. A l'échelon opérationnel, cette stratégie d'intégration a été appliquée essentiellement dans les programmes d'aide d'urgence destinés à répondre aux besoins des victimes de guerre et à renforcer le rôle des femmes en Albanie, en Algérie, au Mozambique et au Rwanda. Elle a également été adoptée dans le cadre des programmes de développement humain mis en œuvre en Angola, à Cuba et en Afrique du sud. Comme suite à la Conférence organisée par les Nations unies en 1994 sur la population et le développement, la santé génésique est devenue un autre domaine prioritaire, les interventions dans ce secteur passant, pour l'essentiel, par des programmes intégrés du FNUAP au Honduras, au Salvador et dans les Territoires palestiniens. L'analyse de la problématique homme-femme a été utilisée dans l'évaluation du programme-pays italo-éthiopien, et le programme-pays concernant la Cisjordanie et Gaza tient compte du rôle spécifique des hommes et des femmes. En ce qui concerne la participation accrue des femmes au développement, la DGCS a apporté son concours à des institutions publiques et des ONG, en mettant l'accent sur la création d'emplois, le renforcement des institutions et les droits des femmes, en Afrique (Angola, Ethiopie, Mozambique, Tanzanie et Zimbabwe), dans le Sud-Est de l'Europe (Albanie) et en Amérique latine (Pérou). L'aspect communication a été pris en compte par le

biais de programmes d'ONG sur les femmes et la culture méditerranéenne (Maroc) et par la poursuite d'une campagne d'information sur les mutilations génitales des femmes.

Au niveau international, la DGCS a noué des partenariats avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le FNUAP. Elle encourage l'UNIFEM dans les efforts qu'il a entrepris, en étroite collaboration avec certains coordonnateurs résidents du PNUD, pour promouvoir l'intégration de la problématique homme-femme par le biais du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF). Elle soutient aussi l'action du FNUAP dans le processus le Caire+5, en attachant une attention particulière à la santé génésique et aux activités de sensibilisation dans le Bassin méditerranéen et au Moyen-Orient, dont rend compte le rapport de la mission effectuée par le CAD en Cisjordanie et à Gaza. Les contributions volontaires de l'Italie ont augmenté en conséquence, passant de 0.2 million de \$ à 2.9 millions de \$ en 1999, et à 3.25 millions de \$ en 2000, pour l'UNIFEM et atteignant 3 millions de \$ en 1999-2000 pour le FNUAP.

A l'avenir, des mesures devraient notamment être prises pour :

- Mettre en place de mécanismes visibles de contrôle concernant l'intégration de la problématique homme-femme dans l'ensemble des activités.
- Mieux donner suite aux lignes directrices sur la problématique homme-femme afin d'induire une modification effective des procédures de la DGCS, condition indispensable à l'utilisation des instruments proposés.
- Intégrer plus systématiquement la problématique homme-femme dans la programmation par pays afin que la prise en compte des questions d'égalité homme-femme n'intervienne pas seulement au niveau des projets.
- Renforcer les capacités techniques mises à la disposition de la DGCS dans les domaines du développement social et de la problématique homme-femme.

### *Les mineurs*

En novembre 1998, les lignes directrices sur la protection des enfants et des adolescents ont été approuvées par le Comité de direction. De nombreux acteurs de la société italienne, notamment d'autres ministères compétents, des syndicats, des ONG et des représentants des administrations locales, avaient participé à leur préparation. Les lignes directrices s'appuient sur l'expérience acquise dans les années 90 par les organisations gouvernementales et non gouvernementales italiennes de coopération dans le cadre d'un certain nombre d'initiatives axées sur les droits des enfants, les enfants en difficulté et le renforcement des institutions dans les pays prioritaires, en particulier en Afrique subsaharienne et en Amérique latine.

Le cadre conceptuel proposé dans les lignes directrices repose sur une approche fondée sur les droits à l'égard des problèmes des enfants et des adolescents, considérés comme des personnes et non comme de simples bénéficiaires de l'aide. Les domaines d'action prioritaires incluent la suppression des pires formes du travail des enfants, l'élimination de la traite des êtres humains, la promotion de l'enseignement de base et de la formation, la démarginalisation des enfants et la promotion d'une culture de paix dans les zones où les risques de conflit sont élevés.

L'Italie soutient des programmes en faveur des enfants et des adolescents en partenariat avec des organisations internationales telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'UNICEF ou la

Banque mondiale ainsi qu'avec des ONG italiennes et avec des administrations locales et régionales au titre de la coopération décentralisée. Depuis l'adoption des lignes directrices, 11 nouveaux programmes ont été approuvés, (représentant 16.5 millions de \$), dont neuf sont exécutés par des organisations internationales (11.3 millions de \$) et deux sont des programmes bilatéraux (5.2 millions de \$). Pour l'avenir, il conviendrait de s'appliquer à encourager la prise en compte systématique des problèmes liés aux conditions de vie des enfants et des adolescents dans la mise en œuvre des stratégies d'aide sectorielles et des programmes-pays.

### **Développement du secteur privé**

En juin 1995, le CIPE a approuvé les directives élaborées par la DGCS concernant le développement du secteur privé. Celles-ci reconnaissent le rôle fondamental du secteur privé en tant que moteur du développement économique des pays partenaires, ainsi que la nécessité d'associer à l'aide financière un effort de renforcement des capacités et d'assistance technique destiné à faciliter l'instauration d'un environnement propice au développement du secteur privé. Elles préconisent que l'action de l'Italie s'articule autour de quatre grands axes : améliorer les cadres institutionnels et juridiques, affermir les institutions financières par des activités de renforcement des capacités, attirer les investissements étrangers et fournir une assistance technique et un soutien financier aux entreprises locales. Les dons, les financements multilatéraux, les mécanismes de crédit et les prêts destinés à financer des prises de participation italiennes dans des co-entreprises (article 7 de la Loi N° 49/87) sont les principaux instruments auxquels il est prévu de recourir pour mettre en pratique ces orientations.

D'après les données les plus récentes publiées par la DGCS, le nombre total d'initiatives lancées sur la période 1993-2000 s'élève à 75, dont 27 projets intéressant des micro-entreprises et 48 des PME. L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient constituent la destination privilégiée de ces projets (25 au total), suivis de l'Afrique subsaharienne (17 projets), du Sud-Est de l'Europe (13 projets), de l'Amérique latine (7 projets) et de l'Asie (8 projets). L'Italie a aussi financé cinq projets régionaux. Ces activités sont évaluées à environ 570 millions de \$, dont 400 millions de \$ sous forme de prêts assortis de conditions libérales et 170 millions de \$ sous forme de dons. Sur ces derniers, environ 45.3 % ont servi à financer une aide sous forme de produits, 38.2 % des concours multilatéraux, 8.8 % des contributions à des projets montés par des ONG, 3 % des projets dont l'exécution est assurée par la DGCS, et les 4.7 % restants des activités mettant en jeu d'autres formules de mise en œuvre. Le portefeuille d'activités de l'Italie peut se subdiviser en trois grandes catégories de projets :

- Les projets axés sur les services financiers, visant à dégager des financements pour les PME ; ils peuvent passer par un soutien non sectoriel à la balance des paiements des pays partenaires, l'ouverture de lignes de crédit (pour lesquelles les autorités locales, la banque centrale et les banques commerciales exigent des garanties et dans le cadre desquelles la fourniture de biens et de services relève de l'aide liée) ou le soutien de co-entreprises.
- Les projets axés sur les services non financiers, visant à offrir aux entrepreneurs locaux (qu'ils dirigent des micro-entreprises ou de petites ou moyennes entreprises) toute une palette de services à caractère non financier : formation, conseils, services d'aide à la création d'entreprises, aide à la mise en place d'organisations professionnelles, systèmes d'information et de commercialisation, perfectionnement technologique, etc. Dans certains cas (Zimbabwe, Cisjordanie et Gaza), les projets sont mis en œuvre par l'intermédiaire des chambres de commerce locales avec le concours d'institutions italiennes présentes sur le terrain (*Unioncamere*, banques italiennes).

- Les projets reposant sur une démarche intégrée, associant la fourniture de services financiers et non financiers. Au total, cette catégorie représente 145 millions de \$ affectés à des projets en Chine, en Jordanie, en Inde, en Tunisie et en Egypte.

En matière de coopération pour le développement, l'Italie établit une distinction entre les projets générateurs de recettes prévoyant des mécanismes de crédit à petite échelle à l'intention des plus pauvres et des catégories de population les plus vulnérables, et les programmes de micro-crédit, consistant à procurer des services financiers, souvent complétés par des services non financiers, dans le but de faciliter l'intégration à l'économie formelle d'activités qui relevaient jusque là du secteur informel. Le premier type de projets renvoie à des composantes particulières de projets de lutte contre la pauvreté tandis que le second recouvre pour l'essentiel des opérations montées par des ONG et cofinancées par la DGCS dans divers pays comme l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Equateur, le Maroc et la Cisjordanie et Gaza.

Une évaluation des activités de prise de participations italiennes dans des co-entreprises est en cours. Les conclusions de cette analyse aideront à apprécier l'impact sur le développement de ce type d'instrument. Des études récentes ont toutefois mis en évidence l'intérêt que pourrait présenter une action globale de l'Italie dans le domaine du développement du secteur privé. Elles ont également souligné les dangers qu'il peut y avoir à tenter de reproduire mécaniquement dans les pays en développement certaines des caractéristiques les plus originales de la structure italienne de développement industriel, par la création de pôles industriels par exemple. La DGCS se donne pour objectif de recenser les facteurs qui peuvent contribuer à encourager un échange de compétences aux niveaux à la fois micro-économique et macro-économique, notamment au moyen d'accords de partenariat associant le secteur privé. Toutes les expériences menées dans ce domaine ont été étudiées lors d'un séminaire de portée nationale organisé en juin 1999 par la DGCS.

Si le nouveau projet de loi est adopté, il devrait en résulter quelques innovations importantes. Le soutien aux PME locales apparaît en effet dans ce texte comme l'un des grands axes de l'action de l'Italie en matière de coopération. Est également prévu dans ce texte l'octroi de crédits bonifiés non liés pour l'achat d'équipements et de services susceptibles d'être utilisés pour répondre aux besoins des PME locales, ainsi qu'à ceux des micro-entreprises. Le projet de loi en cours d'examen autorise enfin le cofinancement, à hauteur de 75 % de leur coût total, de projets de coopération décentralisée ou de projets montés par des ONG ayant vocation à mettre en place des établissements de micro-crédit et à accroître leurs capacités. Grâce à la coopération décentralisée, il devrait également être possible d'améliorer les capacités des institutions financières locales en matière de gestion.

Au vu de la situation actuelle, il n'en est pas moins indispensable de définir une stratégie de développement du secteur privé répondant à des objectifs précis, prévoyant des mécanismes de mise en œuvre adéquats et reposant sur un couplage strict des ressources et des instruments en fonction des régions. Une telle stratégie permettrait en effet à la DGCS de s'assurer qu'elle emploie dans chaque cas les outils les plus adaptés aux spécificités locales. Elle s'avérerait aussi extrêmement utile pour les partenaires dans la mesure où elle définirait une ligne d'action claire et de portée générale, les objectifs de l'action menée, les principaux intervenants concernés, ainsi que les modalités de leur intervention.

### **Aide humanitaire**

La politique de coopération pour le développement de l'Italie s'appuie sur une connaissance éprouvée des modalités d'intervention dans des situations de crise, que celles-ci soient dues à des catastrophes naturelles ou à des catastrophes causées par l'homme. Riche de ce que son expérience sur le terrain lui a appris, notamment dans des situations d'urgence complexes, l'Italie a pu participer activement au



processus qui a conduit à l'approbation des *Lignes directrices du CAD pour les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*. Les grands principes qui guident l'action de la DGCS dans le domaine de l'aide humanitaire sont les suivants : encourager la participation des bénéficiaires aux opérations de secours ; veiller à acheminer l'aide en temps opportun et par des moyens efficaces par rapport à leur coût ; relier l'aide d'urgence à l'action en faveur du développement ; réduire la vulnérabilité des populations par des actions de prévention ; promouvoir les approches intégrées à visée régionale ; s'interroger sur l'incidence de l'aide sur le conflit ; et établir des partenariats avec des acteurs de la société civile et les administrations locales dans le cadre de la coopération décentralisée.

Environ 5 % de l'APD bilatérale italienne servent à financer des opérations d'aide d'urgence. Dans le contexte actuel, la lenteur et la complexité des procédures administratives amoindrit la capacité de la DGCS de réagir rapidement. L'Italie utilise donc d'autres voies, principalement le canal multilatéral, pour mobiliser les ressources techniques et les ressources en nature indispensables dans les jours suivant une catastrophe. Néanmoins, un grand nombre de projets sont menés à bien directement par la DGCS grâce à des transferts de fonds aux ambassades italiennes et à l'envoi d'experts italiens, notamment dans des situations d'urgence complexes où l'Italie peut être amenée à poursuivre son action d'aide sur plusieurs années.

Durant la période 1995-99, les opérations d'aide d'urgence ont absorbé au total 196 millions de \$, dont 35.2 % ont été affectés à des projets mis en œuvre par la DGCS. Les organisations des Nations Unies [principalement le PAM, l'OMS, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA, auparavant Département des affaires humanitaires (DAH)) et le PNUD/Bureau des services d'appui aux projets des Nations unies] ont assuré la gestion de 47 % des sommes consacrées par l'Italie à l'aide d'urgence. Dans le même temps, 13 % sont allés à des projets mis en œuvre par d'autres organisations internationales, en particulier la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (FICROSS), l'Organisation internationale des migrations (OIM), le Groupe de gestion international (IMG), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 3.6 % à des interventions orchestrées par d'autres organismes et 1 % à des activités conduites par des ONG italiennes. En ce qui concerne la répartition géographique, 40.9 % des fonds alloués à l'aide d'urgence ont été dirigés vers le Sud-Est de l'Europe et 32.3 % vers le continent africain<sup>5</sup>.

En dehors de l'aide humanitaire gérée par la DGCS, la société italienne s'est fortement mobilisée lors de diverses crises internationales, en particulier dans les Balkans. Les fonds récoltés au moment de la crise au Kosovo illustrent l'importance attachée par les citoyens et les ONG italiens à la notion de solidarité internationale. Les dons privés ont permis de réunir plus de 60 millions de \$, qui ont servi à financer la Mission Arc-en-ciel (*Missione Arcobaleno*), ainsi que d'autres opérations pilotées par les pouvoirs publics italiens sous la responsabilité directe du Cabinet du Premier Ministre. Il convient d'y ajouter 9 millions de \$ affectés à des activités menées par le HCR.

L'Italie insiste sur l'intérêt de l'aide dans les situations de conflit, suivant en cela les orientations définies par le CAD. Elle s'est directement inspirée des *Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* pour définir ses programmes d'aide humanitaire au moment de la crise au Kosovo et, plus généralement, les programmes d'aide humanitaire qu'elle met en œuvre dans les Balkans. Comme le souligne l'Unité d'analyse des politiques du ministère des Affaires étrangères, la prévention des conflits est considérée comme un aspect essentiel de la cohérence et de la cohésion de la politique étrangère de l'Italie. En 1999, le Comité national chargé

---

5. DGCS, *La cooperazione italiana e le emergenze. Attività 1995-1999*, Rome, 2000, pages 16-17.

des actions humanitaires dans le cadre de la lutte contre les mines terrestres a approuvé des lignes directrices sur ce thème<sup>6</sup> qui, dans le droit fil du Traité d'Ottawa, mettent l'accent sur la coordination des interventions et font expressément référence à des actions telles que la mobilisation sociale, le déminage, les soins aux victimes, la réhabilitation de l'environnement social et économique et le maintien de la paix. Un projet de texte de loi portant création d'un fonds destiné à financer des opérations de déminage a été présenté au Sénat.

A l'avenir, il conviendrait notamment de s'appliquer à :

- Simplifier les procédures et intensifier la décentralisation du programme d'aide humanitaire afin de tourner les obstacles administratifs les plus préjudiciables à l'acheminement et à la mise en œuvre de l'aide humanitaire.
- Mettre en place un système de suivi et d'évaluation permettant de mieux apprécier l'efficacité et l'impact de l'aide humanitaire italienne.
- Renforcer la cohérence des actions d'aide humanitaire et d'aide d'urgence avec les stratégies et objectifs de portée générale en matière de développement, en particulier dans les situations de crise complexes et dans les zones présentant des risques élevés de conflit, le but étant d'assurer une véritable coordination avec les autres donateurs.

---

6. Comitato nazionale per le azioni umanitarie contro le mine antipersona, *Le azioni umanitarie contro le mine antipersona nell'ambito della cooperazione internazionale dell'Italia*, in DIPCO N° 1/2000.

## CHAPITRE 4

### POLITIQUES GENERALES AYANT DES REPERCUSSIONS SUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

#### Mécanismes permettant d'assurer la cohérence des politiques

Il n'existe pas, au sein de l'administration italienne, de dispositif interministériel spécifique pour veiller à la cohérence des politiques dans le domaine de la coopération pour le développement en tant que tel. Le ministère des Affaires étrangères abrite depuis peu un Conseil des affaires internationales, qui est présidé par le Ministre des affaires étrangères : ce Conseil a pour mission d'analyser les grandes orientations de la politique étrangère et de dispenser des conseils sur la politique extérieure en général, notamment sur les moyens d'améliorer la coordination et la cohérence dans ce domaine. A ce jour, le Conseil des affaires internationales s'est réuni une fois, en janvier 2000. S'il remplit convenablement sa mission, il pourrait formuler des propositions visant à améliorer la cohérence des politiques menées au sein du ministère. Le CIPE, qui a approuvé en 1995 les nouvelles orientations de la coopération pour le développement italienne, est un organe interministériel chargé d'examiner les budgets et les programmes des ministères. En théorie, il pourrait être utilisé pour améliorer la cohérence des politiques, mais dans la pratique, ce n'est pas le cas. Certes, en dernier ressort, le Conseil des Ministres est là pour veiller à la cohérence de l'action menée au sein du gouvernement. Mais concrètement, certains dossiers nécessitent d'assurer une cohérence et une coordination spécifiques entre différents ministères : la coordination est permanente par exemple entre le ministère du Commerce, le Trésor et le ministère des Affaires étrangères sur les politiques multilatérales.

Depuis le dernier Examen de l'aide qui a eu lieu en 1996, la coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le Trésor s'est notablement améliorée. Le Trésor est un membre permanent du Comité de direction et assume l'entière responsabilité des relations avec les IFI. Il consulte régulièrement la DGCS par l'intermédiaire de sa Direction des affaires économiques et financières multilatérales tant sur des questions d'ordre stratégique que sur des questions plus concrètes, comme l'harmonisation des critères de gestion des fonds d'affectation spéciale auprès de la Banque mondiale et les négociations pour la reconstitution des ressources des organisations multilatérales. Les stratégies de lutte contre la pauvreté occupent une place de plus en plus importante depuis quelques années dans le dialogue entre le ministère des Affaires étrangères et le Trésor. Cette tendance est également perceptible dans les travaux préparatoires des Sommets du G-7.

Dans le contexte actuel, le Parlement examine à différents stades les dotations budgétaires affectées à l'APD, qui sont gérées par le ministère des Affaires étrangères et le Trésor. Cet aspect devrait être pris en considération dans la nouvelle loi.

Lorsque l'Italie participe à des programmes importants faisant intervenir deux ou trois ministères différents, une coordination est assurée grâce à des contacts réguliers entre eux, comme par exemple dans le cas de l'Albanie (où le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères, le Trésor, mais aussi d'autres ministères ont été appelés à travailler ensemble).

## **L'Italie et l'allégement de la dette**

Fin 1998, l'encours de la dette issue de l'APD italienne s'élevait à 5.3 milliards de \$. Ce montant ne représentait en fait que 3 % de l'encours total de la dette issue de l'APD. Si l'on considère la répartition géographique globale de la dette issue de l'APD, il apparaît que l'Italie a prêté pratiquement autant à chacune des grandes régions du monde alors que les autres principaux créanciers ont préféré concentrer leur effort sur l'Asie (qui à elle seule était débitrice en 1998 de 60 % du montant total de la dette issue de l'APD).

Depuis 1995, l'Italie a annulé pour quelque 650 millions de \$ de dettes au bénéfice de 11 pays. Les principaux bénéficiaires de ces opérations ont été : la Tanzanie (258 millions de \$ de dette issue de l'APD effacés en 1993) et le Mozambique (166 millions de \$ de dette effacés en 1996). Des remises ont aussi été consenties à l'Angola, à Chypre, au Gabon, au Mali, au Nicaragua, au Sénégal, au Sierra Leone, à la Somalie et à la Zambie.

Le fait marquant le plus récent en matière d'allégement de la dette a été l'annonce, en avril 2000, d'une conversion de créances vis-à-vis du Maroc portant sur 200 milliards de L (soit environ 100 millions de \$), le fonds local créé grâce à cette opération ayant vocation à financer des actions en faveur du développement social. Cette initiative était une première pour l'Italie, mais elle devrait ouvrir la voie à d'autres arrangements similaires au bénéfice de pays pauvres très endettés (PPTE). L'accord conclu entre l'Italie et le Maroc concernant la conversion de 100 millions de \$ de créances en investissements publics stipule que les dépenses correspondantes devront être comptabilisées dans le budget de l'Etat ou dans celui des institutions publiques marocaines intéressées. La conversion sera opérée par tranches (une tous les six mois), dont la première interviendra le 31 décembre 2000. Tous les six mois, l'Italie annulera un montant correspondant au total certifié des dépenses éligibles encourues par le Maroc. Les ressources financières libérées par la conversion iront à des programmes et projets visant les secteurs sociaux et l'environnement, conformément aux priorités fixées à la coopération italienne. Les parties ont créé un comité de gestion technique, qui a pour mission d'approuver les programmes et projets proposés par des entités marocaines, d'en suivre la mise en œuvre et s'assurer qu'ils sont menés à bonne fin.

Le Parlement examine actuellement un nouveau projet de loi qui, s'il est adopté, autorisera l'Italie à procéder à des opérations d'allégement de la dette, dont le montant est plafonné à 150 millions de \$, au bénéfice de pays autres que les PPTE dont le revenu par habitant est inférieur à 300 \$ par an. En vertu de cette nouvelle loi, les annulations de dettes devraient être assujetties à des progrès sur certains points essentiels tels que la lutte contre la pauvreté, la gestion des affaires publiques et les droits de l'homme. En réponse à la campagne en faveur de l'allégement de la dette qui a été menée dans le cadre de la célébration de l'an 2000 avec le soutien de l'Eglise catholique, d'ONG et d'institutions représentant la société civile, le gouvernement italien a proposé d'accorder des allègements de dette à l'ensemble des pays pouvant prétendre au bénéfice de l'Initiative en faveur des PPTE et de relever parallèlement le plafond appliqué. Selon la DGCS, la mise en œuvre de ces dispositions devrait se traduire par un allégement de la dette ressortant pour le moins à 2.5 milliards de \$, couvrant pour l'essentiel des dettes commerciales non issues de l'APD.

L'Agence italienne de crédit à l'exportation (SACE) garantit des crédits à l'exportation dont le montant est évalué à environ 17 milliards de \$ en faveur de pays de la Partie I, mais près de la moitié de l'encours de ces prêts a fait l'objet d'un rééchelonnement dans le cadre du Club de Paris soit à des conditions libérales, soit aux conditions du marché, selon la nature de l'accord. En ce qui concerne les réductions de dette (conditions de Naples, Houston et Lyon), l'Italie privilégie l'option de réduction du service de la dette sur l'option de réduction de la dette. Les dettes couvertes par l'accord sont ainsi remboursables sur une longue période et se voient appliquer des taux d'intérêt réduits si bien que la

valeur actuelle nette de la dette est bien représentative du montant convenu de la réduction de la dette. L'Italie a toujours suivi les Directives du CAD, et donc comptabilisé dans l'APD les opérations de cette nature dont le degré de libéralité était égal ou supérieur à 25 %. Du fait des modifications qui ont été apportées aux Directives du CAD, sera comptabilisé en tant que don d'APD l'équivalent du montant de la réduction de la dette, le solde du nouveau prêt devant, lui, figurer dans les autres apports du secteur public (AASP). Il convient de noter que la dette issue de l'APD mentionnée précédemment n'englobe pas les crédits à l'exportation rééchelonnés.

### ***Initiative en faveur des PPTE***

L'Italie, comme tous les autres principaux créanciers, participe à l'Initiative en faveur des PPTE dans le cadre du Club de Paris. On précisera que seules la France et la Belgique devancent l'Italie pour ce qui est de la part des 41 pays pauvres très endettés dans le montant total des prêts accordés aux pays de la Partie I. Cette situation s'explique en partie par le fait que l'Italie privilégie l'option de réduction du service de la dette, mais elle tient également à la politique de prêt suivie dans le passé à l'égard des pays pauvres (Source : *Statistiques de la dette extérieure 1997-98*, Tableau E).

L'Italie s'est par ailleurs engagée à apporter 70 millions de \$ au Fonds fiduciaire pour les PPTE, dont un tiers devrait être versé d'ici juin 2000 et le solde en 2001. Comme elle lui procure en outre quelque 92 millions de \$ en tant que Membre de l'UE, par l'intermédiaire de son concours au Fonds européen de développement, la contribution totale de l'Italie au Fonds fiduciaire pour les PPTE se chiffre à 162 millions de \$.



**PARTIE III**  
**MISE EN OEUVRE :**  
**GESTION, ACTIVITES SUR PLACE ET RESULTATS**





## CHAPITRE 5

### ORGANISATION, PERSONNEL ET MODES DE GESTION

#### Structure organisationnelle globale

Le Parlement italien a toujours été favorable à l'intégration de la structure technique responsable de la gestion de l'APD italienne dans les services du ministère des Affaires étrangères. Le premier cadre d'ensemble régissant la politique de coopération internationale pour le développement de l'Italie date des années 70 : il a été défini dans la Loi N° 1222 (du 1er décembre 1971) sur "La coopération technique avec les pays en développement". Cette loi prévoyait la mise en place d'un "Service de la coopération technique avec les pays en développement" au sein de la Direction des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères.

La Loi n° 38 (du 9 février 1979) prévoyait des dispositions relatives à "La coopération de l'Italie avec les pays en développement" et renforçait la structure existante par la création d'un Département de la coopération pour le développement (*Dipartimento per la Cooperazione allo Sviluppo* - DIPCO). Le DIPCO n'était plus un service dépendant d'une Direction générale, mais un organe autonome, même s'il ne jouissait pas d'un statut équivalent à celui d'une Direction générale du ministère des Affaires étrangères.

La Loi n° 73 (du 8 mars 1985) a créé un organe spécial, le Fonds d'aide italien (*Fondo Aiuti Italiani* - FAI), qui est de fait une structure parallèle au DIPCO, directement rattachée à un sous-secrétariat d'Etat du ministère des Affaires étrangères. Le FAI a vocation à mener des projets intégrés plurisectoriels à effet immédiat dans des pays du Tiers Monde victimes de situations de crise et d'un fort taux de mortalité, le délai imparti pour la réalisation de ces projets ne pouvant excéder dix-huit mois pour un budget d'un milliard de \$.

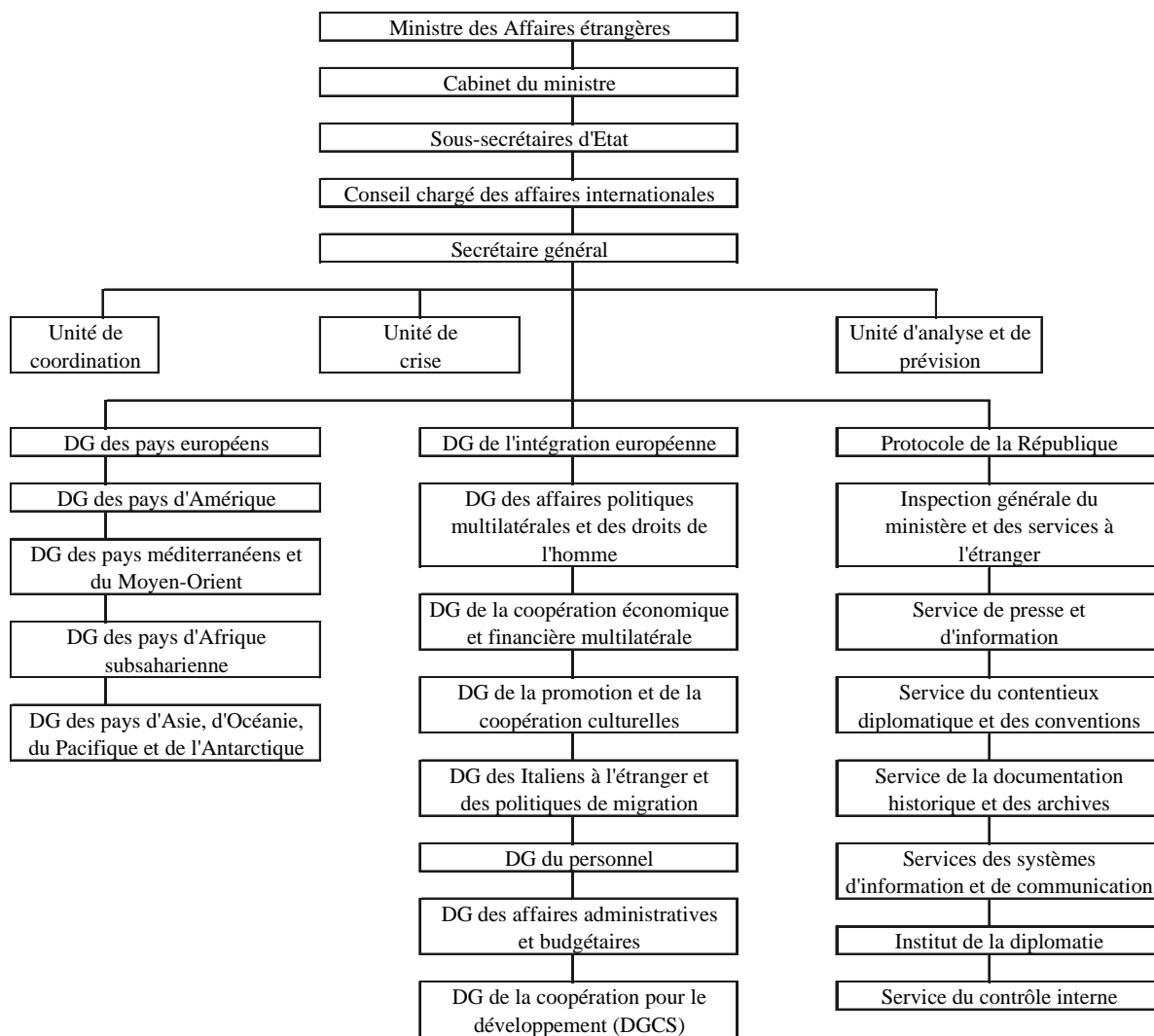
La Loi n° 49 (du 26 février 1987) a rehaussé le statut institutionnel de l'organe responsable de la gestion de l'APD italienne. Elle a en fait créé une nouvelle DGCS au sein du ministère des Affaires étrangères, qui a été investie des missions de l'ancien DIPCO et chargée en outre de la poursuite des initiatives lancées par le FAI.

Si elle est adoptée, la nouvelle loi en cours d'examen par le Parlement instituera une agence autonome de coopération pour le développement, qui assumera l'entière responsabilité de l'exécution du programme d'aide italien. Dans la nouvelle structure proposée, le ministère des Affaires étrangères conservera la responsabilité des grandes orientations de la politique d'aide, des programmes par pays et de la surveillance, en général, de la conformité des décisions de l'agence de coopération pour le développement aux objectifs de la politique d'aide (la nouvelle loi devrait notamment prévoir des solutions pour délier l'aide, renforcer la participation des ONG, décentraliser la gestion et améliorer les procédures.)

Jusqu'au 31 décembre 1999, la DGCS était l'une des seules Directions générales à vocation thématique du ministère des Affaires étrangères. Depuis le 1er janvier 2000, la réforme du ministère a institué une structure mixte dans laquelle certaines Directions ont des compétences "thématiques" et d'autres des compétences "géographiques" (voir l'organigramme 1).

### Organigramme 1. **Nouvel organigramme du ministère des Affaires étrangères**

Au 1er janvier 2000



Source : Ministère des Affaires étrangères.

Jusqu'en 1996, chaque sous-secrétaire d'Etat couvrait une région du monde et s'occupait notamment des aspects intéressant la coopération pour le développement dans cette région. Depuis 1996, bien que les responsabilités politiques demeurent réparties entre les sous-secrétaires en fonction de critères géographiques, le ministre des Affaires étrangères a confié la responsabilité de la coopération pour le développement italienne à l'un d'entre eux seulement, de façon à contribuer à renforcer la cohérence entre le programme d'aide global et la politique étrangère menée par l'Italie dans les différentes régions du monde.

Si la nouvelle loi qui est actuellement débattue au Parlement est finalement adoptée, la DGCS devrait disparaître. Les compétences de la DGCS qui sont du ressort du ministère des Affaires étrangères seront alors directement confiées par le ministre des Affaires étrangères à un sous-secrétaire d'Etat. En vertu de la nouvelle loi, lorsque celui-ci aura besoin d'un avis technique qu'il ne pourra se procurer au sein du ministère des Affaires étrangères, il pourra faire appel aux compétences techniques de l'agence italienne de coopération pour le développement.

Dans le cadre de la structure réformée du ministère des Affaires étrangères, il semble que la DGCS soit la seule Direction générale à vocation "thématique" qui continue de disposer de bureaux géographiques. Pour l'heure, il semble que le renforcement de la coordination entre la DGCS et les directions géographiques soit absolument indispensable pour assurer une cohérence entre les objectifs de l'aide et ceux de la politique étrangère. Cette remarque s'applique en particulier aux efforts déployés par l'Italie en faveur des régions jugées prioritaires dans le cadre de sa politique de coopération pour le développement, à savoir les pays méditerranéens, le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne et le Sud-Est de l'Europe.

En janvier 2000, parallèlement à la réorganisation de l'ensemble des services du ministère des Affaires étrangères, a été menée une refonte de la structure de la DGCS (voir le tableau 3). Le nouvel organigramme de la DGCS comporte désormais douze bureaux, deux unités techniques relevant des services centraux [l'Unité technique centrale (UTC) et l'Unité des évaluations], ainsi que des Unités techniques locales (UTL) sur le terrain. Les principaux changements à noter sont la réduction du nombre des bureaux géographiques (qui a été ramené de six à trois) et la mise en place d'une unité chargée des évaluations. A l'image de ce qui se passe dans beaucoup d'autres organismes d'aide, la structure de la DGCS joue sur l'imbrication des compétences géographiques, thématiques et sectorielles.

En dehors de la structure qui vient d'être décrite, il convient de mentionner le Secrétariat-Unité d'évaluation technique du Comité de direction. Cet organe, directement rattaché au Président du Comité de direction (c'est-à-dire au sous-secrétaire d'Etat), veille à la qualité des travaux préparatoires des projets et supervise la mise au point de toutes les nouvelles initiatives en matière de coopération pour le développement devant être soumises pour approbation au Comité de direction.

Sur le terrain, l'Italie a ouvert une vingtaine d'UTL, placées sous la tutelle de ses Ambassades sur place, dans les pays prioritaires suivants :

- **Afrique subsaharienne (8 UTL)** : Angola, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Mozambique, Ouganda, Sénégal.
- **Pays méditerranéens et Moyen-Orient (4 UTL)** : Egypte, Maroc, territoires palestiniens, Tunisie.
- **Asie (3 UTL)** : Chine, Inde, Viet Nam.
- **Amérique latine (3 UTL)** : Argentine, Bolivie, Guatemala.
- **Europe (2 UTL)** : Albanie, Bosnie.

Tableau 3. Répartition fonctionnelle des compétences à l'intérieur de la DGCS

Missions	Structure
Analyse stratégique, prévision et rapports statistiques	Le <b>Bureau I</b> a pour mission de définir des politiques sectorielles, de prévoir et de gérer les ressources financières, d'établir des rapports statistiques et d'alimenter une base de données, de rédiger les rapports annuels au Parlement et de mener des activités d'information de l'opinion publique.
Relations avec les Organisations inter-Nationales et la Commission européenne	Le <b>Bureau II</b> est chargé des relations avec les organismes des Nations Unies (notamment de la planification des contributions volontaires) et la Commission européenne, y compris de la mise en œuvre de l'Accord cadre Italie-Union européenne [en collaboration avec la Direction générale de l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères].
Négociations avec les pays partenaires	Les <b>Bureaux III, IV et V</b> ont la responsabilité des initiatives en matière d'aide concernant respectivement l'Europe, le Bassin méditerranéen et le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne, et l'Asie et l'Amérique latine [chaque bureau travaillant en coopération avec la Direction générale du ministère des Affaires étrangères couvrant la zone géographique correspondante]. Ils s'occupent en particulier d'élaborer les programmes par pays et de décaisser les sommes promises dans le cadre des accords bilatéraux.
Activités d'aide d'urgence et aide alimentaire	Le <b>Bureau VI</b> a pour mission d'organiser les secours d'urgence en cas de catastrophe, naturelle ou causée par l'homme, et de planifier l'aide alimentaire (au besoin en relation avec des organisations internationales spécialisées).
Relations avec les ONG italiennes	Le <b>Bureau VII</b> est chargé d'évaluer les activités des ONG afin de déterminer si elles méritent d'être officiellement reconnues, ce qui leur ouvre l'accès aux ressources de la DGCS, de gérer les financements alloués à des projets montés par des ONG, et de vérifier le statut des bénévoles et autres experts expatriés ( <i>cooperanti</i> ) employés par les ONG dans le cadre de projets cofinancés par la DGCS.
Relations avec les institutions financières internationales	Le <b>Bureau VIII</b> est responsable de ce que l'on appelle la "coopération financière", qui englobe le développement du secteur privé et le soutien à la balance des paiements, notamment les prêts assortis de conditions libérales et les opérations de réduction de la dette.
Formation et bourses d'études en Italie	Le <b>Bureau IX</b> est responsable du financement des sessions de formation organisées en Italie sur les problèmes de coopération pour le développement et de la gestion du programme de bourses d'études.
Affaires juridiques	Le <b>Bureau X</b> émet des avis émanant de juristes sur les procédures de passation de marchés, les contrats de sous-traitance et les plaintes déposées contre l'administration.
Passation de marchés	Le <b>Bureau XI</b> est chargé de la passation des marchés liés aux activités de la DGCS et de la mise en œuvre dans les pays partenaires des projets gérés directement par la DGCS.
Personnel	Le <b>Bureau XII</b> a la charge des agents titulaires de contrats à durée déterminée ou détachés auprès de la DGCS, ainsi que de la gestion administrative des UTL par la DGCS.
Conseils techniques en matière de gestion du cycle des projets	L'UTC a pour mission d'apporter un soutien technique sur des questions intéressant la définition, l'élaboration, l'examen préalable, le suivi et l'évaluation des projets.
Evaluation	L' <b>Unité des évaluations</b> a compétence pour mener à bien des activités d'évaluation et pour fournir des éléments d'information tirés des résultats des évaluations qu'elle a réalisées.
Contrôle de la qualité	Secrétariat-Unité d'évaluation technique ( <i>Nucleo di Valutazione Tecnica</i> ) du Comité de direction

Source : Ministère des Affaires étrangères, mars 2000.

## Dotation en personnel

### *Ressources humaines*

Le personnel de la DGCS se répartit en quatre grandes catégories :

- **Les diplomates de carrière :** Ils occupent tous les postes appartenant à la hiérarchie supérieure, sauf dans le cas de certaines fonctions administratives et des UTL sur le terrain, dont les directeurs sont des spécialistes de l'UTC.
- **Les autres fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères :** Ils assurent d'autres formes de soutien administratif et sont eux aussi assujettis à un système de rotation, en vertu duquel ils peuvent être affectés à des postes à l'étranger et/ou dans d'autres services du ministère.
- **Le personnel détaché :** Envoyé au Ministère des affaires étrangères par d'autres ministères et administrations publiques, il exerce des fonctions soit de responsables de programmes soit d'agents de soutien administratif.
- **Les spécialistes du développement (*Esperti*) :** La loi n° 49/87 distingue deux catégories de spécialistes du développement : les spécialistes sectoriels ou thématiques, qui travaillent à l'UTC, et les spécialistes ayant précédemment exercé dans des organisations internationales, qui sont affectés à d'autres services à vocation thématique ou géographique de la DGCS. La loi n° 49/87 prévoit la mise en place de 120 postes de spécialistes pour l'UTC et de 30 postes de la seconde catégorie. Dans les deux cas, ces spécialistes sont engagés sous contrat à durée déterminée à l'issue d'un concours national.

### *Réduction des effectifs*

Lorsque l'on examine les données globales sur les ressources en personnel de la DGCS, on observe une tendance à la baisse des effectifs, qui comprennent à l'heure actuelle 467 personnes, contre 530 en 1996 à l'époque du précédent examen, et 580 en 1993<sup>7</sup>, soit au total une diminution de plus de 11.8 % sur les quatre années de la période 1996-99. La répartition des effectifs entre les catégories précitées, schématiquement présentée dans le tableau 4, laisse à penser que la charge de travail dévolue au personnel technique s'est accrue, malgré la réduction relative du volume de l'aide au cours de cette même période.

---

7. OCDE/CAD, *Italie*, séries des examens en matière de coopération pour le développement, Paris, 1996, No. 16, page 15.

**Tableau 4. Personnel de la DGCS**

Au 31 décembre 1999

<b>Personnel</b>	<b>Effectif</b>
Du ministère des Affaires étrangères	<b>196</b>
Dont :	
• Fonctionnaires du service diplomatique	(29)
• Personnel administratif	(167)
Personnel détaché au ministère des Affaires étrangères par d'autres administrations publiques (ensemble du personnel administratif)	<b>158</b>
Spécialistes du développement (loi n° 49/87)	<b>92</b>
Dont :	
• UTC	(68)
• Autres services de la DGCS	(24)
Consultants et conseillers	<b>21</b>
<b>Total</b>	<b>467</b>

Source : Ministère des Affaires étrangères, mars 2000.

En fait, après être tombé de 2 416 millions de \$ en 1996 à 1 266 millions de \$ en 1997, l'APD italienne est remontée à 2 278 millions de \$ en 1998, et les autorités italiennes ne pensent pas que les apports d'APD de 1999 dépasseront le niveau de l'année précédente. Par conséquent, les effectifs de l'administration italienne de la coopération pour le développement ont diminué, au total, deux fois plus que le volume de l'APD (-11.8 % contre -5.7 %).

Seulement 92 des 150 postes d'experts prévus par la loi n° 49/87 sont effectivement pourvus. En outre, parmi les 68 experts qui assurent l'essentiel du soutien technique nécessaire aux activités d'évaluation préalable liées à la gestion du cycle des projets, 21 ont été affectés aux UTL, ce qui ne laisse que 49 spécialistes du développement pour assurer les travaux de préparation technique au niveau du siège. Même les 30 postes destinés aux spécialistes venant d'organisations internationales ne sont pas tous occupés, alors que ces spécialistes remplissent une fonction essentielle de conseil technique dans les activités liées à la programmation par pays, ainsi que d'administrateurs de programmes dans les bureaux thématiques.

Les résultats des missions effectuées par le CAD en Ethiopie et en Cisjordanie et Gaza tendent à montrer que les compétences techniques dont dispose le siège sont insuffisantes, et que ce problème contribue à expliquer les retards pris par la mise en œuvre des projets d'aide italiens. En outre, sur le terrain, les UTL semblent manquer de personnel, comme l'ont souligné les deux missions précitées. On peut raisonnablement penser que les UTL devraient être pourvues de fonctionnaires spécialisés dans chacun des secteurs prioritaires de la coopération italienne pour le développement. Venant s'ajouter à la surveillance de la mise en œuvre du programme d'aide, la coordination de l'action des donateurs est une activité qui, pour être nécessaire, n'en demande pas moins du temps.

Les responsables de la DGCS sont bien conscients de ces exigences. En prévision de l'adoption de la nouvelle loi, le recrutement de nouveaux experts a été gelé en 1998, date à laquelle a été annulé le dernier concours national visant à pourvoir 18 postes d'experts situés à l'UTC. Les deux missions du CAD en Ethiopie et en Cisjordanie et Gaza ont toutes deux contribué à donner une idée des effets produits par la pénurie de capacités techniques sur le terrain, ainsi que des conséquences, pour la mise en œuvre des programmes d'aide, du caractère insuffisant des travaux de préparation réalisés au siège.

du fait du nombre restreint d'experts dont dispose la DGCS. On a par exemple pu constater que l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (Asdi) pouvait compter sur environ 165 spécialistes pour gérer un programme globalement moins important — en termes absolus — que celui de l'Italie.

### *Facteurs d'incitation*

Il convient également de faire mention des facteurs qui exercent, sur les diverses catégories de personnel, des effets d'incitation ou de contre-incitation :

- On constate une forte rotation des fonctionnaires du service diplomatique, dont la carrière doit en principe comporter une succession d'affectations périodiques à des postes diplomatiques situés à l'étranger. Le fait d'acquérir une expérience uniforme des divers domaines sur lesquels porte le service diplomatique italien favorise leur avancement, alors qu'une spécialisation excessive dans la coopération pour le développement leur apparaît comme un obstacle potentiel à leur promotion. Par conséquent, les fonctionnaires du service diplomatique ne sont guère incités à faire de celle-ci leur principale spécialité. Cette situation pourrait expliquer en partie la diminution de leur nombre au sein de la DGCS, qui est passé de 47 en 1996 à 49 en 1999 (-38.3 %).
- La forte rotation du personnel du ministère des Affaires étrangères empêche la DGCS de se constituer une « mémoire institutionnelle ». En outre, les lieux d'affectation de ses agents ne se situent pas nécessairement dans des pays en développement ou dans les UTL. Là encore, la spécialisation dans le domaine de la coopération pour le développement n'est pas encouragée par la culture institutionnelle. Le nombre des agents administratifs du ministère des Affaires étrangères qui travaillent à la DGCS, non compris les fonctionnaires du service diplomatique, est passé de 202 en 1996 à 167 en 1999 (-17.3 %).
- Le détachement de fonctionnaires à la DGCS est périodiquement soumis à l'approbation des différentes administrations concernées, mais depuis la récente réforme de l'administration publique italienne, il devient de plus en plus difficile. Si le nombre d'agents détachés a légèrement augmenté pour passer de 139 en 1996 à 158 en 1999 (+13.6 %), il n'est pas facile de déterminer combien sont retournés dans leurs administrations respectives et, par conséquent, d'apprécier l'importance de la rotation effective de cette catégorie de personnel. L'accroissement relatif du nombre d'agents détachés s'explique par le fait que la DGCS recourt à la formule du détachement pour pallier le manque de personnel des autres catégories.
- L'absence de plan de carrière pour les spécialistes du développement constitue un facteur structurel de contre-incitation. De même, la décision prise en 1998 par le ministère des Affaires étrangères de ramener de quatre à un an la durée de leur contrat renouvelable par suite de l'examen, au Parlement, de la nouvelle loi sur la coopération pour le développement, a un effet dissuasif. En 1995, la DGCS comptait 138 experts, dont 89 à l'UTC et 25 venant d'organisations internationales. Les taux de diminution des effectifs du fait du non remplacement des spécialistes du développement qui ont quitté la DGCS entre 1995 et 1999 sont de -23.6 % (UTC) et -4 % (autres services de la DGCS).

La gestion de l'aide extérieure est une activité professionnelle qui a besoin d'être encouragée et soutenue. Il est nécessaire d'inciter les personnels qui en sont chargés à faire carrière dans ce domaine. Il conviendrait de les aider à accroître leur professionnalisme en leur permettant d'acquérir une expérience sur le terrain, ainsi que d'occuper par rotation des postes au siège, dans les UTL et liés à des projets concrets.

La modification de la législation en vigueur constituerait un moyen déterminant de susciter l'émergence de nouvelles pratiques en matière de gestion de l'aide.

### *Eventail des qualifications*

Un examen de l'éventail des qualifications disponibles à l'UTC permet de se faire une idée sur les compétences sectorielles ou thématiques auxquelles la DGCS fait appel pour répondre aux priorités du programme d'aide de l'Italie. Les données concernant cet éventail de qualifications ont été analysées dans l'étude du CAD intitulée *Scoping Study on Poverty Reduction*, qui avait notamment pour objet de déterminer si les compétences disponibles à la DGCS étaient adéquates pour assurer la réalisation de l'objectif primordial que constitue la lutte contre la pauvreté. Cette évaluation indépendante a permis de recenser les atouts existants dans le domaine des soins de santé, de l'agriculture et des infrastructures matérielles, de constater que le volume des compétences en matière de développement des institutions, d'environnement, de ressources naturelles et d'enseignement/formation était suffisant pour répondre efficacement à l'objectif de lutte contre la pauvreté, et de relever des lacunes dans les domaines du développement social, de l'économie, de la problématique homme-femme et de la gestion des affaires publiques.<sup>8</sup>

La même étude rendait compte de la répartition des spécialités professionnelles des experts de l'UTC à la date de novembre 1998. L'effectif le plus élevé était celui des spécialistes polyvalents, c'est-à-dire des responsables de gestion et des experts s'occupant essentiellement de programmes intégrés ou de dispositifs concernant les ONG. A côté de cette catégorie, quatre spécialités (santé, agriculture, industrie/énergie et travaux publics) représentaient 55 % du total. L'étude a également montré que les experts spécialisés dans les domaines prioritaires de la coopération italienne pour le développement, comme le développement social, la problématique homme-femme et l'environnement, étaient peu nombreux (voir le tableau 5).

Davantage d'efforts devraient être faits pour assurer une répartition plus équilibrée des compétences entre les diverses composantes de la coopération italienne pour le développement, afin de tenir compte des priorités assignées au programme d'aide de l'Italie, en particulier dans les domaines de l'élaboration des stratégies par pays et du développement social. Cette exigence demande à être prise en compte aussi bien dans le cas où une nouvelle loi serait adoptée que dans celui où le cadre juridique actuel régissant la gestion de l'aide serait maintenu.

---

8. *Foreign Aid and Poverty Reduction Policies. The Case of the Italian Development Co-operation*, OECD-DAC Scoping Study on Members' Poverty Reduction Efforts, projet final, Rome, décembre 1998, page 17.



Tableau 5. **Domaine de spécialisation des experts de l'UTC**

novembre 1998

<b>Spécialité</b>	<b>Nombre</b>	<b>Pourcentage</b>
Polyvalents	13	18.3 %
Santé	11	15.5 %
Agriculture	11	15.5 %
Industrie/énergie	9	12.7 %
Travaux publics	8	11.3 %
Hydraulique	4	5.6 %
Economie	4	5.6 %
Formation	2	2.8 %
Environnement	2	2.8 %
Transports et communications	2	2.8 %
Informatique	1	1.4 %
Pêche	1	1.4 %
Femmes	1	1.4 %
Développement social	1	1.4 %
Télécommunications	1	1.4 %
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>100.0 %</b>

Source : DAC Scoping Study on Members' Poverty Reduction Efforts.

### ***Compétences spécialisées extérieures***

L'un des grands déterminants de la gestion de tout organisme d'aide est l'aptitude de celui-ci à mobiliser les compétences spécialisées nécessaires à l'exécution des fonctions qui lui incombent. Dans le même ordre d'idées, il importe que celui-ci soit capable de déployer des compétences tant nationales qu'internationales au niveau d'un pays ou d'une région pour l'accomplissement des diverses tâches que recouvre la définition des stratégies par pays ou sectorielles, ainsi que la conception, l'examen préalable et la mise en œuvre des programmes et des projets.

Les responsables de la DGCS ont insisté sur le fait que certaines restrictions devaient être supprimées du cadre normatif en vigueur, afin qu'il soit possible de mobiliser pleinement toutes les compétences nécessaires, outre celles qui sont disponibles sur place. Par conséquent, la nouvelle loi pourrait jouer un rôle déterminant en donnant à la future agence la marge de manœuvre et la souplesse qu'exige le recrutement de consultants et que la législation en vigueur concernant l'administration publique n'assure pas à la DGCS. Dans le contexte actuel, il est possible de recruter certains consultants pour l'exécution de tâches qui relèvent de projets de développement mis en œuvre à l'étranger. Les responsables de la DGCS ont récemment révisé leur méthode de sélection de ces consultants. Des descriptifs clairs concernant les fonctions à exercer et les tâches à mener à bien sont élaborés pour chaque nouveau poste proposé sur le terrain, et des offres d'emploi sont régulièrement publiées dans les journaux nationaux, ce qui représente un progrès appréciable par rapport aux méthodes antérieures. Auparavant, les consultants étaient sélectionnés à l'aide d'un fichier dont la DGCS assurait la mise à jour. Le nouveau système a certes permis de rendre la procédure de sélection plus transparente, mais non de surmonter ce qui semble constituer un obstacle administratif « structurel ». En fait, il n'est pas possible de faire l'acquisition d'un quelconque service se situant en amont ou en aval de ce que l'administration publique définit comme une mission de coopération sans engager une procédure d'appel d'offres complexe.

A cet égard, il sera essentiel de trouver des solutions résolument orientées vers l'avenir, qui permettent de recourir systématiquement aux compétences spécialisées — et ce quelle que soit l'évolution du système d'aide italien — pour toutes les activités techniques qui doivent être assurées par des consultants extérieurs. Les méthodes de recrutement des consultants et d'achat des services de conseil devraient être rationalisées et alignées sur les pratiques en vigueur dans l'Union européenne. Il conviendrait de faire appel à des consultants locaux chevronnés, non seulement dans un but d'efficacité par rapport au coût mais aussi en vue de renforcer les capacités locales. Afin de promouvoir le partenariat, le volet de l'APD italienne qui est consacré au développement des capacités pourrait privilégier le renforcement des dispositifs institutionnels des pays partenaires afin de leur permettre de prendre davantage en main les programmes d'aide.

## **Méthodes de gestion**

### ***Fixation des objectifs***

Le CIPE établit les lignes directrices concernant les objectifs de la coopération pour le développement tandis que le Ministre des Affaires étrangères définit les objectifs stratégiques dans un rapport annuel au Parlement.

Sur la base de ce rapport, le Directeur général de la coopération pour le développement soumet au ministre des Affaires étrangères une proposition relative aux actions à mener sur une période de trois ans. Une fois que le ministre a approuvé la proposition, la DGCS soumet à l'approbation du Comité de direction un document de planification pour la période de trois ans considérée. Ce document contient des prévisions indicatives à trois ans qui donnent lieu à un réexamen annuel et sont conformes aux objectifs stratégiques définis par le ministre.

### ***Procédures budgétaires***

Le secteur public italien a entrepris, dans la deuxième moitié des années 90, une réforme de grande envergure visant à rationaliser les dépenses publiques, à simplifier les procédures administratives, à introduire des critères de contrôle de la qualité et de transparence dans la gestion publique, à réaménager l'éventail de compétences des hauts responsables et à déléguer une partie des pouvoirs aux niveaux périphériques. Cet ensemble de mesures est couramment dénommé « Réforme Bassanini », du nom du ministre italien qui a conduit le processus de réforme. Durant cette même période, les processus de dépenses publiques ont été suivis de près afin de satisfaire aux critères énoncés dans le Traité de Maastricht, et donc de permettre à l'Italie d'intégrer l'Union monétaire européenne (UME) et la zone euro.

Ces deux initiatives ont eu des incidences sur les processus budgétaires liés à la gestion de l'APD italienne. L'efficacité par rapport au coût est systématiquement prise en considération dans l'établissement des budgets des services à compétences géographiques ou thématiques. Depuis 1993, des efforts sont déployés pour renforcer les procédures administratives, ce qui a permis d'améliorer la transparence de l'APD italienne, y compris sur le plan financier. Cela confirme la tendance positive qu'avait déjà fait ressortir l'examen réalisé par le CAD en 1996.

Toutefois, les procédures administratives en vigueur sont encore trop complexes. Dans l'esprit de la réforme du secteur public italien, une nouvelle simplification administrative permettrait un accroissement de l'efficacité de la coopération italienne. Tant dans les services centraux que sur le

terrain, la charge de travail du personnel est considérablement alourdie par de pesantes obligations administratives complexes qui ne se justifient pas toujours en termes de résultats obtenus. Dans l'ensemble, on relève une tendance à multiplier les contrôles administratifs *ex ante* sans centrer l'attention sur les impacts et résultats sur le terrain. Les normes en matière de vérification des comptes requièrent une conformité rigoureuse avec des règles administratives qui sont peut-être valables pour l'administration publique italienne, mais ne sont pas adaptées aux cadres juridiques locaux des pays partenaires.

La décentralisation est un autre aspect qui mérite de retenir l'attention. La délégation de pouvoir est l'une des tendances dominantes de la gestion moderne en général et de la gestion de l'aide en particulier. Elle se fonde sur le principe selon lequel les décisions seront plus judicieuses si elles sont prises aussi près que possible du lieu de leur mise en œuvre. Dans le domaine de la gestion de l'aide, cela se traduit par une tendance à l'accroissement des pouvoirs des bureaux locaux des donateurs. Il est clair que cette tendance se manifeste de diverses manières pour les différents donateurs, mais c'est un schéma général que l'on retrouve dans l'ensemble de la communauté des donateurs.

Dans le cas de l'Italie, les UTL n'ont aucun pouvoir de décision officiel. Toutes les décisions concernant l'approbation de nouvelles initiatives et/ou des modifications des projets en cours sont prises à l'échelon central par la DGCS, à Rome. Les crédits transférés à l'échelon local ne peuvent être dépensés que dans les limites des descriptifs des projets précédemment approuvés par la DGCS. Une certaine souplesse a déjà été introduite et les services centraux prennent en considération la plupart des suggestions formulées par les UTL et les missions diplomatiques. Il existe une collaboration active et constructive entre les services centraux et les bureaux locaux. Cela dit, les UTL ne sont pas habilitées, par exemple, à adapter des projets approuvés pour tenir compte de l'évolution de la situation sur le terrain. Une nouvelle approche a toutefois été adoptée récemment en vue de déléguer des compétences accrues à l'échelon local, notamment pour la préparation et l'examen préalable des projets.

Les missions sur le terrain effectuées par le CAD ont recommandé que les procédures administratives soient encore rationalisées en déléguant des pouvoirs aux bureaux locaux, en renforçant l'appropriation des programmes d'aide par les pays partenaires et en évitant les versements en accordéon liés à l'approbation annuelle du budget de l'aide par le Parlement.

### ***Procédures d'information, d'orientation et de contrôle***

A l'issue de l'examen réalisé par le CAD en 1996, la DGCS a institué des sessions d'information de cinq jours à l'intention des nouveaux agents. Cela a permis d'améliorer leur connaissance de la structure de l'aide, de ses objectifs et de ses procédures.

En 1995, le Comité de direction a souscrit à l'adoption d'un système de gestion du cycle des projets compatible avec celui qu'utilisent la Commission européenne et d'autres organisations internationales. Une série de documents établis par un groupe d'étude interne a également été approuvée à cette occasion, parmi lesquels un manuel de la gestion du cycle des projets, un glossaire des termes utilisés dans ce domaine et un guide pour l'application du cadre logique à l'examen préalable des projets/programmes.

L'utilisation de l'approche fondée sur le cadre logique et la gestion du cycle des projets a permis d'améliorer la qualité des propositions de financement soumises au Comité de direction pour approbation. Le Secrétariat-Unité d'évaluation technique (*Segreteria e Nucleo di Valutazione Tecnica*) du Comité de direction assure le contrôle de la qualité de ces propositions au regard d'une liste des conditions essentielles au respect d'un cadre logique. L'Unité d'évaluation technique est une équipe

pluridisciplinaire composée de cinq experts de l'UTC qui, une fois qu'ils ont été désignés par le Comité de direction, doivent cesser leurs activités opérationnelles pour travailler à temps plein sur le contrôle de la qualité. En 1998, le *Nucleo* a évalué 318 propositions soumises au Comité de direction. Sur la base de ses observations, le Secrétariat du Comité de direction a renvoyé 19.8 % des propositions à la DGCS, pour révision. Toutefois, environ 99 % des propositions évaluées par le *Nucleo* ont finalement été approuvées par le Comité de direction, contre 87.5 % en 1996. Cette évolution traduit une amélioration de la qualité des propositions de financement depuis le dernier examen par les pairs et confirme indirectement qu'on a eu de plus en plus recours aux nouveaux instruments de gestion du cycle des projets adopté en 1995.

Il n'a cependant encore établi aucun manuel opérationnel à l'intention de la DGCS, présentant une image claire et cohérente de l'ensemble complexe de procédures appliquées pour la gestion du programme. Un tel outil pourrait être utile au personnel de la DGCS, aux professionnels et aux institutions internationales associés à la mise en œuvre du programme, ainsi qu'aux pays partenaires, aux administrations locales et aux ONG, en clarifiant les modalités de mise en œuvre de l'aide italienne. Le programme-pays en faveur de l'Éthiopie contient une annexe sur les modalités de mise en œuvre qui fournit des informations de ce type en faisant plus particulièrement référence au contexte éthiopien.

### *Systèmes de suivi et d'examen*

En 1995, un Groupe d'évaluation directement rattaché au Directeur général de la coopération pour le développement a été créé conformément aux dispositions prévues dans le système de gestion du cycle des projets adopté cette même année par le Comité de direction et aux Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide. Le Groupe d'évaluation a établi un premier document de planification de l'ensemble des activités d'évaluation, le « Plan pour 1997-1999 des activités d'évaluation en cours de mise en œuvre et *ex post* », qui a été approuvé par le Comité de direction en mars 1997. Comme indiqué plus haut, la DGCS a créé une Unité d'évaluation en janvier 2000.

Depuis 1997, la DGCS recrute des consultants en évaluation au moyen de procédures d'appels d'offres. Parmi les principaux changements intervenus, il faut citer le plus grand soin apporté à l'établissement des cahiers des charges, l'association de consultants locaux aux activités d'évaluation et la rédaction de rapports d'évaluation en anglais et en français. On peut également mentionner le lancement de trois grandes évaluations de synthèse concernant, respectivement, l'aide italienne à l'Afrique subsaharienne, l'aide dans les secteurs de l'enseignement et de la formation, et les instruments financiers destinés à promouvoir la création de co-entreprises dans les pays en développement.

S'agissant des améliorations à apporter, il conviendrait d'assurer un meilleur retour d'information sur les activités d'évaluation au sein de la DGCS, de renforcer le partenariat avec les partenaires locaux au stade de l'évaluation de l'aide et de diffuser systématiquement les résultats des évaluations au grand public. De plus, l'Unité d'évaluation semble manquer de personnel puisqu'elle compte seulement cinq experts qui s'occupent également des travaux de contrôle de la qualité en tant que membres de l'Unité d'évaluation technique du Comité de direction.

L'Italie participe activement aux examens à mi-parcours et aux missions de surveillance conjointes des projets multi-bilatéraux cofinancés avec des organisations internationales et les IFI ou confiés à celles-ci. Le suivi et la coordination de l'aide à l'échelon local se sont améliorés avec la création des UTL mais, comme indiqué plus haut, une délégation accrue de compétences aux bureaux locaux accroîtrait l'efficacité du retour d'information. De nouvelles améliorations sont attendues de

l'établissement du premier manuel de suivi et d'évaluation qui devrait être achevé d'ici la fin de l'année.

Le nouveau projet de loi reconnaît le rôle essentiel de l'évaluation. Il prévoit la création, au sein de la future agence d'un « système de suivi et d'évaluation visant à vérifier la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité » des projets et programmes financés sur les plans institutionnel, économique, financier, social, culturel et environnemental. Il prévoit également un retour d'information et la diffusion des résultats d'évaluation (article 13).

### ***Procédures de reddition de comptes***

Le ministre des Affaires étrangères soumet chaque année au Parlement un rapport sur les activités d'aide. Celui-ci rend compte de façon détaillée des principales évolutions, des objectifs, des versements d'aide, des orientations stratégiques, et des activités réalisées durant l'année au titre du programme d'aide.

Toutefois, le Parlement a exprimé le souhait de jouer un rôle plus actif dans le contrôle de l'aide italienne. Lors de l'examen du nouveau projet de loi, la Commission des affaires étrangères du Sénat a envisagé la possibilité d'assigner des fonctions d'évaluation concernant les résultats d'ensemble du programme à une commission mixte. Bien que cette proposition n'ait pas été approuvée, il est souligné dans le projet définitif que les commissions parlementaires traitant des affaires étrangères et des finances, peuvent procéder à des enquêtes, effectuer des contrôles et mener des activités de suivi pour toute initiative en matière de coopération (article 11).

La DGCS devrait répondre aux besoins d'information de différents acteurs comme le Parlement, la société civile, le secteur privé et le grand public, qui attendent des informations plus étoffées et plus systématiques sur les politiques et programmes d'aide. Une amélioration dans ce domaine devrait être étroitement liée au renforcement de la fonction d'évaluation et à la mise en œuvre d'un système cohérent de suivi et d'évaluation.

La gestion de l'aide doit être renforcée au sein de la DGCS en faisant fond sur les réformes opérées depuis l'examen réalisé par le CAD en 1996. La DGCS n'a pas encore l'autonomie et la souplesse nécessaires à un organisme d'aide. De lourdes procédures opérationnelles et administratives font obstacle à la mise en œuvre efficiente des programmes d'aide bilatérale. Si de nombreuses améliorations ont été apportées ces dernières années, la réglementation administrative est encore trop complexe. Cela empêche la DGCS de centrer son attention sur l'impact et les résultats sur le terrain, et semble jouer un rôle dans le recours croissant de l'Italie aux canaux multilatéraux et multi-bilatéraux. Une délégation accrue de pouvoir aux bureaux locaux et un renforcement de la structure technique permettraient d'accroître l'efficience.

Le projet de loi témoigne d'une réorientation radicale puisqu'il prévoit la création d'une Agence italienne de coopération pour le développement (AICD). La quasi-totalité des personnes qui ont été consultées par la mission du CAD se sont déclarées favorables à une approbation rapide de la nouvelle loi afin de lever les contraintes liées au cadre juridique et institutionnel en vigueur.

Il n'en faut par moins redoubler d'efforts pour continuer d'améliorer les performances de la DGCS malgré les contraintes existantes. Même dans l'hypothèse la plus optimiste, d'approbation de la loi, une période de transition sera nécessaire durant laquelle la structure en place jouera un rôle essentiel.



## CHAPITRE 6

### OPERATIONS A L'ECHELON LOCAL

#### **Stratégies et programmation par pays**

La procédure italienne de programmation par pays, qui englobe l'établissement du budget, la sélection et la conception des projets, est relativement bien définie. En revanche, les analyses et stratégies par pays n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Les programmes bilatéraux par pays sont établis conjointement avec les pays partenaires, ce à quoi s'ajoute le fait qu'une grande partie de ces programmes transite par des institutions multilatérales de sorte que des consultations et des accords trilatéraux sont nécessaires. L'Italie effectue parfois des missions d'évaluation conjointement avec des organisations internationales.

Le budget national de l'Italie s'appuie sur un cycle de planification de trois ans, mais les crédits sont effectivement débloqués année après année. La DGCS a pris conscience que l'établissement de programmes par pays est un exercice complexe auquel tant le donneur que le pays partenaire doivent consacrer du temps et des efforts. Les programmes par pays risquent par ailleurs devenir vite dépassés en raison des bouleversements internes qui affectent les pays en développement, comme cela s'est produit pour le programme établi en faveur de l'Albanie en 1996. Les missions du CAD en Cisjordanie et Gaza et en Ethiopie ont fait apparaître que les bureaux locaux qui y sont implantés et les bureaux géographiques de la DGCS étaient parvenus à établir des stratégies par pays qui ont été mises définitivement au point et approuvées. De plus, des stratégies par pays en sont à différents stades d'élaboration et d'approbation pour l'Albanie, le Mozambique, la Tunisie, le Maroc et l'Ouganda. Le Comité de direction a approuvé des programmes par pays en faveur de l'Afrique du Sud et de l'Erythrée. Le manque d'effectifs empêche d'établir des stratégies par pays au profit d'autres pays partenaires.

Les lignes directrices sectorielles, qui en sont à différents stades de préparation et d'approbation et dont certaines ont déjà été approuvées et publiées, fournissent des orientations appropriées pour les stratégies par pays. A terme, des directives concrètes concernant expressément l'établissement des stratégies par pays et reposant sur des listes de référence et les enseignements tirés de l'expérience seraient fort utiles au personnel sur le terrain. Le rapport sur la mission du CAD en Cisjordanie et à Gaza donne à penser que la méthode adoptée par l'UTL italienne pourrait servir de modèle.

#### **Principes régissant les relations avec les partenaires**

L'exemple de l'Ethiopie montre que pour autant qu'il existe un environnement stable et pacifique, cinq conditions doivent absolument être réunies si l'on veut établir des programmes par pays de qualité, intégrés et pris en main par les bénéficiaires :

- L'attribution par l'Italie d'une priorité au pays partenaire intéressé.

- Des politiques de développement nationales claires, privilégiant les approches sectorielles.
- Un degré élevé de coordination entre donateurs.
- Des effectifs motivés tant dans les services centraux que sur le terrain.
- La possibilité de recruter des consultants expérimentés, possédant une bonne connaissance de la situation locale et un éventail de qualifications approprié.

Il ressort des missions sur le terrain effectuées par le CAD en Cisjordanie et à Gaza, et en Ethiopie, que l'Italie met en œuvre les principes du partenariat dans ses programmes bilatéraux (encadré 3). En principe, l'Italie s'efforce de répondre aux besoins des pays partenaires dans toute la mesure du possible, compte tenu de ses propres procédures et mécanismes de reddition de comptes ainsi que de la nature trilatérale d'un grand nombre de ses programmes.

**Encadré 3. Les missions sur le terrain en Ethiopie et en Cisjordanie et à Gaza donnent une idée des méthodes de gestion de l'aide italienne**

Pour préparer l'examen par les pairs de l'aide de l'Italie, des missions regroupant des représentants des examinateurs (Suède et Canada) et du Secrétariat de l'OCDE se sont rendues en Ethiopie ainsi qu'en Cisjordanie et à Gaza pour se faire une idée des activités de coopération pour le développement menées sur le terrain par l'Italie. Les problèmes de développement rencontrés sont différents : l'Ethiopie connaît une pauvreté généralisée, tandis que la Cisjordanie et Gaza, sous administration palestinienne, sortent à peine du complexe processus de paix au Proche-Orient mais affichent un niveau de développement économique et un PNB par habitant sensiblement plus élevés que ceux de l'Ethiopie. Toutefois, les conclusions relatives à la conduite des activités italiennes de coopération pour le développement sont très proches.

**UTL et programmes par pays :** Tant en Ethiopie qu'en Cisjordanie et à Gaza, la création d'Unités techniques locales en 1997 a été décisive en ce sens qu'elle a renforcé le partenariat et amélioré la planification, et abouti à l'établissement de programmes par pays (le Programme-pays italo-éthiopien pour 1999-2001 a été signé en juin 1999 tandis que le Programme-pays italo-palestinien a été achevé et signé en mai 2000). Ces deux programmes ont été établis en partenariat et marquent un progrès majeur dans la programmation de l'aide de l'Italie qui a abandonné l'approche par projet au profit d'une approche plus stratégique fondée sur des programmes.

**Des activités prometteuses et des projets spécifiques judicieusement choisis :** Dans les deux cas, l'Italie a soutenu des activités prometteuses. En Ethiopie, le Projet de développement rural d'Arussi-Bale et le Projet de remise en état des infrastructures rurales et des services de base dans le Wollo du Nord visent l'un et l'autre à réduire la pauvreté en milieu rural, notamment chez les femmes. A Gaza, un projet novateur concernant la création d'un dispensaire pour les femmes et d'un centre de planning familial au camp de réfugiés de Jabalia contribue à l'émancipation des femmes palestiniennes, et des entreprises dirigées par des femmes ont donné naissance à des activités génératrices de revenus. Le Projet des ONG palestiniennes avec la Banque mondiale et l'Arabie Saoudite, projet induit par la demande dans le cadre duquel les ONG, en concertation avec les bénéficiaires, proposent des actions propres à réduire la pauvreté, fournit des services aux pauvres tout en améliorant les capacités des ONG palestiniennes. Ce sont là des exemples parmi diverses activités judicieusement choisies que les missions ont pu observer sur le terrain.

*Suite*



**Prise en compte des questions d'égalité homme-femme :** La DGCS intègre mieux les considérations d'égalité homme-femme dans ses programmes et soutient, dans certains cas, d'excellents projets destinés à promouvoir la participation des femmes au développement, comme à Gaza. L'égalité homme-femme semble occuper une plus large place dans l'aide de l'Italie.

**Partenariat et réduction de la pauvreté :** Les deux missions donnent à penser que l'Italie déploie de grands efforts pour promouvoir le partenariat et accorder à la lutte contre la pauvreté un degré de priorité plus élevé qu'auparavant.

**Coordination de l'aide :** L'Italie joue résolument un rôle de chef de file dans le domaine de la santé publique en Cisjordanie et à Gaza, et tant dans ces territoires qu'en Ethiopie, elle coordonne bien son action avec les autorités locales et les autres donateurs. L'orientation multilatérale du programme de l'Italie tend, presque automatiquement, à assurer une solide coordination avec les grands donateurs.

**Paix, conflits et développement :** Comme dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique centrale, des responsables italiens ont été associés aux processus de paix engagés tant en Ethiopie, qu'un conflit oppose à l'Erythrée, qu'en Cisjordanie et à Gaza, dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient. La DGCS a joué un rôle important dans ces processus de paix par ses activités de coopération pour le développement.

*Toutefois, les deux missions sur le terrain ont relevé des problèmes systémiques dans la gestion de l'aide :*

**Administration de l'aide :** On constate des retards considérables dans la mise en œuvre et les versements en raison du circuit d'examen et d'approbation qui remonte jusqu'aux services centraux. Les projets bilatéraux sont excessivement compliqués à mettre en œuvre.

**Délégation de pouvoir insuffisante sur le terrain :** Les représentants sur le terrain, qui sont tous sous contrat et non permanents, n'ont pas de réel pouvoir. Cela entrave les opérations sur le terrain car il faut saisir les services centraux d'un trop grand nombre de décisions.

**Capacités insuffisantes dans les UTL :** Au regard de la charge de travail qui leur incombe, et de l'ampleur et de la complexité des programmes, les deux UTL manquent de personnel.

**Lourdeur des procédures :** Le fait que les liens soient maintenus et que les activités progressent dans un système aussi pesant témoigne de la persévérance et des compétences du personnel des UTL. On a estimé dans l'un et l'autre cas que des améliorations devraient être apportées sur le plan administratif afin de rationaliser le système d'aide.

**Dispositions institutionnelles concernant la sous-traitance de la mise en œuvre des projets :** Le partenariat requiert que les partenaires soient associés à l'exécution des projets. Le recours à la sous-traitance empêche qu'il en aille ainsi du fait qu'il implique la création ou l'utilisation d'une organisation distincte pour la mise en œuvre des projets. Cette pratique est répandue dans les deux cas.

**Utilisation des évaluations pour promouvoir le dialogue avec les partenaires :** Dans aucun des deux cas considérés, des évaluations de projets n'ont été utilisées pour promouvoir le dialogue.

**Viabilité :** Certains projets d'infrastructure entrepris dans le passé — routes, hôpitaux, dispensaires — avaient une viabilité incertaine, mais c'est aussi le cas pour des projets mis en œuvre au niveau des communautés de base. La DGCS devra accorder une plus grande attention à la viabilité en s'efforçant d'obtenir une participation accrue des pouvoirs publics ou en veillant à ce que les projets génèrent des revenus. Aucun avis n'a pu être émis quant à la viabilité de grands programmes de prêts accordés par *Mediocredito* à l'Autorité palestinienne en faveur d'un projet énergétique, ainsi que d'un autre prêt non encore finalisé et devant servir à financer des importations de produits de base.

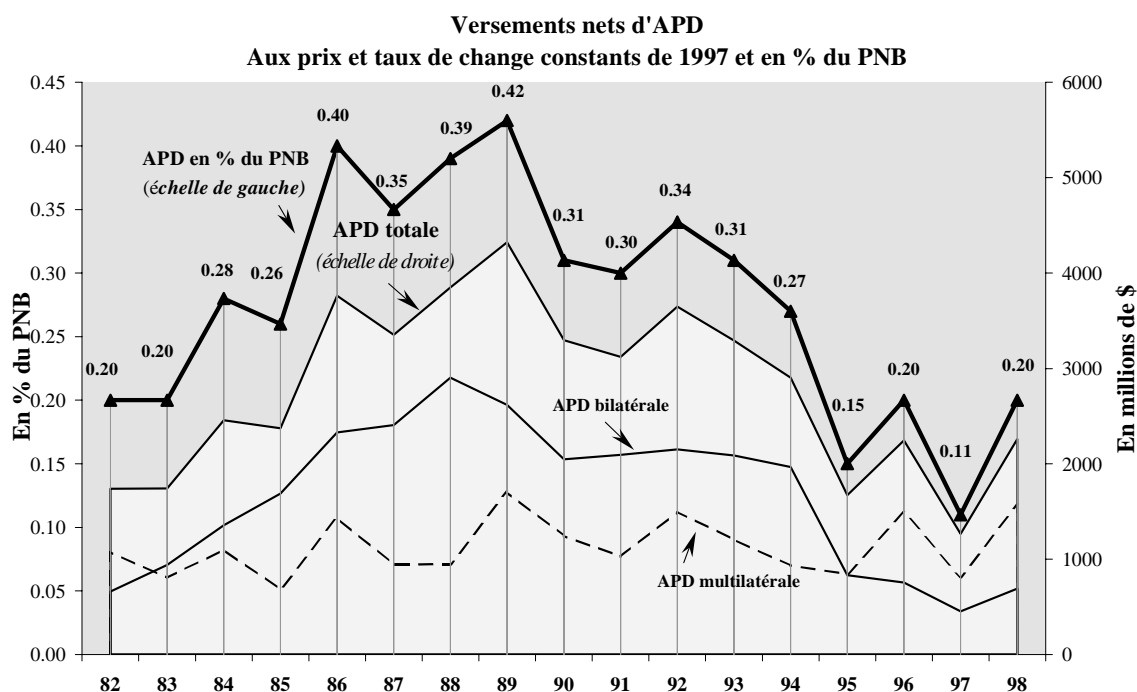


**ANNEXE I**  
**STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES**

**Tableau I-1. Apports financiers totaux**  
En millions de \$ aux prix et taux de change courants

Italie	Versements nets						
	1982-83	1987-88	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>1 428</b>	<b>3 790</b>	<b>4 656</b>	<b>5 050</b>	<b>4 752</b>	<b>2 483</b>	<b>2 333</b>
Aide publique au développement	822	2 904	2 705	1 623	2 416	1 266	2 278
Bilatérale	379	2 143	1 834	806	811	454	697
Multilatérale	443	761	870	817	1 604	812	1 581
Aide publique	n.d.	n.d.	196	286	294	241	243
Bilatérale			13	12	12	6	3
Multilatérale			183	274	283	235	240
Autres apports du secteur public	606	886	1 756	3 141	2 043	977	- 188
Bilatéraux	609	881	1 802	3 146	2 043	977	- 188
Multilatéraux	- 3	5	- 46	- 5	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>57</b>	<b>25</b>	<b>31</b>	<b>41</b>	<b>43</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>2 614</b>	<b>- 257</b>	<b>- 2 143</b>	<b>- 2 325</b>	<b>507</b>	<b>9 116</b>	<b>14 900</b>
Bilatéraux : dont	2 614	- 257	- 2 143	- 2 325	507	9 116	14 900
Investissements directs	620	714	230	437	609	2 404	2 841
Crédits à l'exportation	1 933	- 1 851	- 3 208	- 1 748	- 2 451	- 1 503	950
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>4 046</b>	<b>3 552</b>	<b>2 570</b>	<b>2 750</b>	<b>5 290</b>	<b>11 640</b>	<b>17 276</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1997)	1 741	3 603	2 903	1 674	2 245	1 266	2 258
APD en pourcentage du PNB	0.20	0.37	0.27	0.15	0.20	0.11	0.20
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	0.99	0.45	0.34	0.26	0.39	0.71	1.13

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



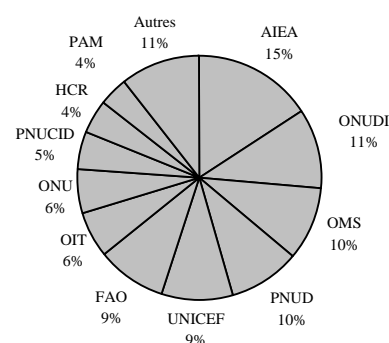
Source : OCDE.

Tableau I-2. APD par grandes catégories

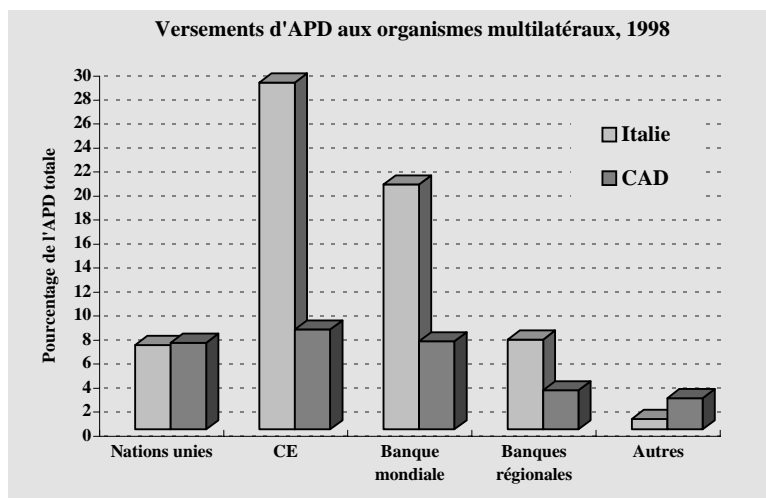
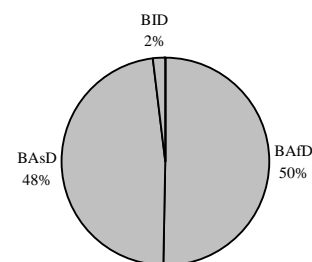
Italie	Millions de \$ constants de 1997					Versements bruts					Ensemble du CAD 1998%
						Part en pourcentage					
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>APD bilatérale</b>	<b>2 125</b>	<b>1 175</b>	<b>876</b>	<b>601</b>	<b>858</b>	<b>69</b>	<b>58</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>35</b>	<b>71</b>
Projets et programmes de développement											
Dons	265	139	221	168	151	9	7	9	12	6	13
Prêts	1 411	547	383	241	239	46	27	16	17	10	16
Coopération technique	135	84	55	58	40	4	4	2	4	2	22
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	76	53	55	16	39	2	3	2	1	2	2
Secours d'urgence (a)	113	91	90	50	21	4	4	4	4	1	5
Allègement de la dette	15	174	-	20	267	0	9	-	1	11	6
Soutien aux ONG	35	37	35	23	20	1	2	1	2	1	2
Dépenses administratives	74	49	35	26	30	2	2	1	2	1	5
Autres dons	5	1	1	-	51	0	0	0	-	2	2
<b>APD multilatérale</b>	<b>934</b>	<b>843</b>	<b>1 491</b>	<b>812</b>	<b>1 567</b>	<b>31</b>	<b>42</b>	<b>63</b>	<b>57</b>	<b>65</b>	<b>29</b>
Organismes des Nations unies	204	152	201	164	170	7	8	8	12	7	7
CE	658	654	512	614	701	22	32	22	43	29	8
Groupe de la Banque mondiale	23	20	407	17	494	1	1	17	1	20	7
Banques régionales de développement (b)	4	2	315	1	181	0	0	13	0	7	3
Autres	45	15	56	16	21	1	1	2	1	1	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>3 059</b>	<b>2 018</b>	<b>2 367</b>	<b>1 413</b>	<b>2 425</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements</b>	<b>- 156</b>	<b>- 343</b>	<b>- 122</b>	<b>- 148</b>	<b>- 167</b>						
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>2 903</b>	<b>1 674</b>	<b>2 245</b>	<b>1 266</b>	<b>2 258</b>						
<i>Pour référence :</i>											
Aide acheminée par le canal des ONG	12	6	-	-	-						
Financements mixtes (c)	146	121	-	-	-						

- a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.  
b. A l'exclusion de la BERD.  
c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixte.

Organismes des Nations unies (Moyenne sur 1997-98)



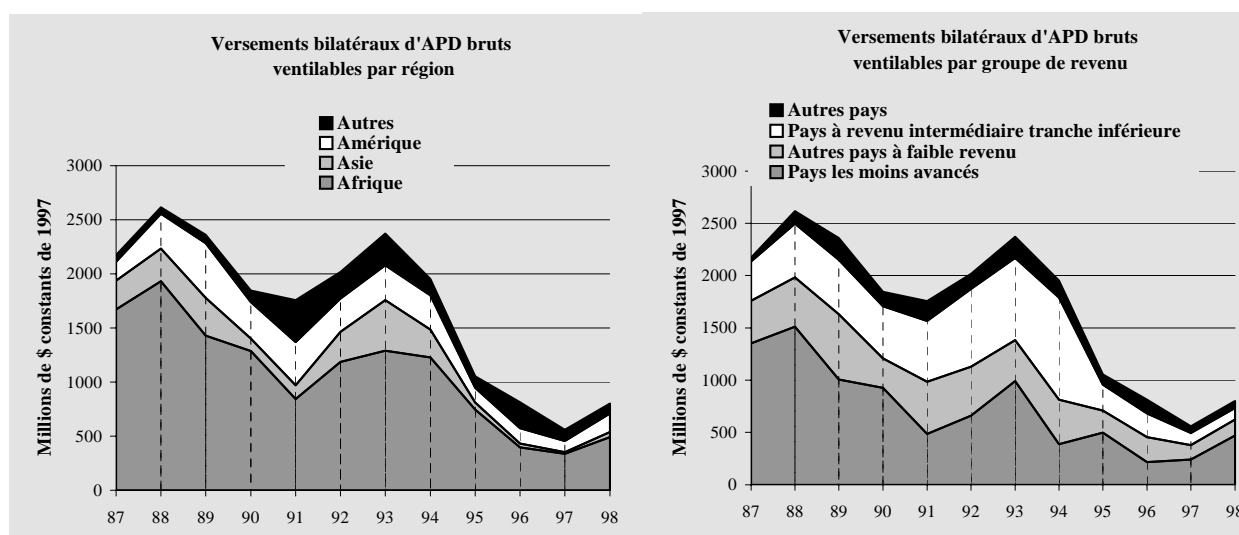
Banques régionales de développement (Moyenne sur 1997-98)



Source : OCDE.

Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Italie	Millions de \$ constants de 1997					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1998%
	<b>Afrique</b>	1 228	746	398	338	491	63	71	49	60	61
Afrique subsaharienne	443	603	310	291	456	23	57	38	52	57	<b>28</b>
Afrique du Nord	785	143	89	47	34	40	14	11	8	4	<b>8</b>
<b>Asie</b>	256	65	35	16	48	13	6	4	3	6	<b>39</b>
Asie du Sud et Asie centrale	27	26	11	6	6	1	2	1	1	1	<b>14</b>
Extrême-Orient	229	39	24	10	42	12	4	3	2	5	<b>24</b>
<b>Amérique</b>	318	136	140	101	173	16	13	17	18	22	<b>13</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	164	45	46	39	118	8	4	6	7	15	<b>7</b>
Amérique du Sud	154	91	94	62	55	8	9	12	11	7	<b>7</b>
<b>Moyen-Orient</b>	43	32	75	38	27	2	3	9	7	3	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	0	0	-	-	-	0	0	-	-	-	<b>5</b>
<b>Europe</b>	106	76	165	67	62	5	7	20	12	8	<b>4</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables</b>	<b>1 951</b>	<b>1 054</b>	<b>814</b>	<b>559</b>	<b>800</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	387	498	216	241	469	20	47	27	43	59	<b>24</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	427	209	237	136	155	22	20	29	24	19	<b>31</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	974	251	229	120	110	50	24	28	21	14	<b>35</b>
(tranche supérieure)	163	95	132	63	64	8	9	16	11	8	<b>6</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	0	0	0	-	3	0	0	0	-	0	<b>3</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	1	1	0	-	-	0	0	0	-	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	2 125	1 175	876	601	858	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée</i>	174	121	62	42	58	8	10	7	7	7	<b>22</b>



Source : OCDE.

Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

*Versements bruts, moyennes bisannuelles*

Italie	1987-88		1992-1993		1997-1998	
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997 %	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997 %	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997 %
Mozambique	217	266	209	195	68	67
Somalie	215	268	195	199	65	65
Ethiopie	181	223	172	166	45	44
Tanzanie	138	174	143	141	40	40
Chine	110	136	115	114	39	39
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>860</b>	<b>1 068</b>	<b>833</b>	<b>815</b>	<b>257</b>	<b>255</b>
Tunisie	84	104	110	103	24	24
Soudan	78	97	97	89	22	22
Egypte	77	94	95	100	20	20
Inde	51	63	88	91	20	20
Sénégal	48	59	87	81	20	20
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 197</b>	<b>1 485</b>	<b>1 311</b>	<b>1 279</b>	<b>363</b>	<b>361</b>
Congo, Rép. dém.	46	57	61	63	19	19
Pakistan	38	47	58	58	17	17
Zambie	38	47	44	46	15	15
Kenya	35	44	41	44	14	14
Argentine	28	34	41	39	13	13
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 383</b>	<b>1 714</b>	<b>1 555</b>	<b>1 529</b>	<b>441</b>	<b>438</b>
Angola	28	35	39	39	12	12
Mali	28	34	38	38	12	12
Pérou	28	34	35	38	11	11
Burkina Faso	26	32	33	34	11	11
Niger	24	30	31	30	11	10
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 516</b>	<b>1 879</b>	<b>1 731</b>	<b>1 709</b>	<b>498</b>	<b>495</b>
<b>Total (108 bénéficiaires)</b>	<b>1 931</b>	<b>2 394</b>	<b>2 234</b>	<b>2 193</b>	<b>683</b>	<b>680</b>
Aide non affectée	255	315	259	248	50	50
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>2 186</b>	<b>2 710</b>	<b>2 493</b>	<b>2 442</b>	<b>734</b>	<b>730</b>

Source : OCDE.

Graphique I-1. APD brute de l'Italie aux 10 principaux pays bénéficiaires 1995 à 1998

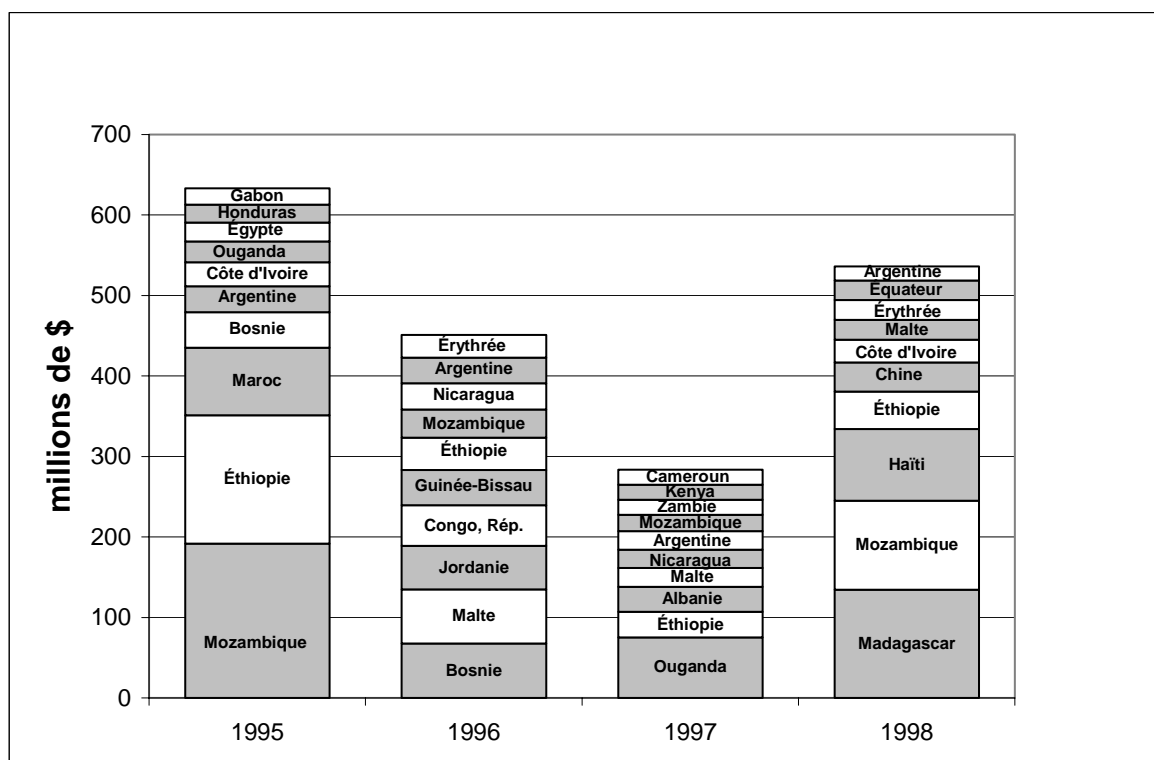
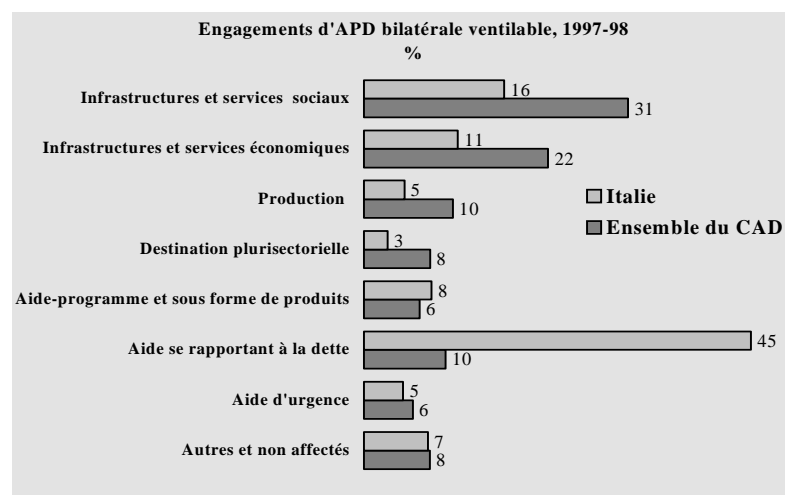




Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal  
Aux prix et taux de change courants

Engagements, moyennes bisannuelles

Italie	1987-88		1992-93		1997-98		Total du CAD %
	Millions de \$	%	Millions de \$	%	Millions de \$	%	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>796</b>	<b>26</b>	<b>348</b>	<b>16</b>	<b>97</b>	<b>16</b>	<b>31</b>
Education	141	5	97	4	27	5	11
dont : Education de base	-	-	0	0	0	0	1
Santé	263	9	83	4	15	3	4
dont : Santé de base	-	-	13	1	5	1	1
Programmes en matière de population	62	2	0	0	1	0	2
Distribution d'eau et assainissement	201	7	115	5	32	5	6
Bon gouvernement et société civile	33	1	10	0	11	2	4
Autres infrastructures et services sociaux	95	3	43	2	10	2	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>622</b>	<b>20</b>	<b>340</b>	<b>16</b>	<b>65</b>	<b>11</b>	<b>22</b>
Transport et entreposage	105	3	82	4	5	1	9
Communications	154	5	121	6	45	8	1
Energie	360	12	137	6	14	2	8
Banques et services financiers	-	-	-	-	0	0	1
Entreprises et autres services	2	0	1	0	0	0	2
<b>Production</b>	<b>817</b>	<b>27</b>	<b>315</b>	<b>14</b>	<b>28</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	524	17	154	7	21	4	8
Industries manufacturières, extractives, construction	289	9	156	7	5	1	2
Commerce et tourisme	4	0	5	0	2	0	0
Autres	-	-	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>130</b>	<b>4</b>	<b>112</b>	<b>5</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>8</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>314</b>	<b>10</b>	<b>186</b>	<b>9</b>	<b>47</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>176</b>	<b>6</b>	<b>472</b>	<b>22</b>	<b>267</b>	<b>45</b>	<b>10</b>
<b>Aide d'urgence</b>	<b>142</b>	<b>5</b>	<b>240</b>	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>109</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Concours fournis aux ONG</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>58</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>3 070</b>	<b>100</b>	<b>2 179</b>	<b>100</b>	<b>591</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	3 077	69	2 182	56	597	39	72
dont : non affectée	6	0	2	0	6	0	4
APD multilatérale	1 389	31	1 727	44	927	61	28
APD totale	4 466	100	3 909	100	1 524	100	100



Source : OCDE.

Tableau I-6. Panorama comparatif

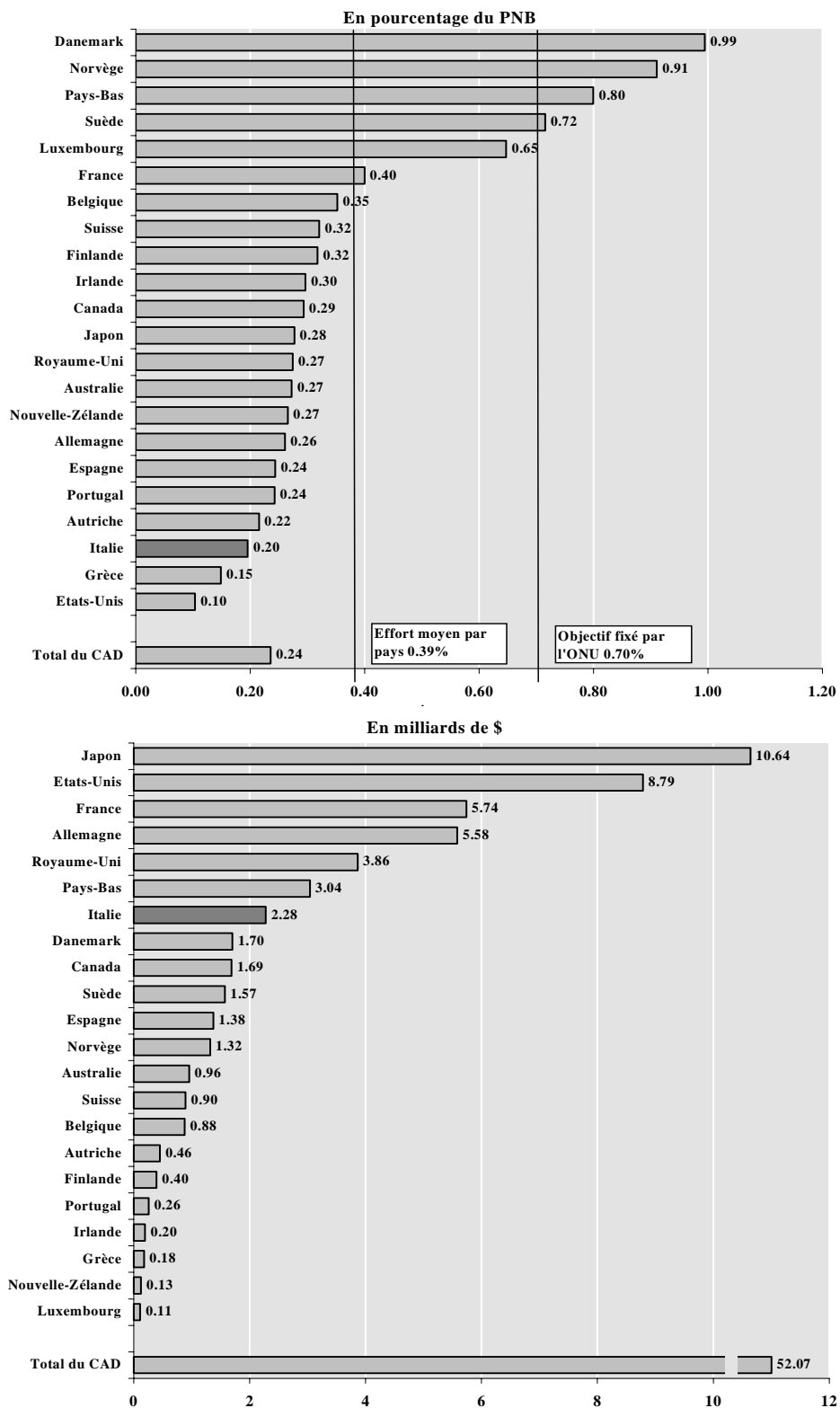
	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1998 % (a)	Part de l'aide multilatérale 1998			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1998		Versements nets	
	Millions de \$	% du PNB		% de l'APD (b)	% de l'APD (c)	% du PNB (c)	% de l'APD	% du PNB	Millions de \$	% du PNB
Allemagne	5 581	0.26	97.2	37.5	15.3	0.10	20.9	654	0.03	
Australie	960	0.27	100.0	21.7	0.06	0.06	16.5	1	0.00	
Autriche	456	0.22	93.6	36.0	18.4	0.08	18.9	191	0.09	
Belgique	883	0.35	99.6	39.2	17.1	0.14	27.5	68	0.03	
Canada	1 691	0.29	100.0	28.6	34.0	0.08	20.0	157	0.03	
Danemark	1 704	0.99	100.0	40.5	0.40	0.34	32.5	118	0.07	
Espagne	1 376	0.24	90.3	39.1	12.2	0.10	9.1	5	0.00	
Etats-Unis	8 786	0.10	99.1	31.8	0.03	0.03	15.2	2 726	0.03	
Finlande	396	0.32	99.8	47.3	30.9	0.15	26.4	82	0.07	
France	5 742	0.40	92.2	27.1	13.5	0.11	17.5	823	0.06	
Grèce	179	0.15	..	64.7	14.3	0.10	3.8	15	0.01	
Irlande	199	0.30	100.0	37.8	13.1	0.11	45.6	-	-	
<b>Italie</b>	<b>2 278</b>	<b>0.20</b>	<b>99.8</b>	<b>69.4</b>	<b>38.4</b>	<b>0.14</b>	<b>35.8</b>	<b>243</b>	<b>0.02</b>	
Japon	10 640	0.28	81.3	19.6	0.05	0.05	14.6	132	0.00	
Luxembourg	112	0.65	100.0	31.3	14.4	0.20	26.0	3	0.02	
Norvège	1 321	0.91	99.6	28.1	0.26	0.26	37.3	52	0.04	
Nouvelle-Zélande	130	0.27	100.0	24.3	0.06	0.06	21.1	0	0.00	
Pays-Bas	3 042	0.80	100.0	29.9	19.8	0.24	26.4	130	0.03	
Portugal	259	0.24	96.9	31.8	8.8	0.08	54.5	22	0.02	
Royaume-Uni	3 864	0.27	100.0	44.8	23.2	0.12	25.8	435	0.03	
Suède	1 573	0.72	100.0	33.8	27.7	0.24	28.4	105	0.05	
Suisse	898	0.32	100.0	29.5	0.09	0.09	29.3	76	0.03	
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>52 068</b>	<b>0.24</b>	<b>93.5</b>	<b>32.4</b>	<b>22.8</b>	<b>0.08</b>	<b>20.7</b>	<b>6 040</b>	<b>0.03</b>	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la Communauté européenne.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la Communauté européenne.
- .. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique I-2. APD nette des pays Membres du CAD en 1998



Source : OCDE.



**ANNEXE II**  
**COOPERATION DECENTRALISEE**



Tableau II-1. Coopération décentralisée

Milliers de \$

Zones Administratives	Total des versements 1997-99	1997	1998	1999 Données préliminaires
<b>Municipalités :</b>				
ALESSANDRIA	32.1	-	32.0	-
BERGAMO	111.6	111.6	-	-
BOLZANO	16.5	-	-	16.5
BRESCIA	-	-	-	-
CASTELNUOVO SCRIVIA	2.2	-	2.2	-
FERRARA	-	-	-	-
FORLI	25.6	-	11.8	13.7
FOSSANO	29.5	-	-	29.5
FROSINONE	126.6	-	-	126.5
GENOVA	80.2	-	-	80.2
LODI	-	-	-	-
MESSINA	-	-	-	-
MILANO	924.4	466.6	86.4	371.4
MODENA	49.5	-	-	49.5
NOVARA	19.2	-	-	19.2
NOVI LIGURE	11.0	-	11.0	-
OVADA	4.6	-	4.6	-
PADOVA	125.5	-	63.3	62.1
PALERMO	-	-	-	-
PAVIA	14.4	-	14.4	-
PERUGIA	63.3	-	-	63.3
PESARO	8.2	-	-	8.2
PISTOIA	2.7	-	-	2.7
PORDENONE	82.5	-	-	82.5
RAVENNA	11.0	-	-	11.0
RIMINI	56.0	-	23.0	33.0
<b>Total des municipalités</b>	<b>2 117.2</b>	<b>580.2</b>	<b>558.2</b>	<b>980.9</b>
<b>Provinces :</b>				
ALESSANDRIA	32.0	-	32.0	-
FORLI-CESENA	4.0	-	4.0	-
PARMA	8.6	-	8.6	-
RAVENNA	8.6	-	8.6	-
<b>Total Provinces:</b>	<b>36.0</b>	<b>-</b>	<b>53.4</b>	<b>-</b>
<b>Régions :</b>				
ABRUZZO	206.2	-	106.0	100.1
BASILICATA	59.2	59.2	-	-
EMILIA-ROMAGNA	240.3	-	45.0	195.4
LIGURIA	738.4	131.0	221.7	385.7
LOMBARDIA	2 085.0	544.8	1 540.3	-
PIEMONTE	223.3	223.3	-	-
SARDEGNA	693.0	-	-	693.0
TOSCANA	1 284.8	678.9	340.6	265.3
VALLE D'AOSTA	742.1	106.0	137.4	498.7
VENETO	1 247.3	312.6	436.0	498.7
<b>Total des régions:</b>	<b>7 519.8</b>	<b>2 055.8</b>	<b>2 827.0</b>	<b>2 637.0</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>9 673.1</b>	<b>2.635.978</b>	<b>3.438.519</b>	<b>3.617.927</b>

Source : DGCS.





## **COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'ITALIE PAR LE CAD**

Du fait de sa situation géographique et du rôle actif qu'elle joue sur la scène internationale en tant que membre du G7, de l'Union européenne et de toutes les grandes institutions multilatérales, l'Italie est un acteur de premier plan du système international de coopération pour le développement. Les réformes engagées ces dernières années ont permis d'améliorer sensiblement l'orientation d'ensemble de l'action des pouvoirs publics et la gestion de l'aide italienne, et un projet de loi visant à renforcer le programme de coopération pour le développement de l'Italie est actuellement examiné par le Parlement de ce pays.

Selon des estimations provisoires pour 1999, l'aide publique au développement (APD) de l'Italie aurait baissé de plus de 20 % par rapport à 1998, passant de 2.3 milliards de \$ à 1.75 milliard de \$. Exprimée en pourcentage du produit national brut (PNB), l'APD italienne est tombée de 0.20 % en 1998 à 0.15 % en 1999. Depuis 1996, cette aide est acheminée, pour une part exceptionnellement élevée, par l'entremise des organisations multilatérales. Durant la période 1996-1998, 62 % de l'APD italienne ont transité par le canal multilatéral, soit le pourcentage le plus élevé parmi les Membres du CAD.

C'est dans ce contexte général que le Comité d'aide au développement de l'OCDE a examiné les politiques et le programme de coopération pour le développement de l'Italie, le 7 juin 2000, sous la présidence de M. Kelly Kammerer, Vice-Président du CAD, qui a fait la synthèse des résultats de cette réunion.

Parmi les réformes mises en œuvre ces dernières années par l'Italie dans le domaine de la coopération pour le développement, le CAD s'est félicité des aspects ci-après :

- Le lancement d'un programme de 120 million de \$ à l'appui de la lutte contre la pauvreté.
- La formulation de lignes directrices spécifiques dans un certain nombre de domaines et de secteurs et la décision visant à faire de la lutte contre la pauvreté une constante du programme d'aide italien, conformément à la Stratégie internationale de développement.
- L'amélioration de la gestion du cycle des projets et la généralisation de son application.
- L'institution d'un contrôle strict de la qualité des projets au stade de leur approbation.

- La mise en place d'un ensemble de stratégies par pays en partenariat avec les pays bénéficiaires.
- Les avancées obtenues grâce aux récentes réformes qui s'appuient sur un système de gestion davantage fondé sur les résultats.
- Le renforcement de la cohérence des politiques grâce à une meilleure coordination entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances.
- L'instauration de procédures plus ouvertes et plus concurrentielles de passation des marchés.
- La création de bureaux locaux dans 20 pays.
- La participation plus active à la coordination de l'aide à l'échelon local.
- Le resserrement de la coopération avec les institutions multilatérales.
- Le soutien des activités en faveur de la paix et du règlement des conflits par une assistance humanitaire et une aide au développement.

De plus, les rapports des missions sur le terrain des Examineurs et du Secrétariat concernant les programmes italiens de coopération pour le développement en faveur de l'Ethiopie et des territoires palestiniens ont fait apparaître que l'aide fournie par l'Italie apportait des contributions substantielles à la réalisation des objectifs de développement dans de nombreux domaines.

Toutefois, le CAD a noté qu'un certain nombre de problèmes d'ordre systémique subsistaient, de sorte que les avancées produites par les réformes des trois années écoulées demeuraient fragiles et n'étaient pas encore fermement ancrées dans les institutions. Les autorités italiennes ont, quant à elles, jugé que les contraintes systémiques auxquelles se heurtait le programme de coopération pour le développement appelaient une refonte en profondeur des institutions.

Cela étant, le CAD a encouragé l'Italie à :

- Renforcer les structures de gestion et les capacités mises au service du programme italien de coopération pour le développement. Cela s'impose de toute urgence si l'Italie veut se doter de structures organiques adaptées, propres à promouvoir le développement professionnel, les capacités de gestion et la délégation de pouvoir. Un nouveau cadre législatif et des changements majeurs apportés aux structures de gestion constitueraient une avancée particulièrement souhaitable.
- Relever son niveau d'APD afin d'atteindre en trois ans la moyenne du CAD, qui s'élève actuellement à 0.24 %.
- Accroître l'effectif de professionnels permanents affecté à la coopération pour le développement et rééquilibrer la structure de leurs compétences afin de permettre un meilleur ancrage institutionnel des avancées produites par les réformes de ces quelques dernières années.
- Elargir à davantage de partenaires le processus d'élaboration de stratégies par pays.

- Affiner les objectifs et critères sous-tendant le programme d'aide au développement afin de garantir la cohérence entre, d'une part, les pays partenaires, les programmes et les projets retenus et, d'autre part, les stratégies par pays et les plans de développement des pays partenaires.
- Faire une plus large place aux considérations de viabilité dans la conception et la mise en œuvre des projets.
- Déléguer un plus grand pouvoir de décision aux bureaux locaux.
- Rationaliser les procédures opérationnelles et administratives.
- Renforcer la fonction d'évaluation afin de permettre l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience, et utiliser les évaluations pour promouvoir le dialogue avec les partenaires.
- Intensifier les activités d'information de l'opinion publique en s'appliquant en particulier à établir un lien étroit entre la sensibilisation aux problèmes de développement et la question de l'immigration.

Lors de l'examen, la délégation de l'Italie était conduite par M. Vincenzo Petrone, Directeur général de la coopération pour le développement au ministère des Affaires étrangères. Les pays examinateurs étaient le Canada et la Suède.



## DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement*

**AIDE LIÉE** : Prêts ou crédits d’origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

**AIDE NON LIÉE** : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

**AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE** : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

**AIDE PUBLIQUE** : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT** : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d’améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L’ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ (doit être d’au moins 25 %).

**APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ** : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

**Investissement direct** : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d’un pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d’une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu’elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

**Crédits privés à l’exportation** : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

**Investissements multilatéraux de portefeuille** : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

**Investissements bilatéraux de portefeuille** : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l’achat d’actions, d’obligations et de biens immobiliers.

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) :** Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la Liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique.

**CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) :** Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

**COOPÉRATION TECHNIQUE :** Englobe i) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

**CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS** accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

**DONS :** Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ :** Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE :** Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

**LISTE DU CAD :** En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

**PMA :** Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

**Autres PFR :** Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 765 \$ en 1995 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 \$ en 1995. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

**PRITS :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 \$ en 1995.

**PRÉ :** Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 \$ en 1995.

La Partie II de la Liste comprend les “Pays en transition”. Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

**PRÊTS** : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

**RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

**VERSEMENT** : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

**VOLUME (termes réels)** : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$ des E-U. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ des E-U au cours de la même période.