

**Examen par les pairs**

# **AUSTRALIE**

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.



*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

### **DAC Peer Review Australia**

© OCDE (2005)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

### Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et 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 de la société civile et 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 sur le terrain permettent d'apprécier 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 lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Irlande et le Royaume-Uni pour l'examen qui a eu lieu le 14 décembre 2004.

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

## Liste des Sigles

ACFID*	Conseil australien du développement international
ADS*	Programme australien de bourses pour le développement
AFP*	Police fédérale australienne
AKWa*	Fonds de connaissances Knowledge Warehouse
ANAO*	Cour des comptes australienne
ANCP*	Programme de coopération entre AusAID et les ONG
APD	Aide publique au développement
AusAID*	Agence australienne pour le développement international
BAAsD	Banque asiatique de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAP*	Appels consolidés inter-institutions des Nations unies
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DFAT*	Ministère des Affaires étrangères et du commerce
ECP*	Programme de coopération renforcée
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
MAF*	Cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales
NZAID*	Agence néo-zélandaise d'aide au développement international
OCHA*	Bureau de coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ORE*	Bureau d'analyse et d'évaluation
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNG	Papouasie-Nouvelle-Guinée
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSU*	Unité d'appui au programme
QAG*	Groupe de l'assurance-qualité
RAMSI*	Mission d'assistance régionale aux Îles Salomon
RNB	Revenu national brut

**Signes utilisés:**

AUD	Dollar australien
NZD	Dollar néo-zélandais
USD	Dollar des États-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 (sans objet)

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme des composantes, les chiffres ayant été arrondis.

---

**Taux de change moyen annuel (AUD pour un USD)**

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
1.7265	1.9354	1.8413	1.5415

## L'Aide de l'Australie – Aperçu synthétique

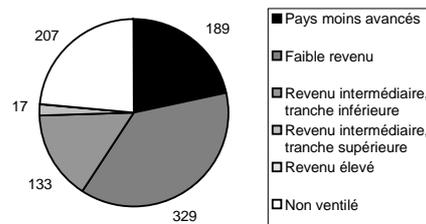
### AUSTRALIE

APD bilatérale brute, moyenne 2002-03, sauf indication contraire

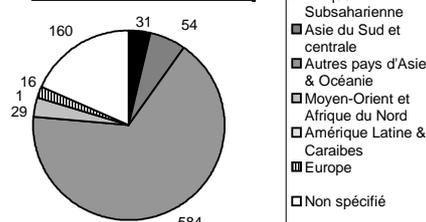
APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (millions de \$)	989	1 219	23.2%
Prix constants (millions de \$ 2002)	989	993	0.4%
En couronnes norv. (millions)	1 821	1 878	3.2%
APD/RNB	0.26%	0.25%	
Aide bilatérale (%)	78%	80%	
<b>Aide publique nette (AP)</b>			
Prix courants (millions de \$)	7	9	18.0%

Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Papouasie-Nlle-Guinée	195
2 Indonésie	79
3 Salomon, Iles	44
4 Viêt-nam	38
5 Timor-Leste	33
6 Philippines	32
7 Chine	29
8 Cambodge	21
9 Irak	21
10 Bangladesh	17

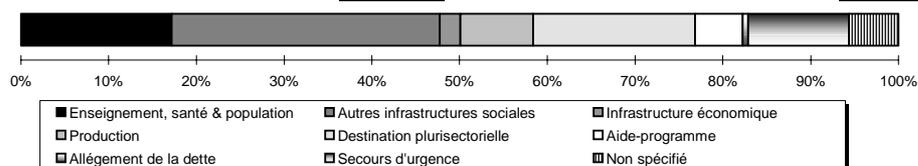
Par groupe de revenu (millions de \$)



Par région (millions de \$)



Par secteur



## Table des Matières

<b>Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD</b> .....	11
<b>Rapport du Secrétariat</b> .....	25

### *Chapitre 1*

#### **Contexte Stratégique et Nouvelles Orientations**

Contexte et progrès accomplis depuis l'examen de l'aide de 1999 .....	25
Principes généraux de la politique de coopération pour le développement .....	26
Servir l'intérêt national en aidant les pays en développement à réduire la pauvreté.....	26
Investir dans la croissance, la stabilité et la prospérité pour réduire la pauvreté.....	27
Un lien à renforcer entre la lutte contre la pauvreté et les OMD.....	28
Une présence dans les États fragiles.....	29
Soutien public à la coopération pour le développement .....	30
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	32

### *Chapitre 2*

#### **Volume et Répartition de l'Aide**

Une augmentation régulière du volume de l'aide est nécessaire pour renverser la tendance à la baisse du rapport APD/RNB .....	33
APD bilatérale.....	33
Une plus forte concentration sur la région du Pacifique .....	34
Une répartition géographique appropriée.....	34
Coopération technique : une composante majeure de l'aide australienne.....	35
Dette .....	35
Répartition sectorielle : un recentrage sur la gouvernance.....	35
Secteurs de l'éducation et de la santé : un recentrage sur la fourniture des services de base .....	36
Soutien à l'action humanitaire.....	37
Une coopération non gouvernementale solide.....	37
APD multilatérale : un engagement stratégique.....	38
Évaluer l'efficacité des organismes multilatéraux.....	38
Augmentation de la part des contributions annexes et du cofinancement.....	38
La reconstitution des ressources des organismes multilatéraux : une occasion de plaidoyer .....	40
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	40

### *Chapitre 3*

#### **Quelques secteurs importants**

La gouvernance joue un rôle moteur dans le programme australien de coopération pour le développement.....	42
Une approche globale.....	42
Quelques modalités d'intervention.....	43
Risques et défis.....	44

L’Australie — Un acteur humanitaire de plus en plus important avec un fort potentiel .....	45
Lancement d’une nouvelle politique de l’action humanitaire .....	45
De la politique à la pratique – Les principes du financement de l’aide.....	47
Promotion de la coordination, des normes et de la transparence.....	48
Problèmes émergents.....	49
Prévention des conflits et consolidation de la paix – Nouvelles approches et réorientation des politiques .....	50
Prise en compte systématique des questions transversales .....	50
La problématique homme-femme .....	52
Le VIH/sida.....	53
Considérations pour l’avenir.....	55

#### *Chapitre 4*

#### **La Cohérence des Politiques au Service du Développement**

Améliorer la cohérence des politiques au sein du système d’aide australien.....	57
Une forte détermination politique à adopter une approche à l’échelle de l’ensemble de l’administration .....	57
L’approche à l’échelle de l’ensemble de l’administration : défis à venir pour l’administration australienne et pour AusAID.....	58
Enjeux fondamentaux de la cohérence des politiques.....	60
Cohérence avec la politique commerciale.....	61
Déliement de l’aide : stratégie et résultats.....	62
Changement climatique : constat d’incohérence au sein de l’administration australienne ..	63
Une stratégie d’intégration des actions destinées à combattre le terrorisme dans les activités de coopération pour le développement.....	63
Les réfugiés : une question controversée.....	64
Capacités, coordination et suivi .....	65
Mécanismes de coordination des politiques .....	65
Méthodes de travail et compétences en matière de négociations : les partenariats stratégiques.....	65
Mobiliser des compétences extérieures et renforcer les capacités internes d’AusAID en matière d’analyse.....	66
Mécanismes de suivi .....	66
Considérations à prendre en compte pour l’avenir .....	68

#### *Chapitre 5*

#### **Organisation, Ressources Humaines et Systèmes de Gestion**

Grandes lignes du mandat de l’Agence australienne pour le développement international.....	69
Structure de gouvernance interne d’AusAID.....	69
Conduite des politiques et des stratégies : une solide gestion interne.....	71
Décentralisation opérationnelle.....	72
Un processus en cours .....	72
Capacités limitées des bureaux locaux.....	74
Mesure des performances : assurance-qualité et évaluation des programmes .....	74
Gestion des connaissances.....	74
Fonctions d’examen et d’évaluation : renforcement du ciblage sur les réalisations et approches axées sur les résultats .....	75
Gestion des ressources humaines.....	77
Recours accru à des connaissances spécialisées extérieures .....	77
Nécessité de revoir le rôle et la position du personnel de l’Unité d’appui aux programmes	78
Forte rotation du personnel.....	78

Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	79
--	----

### **Chapitre 6**

#### **Activités sur le Terrain**

Vers l'harmonisation : promouvoir l'appropriation et le partenariat .....	80
Travailler avec les gouvernements partenaires.....	80
Travailler avec les autres donneurs .....	81
Les difficultés de la mise en œuvre de l'harmonisation et de l'alignement .....	82
Mécanismes d'acheminement de l'aide .....	83
Vers une approche davantage fondée sur les programmes.....	83
Faire face aux problèmes qui se posent dans les domaines de l'appropriation, de la viabilité et du renforcement des capacités : un défi permanent.....	83
Nouveaux mécanismes et modalités de mise en oeuvre du programme d'aide australien...	87
ONG et société civile : une nouvelle approche .....	89
Considérations pour l'avenir .....	91

#### **Liste des Annexes**

Annexe A Mesures prises par l'Australie depuis l'Examen de 1999.....	93
Annexe B L'action humanitaire dans la hiérarchie des stratégies d'AusAID .....	95
Annexe C OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide .....	96
Annexe D Organigramme d'AusAID .....	103
Annexe E Le programme d'aide de l'Australie en Papouasie-Nouvelle-Guinée .....	104
Annexe F Le programme d'aide de l'Australie au Cambodge.....	111
Communiqué de presse – Examen du CAD par les pairs – Australie .....	117
Définitions des Principaux Termes.....	119
Bibliographie .....	122

#### **Liste des Tableaux**

Tableau 1. Profil des ressources humaines au 30 juin 2004 .....	73
Tableau 2. Principales sources d'information d'AusAID sur la gestion axée sur les résultats.....	77
Tableau C.1. Apports financiers totaux.....	96
Tableau C.2. APD par grandes catégories.....	97
Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	98
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	99
Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	100
Tableau C.6. Panorama comparatif .....	101

#### **Graphiques**

Figure 1. Évolution de l'APD bilatérale brute ventilable de l'Australie par région (%)	34
Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2003.....	102

### *Liste des encadrés*

Encadré 1.	Axes majeurs de la coopération australienne pour le développement .....	28
Encadré 2.	Le Programme australien de bourses pour le développement .....	36
Encadré 3.	Cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales (MAF) .....	39
Encadré 4.	Les principes de la bonne gouvernance pour une société qui fonctionne bien ..	43
Encadré 5.	La politique de l'Australie dans le domaine de l'action humanitaire .....	46
Encadré 6.	Le nouvel interventionnisme de l'Australie – La mission d'assistance régionale dans les Iles Salomon (RAMSI) .....	51
Encadré 7.	"Gender and Development : GAD lessons and challenges for the Australian aid programme" .....	54
Encadré 8.	Accord de partenariat stratégique entre AusAID et le Trésor.....	67
Encadré 9.	La mise en œuvre du Plan stratégique d'AusAID : un processus en cours .....	72
Encadré 10.	Harmonisation des pratiques des donateurs: deux exemples.....	81
Encadré 11.	Gestion des finances publiques et secteur de la loi et de la justice : deux exemples d'approche fondée sur un programme .....	84
Encadré 12.	Aide projet .....	86
Encadré 13.	Le programme de coopération renforcée en Papouasie-Nouvelle-Guinée .....	89

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### L’Australie et son environnement très particulier, le Pacifique

Sa situation géographique, au cœur de la région Asie-Pacifique, confère à l’Australie une place à part dans la communauté des donateurs du fait du rare défi que représente la proximité d’autant de pays confrontés à la pauvreté, à des déficiences dans la gestion de leurs affaires publiques et à l’instabilité politique. La sécurité et la prospérité économique de l’Australie sont donc largement tributaires de l’intérêt qu’elle porte au développement de ses voisins. Dans ces conditions, définir et mettre en œuvre des politiques efficaces de coopération pour le développement avec les pays de sa région est pour l’Australie une préoccupation essentielle, qui va dans le sens des intérêts nationaux mais soulève aussi de grandes difficultés. La situation, dans la région se situant aux abords immédiats de l’Australie, reste fragile. Depuis 2000, quelques évolutions prometteuses ont commencé à se dessiner (Indonésie, Timor Leste, Bougainville) mais dans le même temps les problèmes se sont aggravés en Mélanésie. Dans les Iles Salomon, le climat de sécurité s’est à ce point détérioré que le Premier Ministre a demandé à l’Australie et à ses partenaires régionaux d’intervenir pour aider au rétablissement de l’ordre et de la stabilité financière. Les autorités de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) ont, elles aussi, requis le concours de l’Australie pour renforcer les bases de l’ordre public et les structures administratives. Pour des raisons humanitaires, par souci du développement et pour des considérations plus générales de sécurité, l’Australie est dans l’impossibilité de se détourner de ces pays à faible revenu en difficulté et a donc dû adapter ses modalités d’action à leurs besoins. Le fait pour l’Australie d’être la source d’aide la plus importante pour un certain nombre de ces pays lui offre des opportunités, mais représente également un défi en matière de partenariat et de coordination.

### Cadre général et orientations nouvelles

#### *Des réformes stratégiques et organisationnelles majeures, qui vont dans le sens des principes d’efficacité de l’aide*

Le cadre stratégique et les structures et processus organisationnels sous-tendant la coopération australienne pour le développement ont évolué pour s’adapter aux problèmes nouveaux que connaissait la région ainsi qu’à l’impératif d’efficacité de l’aide. Il en est résulté un ciblage plus pointu de la ligne d’action, dans le cadre d’une approche innovante associant plus étroitement l’ensemble de l’administration. L’Australie a entrepris de prendre en compte les questions d’harmonisation et d’alignement, et a commencé à adopter des modalités d’aide qui témoignent d’un plus grand souci de la coordination avec les autres donateurs, de l’efficacité de l’aide et de l’appropriation locale.

L’élaboration, en 2001, d’un document intitulé *Reducing Poverty: The Central Integrating Factor of Australia’s Aid Program* visait à renforcer le ciblage sur la pauvreté des programmes d’AusAID. Dans sa déclaration de 2002 *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity*, le gouvernement, tout en entérinant ce document, réaffirme que l’objectif affiché de l’aide australienne est de « promouvoir les intérêts nationaux de l’Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et à parvenir à un développement durable ». Il y indique en outre que les

efforts de l'Australie s'articuleront autour de cinq grands axes : i) promouvoir un gouvernement démocratique et responsable et une administration efficace ; ii) aider les pays en développement à accéder aux échanges internationaux et aux nouvelles technologies de l'information et à en tirer le plus de profit possible ; iii) améliorer les services de base ; iv) renforcer la sécurité à l'échelle régionale ; v) encourager des modes durables de gestion de l'environnement et d'exploitation des ressources rares.

### ***Un engagement actif dans les États fragiles***

Afin d'apporter une aide aux pays voisins qui se heurtent à de graves problèmes de développement, l'Australie a mis au point une approche graduelle et intégrée qui vise, d'une part, à atténuer les retombées sur les pauvres des défaillances de l'appareil d'État et, d'autre part, à encourager les gouvernements à entreprendre des réformes. L'idée est de mettre en avant les buts mutuels de paix, de sécurité, de respect de l'État de droit et des droits de l'homme ainsi que de développement économique et social, en s'appuyant sur les principes définis dans le cadre du Forum du Pacifique Sud ainsi que sur le soutien des partenaires de l'Australie au sein de ce dernier. Renforcer la sécurité à l'échelle régionale en améliorant la capacité des gouvernements partenaires en matière de prévention des conflits, de maintien de la stabilité et de gestion des problèmes transfrontaliers est aussi devenu un aspect important du programme australien de coopération pour le développement. A cet effet, l'Australie a adopté en 2002 une stratégie intitulée *Peace, Conflict and Development Policy* qui traite de la prévention et de la gestion des conflits ainsi que de la reconstruction au sortir d'un conflit.

### ***Un impératif : accentuer le ciblage sur la pauvreté***

Le lien étroit établi par l'Australie entre les objectifs de son aide et ses intérêts nationaux n'est pas sans conséquence. Il conduit l'Australie à privilégier la concordance entre ses intérêts nationaux et les intérêts en matière de développement des pays partenaires, sur le court comme sur le long terme. En particulier, la mise en place de politiques efficaces de développement dans les pays fragiles de la région est cruciale pour la viabilité politique et l'essor économique de la zone à long terme. Il reste qu'une attention accrue à l'impact des activités en matière de développement sur l'objectif premier de réduction de la pauvreté et d'instauration d'un développement durable serait incontestablement profitable en termes de mobilisation du public et des instances politiques australiens.

Au cours des cinq dernières années, l'Australie a renforcé le ciblage de son action sur les questions de gouvernance, économique et d'une manière plus générale – notamment dans les domaines de l'application de la loi et de la justice – dans le cadre de sa coopération avec ses principaux partenaires. Cette orientation est le fruit d'une analyse convaincante des principaux obstacles auxquels se heurte le développement de ces pays. Toutefois, le lien entre gouvernance et lutte contre la pauvreté devrait être davantage mis en évidence. De plus, le souci général d'amélioration de la gouvernance qui anime l'Australie la conduit à inclure en tant qu'aide publique au développement des activités qui relèveraient plutôt de la lutte contre le terrorisme et les migrations illicites. De tels éléments additionnels devraient faire l'objet d'un suivi étroit, afin de s'assurer qu'ils ne conduisent pas un affaiblissement du ciblage sur la lutte contre la pauvreté.

Aussi bienvenu que soit le document de 2001 sur la lutte contre la pauvreté, il est maintenant nécessaire de se baser sur celui-ci pour établir plus clairement comment les principes et valeurs qui guident le programme d'aide australien contribuent à la réduction de la pauvreté. Il conviendrait de donner plus d'importance à la lutte contre la pauvreté au niveau de la programmation de l'aide australienne, en sorte d'assurer plus de cohérence avec les objectifs d'AusAID. L'Australie devrait également rendre plus explicite le lien entre la lutte contre la pauvreté, et la gouvernance, la sécurité et l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans ses futures déclarations d'orientation

ainsi qu'au niveau de la programmation de son aide et de ses activités à l'échelon des pays. Il serait par ailleurs souhaitable d'opérer un suivi attentif et une évaluation soignée des efforts de lutte contre la pauvreté et du respect des priorités transversales. Le rapport en cours d'élaboration sur l'objectif du millénaire pour le développement 8 (OMD 8) et la participation d'AusAID au débat mondial sur les moyens à mettre en œuvre pour avancer vers les OMD sont à cet égard bienvenus.

L'importance d'utiliser le cadre des OMD en tant que référence pour les programmes d'aide et le renforcement du consensus international sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide en matière de lutte contre la pauvreté rendent d'autant plus indispensables des éclaircissements sur la manière dont l'Australie peut assurer que son APD est pleinement ciblée sur la réduction de la pauvreté.

En Australie, l'aide extérieure recueille de la part du public un soutien vigoureux et grandissant. Cela dit, un renforcement des efforts d'information sur les questions de développement ne serait pas inutile. Étant donné le nombre réduit d'ONG qui mènent des activités de sensibilisation et l'apparent désintérêt du secteur privé pour ce qui touche à la promotion de l'aide et à la mobilisation du soutien du public pour cette dernière, un rôle essentiel incombe à cet égard à AusAID. Son programme d'éducation au développement semble constituer un instrument efficace pour atteindre les segments isolés de la population et faire passer des messages clés sur toute une série de problèmes de développement. AusAID devrait s'interroger sur les moyens d'étendre le champ de son action de sensibilisation à un public plus large que le seul secteur de l'éducation.

### ***Appliquer les stratégies relatives aux questions transversales au niveau du terrain***

Ces dernières années, AusAID a élaboré toute une série de documents stratégiques portant sur les questions transversales, sur les politiques thématiques et sectorielles ainsi que sur les modalités de mise en œuvre. Pour ce qui est des questions transversales, la principale modalité de mise en œuvre est la prise en compte systématique des politiques, qu'il s'agisse notamment des problèmes d'environnement, de la problématique homme-femme ou du VIH/sida. La totale mise en pratique sur le terrain des politiques transversales et thématiques n'en reste pas moins un défi pour de nombreux organismes bilatéraux, y compris AusAID. L'Australie devrait activement chercher à partager son expérience dans ce domaine avec les autres donateurs membres de l'OCDE afin que les succès et les échecs de chacun profitent aux autres.

AusAID a officiellement fait de l'égalité entre les hommes et les femmes une de ses priorités. En 1997, ont été exposées dans une ambitieuse déclaration intitulée *Gender and Development : Australia's Aid Commitment* les raisons pour lesquelles l'Australie tenait, par son aide, à œuvrer à cette égalité et la démarche qu'elle comptait adopter à cet effet. En vertu de cette déclaration, AusAID devait veiller à intégrer la problématique homme-femme dans toutes les composantes de son programme, en tenant compte des besoins, des priorités et des intérêts des femmes aussi bien que des hommes à tous les niveaux et à toutes les étapes des activités à l'appui du développement. Le passage à la pratique n'a pas été, on le comprendra, sans soulever de problèmes. Les efforts déployés par AusAID pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes à travers l'ensemble de son programme d'aide sont particulièrement bienvenus et importants étant donné que ses activités visent avant tout des pays où la situation des femmes est spécialement difficile et délicate.

La stratégie sur le VIH/sida a été révisée en juillet 2004, sur la base de l'expérience accumulée par l'Australie en matière de lutte contre la pandémie. Cette stratégie s'inscrit dans la ligne des engagements inscrits dans la Déclaration des Nations unies sur le VIH/sida. Outre la nécessité d'une ferme volonté politique, cette nouvelle stratégie met en avant l'importance qu'il y a à œuvrer dans le cadre de partenariats régionaux pilotés par les pays, à renforcer les capacités locales de lutte contre la maladie, à faire porter les efforts tout à la fois sur la prévention, le traitement et les soins, et à investir

dans la recherche d'armes plus efficaces contre la pandémie. Elle fournit l'occasion de consolider la place accordée à la lutte contre le sida dans le programme et d'en faire un élément plus systématique en intégrant cette question dans les stratégies par pays, en tant que domaine d'action transversal, au lieu de recourir à des projets spécifiquement axés sur le VIH/sida. Préserver la détermination actuelle de l'Australie à agir dans ce domaine et faire en sorte que tous les éléments de la stratégie trouvent un écho dans les programmes d'envergure mondiale et régionale et par pays nécessitera une supervision rigoureuse, une révision des instruments de programmation et des ressources humaines adéquates, avec notamment de grandes compétences techniques. AusAID œuvre activement dans ce sens.

### ***Recommandations***

- L'Australie s'efforce, dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de promouvoir ses intérêts nationaux en œuvrant à faire reculer la pauvreté et à instaurer un développement durable. De ce fait, elle doit maintenir la cohérence, au plan stratégique, entre ses intérêts nationaux et ses objectifs et programmes en matière d'aide.
- Le lien entre la lutte contre la pauvreté et la gouvernance, la sécurité et l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration devrait être reflété dans les documents d'orientation à venir. Le ciblage sur la lutte contre la pauvreté devrait transparaître plus systématiquement au niveau de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes.
- AusAID est encouragée à poursuivre les activités d'évaluation de l'impact de ses programmes de gouvernance sur la réduction de la pauvreté, le renforcement des capacités et l'appropriation, ainsi qu'à exploiter au mieux les possibilités offertes par les approches intégrées de lutte contre la pauvreté.
- En s'appuyant sur son programme d'éducation globale, AusAID devrait renforcer son investissement dans la sensibilisation aux questions de développement, y compris lorsque cela est approprié en appuyant les organisations de la société civile, afin de favoriser un débat public plus large et mieux informé sur les problèmes de développement international.
- Conserver une présence dans les États fragiles est essentiel, à la fois pour la réalisation complète des OMD et pour la préservation de la sécurité mondiale, et il faut saluer les efforts déployés par l'Australie dans ce sens. L'Australie est incitée à mettre son expérience au service de la communauté des donateurs afin de favoriser l'adoption de bonnes pratiques en la matière.
- AusAID a mis au point tout un ensemble de stratégies thématiques et sectorielles. Il sera fondamental dans les années qui viennent de surveiller la mesure dans laquelle les nouvelles orientations et approches sont reflétées dans les programmes opérationnels. Le traitement des priorités transversales soulève des défis tout particuliers et nécessite des directives adéquates, des compétences appropriées, des mécanismes de mise en œuvre cohérents et des instruments de suivi pertinents.

### **Volume et répartition de l'aide**

#### ***La performance de l'Australie n'est pas ce qu'elle pourrait être au niveau du volume de l'aide***

L'économie australienne traverse depuis treize ans une phase d'expansion, mais cette évolution ne s'est pas reflétée au niveau du rapport APD/RNB. Il faut certes se féliciter de l'accroissement de l'APD australienne, qui a représenté 9 % en termes réels entre 1999 et 2003, mais celui-ci reste considérablement inférieur aux 13 % de croissance économique enregistrés au cours de cette période (et 17 % pour la croissance du PIB). Le rapport APD/RNB de l'Australie a donc diminué peu à peu pour tomber à 0.25 % en 2001, niveau auquel il est revenu en 2003 après avoir légèrement augmenté

en 2002 (à 0.26 %). Le chiffre de 2003 est identique à celui obtenu pour l'ensemble du CAD (0.25 %) mais bien inférieur au niveau de l'effort moyen des membres du CAD (0.41 %). L'Australie se place au 15ème rang des 22 pays membres du CAD par le volume de son APD et au 13ème par son rapport APD/RNB.

L'Australie a souscrit à l'objectif de 0.7 % pour le rapport APD/RNB, mais n'a toujours pas fait connaître l'échéance qu'elle se donne pour l'atteindre. A la Conférence de Monterrey en 2002, elle est un des rares pays du CAD à n'avoir pas pris d'engagement précis concernant le maintien ou l'accroissement de son APD. Elle devrait repenser cette question étant donné tout ce qu'elle peut apporter en tant que donneur bilatéral, et compte tenu des besoins de ses partenaires et de son ambitieux agenda dans la région. Une augmentation régulière du volume de son APD lui permettrait de faire davantage pour remédier aux nombreux problèmes urgents de développement qui se posent dans sa région.

*... mais la répartition géographique et sectorielle de son aide est appropriée...*

En 2003, sur le total de l'APD bilatérale australienne, 47 % d'après les estimations sont allés à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux îles du Pacifique, et 42 % à l'Asie. Cette concentration sur la région Asie-Pacifique est une conséquence logique de la situation géographique de l'Australie et du rôle que ce pays entend jouer, et elle contribue à une répartition rationnelle des tâches entre les donateurs. Elle a aussi conduit l'Australie à réduire le nombre de pays bénéficiant de son aide, ce qui aide l'Australie à agir efficacement là où elle intervient. L'Australie consacre 76 % de ses apports d'aide aux pays les moins avancés (PMA) et autres pays à faible revenu (PFR), part bien supérieure à la moyenne du CAD (55 %) ; le fait que cette aide soit ciblée sur le Pacifique permet en outre à l'Australie d'apporter un soutien constant à de nombreux petits pays insulaires, et donc de contribuer à la concrétisation de la cible 14 de l'OMD8 concernant les besoins spécifiques des petits États insulaires en développement.

La nouvelle approche stratégique d'AusAID privilégiant un ciblage sectoriel plus pointu du programme d'aide est la bienvenue et doit être maintenue ; il s'agit en l'occurrence d'exploiter les avantages comparatifs de l'Australie tout en tenant compte des secteurs dans lesquels d'autres donateurs interviennent déjà dans chaque pays partenaire. Le recentrage sur la gouvernance, essentiel dans le contexte de la région Asie-Pacifique, coûte cher, surtout quand il nécessite le déploiement de forces de police et l'intervention en ligne de fonctionnaires australiens comme dans les cas de la mission d'assistance régionale aux Iles Salomon (RAMSI) et du programme de coopération renforcée (ECP) en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Cela se reflète d'ailleurs dans l'augmentation de la part de cette composante dans l'aide (laquelle est passée de 6 % en 1997-98 à 15 % en 2002-03, et à 33 % selon les estimations en 2004-05).

*... et son approche stratégique est satisfaisante pour ce qui est de la répartition des ressources entre les organisations multilatérales*

Les relations de l'Australie avec les différentes organisations multilatérales sont guidées par des considérations stratégiques, en même temps que par la reconnaissance du rôle important que ces organismes peuvent jouer dans la région Asie-Pacifique. La répartition de l'aide multilatérale est opérée en fonction des performances respectives des diverses organisations au niveau des pays. Pour cela, l'Australie conduit des évaluations régulières, afin de se constituer une base de connaissances sur les activités et les accomplissements des organisations multilatérales, de mieux informer ses décisions de financement, de disposer d'éléments plus solides pour étayer le dialogue avec les instances multilatérales et, en définitive, de mieux s'acquitter de ses obligations de comptes à l'égard du parlement. Toutefois, la part de l'aide multilatérale dans l'APD australienne a régulièrement diminué au fil de la dernière décennie, revenant de 29 % en 1991-92 à 20 % en 2003, contre 27 % pour la moyenne du CAD.

**Recommandations**

- Les autorités australiennes devraient maintenant accroître le pourcentage du RNB alloué à l'aide et annoncer des objectifs à moyen et à long terme en vue de remplir leur engagement d'atteindre l'objectif international de 0.7% pour le rapport APD/RNB. Le coût des interventions induites par le regain d'attention porté à la bonne gouvernance et à l'instauration d'un développement durable dans la région proche serait un facteur important à prendre en compte.
- L'Australie est encouragée à continuer d'améliorer la qualité du cadre étayant ses évaluations des organisations multilatérales. Un partage systématique des résultats de ces exercices permettrait aux autres donateurs de tirer, eux aussi, profit de cette caractéristique de l'approche australienne.
- L'Australie pourrait s'interroger sur les raisons du déclin régulier de part de l'aide multilatérale dans son programme et réfléchir à l'équilibre qu'il conviendrait, sur un plan stratégique, de trouver à moyen terme entre les canaux bilatéraux et multilatéraux.

**Cohérence des politiques au service du développement**

*La cohérence des politiques, un souci de premier plan pour l'Australie*

La cohérence des politiques occupe une place de choix dans les priorités de l'Australie, laquelle est bien consciente que ses investissements dans le développement doivent être étayés par des politiques cohérentes propres à maximiser l'impact de son aide. Elle est facilitée par l'attachement que manifestent à cet égard les plus hautes sphères du gouvernement. Dans l'esprit de l'Australie, la cohérence des politiques au service du développement implique la prise en compte des besoins et intérêts des pays en développement dans le façonnage de l'économie mondiale. Elle passe par une coordination systématique des politiques et actions de tous les segments de l'administration en vue de favoriser la croissance économique et le recul de la pauvreté dans les pays en développement, ce qui nécessite bien davantage qu'une aide extérieure. De ce point de vue, les priorités de l'Australie sont les suivantes : i) pousser plus avant la libéralisation des échanges et faciliter l'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement ; ii) encourager des réformes de la gouvernance économique ainsi que du cadre juridique et du système judiciaire grâce à un resserrement des relations avec ses partenaires du Pacifique ; iii) nouer des accords formels de partenariat stratégique avec les principales instances de l'administration australienne ; et iv) promouvoir la cohérence des politiques à l'échelon international.

### ***Des mécanismes institutionnels novateurs : l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et les partenariats stratégiques***

L'effort de cohérence des politiques s'inscrit dans le cadre d'une approche associant l'ensemble de l'administration, qui vise à améliorer la coordination entre les différentes instances gouvernementales grâce à un traitement plus intégré des questions qui débordent le champ de compétence d'une seule instance. Au niveau de l'exécutif, la coordination est principalement assurée par le Cabinet, et pour ce qui est des travaux impliquant l'ensemble de l'administration, elle est confiée à des commissions interministérielles qui s'appuient à cet effet sur divers mécanismes, par exemple des groupes de travail spéciaux. Si la gestion globale des relations extérieures de l'Australie relève du DFAT, la conduite des négociations internationales concernant un certain nombre de questions spécifiques peut néanmoins relever d'autres instances. Dans ce cas, la coordination des travaux repose généralement sur les dispositifs mis en place pour assurer la participation de tous les segments de l'administration aux décisions relatives à la politique intérieure. Mettre en place une culture solide de consultation pour les activités internationales est important pour améliorer la prise de décision et la mise en œuvre du programme, étant donné les liens de plus en plus étroits qui unissent les questions internationales et les questions de politique intérieure. Les accords de partenariat stratégique conclus entre AusAID et de grandes instances gouvernementales comme le ministère des Finances sont à cet égard les bienvenus.

### ***L'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration : une chance mais aussi un défi***

L'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration offre un bon canal pour améliorer l'efficacité de l'aide car elle garantit que la cohérence des politiques se place au centre des préoccupations de toutes les instances gouvernementales et elle constitue une reconnaissance de l'importance qu'il y a à nouer des liens institutionnels avec les pays bénéficiaires. Les efforts déployés pour « intégrer » les considérations de développement dans les décisions de tous les segments de l'administration méritent d'être loués et cette nouvelle approche pourrait en fait fournir à AusAID un moyen de promouvoir la cause du développement au sein des priorités de l'ensemble de l'administration.

Un partenariat aussi étroit et étendu ne va cependant pas sans risque. Le principal est que le programme d'aide soit dominé par les priorités de l'Australie elle-même en matière de respect de la loi et de l'ordre et non par un souci plus général du développement dans le respect de l'appropriation locale. Les déclarations récentes témoignent que les autorités australiennes sont conscientes de ce risque et reconnaissent l'importance de l'appropriation locale et du renforcement des capacités locales. Comme on l'a vu dans l'introduction, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et dans les Iles Salomon, l'aide de l'Australie est motivée à la fois par des considérations de développement et des considérations de politique étrangère. Les intérêts sécuritaires de l'Australie et les besoins de développement de ces pays – qui ont demandé un soutien à l'Australie dans les domaines aussi bien de la police que de l'administration – sont étroitement liés. Un autre facteur de risque tient aux nouvelles modalités d'acheminement du programme d'aide. Une part croissante de l'APD australienne – 20 % de l'enveloppe annoncée pour 2004-05, ce qui représente 74 % des crédits supplémentaires alloués au programme d'aide pour cette année là – est en effet administrée par des ministères et des organismes publics autres qu'AusAID. S'il y a incontestablement de la place pour d'autres instances gouvernementales dans l'acheminement de l'aide, cela n'en constitue pas moins un facteur de risque dès lors que ces autres instances ne sont pas tenues d'intégrer des objectifs de développement (durabilité, renforcement des capacités, appropriation locale) dans leurs plans stratégiques et leurs systèmes de suivi et de notification des performances.

Il est approprié qu'AusAID soit investie d'un rôle de premier plan dans la formulation, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de la politique concernant les relations avec les principaux pays partenaires en développement. Non seulement elle dispose d'une importante base de connaissances sur le renforcement des institutions/capacités dans des contextes difficiles, mais elle est outre bien placée pour inciter à l'alignement sur les meilleures pratiques internationales. AusAID est en conséquence encouragée à intervenir plus activement, sur la base de solides travaux analytiques s'appuyant sur la connaissance approfondie des problèmes de développement et des pays en développement qui lui procure son expérience directe. Ces atouts la rendent apte à assumer un rôle de premier plan dans les débats au sein du gouvernement, et, lorsque ceux-ci portent sur des questions en rapport avec les pays en développement, le fait de lui confier le tout premier rôle contribuera à assurer que les décisions du gouvernement sont guidées avant tout par le souci du développement.

### ***Poursuivre les efforts d'alignement sur les bonnes pratiques convenues à l'échelon international***

L'Australie est très engagée en matière de libéralisation du commerce et elle a déployé des efforts louables vis-à-vis des pays en développement, avec, à partir de juillet 2003, l'accès en franchise de droits et de contingents à tous les produits en provenance des PMA – ainsi que des Iles du Pacifique et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée – et, depuis 2001, l'intensification de ses activités d'assistance technique liée au commerce et à l'appui du renforcement des capacités commerciales. Le principe du déliement de la coopération technique pure en faveur des PMA a par ailleurs été adopté en janvier 2004. Dans d'autres domaines, l'Australie devrait encore améliorer la cohérence de ses politiques. L'élaboration d'une stratégie nationale à l'appui du développement et de la réduction de la pauvreté pourrait à cet égard se révéler utile afin de fournir aux différentes instances de l'administration un cadre stratégique et structurel pour guider leur action dans et avec les pays en développement.

### ***Recommandations***

- L'Australie bénéficie d'une opportunité de pousser plus avant son « approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration » de telle sorte que celle-ci favorise un meilleur ciblage sur la pauvreté, l'instauration d'un développement durable et l'appropriation par les pays partenaires; c'est à la fois une chance et un grand défi. AusAID est bien placée pour continuer à contribuer à cette approche, et devrait poursuivre ses efforts en faveur d'une cohérence renforcée des politiques. Elle doit continuer de renforcer ses capacités analytiques pour être en mesure de faire profiter les commissions interministérielles de ses compétences et influencer ainsi sur les priorités de l'ensemble de l'administration.
- Afin que l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration contribue de façon importante à l'amélioration de l'efficacité de l'aide, le CAD encourage AusAID à continuer de s'investir activement dans le processus de décision à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en ce qui concerne les questions de développement. Elle pourrait aussi favoriser l'intégration des OMD et du principe de réduction de la pauvreté dans le cadre global de cette approche.

### **Gestion et mise en œuvre de l'aide**

#### ***Des structures de gestion renforcées***

Le plan stratégique d'AusAID, paru en décembre 2001, a fourni un cadre solide pour structurer les efforts d'AusAID autour de trois grands objectifs : i) améliorer la qualité des programmes ; ii) renforcer les capacités de formulation des politiques et d'analyse ; iii) améliorer la gestion des

ressources humaines et les systèmes internes. Il a permis à AusAID de réorganiser ses structures, ses politiques et ses programmes, d'où des gains d'efficacité et un meilleur positionnement stratégique.

L'évolution des modes de gestion des connaissances offre un bon exemple des changements constructifs qui ont été opérés. Un certain nombre de dispositifs et d'outils ont été mis au point à AusAID afin d'améliorer la communication et le travail en équipe, avec les bureaux extérieurs et au sein de l'agence. Le fonds de connaissances (*Knowledge Warehouse – AKWa*) d'AusAID fournit un cadre où rassembler les enseignements tirés de la mise en œuvre du programme d'aide, tandis que le manuel électronique pour la gestion des activités (*AusGuide*) et la base de données sur les programmes-pays (*Country Programme Infoshare*) facilitent le partage des connaissances. Des réseaux thématiques ont été créés, et un processus renforcé d'examen par les pairs, qui est appliqué au stade de la conception et à celui de l'évaluation préalable, a été mis en place en mars 2002. Ces innovations se sont traduites par une amélioration de la conception des nouveaux programmes et un réel effort de prise en compte des enseignements de l'expérience.

Le plan stratégique d'AusAID a démarré il y a trois ans, et sa mise en œuvre vise à : i) déléguer davantage la gestion des activités aux bureaux locaux ; ii) renforcer l'orientation stratégique des programmes ; iii) recourir à des modes plus souples et novateurs de programmation et de sous-traitance ; iv) rationaliser les méthodes de travail ; v) inscrire dans une optique plus stratégique les relations avec les autres instances de l'administration, les institutions multilatérales et les ONG. Des avancées importantes ont été obtenues, et la poursuite de la mise en œuvre du plan devrait permettre de renforcer le processus de décentralisation et celui de transformation d'AusAID en un organisme davantage axé sur l'orientation de l'action. Il devrait également conduire à renforcer la position d'AusAID dans le processus de décision à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

#### ***Aligner les pratiques de gestion, du personnel en particulier, sur le nouveau paradigme de l'aide***

AusAID a commencé à décentraliser la gestion du programme d'aide vers ses bureaux dans les pays partenaires. Ce processus est facilité par la compétence et l'engagement du personnel, expatrié aussi bien que d'origine locale, de ces bureaux et se révèle fructueux. Le processus est en cours d'approfondissement dans un certain nombre de pays ainsi qu'en voie d'élargissement sur la base d'une analyse au cas par cas de la situation de chaque pays. Cela nécessite un renforcement des capacités des bureaux extérieurs, à travers notamment les éléments suivants : i) augmenter la proportion d'agents d'AusAID basés dans les pays partenaires ; ii) déléguer davantage de responsabilités au personnel de terrain et de préciser les fonctions respectives des services de Canberra et des bureaux locaux, de même que leurs rôles respectifs au niveau de la prise des décisions ; iii) améliorer la stabilité et la permanence des effectifs nationaux ; iv) fournir un soutien additionnel au personnel de terrain à travers un renforcement des capacités de conseil technique ; et v) poursuivre les efforts d'amélioration de la communication entre le terrain et les services centraux. AusAID a testé différents modèles institutionnels pour accroître les moyens mis à la disposition des bureaux locaux, et il conviendrait de procéder à une évaluation soignée de ces expérimentations au vu de la nécessité où elle se trouve de se doter de solides capacités d'orientation de l'action et d'analyse.

AusAID a par ailleurs apporté des améliorations, qui étaient souhaitables, à ses dispositifs d'évaluation, avec un recentrage sur les résultats des programmes et la progressive mise en place de modalités de gestion axées sur les résultats. Afin de garantir l'indépendance de la fonction d'évaluation, elle devrait envisager que le Bureau d'analyse et d'évaluation (ORE) rende directement compte au Cabinet du Directeur général – au lieu que ses rapports remontent par le groupe des Politiques et programmes globaux.

Dans la mise en œuvre de sa stratégie de gestion des ressources humaines pour la période 2002 à 2006, AusAID a cherché à renforcer son accès aux compétences dont elle a besoin en matière de formulation des politiques et sur le plan technique, en nouant des partenariats à long terme avec des instituts de recherche et en recourant à des consultants extérieurs de haut niveau. Elle devrait continuer à investir dans ses propres capacités internes et devrait aussi rechercher des moyens propres à assurer une utilisation efficiente et efficace des compétences spécialisées qui existent déjà au sein du programme. Le taux relativement élevé de rotation du personnel, ajouté à la grande mobilité interne de ce dernier, constitue un réel obstacle à l'établissement de relations constructives avec les principaux partenaires, ce qui risque d'avoir des retombées néfastes sur la qualité de la mise en œuvre de l'aide. AusAID s'emploie actuellement à remédier à ce problème, et elle pourrait en parallèle envisager la possibilité d'allonger la durée des affectations à l'étranger. Celle-ci est actuellement de deux ans, qui peuvent être portés à trois (à la demande des intéressés), ce qui permet certes la circulation en permanence de connaissances concernant les politiques, les pays et les programmes entre le terrain et les services centraux, mais qui risque aussi d'entamer l'aptitude des bureaux locaux à faire face aux responsabilités élargies dont les investit la décentralisation. Un accroissement de la durée des affectations, associé à une plus grande délégation de pouvoirs au profit du terrain, pourrait avoir un effet positif sur le taux de rotation du personnel car les responsables d'AusAID ont constaté que la possibilité d'acquérir une expérience du terrain est un des facteurs qui contribuent à attirer de nouvelles recrues et à inciter le personnel à rester.

### ***Une démarche en pleine évolution à l'égard de l'acheminement de l'aide, de l'harmonisation et de l'alignement***

A l'échelon local, l'Australie applique activement les principes du partenariat, alignant ses stratégies-pays sur les priorités des gouvernements partenaires, œuvrant au renforcement des capacités analytiques de ces derniers et participant aux dispositifs de coordination de l'aide. Elle a aussi resserré sa collaboration avec les autres donateurs, avec notamment la mise en place de stratégies-pays conjointes, de fonds communs et d'accords de coopération déléguée. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont entrepris de coordonner étroitement leurs programmes d'aide dans le Pacifique Sud, comme en témoigne l'élaboration d'un programme d'aide conjoint pour les Iles Cook. Ce genre de partenariat est un exemple de bonne pratique qu'il convient de suivre attentivement afin de recenser les modalités les plus efficaces de cofinancement ou de coopération déléguée de telle sorte que celles-ci puissent être étendues à l'ensemble de la région Asie-Pacifique. L'Australie participe par ailleurs activement, dans le cadre du Forum du Pacifique Sud et d'autres instances régionales, à l'élaboration de stratégies pour la région du Pacifique dans divers domaines clés, et depuis 1999 elle a entrepris d'expérimenter de nouveaux instruments et de nouvelles modalités d'aide (approche sectorielle, notamment), en laissant de côté les projets au profit d'une approche davantage fondée sur des programmes dans certains de ses principaux pays partenaires, tendance qu'il convient de généraliser dès lors que les conditions locales le permettent.

Certains principes restent toutefois difficiles à appliquer, en raison surtout de l'absence d'une véritable prise en main des opérations par les autorités locales et de la difficulté de concilier un alignement plus poussé avec les impératifs de reddition de comptes dans certains pays partenaires. Ces derniers manquent souvent de capacités et présentent des institutions défaillantes, de sorte qu'il n'y existe pas de cadre crédible pour l'alignement. L'insuffisance des capacités et la faiblesse des institutions sont aussi une porte ouverte à la corruption. Tel est le genre de problèmes délicats auxquels l'Australie cherche à remédier par son action à l'appui de la gouvernance. Elle devrait continuer à tirer profit des relations étroites qui l'unissent à certains de ses pays partenaires pour aborder ces questions dans le dialogue avec ces derniers. Cela nécessite une approche équilibrée et une bonne coordination entre les donateurs. La démarche régionale préconisée par l'Australie dans la région Pacifique semble bien adaptée à cet égard.

Même dans des pays en difficulté, les modalités d'acheminement de l'aide doivent contribuer au premier chef à renforcer les capacités locales et, dans la mesure du possible, à favoriser l'appropriation locale. Dans cette optique, il conviendrait de s'assurer que les méthodes de travail d'AusAID, qui, jusqu'à présent, se fondent principalement sur l'apport d'une assistance extérieure – la coopération technique a absorbé 46 % de l'APD australienne totale en 2003 – et le recours à des maîtres d'œuvre australiens, concourent effectivement à l'atteinte de ces objectifs. Il paraît également nécessaire de renforcer la capacité des bureaux locaux dans le domaine de la gestion de la mise en œuvre du programme, afin d'assurer un reflet plus fidèle des orientations stratégiques d'AusAID dans les programmes et projets ainsi qu'un meilleur respect des principes de durabilité et d'appropriation. La place plus importante désormais faite par AusAID aux approches sectorielles et l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration ont conduit à un réexamen du rôle des maîtres d'œuvre australiens. L'évaluation de l'assistance technique extérieure entreprise en PNG devrait fournir des informations utiles en ce qui concerne le recours efficace à cette modalité dans le cadre des approches programmes.

AusAID est consciente des risques que ses interventions plus directes opérées ces derniers temps dans certains pays en difficulté comme les Iles Salomon ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée – avec notamment le placement de fonctionnaires australiens à des postes clés au sein de l'administration des pays partenaires – peuvent faire peser sur les objectifs de renforcement des capacités et d'appropriation locale. Le nombre, la fonction, la composition et les compétences des fonctionnaires australiens ainsi détachés devraient continuer à être soigneusement examinés afin d'éviter tout effet de substitution. A cet effet, le mandat des expatriés placés à des postes clés et de ceux faisant office de conseillers devrait continuer à intégrer l'obligation de former leurs successeurs, de ne mettre en place que des dispositifs qu'ils seront capables de gérer, et de mettre au point des critères de performance simples. L'Australie doit en outre s'appliquer dès maintenant à concevoir, pour le moyen ou long terme, des stratégies de retrait de nature à assurer la durabilité des résultats de ses initiatives récentes en faveur des Iles Salomon et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Les ONG jouent un rôle complémentaire important dans l'acheminement du programme australien de coopération pour le développement. Environ 15 % du total des fonds gérés par ces organisations émanent de l'Etat. Les pouvoirs publics ont entrepris de mettre en place une procédure d'accréditation et de conclure avec les ONG des accords de coopération afin d'inscrire les relations avec ces dernières dans une démarche plus stratégique, davantage axée sur le long terme.

### ***Recommandations***

- AusAID devrait approfondir et élargir son processus de décentralisation lorsque la situation le permet, en précisant les rôles respectifs des services de Canberra et des bureaux locaux et en déléguant davantage de pouvoirs à ces derniers. Cela nécessitera des ajustements appropriés de la politique de gestion des ressources humaines, une communication forte et l'apport d'un soutien adéquat aux représentations sur le terrain.
- AusAID devrait examiner les moyens de s'assurer que les compétences techniques qui existent au sein du programme sont utilisées efficacement et que la capacité interne de l'organisation est ajustée aux besoins du programme.
- Afin de garantir l'indépendance de la fonction d'évaluation, AusAID devrait envisager que le Bureau d'analyse et d'évaluation (ORE) rende directement compte au Cabinet du Directeur général.
- Le rôle de l'assistance technique extérieure, compte tenu de son ampleur relative, et le recours important à des maîtres d'œuvre australiens devraient être soigneusement analysés et leur impact évalué au regard des principes de partenariat et d'appropriation locale. Il

conviendrait de s'appuyer sur les enseignements de l'expérience pour revoir les systèmes de sous-traitance et de gestion financière afin d'en assurer la compatibilité avec les approches davantage fondées sur des programmes désormais utilisées ainsi qu'avec les objectifs de renforcement des capacités et d'appropriation.

- La volonté manifestée par l'Australie de rester présente dans des situations de conflit et des environnements fragiles est bienvenue, et son approche sert l'ensemble de la communauté du développement. La démarche novatrice, plus interventionniste, adoptée dans ces pays ouvre des possibilités intéressantes mais comporte aussi des risques. L'assurance donnée par l'Australie que son action s'inscrit dans le long terme est positive et renforce l'importance de la durabilité et du renforcement des capacités des pays partenaires, grâce notamment au transfert progressif des responsabilités aux fonctionnaires nationaux et à la consolidation des mécanismes locaux de reddition de comptes.

## **Action humanitaire**

### *Une nouvelle approche de l'aide humanitaire...*

Les crédits alloués par l'Australie à l'aide humanitaire ont doublé au cours des trois dernières années. Les versements au titre de l'aide d'urgence sont passés de 25 millions USD en 1993 à 113 millions USD en 2003. La part de l'aide d'urgence dans les versements bruts d'APD a, elle aussi, augmenté, de 3 % en 1993 à 11 % en 2003. Cette évolution atteste incontestablement de l'importance grandissante accordée à l'action humanitaire dans la politique étrangère de l'Australie, ce qui a conduit à une remise à plat de sa stratégie dans ce domaine afin d'en améliorer la cohérence.

En 2004, l'Australie a adopté une nouvelle politique en matière d'action humanitaire. Celle-ci s'inspire des « Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire » qu'elle a entérinés en 2003 et fait de ces derniers le critère qui servira de référence pour l'évaluation de la cohérence, de l'impact et de la transparence de l'action humanitaire de l'Australie. Cette nouvelle politique témoigne en outre de l'abandon d'une démarche purement réactive au profit d'une reconnaissance grandissante que « l'impératif humanitaire a sa place dans le développement » et montre comment l'aide au développement se raccorde à l'action à l'appui du règlement des conflits. Les critères de répartition des ressources entre les canaux multilatéraux et bilatéraux ne sont pas expressément précisés mais il est indiqué que l'Australie entend accroître son soutien aux organismes humanitaires multilatéraux.

L'action humanitaire est pour l'essentiel gérée par AusAID. Il faut reconnaître et renforcer le rôle dévolu à cette dernière en matière de coordination et de communication dans ce domaine. La nouvelle politique fera peser des exigences accrues sur les systèmes de gestion et de suivi, lesquels devront être ajustés pour qu'elle puisse être appliquée dans tous ses aspects. L'Australie pourrait aussi affiner ses procédures de façon à assurer un degré satisfaisant d'association des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des réponses aux urgences humanitaires complexes.

### *... la prise de responsabilité au niveau régional...*

Comme l'ensemble de son programme d'aide, du fait de sa situation géographique particulière, l'action humanitaire de l'Australie est avant tout centrée sur la région Asie-Pacifique. Ce choix est important car il met en ligne de mire des situations d'urgence qui n'auraient autrement guère de chances d'attirer l'attention des sphères internationales. Les intérêts de l'Australie en matière de sécurité et le ciblage régional de son programme pourraient aller à l'encontre du principe selon lequel les interventions humanitaires doivent être dictées par les besoins, ainsi que des principes de neutralité

et d'impartialité. Compte tenu de ce risque, un soin particulier doit être apporté à la définition et à la conception des réponses aux situations d'urgence.

La perspective à long terme dans laquelle l'Australie inscrit son action face aux urgences complexes dans la région se traduit par une approche constructive de la relation entre assistance humanitaire et coopération pour le développement, qui permet la prise en compte des problèmes de transition dans les stratégies de coopération pour le développement par pays et à l'échelle de la région. Celle-ci se reflète aussi dans la politique de l'Australie concernant la paix, les conflits et le développement.

L'Australie admet en outre qu'apprendre à prévenir les catastrophes naturelles et à s'y préparer est une mission essentielle de l'action humanitaire, et AusAID fait beaucoup pour le renforcement des capacités propres à atténuer la vulnérabilité aux catastrophes naturelles dans la région Pacifique. L'Australie a joué un rôle majeur dans la mise en place, en collaboration avec les principaux donateurs intervenant dans le Pacifique, de mécanismes régionaux de déclenchement en temps réel de secours d'urgence.

### *... et des possibilités de faire davantage et de s'attaquer aux défis de demain*

Dans le cadre de sa nouvelle politique d'action humanitaire, l'Australie s'est engagée à fonder ses réponses aux situations d'urgence sur les besoins. Etant donné la vigueur de la croissance qu'a connue l'économie australienne ces derniers temps et compte tenu des expériences positives de son programme humanitaire, l'Australie devrait être en mesure d'améliorer sa performance en matière d'aide humanitaire et d'accroître les ressources affectées à la satisfaction des besoins humanitaires d'autres régions.

Dans la nouvelle politique, il est stipulé que l'Australie « améliorera l'efficacité, l'efficience et la coordination des efforts déployés par les acteurs militaires et humanitaires ». Dans cette optique, il est fondamental que l'Australie établisse clairement la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les situations de conflit armé et au cours des interventions de maintien de la paix et/ou militaires.

Une des conclusions générales qu'on peut tirer de l'examen de l'aide de l'Australie est que le manque de données pertinentes rend difficile un suivi de la performance en matière d'aide humanitaire et que l'imprécision actuelle des définitions et des notifications constitue un sérieux obstacle à l'harmonisation des pratiques des donateurs et à l'amélioration de l'efficacité de l'action collective des membres du CAD.

### ***Recommandations***

- Le CAD reconnaît et apprécie le fait que l'Australie soit parvenue à mettre au point une stratégie pour son action humanitaire. L'expérience accumulée par l'Australie dans le cadre de ses interventions régionales pourrait apporter des éléments utiles pour le recensement, à l'intention de l'ensemble de la communauté internationale, de pratiques optimales, notamment pour ce qui est de la prévention des catastrophes naturelles, de la préparation à ces dernières et de la transition entre l'aide d'urgence et la coopération pour le développement.
- Lorsqu'elle accroîtra le volume de son aide, l'Australie devrait envisager d'augmenter aussi les subsides destinés à l'action humanitaire.

- L'Australie devrait établir officiellement la primauté des organisations civiles dans l'acheminement de l'aide humanitaire et veiller à ce qu'il soit donné suite, au niveau de la mise en œuvre, aux principes de neutralité et d'impartialité mis en avant dans sa stratégie d'action humanitaire. Dans le même ordre d'idée, l'Australie pourrait aussi renforcer ses procédures afin de garantir le respect des « Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe » et des « Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies ».

## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### *Chapitre 1*

#### Contexte stratégique et nouvelles orientations

##### Contexte et progrès accomplis depuis l'examen de l'aide de 1999

**Une partie intégrante de la région Asie-Pacifique.** La situation géographique de l'Australie, au cœur de la région Asie-Pacifique, conditionne sa politique étrangère et les grands axes de sa coopération pour le développement. En effet, la sécurité et le progrès économique du pays sont étroitement liés au sort de ses voisins en développement. Comme l'indiquait le Livre blanc de 2003 du ministère des Affaires étrangères et du commerce (DFAT) intitulé *Advancing the National Interest* (DFAT, 2003a), il est dans l'intérêt de l'Australie de s'attaquer aux défis du développement dans la région. Seuls quelques donateurs bilatéraux sont présents dans la région du Pacifique, et l'Australie est de loin le plus important donneur dans la plupart des pays du Pacifique, exception faite de la Polynésie française. Ce rôle particulier offre à l'Australie des opportunités en termes de partenariat et de coordination, mais constitue également un défi. L'approche régionale de l'Australie en matière de coopération pour le développement lui permet de cibler des pays en développement et des situations d'urgence qui, sinon, n'attireraient probablement guère l'attention de la communauté internationale.

**Un contexte extérieur en évolution.** La région Asie-Pacifique a traversé une période d'instabilité sociale et politique à la suite du coup d'État à Fidji (en 2000), de la crise aux Îles Salomon (en 2000 également) et des attentats de Bali (en 2002) et de Djakarta (en 2003 et 2004). Même si l'accession du Timor-Leste à l'indépendance a fondamentalement modifié le paysage politique régional, l'instabilité prévaut. Les attentats du 11 septembre et, plus récemment, la guerre en Irak, ont contribué à faire évoluer la façon dont l'Australie perçoit la question de la sécurité. D'autres menaces, telles que le commerce de drogues illicites, le trafic d'êtres humains et les migrations illégales, gagnent également du terrain en Australie.

Par ailleurs, les progrès du développement dans la région demeurent fragiles. Plusieurs voisins de l'Australie se heurtent à de graves difficultés économiques ou rencontrent des problèmes de gouvernance. C'est notamment le cas de la Mélanésie, et en particulier de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG), le voisin le plus proche. Pour l'Australie, la mondialisation est certes porteuse d'opportunités, mais elle accroît en même temps la vulnérabilité des pays face aux menaces internationales. De ce fait, et en dépit de la bonne santé de l'économie nationale, l'Australie est confrontée à des défis complexes qui évoluent en fonction de la situation de ses voisins. Ses propres intérêts sur le plan de la sécurité et les intérêts de ses pays partenaires sur le plan du développement sont très étroitement imbriqués étant donné leur proximité géographique.

Parallèlement, l'aide évolue du fait de l'intensification du dialogue international sur diverses questions comme le financement du développement, le développement durable et le partenariat (Monterrey, SMDD, G8), ou encore l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (Rome).

**Adapter la stratégie nationale à la nature des nouveaux défis de la région Asie-Pacifique.** Le cadre stratégique ainsi que les structures et processus organisationnels qui sous-tendent la coopération australienne pour le développement évoluent pour s'adapter à un contexte de développement difficile et qui change rapidement. D'une part, l'objectif affiché de la politique extérieure de l'Australie, qui est de promouvoir la stabilité et la prospérité dans la région Asie-Pacifique, a été renforcé (conformément à la Déclaration ministérielle de 2002 intitulée *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity AusAID*, 2002a). D'autre part, l'approche consistant à faire porter l'action sur l'ensemble de l'administration a été confirmée depuis 2002. Cette approche vise à accroître l'efficacité des relations de travail entre administrations, en mettant l'accent sur le renforcement de la cohérence et de l'efficacité des systèmes en place. Dans son effort pour donner corps à sa politique d'aide dans le cadre du programme d'action global des pouvoirs publics, l'Agence australienne pour le développement international (AusAID) est certes confrontée à des défis, mais doit aussi savoir saisir les possibilités qui s'offrent (voir le chapitre 4). AusAid s'est profondément transformée depuis 2001, sous l'effet notamment de la mise en œuvre de son Plan stratégique (AusAID, 2001a). Ce Plan vise à accroître l'efficacité de l'aide dans un environnement en pleine évolution et à mieux positionner AusAID dans une approche associant l'ensemble de l'administration, grâce à une plus grande décentralisation et à une plus large place faite dans le programme à la stratégie, l'analyse et le partage des connaissances (voir le chapitre 5).

## **Principes généraux de la politique de coopération pour le développement**

### *Servir l'intérêt national en aidant les pays en développement à réduire la pauvreté*

L'objectif affiché du programme d'aide de l'Australie est « ... de promouvoir les intérêts nationaux de l'Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et à parvenir à un développement durable » (Déclaration de 1997 publiée sous le titre *Better Aid for a Better Future*, AusAID, 1997a). Cet objectif a été réaffirmé dans la Déclaration ministérielle de 2002 intitulée *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity* (AusAID, 2002a), qui stipule que « ... l'aide est au centre de la politique étrangère de l'Australie et va dans le sens de ses intérêts nationaux. Elle reflète le caractère humanitaire des Australiens qui cherchent à prêter assistance aux moins bien lotis. Notre aide a vocation à promouvoir la croissance, la paix et la stabilité dans la région et à s'attaquer à des questions directement liées à la prospérité future de l'Australie ».

Le Livre blanc sur la politique extérieure et commerciale de l'Australie, intitulé *Advancing the National Interest* (DFAT, 2003a), fait de la coopération pour le développement un volet de la politique extérieure dont les objectifs prioritaires sont les suivants : i) préserver la sécurité et la prospérité, ii) consolider et développer les relations régionales et bilatérales, et iii) assurer le rayonnement de l'Australie et diffuser les valeurs qu'elle défend. Ce dernier aspect s'articule autour de la promotion des principes de bonne gouvernance, des droits de l'homme et du développement, par le biais essentiellement du programme d'aide. Favoriser une bonne gouvernance dans la région Asie-Pacifique sert directement les intérêts nationaux de l'Australie car c'est un gage de stabilité et de prospérité pour les pays qui la mettent en pratique. En même temps, l'instauration de solides structures de gouvernance stimule la croissance économique et, par là même, permet de gagner du terrain dans le combat contre la pauvreté.

L'Australie a resserré son intérêt sur le Pacifique – « tant par nécessité, à la suite de la dégradation de la situation dans les Îles Salomon en matière de sécurité, que pour avoir compris que la

porosité des frontières, le sous-développement et l'insécurité dans la région peuvent faire le lit de l'instabilité, freiner le développement et menacer la sécurité nationale de l'Australie » (*Commonwealth of Australia*, 2004). AusAid a également publié sous le titre *Counter-terrorism and Australian aid* (AusAID, 2003a) un document d'orientation mettant en évidence deux axes du programme d'aide qui contribueront aux efforts de lutte contre le terrorisme : i) renforcer les capacités des pays partenaires de gérer les menaces terroristes en consolidant les moyens de lutte contre le terrorisme et les mesures coercitives, et ii) promouvoir un environnement favorable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté afin de limiter les risques de voir se développer des réseaux terroristes. Toutefois, outre la sécurité, le développement économique et social et les droits de l'homme sont d'autres raisons importantes qui motivent des actions d'envergure sur le front de la politique extérieure.

La référence à l'intérêt national demande à être précisée. Même si, à longue échéance, les intérêts du développement et les intérêts nationaux coïncident, à court terme, ces intérêts peuvent diverger. C'est la raison pour laquelle il faut prendre dûment en compte les intérêts à long terme des pays partenaires au regard du développement. AusAID a un rôle central à jouer à cet égard afin de garantir, dans la perspective d'une action à l'échelle de l'ensemble de l'administration, que les intérêts nationaux de l'Australie ne l'emportent pas sur ceux des pays partenaires, que des stratégies satisfaisantes de retrait des importantes initiatives menées aux Îles Salomon et en PNG soient prévues, et que le principe général consistant à préserver l'indépendance de l'action humanitaire en la dissociant des autres volets de l'action publique soit respecté.

### ***Investir dans la croissance, la stabilité et la prospérité pour réduire la pauvreté***

Primauté a été donnée à la lutte contre la pauvreté avec l'élaboration, en 2001, d'un document intitulé *Reducing Poverty: The Central Integrating Factor of Australia's Aid Program* (AusAID, 2001b) destiné à renforcer le ciblage sur la pauvreté des programmes d'AusAID. L'approche australienne s'articule autour de quatre composantes interdépendantes et complémentaires : i) renforcer les structures de façon à assurer une croissance économique durable et intégratrice qui bénéficie aux pauvres, ii) soutenir des interventions qui permettent aux pauvres d'améliorer leur productivité, iii) encourager les gouvernements, les institutions et les donateurs à rendre compte de leur action aux populations défavorisées, et iv) réduire la vulnérabilité des pauvres. Le document souligne également l'importance de l'analyse de la pauvreté et expose les principes qui orienteront l'action à venir.

La Déclaration ministérielle de 2002 *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity* réaffirmait la finalité globale de l'aide australienne et la primauté de la lutte contre la pauvreté. Parallèlement, pour tenir compte de l'évolution de la situation et des défis qui en résultent, elle recentrait le programme de l'Australie sur l'aide aux pays en développement de la région Asie-Pacifique, et insistait sur la question de la gouvernance. La croissance économique, liée à la stabilité et à l'application de principes de bonne gouvernance, est considérée comme le ressort essentiel du développement et de la réduction de la pauvreté, et l'intégration dans l'économie mondiale comme un facteur déterminant de la croissance économique. L'Australie souligne combien il importe que les pays partenaires renforcent leurs politiques, leurs institutions et leurs systèmes de gouvernance. En termes de soutien, la priorité va au secteur de la gouvernance, même si la mondialisation et la sécurité comptent également parmi les axes majeurs de la coopération australienne pour le développement. Améliorer l'accès aux services sociaux de base, fournir les infrastructures essentielles, stimuler le développement agricole et rural, et assurer autant que possible une gestion durable de l'environnement, sont autant d'objectifs qui restent également au cœur du programme d'aide (voir encadré 1).

### Encadré 1. Axes majeurs de la coopération australienne pour le développement

Cinq axes majeurs, exposés dans *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity*, caractérisent l'action que mène l'Australie pour aider les pays en développement à réduire la pauvreté et assurer un développement durable, et constituent la trame des programmes internationaux de coopération pour le développement de l'Australie pour 2003-2004 et 2004-2005. Ils couvrent :

- La gouvernance : promouvoir un gouvernement démocratique et responsable et une administration efficace.
- La mondialisation : aider les pays en développement à accéder aux échanges internationaux et aux nouvelles technologies de l'information et à en tirer le plus de profit possible.
- Le capital humain : améliorer les services de base pour soutenir la stabilité et la légitimité du gouvernement.
- La sécurité : renforcer la sécurité à l'échelle régionale en améliorant la capacité des gouvernements partenaires de prévenir les conflits, d'asseoir la stabilité et de gérer les problèmes transfrontaliers.
- La gestion durable des ressources : encourager des modes durables de gestion de l'environnement et d'exploitation des ressources rares.

En outre, AusAID a mis au point depuis l'année 2000 des politiques rigoureuses dans les principaux domaines sectoriels et thématiques, tels que la bonne gouvernance, la paix, les conflits et le développement, le VIH/sida, l'action humanitaire, la sécurité alimentaire et la gestion de l'environnement ; une orientation qui traduit une évolution vers un positionnement plus stratégique et plus ciblé.

### *Un lien à renforcer entre la lutte contre la pauvreté et les OMD*

Aussi bienvenu que soit le document de 2002 sur la lutte contre la pauvreté, il n'en subsiste pas moins un manque de clarté à propos de la hiérarchie à établir entre les principes et valeurs devant guider le programme d'aide australien. La lutte contre la pauvreté reçoit dans la programmation de l'aide australienne une priorité moindre que ne pourraient le laisser supposer les déclarations d'AusAID. C'est une préoccupation que partagent un certain nombre d'observateurs australiens<sup>1</sup> ainsi que l'équipe chargée de l'examen. Il faudrait rendre plus explicite le lien entre gouvernance, sécurité, approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et lutte contre la pauvreté. En particulier, l'Australie devrait préciser en quoi les pays pauvres et les populations les plus démunies de ces pays bénéficieront de ces approches. Il pourrait être utile à cet égard de montrer comment les activités mises en oeuvre et les instruments utilisés sont évalués au regard de leur impact sur la pauvreté et aussi comment le souci de faire reculer la pauvreté est intégré dans l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Même si l'Australie soutient des secteurs comme la santé, l'éducation et le développement rural, et promeut la bonne gouvernance et la stabilité, autant d'éléments qui concourent à la réalisation des OMD, ceux-ci ne sont pas utilisés en tant que cadre de référence internationalement accepté pour concevoir les actions en faveur du développement et en suivre l'évolution dans le cadre du programme national d'aide.

L'Australie œuvre à l'instauration d'un environnement stable et sûr propre à favoriser la croissance dans les pays en développement, condition sine qua non de la réalisation des OMD. Les solutions à retenir pour faire reculer la pauvreté doivent s'appuyer sur des analyses de fond et une

1. Voir le document soumis par le Conseil australien du développement international (ACFID) pour l'examen (ACFID, 2004).

bonne connaissance des pays concernés. Elles doivent également impliquer une application coordonnée des politiques et des actions menées par les différentes administrations, afin de mettre en place les conditions indispensables au développement humain et à la réduction de la pauvreté. L'Australie considère donc les OMD comme des points de référence précieux qui aident à maintenir l'attention sur l'importance de l'effort en faveur du développement au niveau mondial, plutôt que comme des repères opérationnels devant inspirer les programmes d'aide aux pays. Pour l'Australie, l'APD seule ne saurait suffire à la réalisation des OMD et des progrès réels ne pourront être faits qu'à l'aide d'un surcroît d'investissement des secteurs public et privé induit par la libéralisation des échanges et par un gonflement de l'investissement direct étranger et de l'épargne intérieure. L'Australie insiste donc sur les liens étroits qui unissent une bonne gouvernance, la croissance économique et la progression vers les OMD, et oriente de plus en plus son programme d'aide vers l'instauration de cadres stratégiques et institutionnels solides.

L'Australie note qu'il « faut veiller à ne pas donner trop d'importance aux OMD en tant qu'objectifs au niveau national. Cela risquerait en effet d'induire des distorsions dans l'affectation sectorielle des budgets et des programmes d'aide au détriment de l'investissement dans la croissance, la stabilité et la gouvernance – qui sont à la base de progrès durables en matière de réduction de la pauvreté et vers la réalisation des OMD » (AusAID, 2004a). L'Australie est encouragée à mettre à profit le bilan des OMD qui va être dressé en 2005 (OMD + 5) pour réaffirmer l'objectif suprême qu'est pour elle la réduction de la pauvreté et mesurer l'impact de son programme d'aide au regard des objectifs définis en 2000. A cet égard, le rapport en cours de préparation sur l'OMD8 et la participation d'AusAID à l'effort mondial de réflexion sur les politiques et les actions à mener pour avancer vers les OMD contribueront utilement au débat. Dans le dialogue avec le public australien, les OMD peuvent avoir valeur symbolique pour donner une idée du chemin qu'il reste à parcourir sans pour autant présider à la programmation de l'aide.

### *Une présence dans les États fragiles*

Certains des voisins immédiats de l'Australie, surtout en Mélanésie, se heurtent à de graves problèmes de développement. C'est notamment le cas de la PNG et des Îles Salomon. Pour des raisons humanitaires, par souci du développement et pour des considérations plus générales de sécurité et d'intérêt national, l'Australie s'est engagée à aider ces pays en difficulté. Elle a donc mis en place une approche tout à la fois nuancée et intégrée pour adapter ses modalités d'action à chaque situation, dans le double objectif d'atténuer les retombées sur les pauvres des défaillances de l'appareil d'État et d'encourager les gouvernements à entreprendre des réformes. Cette approche vise à mettre en avant les buts mutuels de paix, de sécurité, du respect de l'État de droit, des droits de l'homme ainsi que du développement économique et social (AusAID, 2002a). L'Australie coopère ainsi avec la Banque mondiale et d'autres instances pour élargir le cadre de l'Initiative en faveur des pays à faible revenu et en difficulté (LICUS).

L'approche australienne consiste, dans un premier temps, à analyser la situation afin de cibler efficacement l'aide. Une aide humanitaire, sous la forme d'un maintien des services de base, est consentie aux populations qui en ont besoin, et est directement acheminée vers les instances communautaires, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres groupes de la société civile si les systèmes nationaux sont défaillants. Parallèlement, l'Australie s'efforce de développer des formes d'intervention qui permettent d'aider la société au sens large (ONG, congrégations religieuses, organisations du secteur privé, etc.) dans l'effort qu'elle déploie pour promouvoir la paix, la responsabilité et des réformes démocratiques. Elle s'applique en outre à renforcer les capacités des institutions juridiques et judiciaires et à maintenir un dialogue sur les questions de gouvernance avec les gouvernements partenaires, parfois en travaillant avec des réformateurs au sein de la fonction publique, et en offrant un soutien concret dans l'optique de susciter la réforme. Dans le cadre de ce

dialogue, il peut être efficace d'imposer des conditions, en supprimant par exemple l'aide autre qu'humanitaire, mais le procédé doit être manié avec prudence. Le retrait pur et simple ne compte pas parmi les solutions retenues par AusAID qui préfère, s'il y a lieu, modifier les modalités de son aide en oeuvrant de concert avec les réformateurs du pays concerné pour s'attaquer aux problèmes comme la corruption et en créant des incitations afin d'encourager l'adoption de réformes. Le cas échéant, l'aide australienne peut être acheminée via les échelons infranationaux de l'administration, ou directement vers les organisations de la société civile. La recherche de solutions à l'échelle régionale et, plus généralement, l'engagement aux côtés d'autres donateurs, dont la mission d'assistance régionale aux Îles Salomon (RAMSI) est une illustration, est encouragée. L'Australie peut lorsque nécessaire travailler avec les parties belligérantes pour favoriser un processus de règlement des conflits.

Forte de son expérience, l'Australie imprime un caractère plus 'interventionniste' à son aide aux pays insulaires du Pacifique, comme en atteste le Programme de coopération renforcée (ECP) en PNG (voir l'encadré 13 du chapitre 6). Le renforcement des capacités et l'appropriation locale doivent rester des axes centraux de l'approche australienne même si, de toute évidence, s'engager en faveur de pays en difficulté est une entreprise de longue haleine qui n'est pas exempte de risques.

### **Soutien public à la coopération pour le développement**

**Un soutien vigoureux et grandissant en faveur de l'aide extérieure.** D'après les derniers sondages d'opinion commandités par AusAID et réalisés avec le concours d'ONG australiennes, l'aide publique au développement (APD) recueille de la part du public un soutien vigoureux et grandissant, puisque 85 % des Australiens soutenaient l'aide extérieure en 2001 contre 72 % en 1994 (OCDE, 2003). Cette évolution positive va de pair avec une progression significative des donations aux ONG, qui se sont accrues de 11 % en moyenne au cours des cinq dernières années, après avoir connu une hausse sensible à la fin des années 90. En 2001, 50 % des Australiens déclaraient avoir consacré de leur argent ou de leur temps à l'aide extérieure, contre seulement 47 % en 1998. Selon le Conseil australien du développement international (ACFID), qui rassemble 78 ONG, 1.9 million d'Australiens ont versé 387 millions AUD en faveur de l'aide au développement en 2003 (Chapman R., 2004). La principale motivation du public relève d'une responsabilité d'ordre moral. Le soutien apporté tient surtout à des considérations humanitaires, le public australien étant très sensible aux situations d'urgence comme on a pu en connaître au Timor-Leste au moment de son accession à l'indépendance ou lors de la crise du Kosovo. Les programmes bénévoles suscitent beaucoup d'intérêt dans le public australien. Reste à savoir comment maintenir dans les années qui viennent pareille mobilisation en faveur de l'aide extérieure.

**Renforcement des efforts de sensibilisation aux questions de développement.** Même si, d'après les sondages, une majorité des personnes interrogées en 2001 estimaient encore qu'il convenait de privilégier le développement à long terme (51 %) plutôt que l'aide d'urgence (38 %), le soutien au développement à long terme a légèrement fléchi par rapport à son niveau de 1998 (54%). Le lien entre l'aide – considérée comme un devoir pour des raisons éthiques – et la sensibilisation aux questions de développement semble ténu. L'intérêt pour ces questions est en effet limité au sein de la communauté australienne, si l'on fait exception d'un petit nombre d'universitaires et de bénévoles travaillant pour des ONG. D'après le sondage de 2001, les Australiens jeunes, instruits, à revenu élevé et qui vivent en milieu urbain sont favorables à l'aide au développement par altruisme, alors que les Australiens plus âgés, moins instruits, plus pauvres et vivant en milieu rural sont moins enclins à se mobiliser en faveur de l'aide en général, ou ne le font que lors de situations d'urgence ou pour des raisons intéressées. Très peu d'ONG mènent des activités de sensibilisation. AusAID ne cofinance pas d'activités dans ce domaine, mais travaille à la mise en œuvre de son programme de sensibilisation aux questions de développement avec 11 structures d'éducation au développement sous contrat (dont

deux ONG, les autres étant des groupements d'universités ou des associations d'enseignants) sélectionnés dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ouvert. Ce programme, dont l'orientation a été donnée par l'*Australian Statement on Global Education* (AusAID, 2002b), a pour objet de promouvoir l'information sur les grands enjeux de la planète et compte pour 25 % du budget communication d'AusAID. Il s'adresse aux enseignants du primaire et du secondaire, auquel sont apportés des outils pédagogiques, par le biais notamment d'un site Internet, couvrant un large éventail d'aspects du développement. Ce programme, accessible aux enseignants de toutes catégories socio-économiques, dans les zones urbaines et rurales, et dans les différentes régions, est conçu pour les aider dans leur travail de sensibilisation (et, par leur intermédiaire, toucher les élèves du secondaire et les écoliers). Il permet d'atteindre les régions les plus éloignées : un module d'enseignement à distance fait actuellement l'objet d'un essai pilote qui devrait être étendu à tout le pays début 2005. C'est là une démarche qui se justifie, étant donné que les Australiens vivant en milieu rural, comme l'a indiqué le sondage, sont moins favorables à l'aide. Il serait souhaitable de réfléchir également aux moyens d'atteindre les populations moins instruites et, dans cette optique, de déterminer comment renforcer les organisations de la société civile désireuses d'œuvrer dans ce sens.

**Débat public sur les questions de coopération pour le développement.** En matière d'aide et de développement, ce sont les pays voisins de l'Australie comme le Timor-Leste et la PNG qui continuent d'occuper une place de choix dans l'opinion publique australienne. La question des demandeurs d'asile et les politiques d'immigration, de même que l'attention accrue portée à la sécurité dans le programme australien d'aide, comptent également parmi les questions qui sont au cœur du débat public. Selon un commentateur<sup>2</sup>, « la situation des demandeurs d'asile, l'immigration en général et le terrorisme international sont les autres sujets qui contribuent à sensibiliser les Australiens aux questions d'aide et de développement. De plus en plus d'Australiens sont convaincus que l'aide internationale est mieux à même de venir à bout de phénomènes internationaux comme le VIH/sida, les menaces sur l'environnement, le terrorisme, le problème des réfugiés et la drogue que les mesures sécuritaires traditionnelles. » C'est ACFID qui, au nom des ONG australiennes, mène l'effort de mobilisation afin de faire sensiblement progresser le budget fédéral en faveur d'un programme d'aide à l'appui de la lutte contre la pauvreté conforme aux engagements souscrits par l'Australie pour atteindre les OMD. ACFID cherche en outre à influencer les politiques menées par le gouvernement australien et d'autres acteurs clés en faveur des droits de l'homme et de stratégies à long terme de financement du développement durable. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays membres du CAD, le secteur privé en Australie laisse aux pouvoirs publics et aux ONG ce qui touche à la promotion de l'aide et à la mobilisation du soutien du public en faveur de cette dernière. Cela est regrettable car la participation du secteur privé élargirait et stimulerait le débat, tant au niveau du public en général que des entreprises qui comptent en Australie. Les OMD peuvent contribuer à favoriser l'effort de sensibilisation aux questions de développement et montrer comment l'Australie s'associe aux initiatives engagées à l'échelle régionale à l'appui de leur réalisation. Globalement, l'effort australien d'aide au développement bénéficierait d'un débat public plus large et mieux informé sur les problèmes de développement international.

**Stratégie de communication d'AusAID pour 2005-07.** Ce projet de stratégie vise : i) à apporter au ministre et au secrétaire parlementaire soutien et conseil en matière de communication sur le thème du développement ; ii) à fournir des informations sur les principaux thèmes traités aux différents publics ciblés ; iii) à maintenir et consolider la réputation de l'agence grâce à la mise en place d'une politique d'aide publique et d'exécution des programmes qui donne la preuve de son efficacité ; iv) à encourager les principales parties prenantes à soutenir le programme d'aide extérieure

---

2. Otter M. (2003), "Australie", dans *L'opinion publique contre la pauvreté*, pp. 61-68, Études du Centre de développement /OCDE.

de l'Australie ; v) à informer sur le programme d'aide extérieure et, par ce biais, encourager la communauté australienne à défendre le principe de l'aide et le rôle de AusAID ; et vi) à faire de la communication un atout reconnu au sein de l'agence. Dans le droit fil du recentrage sur les questions de sécurité nationale opéré par les pouvoirs publics, la stratégie met en relief la relation entre pauvreté et instabilité. Elle précise que les principaux thèmes qui seront retenus chaque année doivent être mis en relation avec la réduction de la pauvreté (les thèmes pour 2004 étaient la construction de la paix, la stabilité et la gouvernance), le message central à faire passer étant « l'aide extérieure de l'Australie contribue à la sécurité et à la stabilité de la région » (AusAID, 2004b). AusAID a l'intention de donner plus d'importance dans ses activités de communication à la façon dont ses travaux contribuent à la réalisation des OMD.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- L'Australie doit veiller, dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, à concilier ses intérêts nationaux à court terme avec l'impérieuse nécessité de consentir une aide propre à favoriser un développement durable à long terme.
- Il conviendrait d'actualiser le document d'AusAID sur la réduction de la pauvreté, afin d'asseoir cette dernière en tant qu'objectif suprême de la coopération australienne pour le développement, et de faire en sorte que le souci d'obtenir des résultats sur ce front transparaisse plus systématiquement au niveau de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation.
- En s'appuyant sur son programme d'éducation aux grands enjeux de la planète, AusAID devrait renforcer son investissement dans la sensibilisation aux questions de développement afin de favoriser un débat public plus large et mieux informé sur les problèmes de développement international. A cet effet, elle devrait s'interroger sur les moyens qu'elle pourrait mettre en œuvre pour soutenir les organisations de la société civile désireuses d'œuvrer dans ce domaine.
- Conserver une présence dans les États fragiles est essentiel, à la fois pour la réalisation complète de OMD et pour la préservation de la sécurité mondiale, et il faut saluer les efforts déployés par l'Australie dans ce sens. L'Australie est incitée à mettre son expérience au service de la communauté des donateurs afin de favoriser l'adoption de bonnes pratiques en la matière.

## *Chapitre 2*

### **Volume et répartition de l'aide**

#### **Une augmentation régulière du volume de l'aide est nécessaire pour renverser la tendance à la baisse du rapport APD/RNB**

En 2003, l'APD totale de l'Australie s'est élevée à 1 219 millions USD, soit 0.25 % de son revenu national brut (RNB).

L'économie australienne traverse depuis treize ans une phase d'expansion, soit la plus longue période de croissance ininterrompue depuis la guerre. Cependant, cette évolution ne s'est pas reflétée dans celle du rapport APD/RNB. Il faut certes se féliciter de l'accroissement récent de l'aide australienne, qui a représenté 9 % en termes réels entre 1999 et 2003, mais le rapport APD/RNB, qui avait atteint un sommet en 1975 à 0.65 %, a fléchi progressivement pour tomber à 0.25 % en 2001, niveau auquel il est revenu en 2003 après avoir légèrement augmenté en 2002 (à 0.26 %) <sup>3</sup>. Le chiffre de 2003 est identique à celui obtenu pour l'ensemble du CAD (0.25 %), mais bien inférieur au niveau de l'effort moyen des membres du CAD (0.41 %). L'Australie se place au 15<sup>e</sup> rang des 22 pays membres du CAD par le volume de son APD, et au 13<sup>e</sup> rang par son rapport APD/RNB.

L'Australie a souscrit à l'objectif international de 0.7 % pour le rapport APD/RNB, mais n'a toujours pas fait connaître l'échéance qu'elle se donne pour l'atteindre, ce qui est d'autant plus surprenant qu'elle connaît une croissance économique relativement élevée (le RNB de l'Australie devrait en effet continuer de progresser au taux annuel de 3.5 %). A la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en 2002, elle a été un des rares pays du CAD à ne pas avoir pris d'engagement précis concernant le maintien ou l'accroissement de son APD. L'Australie devrait reconsidérer cette question compte tenu de son rôle présent et potentiel en tant que donneur bilatéral. Une augmentation régulière du volume de son APD lui permettrait de faire davantage pour remédier aux nombreux problèmes urgents de développement qui se posent dans sa région. L'Australie s'est en outre engagée, aux côtés d'autres donateurs du CAD, à améliorer l'efficacité de l'aide pour obtenir de meilleurs résultats en matière de développement avec les ressources dont elle dispose.

#### **APD bilatérale**

Le pourcentage de l'aide bilatérale dans l'APD totale, qui est passé de 74 % en 1999 à 80 % en 2003, est élevé. Les raisons qui justifient les choix opérés par l'Australie dans la répartition de son aide entre les composantes bilatérale et multilatérale sont analysées plus en détail ci-après.

---

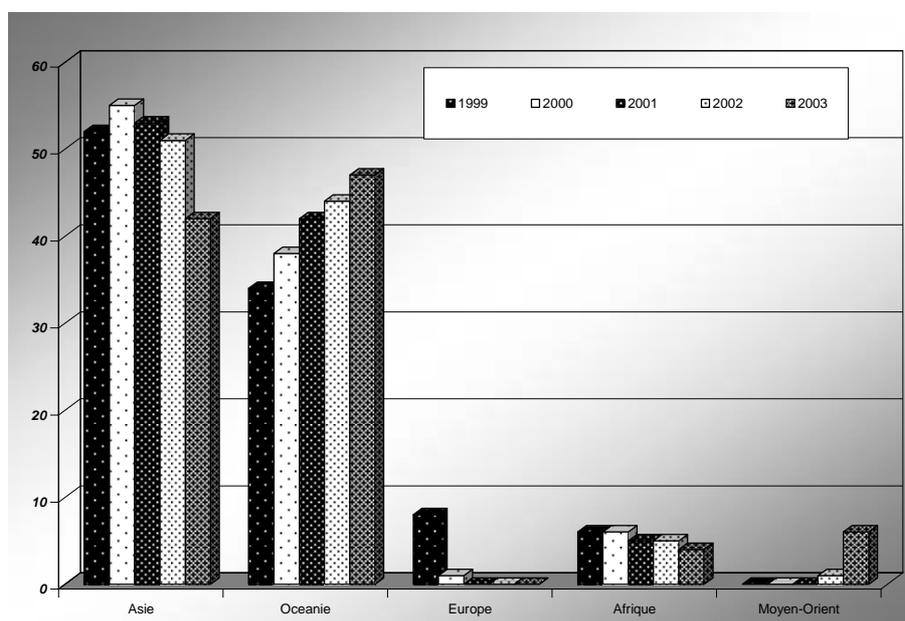
3. Une augmentation de 9.9 % de l'APD en termes réels est prévue pour 2004-05, si l'on établit une comparaison en dollars australiens avec les chiffres de l'année précédente, ce qui portera le pourcentage estimé de l'APD en fonction du RNB à 0.26%.

### *Une plus forte concentration sur la région du Pacifique*

Le programme d'aide de l'Australie se concentre plus particulièrement sur l'Asie extrême-orientale et le Pacifique (voir le graphique 1). Les dernières données émanant d'AusAID mettent en évidence : i) un accroissement plus rapide de l'APD allouée à la région du Pacifique, sous l'effet en particulier du renforcement de l'engagement dans les Îles Salomon à la suite du déploiement de RAMSI en juillet 2003 et de la mise en application du nouveau Programme de coopération renforcée (ECP) en PNG; ii) une aide élevée, mais en légère diminution, en direction de l'Asie de l'Est ; iii) une augmentation de l'APD au Moyen-Orient et à l'Asie centrale, due à l'aide à la reconstruction et à l'aide humanitaire consenties à l'Afghanistan et à l'Irak ; iv) une APD peu élevée, mais constante, allouée à l'Asie du Sud ; et v) une diminution légère, mais régulière, de l'APD consacrée à l'Afrique. En conséquence, sur le total estimé de l'APD bilatérale australienne versée en 2003, 47 % sont allés en PNG et aux Îles du Pacifique, et 42 % à l'Asie (dont 36 % à l'Asie extrême-orientale).

Cette concentration sur les régions du Pacifique et de l'Asie de l'Est contribue à une répartition rationnelle des tâches entre les donateurs. En conséquence, bien qu'elle ne soit qu'un donneur moyen sur la scène mondiale, l'Australie est très présente dans les pays de son voisinage immédiat. Elle est de loin le premier donneur en faveur de la PNG, puisqu'elle est à l'origine de 89 % des versements nets d'APD dont a bénéficié au total ce pays en 2002 (y compris les donateurs multilatéraux). Elle est également à l'origine de 75 % de l'APD allouée aux Îles Salomon, et de 38 % de l'APD totale allouée aux pays d'Océanie.

**Figure 1. Évolution de l'APD bilatérale brute ventilable de l'Australie par région (%)**



### *Une répartition géographique appropriée*

Les efforts que déploie l'Australie pour réduire le nombre des pays et des secteurs qu'elle soutient doivent être salués. Si elle fait encore bénéficier de son aide bilatérale quelque 80 pays (voir tableau C.4 de l'annexe C), leur nombre a baissé de plus de 25 % depuis le début des années 90. En 2002-03, les cinq premiers pays bénéficiaires – PNG (avec 29 %), Indonésie, Îles Salomon, Viêtnam

et Timor-Leste – ont reçu 58 % du total de l'APD bilatérale brute ventilable et les quinze premiers bénéficiaires 85 %. Depuis le déploiement de RAMSI en juillet 2003, l'APD australienne allouée aux Îles Salomon a quintuplé, ce qui en fait aujourd'hui le deuxième programme bilatéral de l'Australie.

En 2003, 28 % de l'APD bilatérale de l'Australie ventilable par pays, ont été alloués aux pays les moins avancés (PMA) – soit un pourcentage proche de la moyenne du CAD qui est de 30 %. Quant aux autres pays à faible revenu (PFR), ils en ont reçu 48 % (contre 25 % pour le CAD<sup>4</sup>) (voir le tableau C.3). Le fait que l'aide de l'Australie soit ciblée sur le Pacifique lui permet d'apporter un soutien constant à de petits pays insulaires, et donc de contribuer à la concrétisation de la cible 14 de l'OMD 8 concernant les besoins spécifiques des petits États insulaires en développement. Dans le cadre de l'effort déployé à l'échelle mondiale pour faire avancer les OMD, le CAD encourage l'Australie à maintenir le cap sur les PMA et les PFR lesquels, collectivement, reçoivent 76 % de ses apports d'aide, alors que la moyenne du CAD s'établit à 55 %.

### ***Coopération technique : une composante majeure de l'aide australienne***

La coopération technique est une composante majeure, et grandissante, de l'aide australienne, puisqu'elle est passée de 37 % de l'APD totale en 1999 à 46 % en 2003, la moyenne du CAD étant de 24 %. Cette forte proportion de l'APD consacrée à la coopération technique (qui englobe des programmes de bourses – voir encadré 2) est révélatrice de la façon dont l'Australie met en œuvre son aide, mais a des répercussions en matière d'appropriation et de renforcement des capacités à l'échelon local. Le recours à une assistance technique extérieure, ainsi que les questions liées à la qualité, au positionnement, au coût et à la pertinence de celle-ci sont étudiés plus en détail au chapitre 6.

### ***Dettes***

L'aide australienne a toujours pris la forme de dons. Rares sont les pays en développement à avoir contracté une dette publique bilatérale vis-à-vis de l'Australie, laquelle se présente essentiellement sous forme de crédits à l'exportation. En 2003, la dette des pays en développement envers l'Australie au titre de l'aide bilatérale était estimée à 2.3 milliards USD. Les autorités australiennes se sont engagées à annuler l'intégralité de la dette bilatérale de tous les pays admis à bénéficier d'allègement de dettes dans le cadre de l'Initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Les deux pays remplissant ces conditions qui ont une dette bilatérale envers l'Australie (à savoir le Nicaragua et l'Éthiopie) ne sont donc pas tenus de la rembourser. Les opérations d'allègement de la dette ont totalisé 6 millions USD en 2003. L'Australie a en outre engagé 54 millions USD au titre de l'Initiative multilatérale PPTE.

### ***Répartition sectorielle : un recentrage sur la gouvernance***

Conformément à la déclaration ministérielle de 2002 intitulée *Australian Aid: Investing in growth, stability and prosperity* et à la priorité qu'elle donne aux questions de politique économique et de gouvernance, un net recentrage sur la gouvernance a été observé depuis le dernier examen de l'aide. La part de l'APD bilatérale allouée à la gouvernance et à la société civile est passée de 6 % en 1997-98<sup>5</sup> à 15 % en 2002-03 – soit de 44 millions à 133 millions USD - contre une moyenne de 8 % pour le CAD. Cette évolution a été confirmée et sera amplifiée, l'Australie estimant que le secteur de la gouvernance recevra 33 % de l'APD totale en 2004-05.

---

4. Ce qui vient en grande partie du transfert en 2003 de la Papouasie-Nouvelle-Guinée dans la catégorie des Autres pays à faible revenu.

5. Les chiffres mentionnés dans cette section renvoient à des moyennes sur deux ans.

## Encadré 2. Le Programme australien de bourses pour le développement

(Australian Development Scholarship Scheme - ADS)

Le financement du programme australien de bourses pour le développement (ADS) a fléchi depuis quelques années : en mars 2004, quelque 2 510 étudiants en étaient bénéficiaires, contre 3 130 en mars 2002, d'après les estimations. Bien qu'en diminution, le programme de bourses demeure une priorité pour l'Australie, comme le déclarait le Directeur général d'AusAID en 2003 : « Le Programme ADS a un rôle non négligeable à jouer pour mettre en place un gisement de compétences dans les petits pays insulaires du Pacifique (...) Je pense que cet investissement à long terme est une des meilleures options pour l'avenir » (Davis, 2003). L'objectif de ce Programme est de donner à des étudiants des pays en développement une formation qui leur permettra de contribuer au progrès économique et social de leur pays. Ce programme va dans le sens des objectifs de coopération pour le développement d'AusAID et comporte deux catégories : les bourses réservées aux fonctionnaires du secteur public, et les bourses ouvertes aux autres publics. Des critères de sélection et d'admission spécifiques, établis en concertation avec le pays partenaire et conformes à sa stratégie globale de développement, sont définis pour chaque pays. Ainsi, au Cambodge, seuls les fonctionnaires peuvent bénéficier des bourses de l'enseignement tertiaire car celles-ci visent plus particulièrement à améliorer les capacités gestionnelles et techniques au sein du secteur public, ce qui exclut les candidats venant d'ONG ou de la société civile. La sélection est opérée par un comité paritaire composé de représentants du gouvernement du pays partenaire et d'AusAID.

Un bilan du programme ADS au Vietnam, qui est l'un des plus importants (il représente 25 % de l'enveloppe globale destinée au programme de pays et concerne quelque 500 Vietnamiens boursiers étudiant en Australie) a été effectué en 2002 (AusAID, 2002g). Les recommandations auxquelles ce bilan a donné lieu préconisaient un recentrage sur une approche beaucoup plus stratégique et ciblée, et qui mette davantage en évidence les résultats et l'impact en matière de développement, mesurés en fonction d'indicateurs de performance. Le programme devrait en outre cibler de manière stratégique des études de troisième cycle, en cherchant notamment à renforcer certaines institutions publiques centrales jouant un rôle dans l'économie de marché et le développement rural, et à former du personnel appelé à travailler dans le cadre de projets/programmes stratégiques, plutôt qu'à privilégier des zones défavorisées du point de vue de l'enseignement. Il serait par ailleurs souhaitable que la question de la formation secondaire et professionnelle soit abordée au niveau des pays concernés plutôt qu'en Australie.

L'efficacité de ces programmes de bourses, qui sont coûteux en termes de ressources financières et humaines, doit être évalué à l'aune de l'impact sur le développement du pays partenaire et de leur rapport coût-efficacité. L'Australie pourrait aller plus loin en donnant à son programme de bourses un positionnement stratégique qui lui permette de répondre aux besoins des pays, notamment en matière de renforcement des capacités, et devrait envisager de nouveaux lieux d'études en mettant à profit les possibilités qui s'offrent au plan régional, en particulier la coopération Sud-Sud. Hormis les bourses pour le développement régional octroyées à des étudiants de troisième cycle dans des établissements des pays insulaires du Pacifique, les établissements sous contrat qui reçoivent des boursiers dans le cadre du Programme ADS sont à l'heure actuelle tous australiens et permettent des études à temps plein en Australie. L'Australie revoit actuellement ses programmes de bourse pour s'assurer qu'ils correspondent aux demandes des programmes de pays. Dans cette démarche, l'Australie devrait non seulement tirer parti de son expérience, mais aussi de celle des autres pays membres du CAD. Elle pourrait ainsi offrir de précieux enseignements aux autres pays membres du CAD.

### *Secteurs de l'éducation et de la santé : un recentrage sur la fourniture des services de base*

La part de l'APD bilatérale australienne allouée au secteur de l'éducation a fortement diminué, puisqu'elle a été ramenée de 21 % en 1997-98 à 8 % en 2002-03. Les dépenses consacrées à l'éducation ont donc accusé un net recul, passant de 159 millions USD en 1997-98 à 69 millions USD en 2002-03. Cette baisse s'explique à la fois par une reclassification en 2001 des bourses d'études sous « aide multisectorielle », suivant les directives du CAD<sup>6</sup>, et par l'adoption par AusAID d'une nouvelle approche stratégique privilégiant un ciblage plus pointu du programme d'aide. Cette approche a conduit l'Australie à se retirer du secteur de l'éducation dans des pays comme le Cambodge, compte tenu de l'avantage comparatif de l'Australie et de l'engagement d'autres donateurs dans ce secteur

6. Ceci explique l'augmentation de l'aide multisectorielle entre 1997-98 et 2002-03 (tableau C5).

(voir chapitre 6). De fait, l'Australie soutient de plus en plus l'enseignement primaire, qui d'après les estimations bénéficierait de 42 % des dépenses d'éducation en moyenne pour 2002-03, contre 15 % en 1997-98 et 5 % en 1992-93. Dans le secteur de la santé, l'accent est davantage mis sur les soins de santé primaire, qui comptaient en 2002-03 pour 60 % des dépenses de santé, contre 49 % en 1997-98 et 54 % en 1992-93. Cette évolution cadre avec la Recommandation de 1999 du CAD qui préconisait une réorientation de l'aide bilatérale vers les soins de santé primaire et l'enseignement de base. Pour l'Australie, investir dans les services de base contribue à renforcer le capital humain et à lutter contre la pauvreté. C'est aussi un moyen de garantir la stabilité car « si les pouvoirs publics ne s'acquittent pas de leurs responsabilités, leur légitimité sera remise en question » (AusAID, 2002a).

En conséquence, la part des ressources qui est allouée aux besoins essentiels a légèrement augmenté depuis 1998, et dépasse aujourd'hui l'effort moyen des membres du CAD qui s'établissait à 13 % en 2002-03. En 2002, 3 % de l'APD bilatérale étaient consacrés à l'éducation de base et 5 % aux soins de santé de base, contre 2 % et 3 % respectivement pour les membres du CAD (voir tableau C.5).

### ***Soutien à l'action humanitaire***

Les versements au titre de l'aide d'urgence et aux personnes en détresse ont été portés de 25 millions USD en 1993 à 113 millions USD en 2003 (dollars constants 2002)<sup>7</sup>. La part de l'aide d'urgence dans les versements bruts d'APD a également progressé, passant de 3 % en 1993 à 11 % en 2003. Depuis 1999 et conformément aux directives du CAD pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers, l'Australie inclut les dépenses relatives à l'aide aux réfugiés qui leur est versée la première année de leur séjour dans un pays développé. Ce poste comptait en 2003 pour 22 % des versements alloués à « l'aide d'urgence et aux personnes en détresse ».

L'Australie ne suit pas une politique explicite pour ce qui est de la répartition de ses ressources entre les canaux bilatéraux et multilatéraux, mais elle s'efforce d'accroître le soutien qu'elle apporte aux organismes multilatéraux d'aide humanitaire. D'après les données des Nations unies, l'Australie a contribué à hauteur de 1.16 % au financement de l'aide humanitaire mondiale en 2003. Selon les mêmes sources, la contribution de l'Australie aux Appels consolidés inter-institutions des Nations unies s'est élevée à 31.8 millions USD en 2003, soit l'équivalent de 0.81 % du total des contributions aux Appels consolidés, ce qui place l'Australie en 11e position des donateurs à cette structure (OCHA 2003)<sup>8</sup>.

### ***Une coopération non gouvernementale solide***

L'Australie achemine une part relativement faible de son APD par l'intermédiaire d'ONG. En 2003, 5.5 % du total de l'aide australienne (54.3 millions USD) ont été versés à des ONG. Environ 16 % du total des ressources collectées par les ONG australiennes viennent du budget public. Le volume et la part de l'APD qui transitent par les ONG ont reculé depuis 2001, tendance qui devrait

---

7. Dans la classification du CAD, l'action humanitaire ne correspond pas à une catégorie statistique propre. Dans les directives du CAD pour l'établissement des formulaires du Système de notification des pays créanciers, l'expression "Aide d'urgence et aide pour les personnes en détresse" englobe les catégories "aide d'urgence", "aide alimentaire d'urgence" et "autre aide d'urgence et pour les personnes en détresse".

8. UN OCHA Reliefweb, Financial Tracking Service, Major Donors in 2003 [www.reliefweb.int/fts/](http://www.reliefweb.int/fts/)

être infléchi dans les années qui viennent, en raison notamment de la signature de nouveaux accords de coopération avec des ONG (voir chapitre 6).

En 2003, les ONG australiennes ont mobilisé 337 millions USD à l'appui d'activités de développement et d'actions humanitaires. Les ressources mobilisées par les ONG australiennes ont régulièrement augmenté au cours de la dernière décennie (voir tableau C.1), passant de 0.03 % du RNB de l'Australie en 1992-93 à 0.07 % en moyenne 2002-03, et comptent aujourd'hui parmi les plus élevées du CAD. Plus d'une centaine d'ONG sont actives dans le domaine de la coopération pour le développement, les quatorze plus grandes étant responsables de 79 % des dépenses totales des ONG en 2003, d'après le rapport de 2004 d'ACFID (ACFID, 2004a). Les ONG australiennes sont relativement plus engagées en Afrique que AusAID et constituent à l'heure actuelle le principal canal d'acheminement de l'aide australienne dans cette région.

### **APD multilatérale : un engagement stratégique**

#### *Évaluer l'efficacité des organismes multilatéraux*

La part de l'aide multilatérale dans l'APD australienne a régulièrement diminué au fil de la dernière décennie, revenant de 29 % en 1991-92 à 20 % en 2003, contre 27 % pour la moyenne du CAD. Les relations de l'Australie avec les différentes organisations multilatérales sont guidées par des considérations stratégiques, en même temps que par la reconnaissance du rôle important que ces organismes peuvent jouer dans la région Asie-Pacifique, qu'il s'agisse de coordonner efficacement les efforts des donateurs à l'échelle des pays ou des régions ou de mobiliser des ressources afin de lutter contre des problèmes de développement pour lesquels ils ont une compétence spécialisée (HIV/sida, organisation d'élections, protection des réfugiés, etc.). La répartition de l'aide multilatérale est opérée en fonction des performances respectives des diverses organisations au niveau des pays. Pour cela, l'Australie conduit des évaluations régulières, afin de se constituer une base de connaissances sur les activités et les accomplissements des organisations multilatérales – et, en définitive, de mieux s'acquitter de ses obligations de comptes à l'égard du parlement – de mieux informer ses décisions de financement, et de disposer d'éléments plus solides pour étayer le dialogue avec les instances multilatérales (voir encadré 3).

Le gouvernement australien a annoncé son intention de se retirer du Fonds international de développement agricole (FIDA) compte tenu de son manque de pertinence et de la faible efficacité de son action auprès des partenaires au développement prioritaires dans la région Asie-Pacifique. C'est là un exemple de la volonté d'agir de l'Australie dès lors que l'efficacité des organisations concernées n'est pas prouvée. L'approche retenue par l'Australie peut contribuer à l'amélioration de l'efficacité et à la responsabilisation des organisations internationales, et la transparence du processus est un élément positif. En même temps, il demeure nécessaire de respecter le caractère multilatéral de ces institutions et de veiller à ce que les jugements opérés sur les choix et les performances des organisations internationales reposent sur des critères communs et clairement définis ne se fondant pas uniquement sur des considérations géographiques.

#### *Augmentation de la part des contributions annexes et du cofinancement*

Même si le Cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales (MAF) n'impose aucune limitation géographique, l'Australie souhaite à l'évidence renforcer son engagement aux côtés d'institutions des Nations unies efficaces qui œuvrent en priorité au développement de la région Asie-Pacifique. A cette fin, elle cherche à intensifier ses efforts en termes de coopération et de suivi, et à donner plus d'importance aux contributions annexes aux organisations des Nations unies, délaissant le financement des budgets centraux au profit du cofinancement de projets spécifiques. Les

contributions de l'Australie au budget central des organisations menant une action humanitaire et en faveur du développement et dépendant d'institutions des Nations unies, qui s'élevaient à 61 millions USD en 1999, n'étaient plus que de 42 millions USD en 2003 (voir tableau C.2.). Le Programme

### Encadré 3. Cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales (MAF)

AusAID a mis au point en 1998 un Cadre d'évaluation des organisations multilatérales et régionales (MAF) pour se conformer à une volonté du gouvernement visant à faire en sorte que le soutien apporté aux organismes multilatéraux de développement réponde à des critères plus stratégiques et repose sur une évaluation éclairée. Il s'agit d'un outil d'évaluation de la performance des organismes multilatéraux qui reçoivent un financement annuel d'au moins 140 000 USD. C'est en même temps un moyen d'amélioration de la qualité du travail des agences multilatérales et un moyen de renforcer la communication d'informations au parlement.

Les informations recueillies dans le cadre du MAF sont utilisées par la direction et le personnel d'AusAID pour apprécier l'efficacité des organismes multilatéraux, et les résultats globaux des institutions des Nations unies et du Commonwealth constituent la base des données communiquées au parlement dans le rapport annuel. Elles permettent la prise de décisions mieux informées quant au financement à venir des organismes multilatéraux.

Les bureaux qui recourent à des organismes multilatéraux/régionaux pour acheminer l'aide sont chargés de collecter les données destinées au MAF, les sources essentielles étant les représentations d'AusAID dans les pays concernés et le système d'information des organismes multilatéraux. Les organismes bilatéraux et les comptes rendus de réunions des organes directeurs des institutions multilatérales constituent d'autres sources d'information.

Le cadre utilise les critères principaux suivants pour évaluer les agences multilatérales et régionales:

- La **pertinence** par rapport aux objectifs et à l'orientation de l'aide australienne autour des thèmes de la lutte contre la pauvreté et du développement durable, et la cohérence des objectifs et activités des différentes organisations.
- L'**efficacité** de l'organisation, en ce qui concerne les systèmes de programmation, les systèmes administratifs et financiers et les mécanismes de gouvernance.
- L'**efficacité** de l'organisation, mesurée en fonction des résultats et accomplissements obtenus.

Une note sur une échelle de cinq niveaux (allant de « performance insuffisante » à « pratique exemplaire ») est attribuée à chaque composante et en général.

Conformément au guide de référence relatif à l'information sur les performances (AusAID, 2003d), les MAF sont actuellement établis au moins tous les trois ans. Les agences les plus importantes sont évaluées sur une base annuelle ou tous les deux ans, en fonction des circonstances de chaque agence et de la nécessité d'une réévaluation. Un bilan de l'engagement dans les banques multilatérales de développement est également effectué une fois par an de sorte qu'AusAID puisse bénéficier d'informations en retour sur l'efficacité de son engagement auprès des BMD.

Ces mécanismes répondent au souhait légitime que peuvent avoir les membres d'évaluer les organisations au financement desquelles ils contribuent, et peuvent permettre d'améliorer la performance des institutions multilatérales. Le MAF soulève néanmoins la question de la subjectivité dans la conduite de l'évaluation. Le cadre d'évaluation pourrait être renforcé et sa qualité accrue grâce à des consultations plus systématiques et plus formelles avec les autres donateurs bilatéraux, ce qui assurerait la transparence du processus, et l'application de critères explicites et bien définis. De telles consultations présenteraient en outre l'avantage d'apprécier l'adéquation des activités d'une organisation aux objectifs de développement fixés à l'échelle locale et internationale, ainsi qu'à son mandat propre, en sus de l'adéquation aux objectifs propres de l'Australie. Pour mieux apprendre au contact des autres et tester les procédures à l'échelle internationale, il pourrait être souhaitable de diffuser plus largement ces évaluations au sein de la communauté des donateurs, comme le recommandait le dernier examen – les résultats des évaluations du MAF étant jusqu'ici portés à la connaissance des seuls partenaires multilatéraux.

alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont les principaux bénéficiaires des contributions de l'Australie aux budgets centraux et reçoivent approximativement 18 % des ressources allouées aux institutions des Nations unies. Les concours qu'apporte l'Australie au financement de programmes internationaux dans le domaine de la santé sont concentrés sur les besoins prioritaires à l'échelle de la région. En outre, l'Australie a contribué à hauteur de 15 millions USD en 2004 au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), dans le cadre d'un engagement en faveur d'un effort supplémentaire de 280 millions USD destiné à réduire la propagation et l'impact du VIH/sida dans la région Asie-Pacifique. Enfin, l'Australie finance des organisations du Commonwealth, notamment le Secrétariat du Commonwealth en vue d'en améliorer l'efficacité, ainsi que le *Commonwealth Fund for Technical Co-operation*, qui fournit une assistance technique à tout un éventail d'États insulaires du Pacifique à l'appui de réformes économiques et dans le domaine de la gouvernance.

L'Australie a renforcé son engagement auprès de la Banque asiatique de développement (BAsD) et de la Banque mondiale, qu'elle considère comme des acteurs essentiels du développement dans la région Asie-Pacifique, capables de mobiliser les ressources substantielles nécessaires pour répondre aux besoins importants des pays en développement en matière d'infrastructure, et bien placées pour promouvoir le dialogue sur les politiques à suivre avec leurs pays membres. La part du cofinancement, formule grâce à laquelle des ressources sont consenties sous forme de dons par AusAID à l'appui d'activités faisant intervenir la BAsD ou la Banque mondiale, est en augmentation. Le bilan des opérations de cofinancement menées dans le cadre du programme d'aide, réalisé en 2002, a confirmé que cette formule élargissait les moyens dont disposait AusAID pour se rapprocher d'objectifs qu'il lui serait difficile d'atteindre dans un cadre bilatéral, et recommandait d'adopter une approche plus structurée et d'améliorer les mécanismes y afférents. Ce bilan consacrait le cofinancement comme un dispositif de nature à favoriser le passage d'une aide axée sur des projets à d'autres formes d'assistance plus compatibles avec les objectifs d'une coordination renforcée (AusAID, 2002e).

### ***La reconstitution des ressources des organismes multilatéraux : une occasion de plaidoyer***

L'Australie est membre de la BAsD et de la Banque mondiale, mais pas d'autres banques régionales. Son approche stratégique a été mise en évidence également lors des négociations relatives à la reconstitution des ressources de la BAsD et de l'IDA, qui ont débuté en 2003-04 et s'achèveront en 2004-05. En participant à la reconstitution des ressources de la BAsD, l'Australie s'attache à maintenir l'élan des importantes réformes engagées pour renforcer la transparence, la reddition de comptes, la capacité de réaction aux problèmes spécifiques des pays et l'efficacité de cette dernière. L'Australie veillera en outre à ce que la BAsD mette en place une stratégie lui permettant de s'engager vis-à-vis des pays membres peu performants et continue de prendre dûment en compte les besoins des petits pays membres insulaires, conformément à son mandat. A l'occasion de la reconstitution des ressources de l'IDA, l'Australie continuera de souligner l'importance du rôle de la croissance et des échanges pour faire reculer la pauvreté, de mettre en lumière les besoins de développement de la région Asie-Pacifique, et de soutenir des stratégies d'intervention auprès des pays peu performants.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Les autorités australiennes devront revoir la question des engagements concernant l'aide dans la perspective de souscrire publiquement à des objectifs à moyen et à long terme pour le rapport APD/RNB, afin de donner à l'Australie les moyens de consolider son effort de coopération pour le développement et de s'attaquer ainsi aux défis du développement dans la région.

- Des engagements concernant le volume de l'aide contribueraient aussi à rehausser la prévisibilité des apports d'aide. De ce point de vue, l'Australie devrait envisager l'adoption d'un processus de budgétisation pluriannuelle pour l'APD.
- En augmentant le volume de son aide, l'Australie devrait continuer d'en consacrer une forte proportion aux PMA et aux PFR, notamment ceux de la région Asie-Pacifique qui ont besoin d'appui pour atteindre les OMD.
- L'Australie devrait également envisager d'accroître encore le soutien qu'elle apporte à l'action humanitaire, conformément à l'orientation de sa politique en la matière et en vue de cadrer avec une approche qui réponde aux besoins.
- L'Australie est encouragée à continuer d'améliorer la qualité de son cadre d'évaluation des organisations multilatérales, à travers une implication plus systématique des autres donateurs dans sa mise en oeuvre. Les résultats de ces exercices devraient également être partagés plus systématiquement avec les autres donateurs.
- L'Australie pourrait s'interroger sur les raisons du déclin régulier de la part de l'aide multilatérale dans son programme et réfléchir sur un plan stratégique à l'équilibre qu'il conviendrait de trouver à moyen terme entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide.

## Chapitre 3

### Quelques secteurs importants

#### **La gouvernance joue un rôle moteur dans le programme australien de coopération pour le développement**

##### *Une approche globale*

Au cours des cinq dernières années, l'Australie a renforcé l'accent mis sur les questions de bonne gestion économique et, d'une manière générale, de gouvernance dans le cadre de sa coopération avec ses principaux partenaires. L'appui de l'Australie au secteur de la gouvernance a augmenté, passant de 15 % de l'APD totale en 1999-2000 à 33 % en 2004-05 (Commonwealth of Australia, 2004). La gouvernance occupe donc à présent une place de premier plan dans le programme de coopération pour le développement de l'Australie, ce qui est conforme au rôle central de la gouvernance pour parvenir à un développement de long terme. Inspirée des principes directeurs pour la mise en oeuvre des activités (*Guiding principles for implementation*, AusAID, 2000) définis en 2000, la stratégie en matière de gouvernance énoncée dans la déclaration ministérielle intitulée *Australian Aid – Investing in Growth, Stability and Prosperity* (AusAID, 2002a), repose sur cinq grands piliers, à savoir, i) amélioration de la gestion économique et financière; ii) renforcement de la loi et de la justice ; iii) amélioration de l'efficacité du secteur public; iv) essor de la société civile ; et v) renforcement des mécanismes démocratiques (voir l'encadré 4).

Ces orientations sont dûment prises en compte dans les programmes-pays comme le montrent les cas de la PNG et du Cambodge. Dans ces deux pays, l'un des trois principaux objectifs a trait à la gouvernance. De vastes projets et programmes sont mis en oeuvre en vue de renforcer l'État de droit, d'améliorer la gestion économique et financière et d'accroître l'efficacité du secteur public. Les affectations budgétaires confirment le caractère prioritaire de ces secteurs de concentration de l'aide puisque selon les estimations, le secteur du droit et de la justice notamment représente 41 % des dépenses d'APD qui seront consacrées à la gouvernance en 2004-05. D'importants programmes dans ce domaine sont en cours en PNG, au Cambodge, au Timor-Leste, dans les Iles Salomon et à Vanuatu.

La stratégie d'AusAID consiste à effectuer une solide analyse de la situation, à adopter une approche globale de la gouvernance qui porte à la fois sur les aspects économiques et politiques et qui favorise l'établissement de liens à l'intérieur des secteurs considérés et entre ceux-ci<sup>9</sup>, afin de faciliter la mise en place de cadres stratégiques forts. Le programme s'appuie sur les synergies, comme l'illustre le programme de bourses d'étude, qui vise à consolider le renforcement des capacités dans les secteurs clés et à soutenir les efforts en faveur de la bonne gouvernance par la formation des fonctionnaires.

---

9. Au Cambodge, le projet d'aide dans le domaine de la justice pénale (CCJAP II 2002-2007) se compose de six éléments, à savoir prévention de la délinquance et sécurité de la population, investigation; procès et verdict; santé et réadaptation des prisonniers; infrastructures.

#### **Encadré 4. Les principes de la bonne gouvernance pour une société qui fonctionne bien**

##### **Les principes politiques.**

La bonne gouvernance requiert:

- Un gouvernement représentatif et responsable ;
- Une société civile forte et pluraliste jouissant de la liberté d'expression et du droit d'association.
- De bonnes institutions – un ensemble de règles régissant les actions des personnes et des organisations et le règlement des différends.
- La primauté de l'État de droit reposant sur un système judiciaire impartial et efficace.
- Un haut degré de transparence et de contrôle du fonctionnement du secteur public et des entreprises. Une approche participative de la prestation de services est importante pour l'efficacité des services publics.

##### **Les principes économiques**

- La bonne gouvernance nécessite des politiques visant à promouvoir une croissance économique à large assise, un secteur privé dynamique et des politiques sociales propres à faire reculer la pauvreté. Une économie de marché ouverte et efficace est plus propice à la croissance.
- Investir dans la population est une priorité de premier ordre ; les politiques comme les institutions doivent faciliter l'accès à un enseignement de qualité, aux soins de santé et aux autres services qui soutiennent la base de ressources humaines d'un pays.
- Des institutions efficaces et une gestion saine des entreprises sont nécessaires pour soutenir le développement d'un secteur privé compétitif. En particulier, pour que les marchés fonctionnent bien, les contrats et les droits de propriété doivent être respectés.
- Une gestion prudente de l'économie nationale est essentielle pour tirer le plus grand bénéfice possible du progrès économique et social.

Source: *Good governance - Guiding principles* (AusAID, 2000).

La promotion de la bonne gouvernance passe aussi par la lutte contre la corruption. Parmi les activités financées par le programme d'aide australien pour faire reculer la corruption, figurent : i) la promotion de la transparence et de la responsabilité de l'administration par l'amélioration des capacités d'investigation et des moyens de faire respecter la loi (par exemple, l'audit), par le renforcement des principaux dispositifs publics (par exemple, en matière d'approvisionnement), et par la mise en place d'une fonction publique professionnelle ; et ii) le soutien aux organisations locales et aux médias qui créent une demande pour la transparence des procédures, de la prise de décisions et de la prestation des services de base dans le secteur public. Au plan international, l'Australie a ratifié la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE en 1999 et a signé la Convention de l'ONU contre la corruption. Elle a aussi signé l'Initiative BASD/OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique en 2003.

##### ***Quelques modalités d'intervention***

Du fait du nouveau ciblage de ses activités, l'Australie est en train d'adopter une optique plus stratégique grâce à ses capacités d'analyse qui lui permettent d'évaluer les difficultés liées au contexte et de mettre en place un cadre stratégique solide. Grâce à cela, AusAID est en mesure de mieux faire face aux contraintes institutionnelles pesant sur l'efficacité des prestations de services, comme la définition des priorités budgétaires et l'affectation des ressources. Travaillant en étroite coopération avec les grands ministères, l'Australie appuie les mécanismes nationaux de coordination auxquels participent les principaux organismes sectoriels, comme dans le cas du secteur du Droit et de la Justice en PNG. Elle contribue aussi à la mise en place de calendriers de programmation à plus longue

échéance comprenant des plans annuels et des plans stratégiques et établissant des priorités pour soutenir les domaines qui devraient participer le plus directement à l'amélioration de la performance globale du secteur. A cet égard, l'Australie doit continuer de mettre l'accent sur les aspects essentiels, en particulier la gouvernance économique et la gestion du secteur public, qui sont d'une grande importance stratégique. Cette orientation est conforme aux recommandations du Réseau GOVNET du CAD (La Haye, juin 2000), selon lesquelles les réformes du secteur public demeurent indispensables si l'on veut faire reculer la pauvreté. De la même façon, AusAID commence à abandonner peu à peu l'aide-projet pour adopter une approche au caractère sectoriel plus marqué ; ainsi AusAID participe-t-elle activement aux approches sectorielles mises en place dans différents pays et soutient-elle fortement la coordination des donateurs (voir chapitre 6). L'importance accordée à la gouvernance se traduit par l'amélioration de la coopération entre plusieurs organismes australiens oeuvrant dans les pays partenaires, tels que la Police fédérale australienne (*Australian Federal Police, AFP*), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce ainsi que le ministère de l'Immigration et des Affaires multiculturelles et indigènes (*Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs, DIMIA*) dans le cadre de l'approche associant l'ensemble de l'administration.

Selon AusAID, les approches fondées sur la bonne gouvernance ne doivent pas être réservées aux organismes publics centraux mais être étendues aux administrations locales, à la société civile et au secteur privé. C'est pourquoi AusAID commence à oeuvrer au niveau infranational dans le cadre de son programme en PNG et elle cherche déjà les moyens d'inciter les administrations locales et nationales à assurer plus efficacement les services de soins de santé. Au Cambodge, cette démarche est mise en oeuvre dans le secteur de l'agriculture en conformité avec le processus de décentralisation en cours. Il conviendrait de poursuivre cette évolution positive afin d'intégrer une approche « fondée sur la demande locale » dans l'aide d'AusAID en faveur de la gouvernance.

### *Risques et défis*

**Incidence sur la lutte contre la pauvreté.** Les orientations dont il est question ci-dessus sont le fruit d'une analyse convaincante des principaux obstacles auxquels se heurte le développement dans la plupart des pays partenaires de l'Australie. Cependant, il conviendrait d'évaluer de façon plus approfondie le ciblage sur la gouvernance à partir d'analyses intra-sectorielles et d'études d'impact. A ce propos, l'importance accordée au secteur du droit et de la justice à l'intérieur de la gouvernance devrait être évaluée de façon explicite afin de déterminer son incidence sur la lutte contre la pauvreté<sup>10</sup>. Cela serait d'autant plus important que d'autres composantes de la gouvernance (société civile et démocratie, gestion économique et financière, et efficacité du secteur public) qui sont également susceptibles d'avoir un fort impact sur la réduction de la pauvreté, n'ont pas vu leur budget augmenter dans les mêmes proportions. En outre, l'approche globale de la gouvernance conduit l'Australie à inclure de plus en plus dans son programme d'aide des activités comme la lutte contre le terrorisme, d'où un risque de détournement de l'aide au profit de la sécurité d'État (voir chapitre 4). L'évaluation du programme sur la gouvernance au regard de l'objectif global de réduction de la pauvreté devrait aider à déterminer comment les différents éléments interagissent et à définir la combinaison appropriée des mesures à prendre dans une situation donnée. En outre, elle devrait aider l'Australie à prendre en considération les coûts d'opportunité découlant des affectations à d'autres secteurs en terme d'impact sur la réduction de la pauvreté. Pour ce faire, il faut abandonner peu à peu le système de suivi des projets fondé sur les intrants pour s'intéresser davantage aux résultats des activités, comme cela a été fait dans l'étude d'AusAID sur la gouvernance économique dans le contexte de la crise financière asiatique (AusAID, 2003c).

---

10. Entre 2002-03 et 2004-05, la part des dépenses au titre de la gouvernance consacrée au secteur du droit et de la justice est passée de 10 % à 41 % (Commonwealth of Australia, 2002 et 2004).

**Appropriation et renforcement des capacités.** Même dans les pays en grande difficulté, il convient de s'assurer que les modalités d'acheminement de l'aide contribuent au renforcement des capacités et favorisent dans toute la mesure du possible l'appropriation locale. Dans une analyse récente de l'aide d'AusAID à la réforme du secteur public en PNG (AusAID, 2004c), il est souligné que les succès futurs seront conditionnés à un plus haut degré d'appropriation, de participation et de collaboration au niveau local, associé à un ciblage très marqué et à la prise en compte du contexte. Il conviendrait donc qu'AusAID revoie ses méthodes de travail qui jusqu'ici reposent essentiellement sur l'apport d'une assistance technique extérieure et le recours à des maîtres d'oeuvre australiens. L'examen prévu en 2005 de l'assistance technique d'AusAID en PNG est à cet égard bienvenu. De même, AusAID devrait s'interroger sur les moyens de faire en sorte que les interventions plus directes opérées ces derniers temps dans des pays en difficulté tels que les îles Salomon ou la PNG — où par exemple des fonctionnaires australiens ont été placés à des postes clés au sein de l'administration des pays partenaires - contribuent à plus long terme à renforcer les capacités et l'appropriation locales (voir le chapitre 6).

**Dialogue sur les mesures à prendre.** Des questions sensibles et essentielles comme la corruption font partie des activités de l'Australie sur la gouvernance. Le dialogue politique mis en place dans le cadre de consultations annuelles à haut niveau, de la stratégie-pays ou de la négociation de programmes plus détaillés, peut être renforcé afin d'améliorer l'aptitude de l'Australie à soulever ce type de problèmes cruciaux. L'Australie devrait tirer profit des relations solides qu'elle a nouées avec plusieurs pays de la région Asie-Pacifique, car elles représentent un réel avantage comparatif en terme de crédibilité. Pour pouvoir aborder des questions sensibles, il faut que l'approche adoptée dans le cadre du dialogue politique soit équilibrée et qu'elle soit étroitement coordonnée avec les autres donateurs. Dans la région Pacifique, où les donateurs qui interviennent sont peu nombreux, l'approche régionale promue par l'Australie semble être appropriée à cette fin et il conviendrait de la conserver afin d'éviter l'impact négatif que pourraient avoir des relations bilatérales déséquilibrées.

### **L'Australie — Un acteur humanitaire de plus en plus important avec un fort potentiel**

Les crédits alloués par l'Australie à l'aide humanitaire ont doublé au cours des trois dernières années. L'aide d'urgence représentait environ 11 % de l'APD de l'Australie en 2003. Cette tendance atteste à l'évidence de l'importance accordée à l'action humanitaire dans la politique étrangère de l'Australie et de son rôle accru dans le cadre de l'aide au développement, ce qui a nécessité la révision de la stratégie du pays dans ce domaine et l'adoption de politiques cohérentes. Cette évolution est due en grande partie aux situations d'urgence qui se sont présentées dernièrement dans les pays voisins de l'Australie, telles que les catastrophes naturelles provoquées par les cyclones et la sécheresse, les conflits armés à Bougainville et dans les îles Salomon, ainsi qu'à l'aide de plus long terme aux processus de transition au Cambodge et au Timor-Leste.

#### ***Lancement d'une nouvelle politique de l'action humanitaire***

En 2004, l'Australie a lancé une nouvelle politique en matière d'action humanitaire. Cette nouvelle politique s'inspire du document intitulé « Principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire » adopté à Stockholm et approuvé par l'Australie en 2003 et qui lui sert de référence pour améliorer la cohérence, l'impact et la transparence de ses opérations humanitaires. Cette nouvelle politique marque également un changement avec l'abandon d'une démarche purement réactive et la reconnaissance plus grande du fait que « l'impératif humanitaire a sa place dans le développement ». L'Australie met l'accent sur le lien solide qui existe entre développement et action humanitaire et reconnaît que la pauvreté est un important facteur de vulnérabilité. A ce propos, l'Australie fait aussi explicitement référence à l'aide en faveur du renforcement des capacités nationales et locales de gestion des risques et des conséquences des situations d'urgence (voir encadré 5).

### **Encadré 5. La politique de l'Australie dans le domaine de l'action humanitaire**

Les objectifs prioritaires de la politique de l'Australie sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances de la population, de préserver la dignité humaine, d'aider au redressement du pays après un conflit, une catastrophe naturelle ou d'autre nature, en apportant des solutions efficaces et en s'appuyant sur la prévention, la préparation et la réduction des risques. Pour atteindre ces objectifs, huit domaines de concentration ont été identifiés et les mesures à prendre ont été définies :

1. Répondre au besoin de protection des populations vulnérables en atténuant les effets des mauvais traitements et en restaurant des conditions de vie dignes pour les personnes touchées par des catastrophes et des situations d'urgence complexes.
2. Faire en sorte que le droit humanitaire international, les droits de l'homme et les droits des réfugiés soient mieux respectés.
3. Assurer la sécurité des travailleurs humanitaires.
4. Établir des liens plus étroits entre les programmes de développement et les programmes d'aide humanitaire afin de s'attaquer aux causes profondes d'insécurité et de vulnérabilité et d'améliorer les plans de transition.
5. Aider les gouvernements et les autorités locales dans la région à développer leur propre capacité de réduire l'incidence des catastrophes et de les empêcher de compromettre la réalisation des objectifs de développement.
6. Renforcer les partenariats internationaux, régionaux et locaux afin d'obtenir une mobilisation rapide des ressources et mettre en place un canal d'acheminement de l'aide efficace pour élargir le champ géographique et l'impact de l'aide humanitaire australienne au-delà de la région de l'Australie.
7. Intégrer les questions d'égalité homme-femme dans la planification, la conception, la décision, le suivi et l'évaluation afin de réduire les différences entre les hommes et les femmes pour ce qui est de l'impact des crises et de veiller à ce que les compétences des deux sexes soient pleinement utilisées à toutes les étapes et à tous les niveaux d'activité.
8. Réduire la vulnérabilité et les conséquences du VIH/sida pour les personnes affectées par une crise humanitaire et réduire l'impact de ces crises sur les personnes vivant avec le VIH.
9. Accroître l'efficacité et l'efficience des opérations et renforcer les efforts conjoints des forces militaires et des acteurs de l'humanitaire.

Source : *Humanitarian Action Policy* (AusAID 2004g).

La politique en matière d'action humanitaire témoigne de l'attachement de l'Australie au droit humanitaire international et aux principes d'humanité et d'impartialité. Elle couvre à la fois l'aide accordée après les catastrophes naturelles et les mesures prises face à un conflit armé et distingue les actions de protection, l'aide matérielle, le renforcement des capacités, la prévention et la préparation. L'Australie insiste beaucoup sur le partage du fardeau et sur la reconnaissance des principes d'indépendance et de neutralité. Cette politique constitue un point de départ positif pour l'aide humanitaire et elle est un exemple intéressant de la façon dont les bonnes pratiques en la matière peuvent être mises en oeuvre dans le cadre des politiques nationales. L'un des avantages de cette politique est qu'elle définit les objectifs, énonce les buts de l'action des pouvoirs publics et présente dans leurs grandes lignes les dispositions que l'Australie entend prendre pour les atteindre. Dans la mesure où cette politique est nouvelle et où beaucoup reste à faire pour que tous ses aspects soient pris en compte dans les activités, il conviendrait peut-être d'adapter encore les systèmes de gestion et de suivi afin d'assurer sa mise en oeuvre continue.

L'action humanitaire entre dans le cadre général de la coopération pour le développement de l'Australie et plus particulièrement de sa politique en matière de paix, de conflits et de développement (voir annexe B). La politique humanitaire d'AusAID est étayée et complétée par les stratégies relatives au sida et à la sécurité alimentaire (AusAID, 2004j).

L'aide humanitaire est gérée par AusAID et le document de référence sur la politique en matière d'action humanitaire présente les liens qui existent entre l'aide au développement visant à éliminer la pauvreté et l'aide à la résolution des conflits en soulignant que l'aide humanitaire ne saurait à elle seule faire reculer la pauvreté ni prévenir les conflits ni même en atténuer l'ampleur. Comme indiqué dans l'introduction, « la politique humanitaire s'attaque aux symptômes des conflits et complète la politique relative à la paix, aux conflits et au développement qui porte plus particulièrement sur la prévention, la gestion et la réduction des conflits, la construction de la paix et le redressement après un conflit. Grâce aux mesures énoncées dans le cadre de cette politique, l'action humanitaire peut contribuer à contrecarrer l'instabilité sociale, à réduire la vulnérabilité et à renforcer les capacités locales » (AusAID, 2004g).

Deux aspects particuliers méritent d'être mis en lumière lorsque l'on évoque l'intérêt national australien dans le contexte de l'action humanitaire, à savoir : la dimension régionale et la priorité accordée aux questions de sécurité. Étant donné que le ciblage du programme global de coopération pour le développement résulte de la position géographique de l'Australie et du rôle qu'elle joue dans la région, l'aide en faveur de l'action humanitaire est essentiellement concentrée sur la région Asie-Pacifique. Cependant, l'Australie est déterminée aussi à répondre aux appels d'urgence en fonction des besoins. Compte tenu de sa croissance économique, l'Australie peut améliorer ses performances dans le domaine humanitaire et augmenter les crédits alloués afin de répondre aux besoins d'autres régions. La priorité accordée à la sécurité du point de vue de l'Australie se reflète également à travers la concentration régionale de l'aide. Cela pourrait compromettre non seulement l'approche de l'action humanitaire fondée sur les besoins mais aussi les principes de neutralité et d'impartialité. A cet égard, AusAID insiste sur le fait qu'elle n'est pas un organisme d'exécution et que pour respecter les principes de l'aide humanitaire, elle fait transiter la plus grande partie de ses financements par des organisations multilatérales et par le Comité international de la Croix Rouge (CICR). Cependant, face à l'obligation faite aux organisations humanitaires de rester neutre dans les situations de conflit armé, l'Australie pourrait envisager de renforcer les mesures qu'elle prend à cet égard.

### *De la politique à la pratique – Les principes du financement de l'aide*

Les décisions de l'Australie en matière de financement se font en deux étapes. Premièrement, des crédits sont affectés à titre indicatif aux pays partenaires en fonction des besoins passés et prévus. Puis, les crédits sont alloués sur la base des évaluations des besoins effectuées par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Processus d'appel consolidé ainsi que des évaluations internes réalisées par AusAID et à la demande d'ONG. Une enveloppe de crédits non alloués reste disponible pour faire face à d'éventuelles situations d'urgence ou appels du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. D'autres fonds peuvent aussi être dégagés par réaffectation au cours du cycle budgétaire.

Des mécanismes de financement permettant une prévisibilité accrue et une amélioration du dialogue ont été mis en place à travers l'instauration de partenariats stratégiques avec certaines agences des Nations Unies comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Programme alimentaire mondial (PAM) et le CICR. Des dispositifs analogues ont été mis en place avec un petit groupe d'ONG australiennes dans le cadre du processus d'homologation ouvert à toutes les ONG australiennes accréditées. En 2003, AusAID a conclu des accords de coopération avec cinq

ONG australiennes afin de pouvoir s'engager rapidement dans des opérations humanitaires. L'approche axée sur les partenariats a permis de rationaliser la mise en œuvre des activités, de définir les priorités et de préparer la voie à des mécanismes de financement plus souples en expérimentant par exemple des mécanismes de financement pluriannuels. L'Australie appuie aussi l'harmonisation des procédures et l'uniformisation des rapports des organismes d'exécution. Compte tenu de l'importante augmentation des fonds disponibles, les niveaux de financement paraissent prévisibles. Cependant, les engagements à long terme sont soumis à approbation parlementaire en liaison avec l'adoption du budget annuel.

Pour l'Australie, prévenir les catastrophes et s'y préparer sont des missions essentielles de son action humanitaire. Dans la région Pacifique, elle est un important acteur dans le domaine du renforcement des capacités en vue d'atténuer la vulnérabilité, en particulier face aux cyclones et aux inondations annuels. La part la plus importante de cette aide va à des programmes mis en œuvre par des ONG australiennes ou des organisations régionales. Les fonds affectés aux programmes peuvent être utilisés pour renforcer la capacité d'atténuation des pays partenaires grâce à un appui aux bureaux nationaux de gestion des catastrophes, à des ONG locales ou à des groupes locaux.

AusAID estime que la participation des populations affectées est essentielle pour une action humanitaire efficace. L'aide extérieure doit compléter les dispositifs locaux de gestion des crises. AusAID soutient les mécanismes de planification des mesures d'urgence par les organisations humanitaires afin de renforcer les capacités de réaction aux niveaux local, national et régional et mondial. Dans ce contexte, l'Australie participe aussi aux travaux d'élaboration de lignes directrices sur la consultation et la participation des communautés touchées par les crises dans le cadre du Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et l'efficacité de l'action humanitaire (ALNAP). Cependant, on ne sait toujours pas très bien comment l'Australie entend appliquer sa propre politique visant à favoriser la participation adéquate des bénéficiaires à la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions humanitaires entreprises en réponse à des situations d'urgence complexes.

Pour établir un lien entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement, l'Australie intègre les problèmes d'action humanitaire et de transition dans ses stratégies de coopération pour le développement au niveau des pays et des régions. L'Australie ne s'est pas dotée de systèmes ou de lignes budgétaires particuliers pour financer l'aide à la transition mais elle prend à un stade précoce des engagements à long terme dans le cadre de sa participation à des processus de paix, comme au Cambodge et au Timor-Leste. En outre, l'Australie finance le *Pacific Trust Fund* qui apporte une aide à la transition dans la région. Dans le cadre de la promotion d'une aide humanitaire de qualité, l'Australie identifie des enjeux particuliers en matière de prévention et de réduction des risques, et en ce qui concerne les frontières entre l'action humanitaire et l'aide au développement dans ce domaine particulier.

### ***Promotion de la coordination, des normes et de la transparence***

L'Australie reconnaît et soutient le rôle des Nations Unies en matière de conduite et de coordination de l'action humanitaire internationale, et elle contribue aux activités de coordination de l'ONU dans le cadre du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, du Processus d'appel consolidé et des Plans d'action humanitaires communs. Le rôle et le mandat du CICR/FICR sont aussi approuvés et respectés par l'Australie. Pour obtenir des avancées sur les questions de coordination internationale, l'Australie participe à des initiatives de coordination des donateurs telles que le processus de Montreux et les groupes de soutien des donateurs au Bureau de la coordination des affaires humanitaires et au CICR. Comme le Processus d'appel consolidé ne s'applique guère dans la région Pacifique, d'autres mesures ont été prises pour gérer les actions coordonnées. L'Australie a

joué un rôle majeur dans la mise en place, en collaboration avec les principaux donateurs intervenant dans la région, de mécanismes régionaux de déclenchement en temps réel des secours d'urgence.

L'Australie participe à l'élaboration d'outils pratiques pour promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficace de la mise en œuvre de l'action humanitaire à la fois en apportant des financements et en appuyant la diffusion de normes et de principes. L'Australie a mis au point des notes de suivi et des cadres d'évaluation des performances multilatérales et régionales, et est train de développer un nouveau type de cadre d'évaluation des performances des programmes d'aide humanitaire et d'aide d'urgence, visant à s'assurer que les indicateurs reflètent les critères, normes et bonnes pratiques acceptés à l'échelon international.

Pour mieux faire connaître les procédures et processus à mettre en œuvre en cas de catastrophes naturelles, AusAID a élaboré un guide pratique intitulé *Field Guide to Emergency Response Procedures*. Ce guide est mis à jour tous les ans avant la saison des cyclones dans la région Pacifique et comprend une version condensée du document *Emergency Response Standard Operating Procedures* ; on y trouve des arbres de décision, les procédures à suivre pour les évaluations sur le terrain et la notification, les tâches à accomplir, les points de contact et les mécanismes en place.

L'Australie reconnaît les limites des systèmes actuels de collecte de données sur les dépenses au titre de l'action humanitaire et la nécessité d'élaborer des définitions statistiques cohérentes et de meilleure qualité. A cet égard, le système de notification de l'Australie dans le domaine de l'action humanitaire vise un haut degré de précision, de ponctualité et de transparence. Compte tenu de son expérience, c'est dans ces domaines que l'Australie pourrait renforcer sa contribution au plan international.

### ***Problèmes émergents***

Le document d'orientation sur l'action humanitaire stipule que l'Australie va améliorer l'efficacité, l'efficace et la coordination des efforts déployés par les acteurs militaires et humanitaires. Cette prise de position met en lumière un problème clé de l'action humanitaire, à savoir la nécessité de créer et conserver un « espace humanitaire sûr » dans lequel les organismes humanitaires peuvent œuvrer. Dans les situations d'urgence liées à des conflits, le risque de confusion entre les objectifs humanitaires, militaires et politiques est constant, ce qui nuit aux objectifs et principes humanitaires et entrave l'acheminement d'une aide humanitaire efficace. On peut dire aussi que ces problèmes doivent être traités au cas par cas compte tenu du contexte spécifique de la situation d'urgence considérée. Il est fondamental que l'Australie continue à établir clairement la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les situations de conflits armés et au cours de missions de maintien de la paix ou d'interventions militaires. Les lignes directrices de 1994 intitulées *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* et celles de 2003 intitulées *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies* constituent la référence dans ce domaine. AusAID admet l'existence de ces problèmes et tente d'en venir à bout en affirmant le rôle de premier plan des organisations civiles dans le cadre d'opérations de sensibilisation menées dans l'ensemble de l'administration et de leur participation au dialogue sur les mesures à prendre, et des formations organisées par l'armée australienne au titre des obligations découlant des Conventions de Genève (par exemple, Opérations de maintien de la paix et de défense, coopération CivMil).

Pour réaliser les objectifs énoncés par la nouvelle stratégie, AusAID va devoir développer ses propres systèmes afin de tirer les enseignements de l'expérience et accroître l'efficacité et l'efficace de la mise en œuvre de l'action humanitaire. Des travaux doivent être lancés en vue de mettre au point

un cadre de suivi et d'évaluation spécifique destiné à évaluer les conséquences politiques et sociales ainsi que les performances de l'administration et les résultats quantitatifs.

### **Prévention des conflits et consolidation de la paix – Nouvelles approches et réorientation des politiques**

Les récents conflits à Bougainville, à Fidji et dans les Iles Salomon ont nécessité l'adoption de nouvelles approches de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Renforcer la sécurité à l'échelle régionale en améliorant la capacité des gouvernements partenaires de prévenir les conflits, d'asseoir la stabilité et de gérer les problèmes transfrontaliers est aussi devenu un aspect majeur du programme australien de coopération pour le développement. Pour l'Australie, la sécurité est une condition indispensable au développement économique et la pauvreté est de nature à créer et exacerber les conflits.

En 2002, l'Australie a présenté sa nouvelle politique dans un document intitulé *Peace, Conflict and Development Policy* (AusAID, 2003d) où se trouve exposée une approche à trois volets de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Le premier volet porte sur les questions liées à la « prévention des conflits » et à la « consolidation de la paix », c'est à dire les opérations destinées à faciliter le dialogue et à renforcer la gouvernance et les mesures visant à prévenir le trafic et l'utilisation des armes légères. Un accent particulier est également mis sur les tensions rurales et urbaines et sur les inégalités dans l'accès aux ressources.

Le deuxième volet est consacré à la « gestion des conflits » et à la « réduction des conflits » ainsi qu'à « l'aide humanitaire ». Parmi les activités présentées figurent les dividendes de la paix, l'aide aux réfugiés et aux populations déplacées à l'intérieur du pays, l'aide aux femmes et aux enfants et l'aide aux média. Enfin, le troisième volet est centré sur les questions de « reconstruction après conflit ». Ses priorités sont le soutien direct aux processus de paix et de réconciliation, à la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants, au déminage et à la reconstruction, et enfin le redressement de l'économie. Le renforcement de la collaboration avec les pays voisins sur les questions de paix et de sécurité est un aspect important de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, qui complète le programme de coopération pour le développement de l'Australie. Selon le document d'orientation, les interventions d'aide sont l'un des principaux instruments dont dispose l'Australie pour prévenir et gérer les conflits. Jusqu'à présent, des analyses de conflit ont été intégrées dans certaines stratégies de programme de pays, comme à Myanmar, en PNG, aux Philippines, aux Iles Salomon et Sri Lanka.

La mission RAMSI serait un sujet d'étude de cas fort intéressant pour comprendre la façon dont l'approche associant l'ensemble de l'administration permet à l'Australie d'adopter une nouvelle stratégie pour faire face à des situations d'urgence complexes dans la région du Pacifique (voir l'encadré 6).

### **Prise en compte systématique des questions transversales**

Ces dernières années, AusAID a mis au point tout un éventail d'orientations sur des questions transversales (pauvreté, gouvernance, problématique homme-femme et environnement), les politiques thématiques et sectorielles et les modalités de mise en œuvre. L'application des politiques transversales repose essentiellement sur la prise en compte systématique notamment des problèmes d'environnement, de la problématique homme-femme et du VIH/sida ; cependant, la mise en pratique intégrale sur le terrain des politiques transversales et thématiques n'en reste pas moins un défi pour de nombreux organismes bilatéraux, y compris AusAID.

#### **Encadré 6. Le nouvel interventionnisme de l'Australie – La mission d'assistance régionale dans les Iles Salomon (RAMSI)**

**Rappel des faits.** Le conflit dans les Iles Salomon est dû à des tensions ethniques essentiellement entre les Malaitais installés dans la province de Guadalcanal et la population de cette province. Les tensions sociales se sont aggravées car le gouvernement n'arrivait pas à assurer les services de base en raison de la faillite des finances publiques et d'une corruption généralisée. Un accord de paix a été conclu en 2000 en vue de mettre fin au conflit mais les faiblesses inhérentes à cet accord n'ont fait qu'exacerber les difficultés. La défiance à l'égard des pouvoirs publics s'est encore aggravée lorsque ceux-ci se sont montrés incapables de faire face à une nouvelle vague de violence généralisée. La sécurité s'est dégradée rapidement car les opérations armées menées par d'anciens militants, parmi lesquels des officiers de police de haut rang, ont paralysé l'État, qui a cessé de fonctionner. La situation est devenue ingérable et le gouvernement a été contraint de demander une aide régionale.

**L'intervention régionale.** En 2003, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont répondu à l'appel des autorités et mobilisé les pays de la région pour qu'ils acceptent de participer à la mise sur pied de la mission RAMSI. Un traité signé entre les Iles Salomon et 16 pays membres du Forum des Iles du Pacifique constitue le cadre juridique de l'opération et énonce les objectifs poursuivis. La mission RAMSI est un exemple intéressant d'approche régionale de la gestion des conflits, avec la participation de 10 pays membres du Forum des Iles du Pacifique sous la forme d'envoi de personnels militaires ou de forces de police. Dans un premier temps, une force d'intervention composée de 330 policiers et de 1 800 soldats, pour l'essentiel australiens, a été chargée de restaurer la loi et l'ordre et de jeter les bases d'un programme de réforme global dans les domaines de l'économie, de la sécurité et de la politique. L'objectif assigné à la mission RAMSI est de restaurer la stabilité économique et politique du pays et de rétablir le fonctionnement des services de base de l'administration dans les Iles Salomon. Un ensemble de mesures économiques pour rétablir la stabilité de l'économie est une composante essentielle de l'appui de RAMSI aux Iles Salomon, qui comprend un soutien budgétaire pour assurer la continuité des services fondamentaux de l'État ainsi qu'un important programme d'appui au bon fonctionnement des systèmes judiciaire et pénitentiaire. En plus des personnels militaires et de la police, 80 fonctionnaires de RAMSI environ ont été affectés dans divers ministères, notamment à la Justice et aux Finances. La mission RAMSI a été en mesure de s'appuyer sur les activités déjà entreprises dans le cadre du programme d'aide de l'Australie, notamment concernant le secteur de la justice et dans les domaines de la réforme économique, de la consolidation de la paix, du développement local et des services de santé.

**Les résultats.** Un an après son lancement, la mission RAMSI est dans une grande mesure un succès. La sécurité a été restaurée et la présence militaire a été peu à peu réduite. Les principaux rebelles ont été arrêtés et près de 4 000 armes légères ont été saisies et détruites. Le travail de reconstruction de la police nationale est en cours. L'infrastructure judiciaire et pénitentiaire a été considérablement améliorée afin de consolider la restauration de l'État de droit. De plus, des gains importants ont été réalisés grâce à la stabilisation des finances publiques obtenue par la discipline budgétaire, la maîtrise des dépenses, l'amélioration de la collecte des recettes et le respect des obligations financières.

**Le rôle futur de la mission RAMSI.** L'opération est entrée dans sa deuxième phase et devra s'attacher à trouver des solutions à plus long terme pour le renforcement de l'État. En particulier, un important programme de reconstruction et de réforme de l'appareil administratif a été lancé. A cet égard, il sera essentiel de trouver les moyens de permettre aux habitants des Iles Salomon de s'appuyer sur les premiers succès et de mettre en œuvre un programme de réforme global de consolidation de l'État. L'Australie devrait continuer de jouer un rôle essentiel dans cette opération, car elle reconnaît la nécessité de s'engager à long terme.

A l'avenir, il sera essentiel pour garantir le succès de l'opération de veiller à ce que les habitants des Iles Salomon aient davantage la possibilité de participer aux activités de la mission RAMSI et de peser sur celle-ci, avec une attention particulière à la gouvernance et à l'État de droit afin que la population locale puisse accéder aux services de base. Cependant, un chercheur (Dinnen, 2004) estime que les notions d'État « en faillite » ou « menacé d'effondrement » généralement utilisées pour décrire des situations comme celles rencontrées dans les Iles Salomon sont trompeuses et conduisent à simplifier les problèmes de la construction de l'État. Beaucoup d'« États en faillite » fonctionnaient mal avant que la crise n'éclate. Dans des environnements aussi fragmentés et diversifiés, il faut adopter une approche différente de la construction de l'État et s'attaquer directement aux difficultés de la mise en place d'un État unitaire et de l'émergence du sentiment de « nation ». Cela ne peut se faire rapidement ou simplement par injection massive de ressources et d'expertises extérieures. Cela ne peut pas non plus se faire en centrant uniquement les efforts sur les structures de l'État. Pour obtenir une amélioration durable il faut s'occuper des dysfonctionnements des relations entre l'État et la société.

*Source : Briefings AusAID et Dinnen, 2004.*

## ***La problématique homme-femme***

### *Un engagement fort*

AusAID a officiellement fait de l'égalité entre les hommes et les femmes une des ses priorités. En 1997, une ambitieuse déclaration intitulée *Gender and Development* (AusAID, 1997b) a présenté la démarche et les raisons de l'action d'AusAID dans ce domaine. Selon l'examen de l'aide réalisé en 1999, l'Australie se plaçait dans le peloton de tête des pays du CAD pour ce qui est du temps et des ressources consacrés à l'élaboration de stratégies en faveur de l'égalité homme-femme et d'outils opérationnels nécessaires pour les mettre en œuvre. S'appuyant sur les analyses qui mettent en lumière le rôle essentiel des femmes en faveur de la paix et du développement, la déclaration stipule qu'AusAID doit veiller à ce que la problématique homme-femme soit prise en compte dans l'ensemble du programme d'aide, les besoins, priorités et centres d'intérêt des femmes comme des hommes devant être pris en considération à tous les niveaux et toutes les étapes des activités de développement. Les efforts d'AusAID pour promouvoir la problématique homme-femme dans l'ensemble de son programme d'aide sont particulièrement bienvenus et importants étant donné que ces activités ont majoritairement lieu dans des pays où la situation des femmes est spécialement difficile et délicate.

Conformément aux recommandations du CAD, la part des activités d'aide pour lesquelles l'égalité homme-femme est un objectif prioritaire ou qui prennent en compte systématiquement la problématique homme-femme, a augmenté au cours des cinq dernières années et représente 34 % de l'ensemble de l'APD en 2003-04 selon le mémorandum de l'Australie. En 2003-04, les dépenses au titre des activités tenant compte de la problématique homme-femme représentaient 31 % du total des dépenses d'APD (contre 19 % en 1998-99) et les dépenses au titre des activités dont l'objectif principal est la problématique homme-femme représentaient 3 % des dépenses d'APD totale. Les questions d'égalité homme-femme sont à présent mieux intégrées dans les stratégies-pays, comme en témoigne la stratégie concernant le Vietnam, et elles sont plus souvent prises en considération dans l'analyse de la pauvreté dans les pays partenaires. Il existe plusieurs exemples de bonnes pratiques appliquées par AusAID dans le domaine de la prise en compte systématique de la problématique homme-femme dans divers secteurs et différentes régions, par exemple en ce qui concerne la prévention du trafic des êtres humains (région Asie), les enfants (programme consacré aux enfants de la région Pacifique) ou bien encore la santé en milieu rural (Xianyang, Chine). L'équipe chargée de l'examen a noté qu'au Cambodge, la plupart des projets avaient une composante relative à la problématique homme-femmes, même si cette question n'était pas prise en considération d'une façon systématique dans le programme pays.

### *Prise en compte systématique de la problématique homme-femme*

L'égalité entre les hommes et les femmes est un élément essentiel des actions de développement et de lutte contre la pauvreté. La prise en compte systématique de cette question permet aux donateurs d'adapter de façon novatrice et dynamique leurs modalités de travail afin que la problématique homme-femme soit intégrée à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des politiques et programmes et influe sur ces différentes étapes. AusAID bénéficie du concours d'un expert des questions d'égalité homme-femme travaillant à plein temps, qui est lui-même aidé par d'autres spécialistes recrutés sur des contrats de courte durée en fonction des besoins. Dans un certain nombre de domaines, la stratégie en matière de problématique homme-femme a été confiée aux services compétents ou au Réseau sur la problématique homme-femme.

Entre 1997 et 2000, AusAID a investi un volume considérable de temps et de ressources dans l'élaboration d'outils et d'orientations pour la prise en compte systématique de la problématique

homme-femme, et entre 2001 et 2003 l'agence a centré ses efforts sur l'analyse et l'évaluation des modalités de mise en œuvre en vue d'en dégager des enseignements et des exemples de bonne pratique. L'approche actuelle consiste à centrer les efforts sur les bonnes pratiques et à améliorer progressivement l'efficacité de la prise en compte systématique de la problématique homme-femme sur le terrain en coopération avec les pays partenaires. L'ouvrage intitulé *Gender and Development: GAD lessons and challenges for the Australian aid program* est consacré aux bonnes pratiques et a été intégré dans la mise en œuvre du Plan Stratégique d'AusAID (AusAID, 2002c) (voir l'Encadré 7).

### *Perspectives pour l'avenir*

Selon l'équipe chargée de l'examen, la visibilité de la problématique homme-femme dans l'ensemble du programme d'AusAID n'est pas aussi élevée que l'on pourrait s'y attendre compte tenu du fort engagement de l'agence et de l'investissement considérable en ressources dans ce domaine. Cette situation s'explique peut-être par le fort mouvement de rotation du personnel (voir le chapitre 5). Les recommandations de l'examen consacré en 2002 à l'égalité entre les sexes et au développement (voir l'encadré 7) sont centrées sur les programmes, la conception des activités, le renforcement des capacités, le suivi et la notification, et AusAID est encouragée à continuer d'appliquer ces recommandations et à partager son expérience avec le Réseau du CAD sur l'égalité hommes femmes.

Il convient de féliciter l'Australie pour les efforts qu'elle entreprend dans le domaine de l'égalité entre les sexes et du développement. De même que pour d'autres organismes donateurs bilatéraux, la mise en œuvre s'avère plus difficile que l'élaboration des politiques; cependant, dans le cadre des efforts en cours pour améliorer les résultats, AusAID pourrait centrer son attention sur les domaines suivants :

- Amélioration de la visibilité de la problématique homme-femme dans les débats et documents relatifs aux programmes.
- Adoption d'une approche institutionnelle de la problématique homme-femme davantage axée sur les programmes (et non sur les activités).
- Meilleure connaissance par l'ensemble du personnel des possibilités d'obtenir de bons résultats dans le domaine de l'égalité homme-femme en s'appuyant sur des approches fondées sur les programmes (audits de la problématique homme-femme, analyses, compétences, budget – pour les CLSP, les approches sectorielles etc.).
- Mise à jour des manuels existants.
- Mise en place d'un mécanisme de suivi et d'évaluation pour la problématique homme-femme.
- Examen des moyens permettant d'évaluer dans quelle mesure les sous-traitants mettent en œuvre les priorités d'AusAID.

### *Le VIH/sida*

L'importance désormais accordée au VIH/sida est l'un des changements notables observé depuis le dernier examen de l'aide. La menace que représente le VIH/sida pour le développement politique, économique et social de la région Asie Pacifique a provoqué une vive réaction politique en Australie. Celle-ci a conduit à l'affectation de ressources financières spéciales ainsi qu'à l'élaboration de programmes complets de lutte contre le SIDA dans les différents secteurs couverts par le programme d'aide d'AusAID. Les mesures de lutte contre le VIH/sida spécifiques aux pays sont complétées par une aide aux initiatives régionales telles que le *Asia Pacific Leadership Forum on HIV/AIDS* et le *Asia Pacific Regional Networks on HIV/AIDS*.

### Encadré 7. “Gender and Development : GAD lessons and challenges for the Australian aid programme”

Résumé des principales conclusions et des enseignements tirés

Les **programmes** doivent faire une plus large place à l'analyse de la problématique homme-femme. Par ailleurs, dans le cadre d'une analyse globale de la pauvreté, des stratégies relatives à la problématique homme-femme adaptées aux secteurs, régions géographiques et groupes sociaux visés sont aussi nécessaires.

Il est essentiel de tenir compte de la problématique homme-femme dès la **conception** d'un programme. Dans tous les cas où les activités ont été jugées satisfaisantes du point de vue de la prise en compte de l'égalité homme-femme, les questions d'égalité entre les sexes avaient été prises en considérations dès ce stade.

L'inclusion de tâches précises en termes d'égalité homme-femme dans le mandat des équipes d'**exécution** influe directement sur le degré de connaissance des questions de développement et d'égalité entre les sexes que possède l'équipe du sous-traitant sur le terrain. Lorsque les membres de l'équipe comprennent ces questions ou peuvent se faire conseiller, la problématique homme-femme est bien intégrée dans les activités. Lorsque ce n'est pas le cas, celle-ci reçoit une attention moindre.

La prise en compte systématique des questions relatives à l'égalité entre les sexes et au développement dans la conception et la mise en œuvre des activités dépend davantage de la **capacité** des agents d'AusAID, de l'équipe sur le terrain et de l'institution partenaire que des caractéristiques régionales. Même lorsque l'accent est mis sur l'égalité entre les sexes, les approches utilisées tendent à refléter davantage l'ancienne politique relative à la participation des femmes au développement qu'une stratégie de développement soucieuse des sexospécificités.

L'introduction d'activités destinées à renforcer les capacités des institutions partenaires dans le domaine de l'analyse, de la planification et de la mise en œuvre des activités tenant compte de la problématique homme-femme est un point fort important des activités jugées satisfaisantes sur un plan global.

Pour améliorer la **qualité du suivi et de la notification** des résultats du point de vue de l'égalité homme-femme, les documents relatifs aux activités doivent inclure des indicateurs de performance sur l'égalité entre les sexes ainsi que des mécanismes de notification afin de veiller à ce que les informations liées à la problématique homme-femme soient collectées, analysées et présentées.

Les conclusions de cette étude sont conformes aux enseignements qui se dégagent de l'expérience des autres donateurs dans le domaine de la problématique homme-femme. AusAID présente des exemples de bonne pratique où la prise en compte systématique des questions d'égalité homme-femme est un succès et d'autres cas où davantage d'efforts doivent encore être faits.

Source : *Gender and development: GAD lessons and challenges for the Australian aid program* (AusAID, 2002c).

Une stratégie révisée sur le VIH/sida *Meeting the challenge : Australia's international HIV/AIDS strategy* (AusAID, 2004k), prenant en compte l'expérience acquise par l'Australie dans le cadre de son action visant à lutter contre la pandémie et les enseignements tirés des bonnes pratiques à l'échelon international, a été lancée en juillet 2004. Cette nouvelle stratégie est étroitement liée aux engagements inscrits dans la Déclaration des Nations Unies sur le VIH/sida. Outre la nécessité d'une ferme volonté politique, elle met l'accent sur l'importance d'œuvrer dans le cadre de partenariats régionaux pilotés par les pays, de renforcer les capacités locales de lutte contre la maladie, de faire porter les efforts tout à la fois sur la prévention, le traitement et les soins, et d'investir dans la recherche d'armes plus efficaces contre la pandémie.

La nouvelle stratégie a été élaborée à la suite d'un processus consultatif très poussé tant en Australie que dans ses missions sur le terrain. Elle prévoit la nomination d'un représentant spécial chargé de coordonner les mesures prises par l'Australie pour lutter contre la pandémie dans la région.

Lors de son lancement, les autorités ont annoncé qu'une enveloppe supplémentaire de 280 millions USD serait allouée aux programmes de lutte contre le VIH/sida au cours des six prochaines années.

La nouvelle stratégie fournit l'occasion de consolider la place accordée à la lutte contre le sida dans le programme et d'en faire un élément plus systématique en intégrant cette question dans les stratégies-pays en tant que domaine d'action transversal au lieu de recourir à des projets spécifiquement axés sur le VIH/sida. Préserver la détermination actuelle de l'Australie à agir dans ce domaine et faire en sorte que tous les éléments de la stratégie trouvent un écho dans les programmes nécessitera des outils pertinents tels que des instruments de programmation appropriés et des ressources humaines adéquates. AusAID œuvre activement dans ce sens, puisque des instruments de programmation sont en cours d'élaboration, un Groupe de travail spécial a été créé, un représentant spécial nommé et un poste de conseiller pour le VIH/sida est ouvert à candidature. AusAID doit continuer de coopérer avec des experts techniques de haut niveau mais aussi améliorer ses propres capacités internes. En particulier, les problèmes techniques que présente la complexité du VIH/sida rendent nécessaire l'accès à des connaissances spécialisées de nature à garantir que l'attachement de l'Australie à la qualité de son programme ne faiblisse pas.

Cela est d'autant plus important qu'AusAID reconnaît les difficultés que présente la prise en compte systématique du VIH/sida dans l'ensemble des secteurs du programme d'aide et tient à adopter les meilleures pratiques internationales dans ce domaine. L'Australie devra à l'avenir montrer que les importantes ressources financières investies dans ce programme donnent de bons résultats. C'est une question d'importance dans la mesure où beaucoup de programmes ne prennent pas en compte systématiquement la question du VIH/sida, même dans des pays gravement touchés, ou ne le font pas comme le voudrait la nouvelle stratégie. Il conviendrait de veiller à ce que les programmes financés au niveau international et au niveau des pays reflètent l'orientation stratégique énoncée dans la nouvelle politique à l'égard du VIH/sida. Pour ce faire, il faudra ne relâcher ni la surveillance ni le soutien – tâche importante qui reviendra au conseiller pour le VIH/sida récemment recruté, ainsi qu'aux hauts responsables d'AusAID.

### **Considérations pour l'avenir**

- Le programme d'AusAID met de plus en plus l'accent sur la gouvernance politique et économique. AusAID est encouragé à entreprendre une analyse approfondie des liens entre gouvernance et lutte contre la pauvreté et à évaluer l'impact de ses activités d'appui du secteur de la gouvernance en termes de réduction de la pauvreté, de renforcement des capacités et d'appropriation.
- Les résultats obtenus par l'Australie dans l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'action humanitaire sont pleinement reconnus. L'expérience qu'elle a acquise grâce à son engagement régional pourrait servir à la communauté internationale et conduire à définir des pratiques optimales dans ces domaines complexes.
- Il conviendrait que l'Australie veille à ce que les principes humanitaires de neutralité et d'impartialité contenus dans sa politique de l'action humanitaire soient respectés lors de la mise en œuvre des activités. Dans le cadre de l'aide humanitaire, l'Australie devrait renforcer ses propres dispositifs afin que les lignes directrices internationales sur le recours à l'armée et à la défense civile soient respectées.
- L'Australie a élaboré un cadre stratégique solide. Il conviendrait d'établir un lien plus solide entre la théorie et la pratique en veillant à ce que les politiques soient reflétées dans les programmes. Faire des stratégies relatives aux questions transversales comme la problématique homme-femme et le VIH/sida une réalité sur le terrain nécessite une nouvelle

réflexion appuyée par des directives adéquates, des capacités techniques appropriées, des mécanismes de mise en œuvre cohérents et des outils de suivi pertinents.

- Reconnaisant les difficultés de la prise en compte systématique des priorités transversales dans l'ensemble des activités du programme, l'Australie devrait activement chercher à partager ses données d'expérience avec les autres donateurs membres de l'OCDE, afin que chacun puisse tirer parti des leçons tirées des succès et des échecs.

## Chapitre 4

### La cohérence des politiques au service du développement

#### Améliorer la cohérence des politiques au sein du système d'aide australien

La cohérence des politiques au service du développement occupe une place de choix dans les priorités de l'Australie et participe du souci plus large de veiller à ce que les investissements dans le développement soient étayés par des politiques cohérentes propres à maximiser l'impact de l'aide australienne<sup>11</sup>. Elle est facilitée par l'adhésion qu'elle suscite dans les plus hautes sphères du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, et dont fait notamment l'objet la cohérence entre les politiques menées respectivement dans les domaines de l'aide, des relations extérieures, des échanges et de l'agriculture (DFTA, 2003a). Pour l'Australie, la cohérence des politiques au service du développement exige la prise en compte des besoins et des intérêts des pays en développement dans le façonnage de l'économie mondiale. Elle passe par une coordination systématique des politiques et actions de tous les segments de l'administration (tant du côté du pays donneur que du côté du pays partenaire) en vue de favoriser la croissance économique et le recul de la pauvreté dans les pays en développement. L'Australie a conscience du fait que la réduction de la pauvreté et l'instauration d'un développement durable demandent bien davantage qu'une aide extérieure. L'application de politiques cohérentes démultiplie l'efficacité des efforts visant à faire reculer la pauvreté et ouvre la voie à un partage équitable des bénéfices de la mondialisation. La cohérence est une parade face au risque de voir l'effort engagé dans le domaine de l'aide compromis par d'autres politiques et actions gouvernementales.

#### *Une forte détermination politique à adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration*

Les pouvoirs publics australiens se sont efforcés d'envisager dans une optique plus volontariste l'action menée pour stimuler le développement économique et résoudre les problèmes de développement dans la région en s'appuyant sur une stratégie cohérente associant tous les segments de l'administration. Cette approche, exposée dans le Livre blanc sur la politique étrangère et commerciale publié en 1997 sous le titre *In the national interest*, apparaît comme un instrument essentiel pour permettre au gouvernement d'atteindre son objectif, et un nouvel élan lui a été donné depuis 2002. Elle a pour but d'améliorer la coordination entre les différentes instances gouvernementales grâce à un traitement plus intégré des questions qui débordent le champ de compétences d'une seule instance.

La volonté d'appréhender l'aide dans une optique englobant l'ensemble de l'administration répond à une prise de conscience, de la part des pouvoirs publics australiens, du fait que la coordination entre les différentes instances gouvernementales conditionne leur capacité de relever les défis lancés au pays dans les domaines économique et social comme dans celui de la sécurité. Une telle approche donne accès à une palette plus étendue de ressources et de compétences face à des problèmes complexes et ouvre la voie vers des solutions plus efficaces, plus efficaces, et aussi plus

---

11. Cette orientation est clairement énoncée dans la douzième Déclaration annuelle au Parlement, (AusAID, 2003i).

novatrices à l'intérieur de chaque pays et dans les relations entre pays. Elle est pour l'Australie le préambule à l'adoption d'une conception pragmatique et parfaitement coordonnée de la manière d'aborder les multiples facteurs ayant une influence sur les progrès du développement dans la région Asie-Pacifique.

L'Australie est parvenue à coordonner de façon systématique les politiques et actions intéressant ses relations avec les pays en développement. Ses priorités dans ce domaine s'articulent autour des axes suivants :

- Pousser plus avant la libéralisation des échanges et faciliter l'accès aux marchés pour les exportations des pays en développement (au titre de la cohérence des politiques de l'Australie dans les domaines de la coopération pour le développement et des échanges).
- Encourager des réformes de la gouvernance économique ainsi que du cadre juridique et du système judiciaire grâce à un resserrement des relations avec ses partenaires de la région du Pacifique (notamment au titre de la cohérence de la gouvernance au niveau régional).
- Nouer des accords formels de partenariat stratégique entre les principales instances de l'administration australienne.
- Promouvoir le programme de mise en cohérence des politiques à l'échelon international.

#### ***L'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration : défis à venir pour l'administration australienne et pour AusAID***

L'adoption d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration constitue une excellente occasion de s'attaquer aux problèmes de coopération pour le développement et peut se révéler être une étape décisive sur la voie de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement. C'est une évolution qui peut en outre concourir à l'efficacité de l'aide dans la mesure où elle se traduit par une volonté de mettre l'accent sur la cohérence des politiques dans tous les segments de l'administration et où elle incarne une reconnaissance de l'importance qu'il y a à nouer des liens institutionnels avec les pays bénéficiaires. Auparavant, les relations avec les pays partenaires relevaient avant tout de la politique d'aide et n'entraient pas dans le champ de compétences, ni ne faisaient intervenir d'autres ministères ou institutions publiques. Les efforts déployés pour « intégrer » les considérations de développement dans les décisions de tous les segments de l'administration méritent d'être loués et il est à noter que la nouvelle approche peut effectivement être bénéfique pour l'Agence australienne pour le développement international dans la mesure où elle favorise la prise en compte de la dimension développement dans les programmes de l'ensemble de l'administration, y compris dans ceux des services du Trésor, des Affaires étrangères et de la Police fédérale australienne.

Un partenariat aussi étroit et étendu ne va cependant pas sans risques et il convient d'apprécier ces dangers afin de les circonscrire correctement. Le principal risque encouru est celui de voir l'intérêt national l'emporter sur les priorités à l'ordre du jour sur le front du développement et d'aboutir ainsi à un plan d'action davantage axé sur la sécurité que sur la lutte contre la pauvreté. La qualité et la pérennité des résultats obtenus dans le domaine du développement risquent d'être compromises si des considérations privilégiant l'intérêt national à court terme viennent à être mises en avant au détriment de la nécessité impérieuse de financer par l'aide des actions visant à stimuler le développement et à faire reculer la pauvreté. Le centre du gouvernement – le Premier Ministre et le Conseil des ministres – joue un rôle de plus en plus actif dans la coordination des actions menées par les différentes instances gouvernementales et dans la mise en exergue, dans l'ordre des priorités gouvernementales, des aspects intéressant l'ensemble de l'administration, au nombre desquels la politique étrangère de l'Australie. En PNG et dans les Iles Salomon, où la détermination à adopter une approche à l'échelle de

l'ensemble de l'administration est particulièrement évidente, le programme d'action en faveur du développement coexiste avec celui du ministère des Affaires étrangères, tous deux ayant comme objectif commun d'améliorer la stabilité et la prospérité dans la région<sup>12</sup>. Les intérêts sécuritaires de l'Australie et les besoins de développement de ses partenaires, qui ont demandé un soutien de l'Australie tant sur le plan policier qu'administratif, sont étroitement liés. Si la sécurité et la stabilité sont des conditions préalables à la réduction de la pauvreté, le rôle d'AusAID dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration devrait consister à maintenir le cap sur la lutte contre la pauvreté, la croissance et l'instauration d'un développement durable, qui constituent les objectifs ultimes de la politique de coopération pour le développement de l'Australie et ce, en allant au-delà de la seule ambition d'instaurer un climat sûr et stable. C'est dans la même logique qu'il conviendrait d'éviter qu'une question aussi cruciale que la lutte contre le terrorisme qui, pour des raisons évidentes, se situe également au cœur des préoccupations du moment, ne vienne occulter les considérations de développement<sup>13</sup>.

Un autre facteur de risque demeure dans les nouvelles modalités d'acheminement du programme d'aide dans le contexte de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Une part croissante de l'APD australienne est en effet administrée par des ministères et des instances autres qu'AusAID. Les sommes correspondantes, soit 20 % de l'enveloppe annoncée pour 2004-05, représentent 74 % des crédits supplémentaires alloués au programme d'aide (Chapman R., 2004). S'il y a incontestablement place pour d'autres instances gouvernementales dans l'acheminement de l'aide, il importe que la durabilité, le renforcement des capacités et l'appropriation à l'échelon local occupent une place centrale dans leurs plans stratégiques et leurs systèmes de suivi et de notification des performances. De façon plus générale, l'une des inquiétudes soulevées par les observateurs se rapporte au fait que le cadre global qui sert d'armature à l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration ne repose ni sur une vision globale de la trajectoire à suivre pour atteindre les OMD, ni sur une quelconque référence à d'autres principes en matière de lutte contre la pauvreté. L'élaboration et l'exécution de programmes d'aide dans les pays en développement requièrent, compte tenu de la situation qui prévaut dans ces pays, une palette de compétences sensiblement différente de celle nécessaire aux instances exerçant des tâches similaires sur le plan intérieur. C'est pour cette raison qu'AusAID a commencé à dispenser une aide à l'élaboration des programmes, des conseils en matière de sous-traitance, ainsi que des formations axées sur les principaux enseignements tirés de la pratique de l'aide au développement, notamment en ce qui concerne le financement des coûts récurrents.

Le souci du développement oblige également à se pencher sur un certain nombre d'axes de l'action gouvernementale qui ont des répercussions sur le développement, à savoir notamment la politique commerciale, la gestion de la dette, la politique d'immigration et la politique environnementale, et à se demander si les responsables de l'action des pouvoirs publics doivent systématiquement rendre des comptes sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis dans le domaine du développement. L'Australie aurait peut-être avantage à élaborer une stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté qui servirait de socle à un cadre stratégique

---

12. Voir l'encadré 6 sur la RAMSI au chapitre 3 et l'encadré 13 sur l'ECP au chapitre 6.

13. La réaction de l'Australie s'est révélée rapide et efficace face à la menace terroriste. Selon le Parliamentary Secretary auprès du DFAT, les mesures prises par le gouvernement au lendemain des attentats de Bali témoignent de façon éloquente de l'efficacité d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration puisque, dans le cadre d'un effort qui a mobilisé pas moins d'une quinzaine d'organismes fédéraux, l'Australie a entrepris d'aider l'Indonésie à remettre l'économie balinaise sur les rails après les attentats en versant des contributions à des fonds spécialisés et en participant à des programmes en faveur du renforcement des capacités (Gallus, 2004).

et structurel destiné à guider les instances gouvernementales traitant dans et avec les pays en développement.

AusAID devrait être investie d'un rôle de premier plan dans la formulation, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de la politique concernant les relations avec les principaux partenaires en développement de l'Australie. Non seulement elle dispose d'une solide base de connaissances sur le renforcement des institutions/capacités dans des contextes difficiles, c'est-à-dire dans des pays pâtissant de la médiocrité de leurs capacités institutionnelles, voire totalement dépourvus de capacités institutionnelles, mais elle est en outre bien placée pour inciter à l'alignement sur les meilleures pratiques internationales. AusAID est en conséquence encouragée à intervenir plus activement, sur la base de solides travaux analytiques s'appuyant sur sa maîtrise des problèmes de développement, son savoir-faire technique et la connaissance approfondie des pays en développement que lui procure son expérience directe (Mélanésie). Ses atouts la rendent apte à assumer un rôle de premier plan dans les débats au sein du gouvernement et, lorsque ceux-ci portent sur des questions directement ou indirectement en rapport avec les pays en développement, le fait de lui confier le tout premier rôle contribuera à assurer que les décisions du gouvernement sont guidées avant tout par le souci du développement. Dans les grandes commissions interministérielles, ce positionnement est capital puisque le Conseil des ministres semble évoluer vers un nouveau mode de gestion de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Il sera de plus la garantie pour AusAID qu'elle n'est pas considérée uniquement comme un organisme de financement, mais qu'elle participe à l'élaboration des politiques, ce qui améliorera les chances de voir l'impact des activités de l'Australie s'inscrire dans la durée. C'est pour cette raison qu'il est fondamental qu'AusAID, en sa qualité d'organisme officiellement chargé d'administrer l'aide australienne, resserre les liens entre les différentes instances de l'administration australienne et entre l'administration australienne et ses interlocuteurs, et qu'elle jouisse d'une plus grande marge de manœuvre pour influencer sur les décisions en mettant à profit les connaissances et les compétences qu'elle possède.

### **Enjeux fondamentaux de la cohérence des politiques**

L'Australie s'oriente de plus en plus fermement vers l'adoption d'une approche cohérente de la dimension développement, surtout dans la région Pacifique, et AusAID élabore à cette fin des notes d'orientation ciblées. En PNG et dans la région du Pacifique, AusAID encourage par exemple : i) l'adoption d'une approche cohérente au niveau international, se traduisant notamment par des mesures destinées à offrir un véritable accès aux marchés pour les exportations en provenance de la région du Pacifique, par une réflexion sur les solutions envisageables pour multiplier les possibilités de rapatriement de capitaux et intensifier les transferts de technologie, d'idées et de capacités, par des dispositions visant à garantir la prévisibilité de l'aide et à étayer une approche coordonnée de l'aide dans la région, ou encore par des actions ayant pour objet d'encourager les transferts financiers et technologiques au moyen de dispositifs favorisant les investissements directs étrangers à destination de la région; ii) l'adoption de stratégies régionales à même d'apporter des réponses à des problèmes rencontrés par tous les pays de la région grâce à la mise en commun de ressources, à la définition d'approches régionales et au recensement des autres domaines se prêtant à l'instauration de relations de coopération, au nombre desquels la gestion économique et la mise en place de cadres réglementaires communs dans les secteurs des transports aériens, des douanes, de la réglementation en matière de quarantaine, des échanges et des migrations ; et iii) un engagement plus fort de la part de l'Australie appuyé par la mobilisation de ressources (AusAID, 2003h).

L'Australie a engagé un effort, notamment dans les secteurs des échanges et de l'investissement, et donné en outre une nouvelle impulsion à son action en faveur du déliement de l'aide. Un certain nombre de questions pourraient toutefois être traitées avec un souci accru de cohérence entre les politiques menées par les divers ministères.

### *Cohérence avec la politique commerciale*

L'Australie met l'accent sur la libéralisation des échanges multilatéraux et coopère avec ses voisins en développement afin de les aider à tirer le maximum d'avantages du commerce mondial aux fins de faire reculer la pauvreté. Le rôle de chef de file qu'occupe l'Australie au sein du Groupe de CAIRN, le soutien qu'elle apporte aux initiatives régionales en faveur de la libéralisation des échanges et du renforcement des capacités commerciales, de même que le faible niveau des droits de douane qu'elle applique en général sont autant de témoignages de sa solide détermination à œuvrer au respect des priorités à l'ordre du jour au niveau international dans le domaine des échanges et du développement. Depuis juillet 2003, l'Australie laisse entrer sur son territoire en franchise de droits et de contingents tous les produits en provenance des PMA. Elle donne également accès à son marché en franchise de droits et de contingents aux produits exportés des Îles du Pacifique et de PNG aux termes de l'Accord régional de coopération commerciale et économique du Pacifique-Sud.

Dans le prolongement de la Conférence de Doha, l'Australie a intensifié depuis 2001 ses activités dans le domaine de l'assistance technique liée au commerce et du renforcement des capacités commerciales, ce qui transparaît dans les chiffres exprimés tant en volume qu'en pourcentage de l'APD, et elle consacre une plus large part des sommes correspondantes au financement d'organisations multilatérales et de fonds mondiaux. Sur le plan bilatéral, l'assistance technique sur les questions en rapport avec les normes sanitaires et phytosanitaires est fournie par l'intermédiaire d'AusAID, ainsi que par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, le ministère de la Santé et des Personnes âgées et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. En ce qui concerne les obstacles techniques aux échanges, la fourniture de l'assistance technique s'inscrit dans le cadre du programme d'aide de l'Australie. Un Groupe consultatif sur les échanges a été mis en place pour assurer le suivi et l'évaluation de l'assistance technique et prodiguer des conseils d'ordre technique et stratégique sur les questions intéressant les échanges et le développement.

Parce que cette question se situe au cœur de la problématique de la croissance et du développement, le lien entre commerce et développement constitue un axe prioritaire des travaux d'analyse sur la cohérence menés par AusAID. Celle-ci a réalisé ou fait réaliser un certain nombre d'études mettant en lumière les grands enjeux qui se dessinent dans le domaine des échanges, notamment dans la région du Pacifique. Ces travaux ont permis de mettre au jour les synergies qu'il conviendra d'exploiter à l'avenir entre l'effort global de l'Australie en faveur du libre échange et les priorités qu'elle s'est fixées en matière de coopération pour le développement. AusAID apporte un éclairage utile sur les questions ayant trait aux échanges et au développement lors des grandes négociations internationales qui se déroulent au sein de diverses enceintes (OMC, APEC, ASEAN, OCDE, CNUCED, etc.).

Les réunions régulières entre des responsables de haut niveau d'AusAID et du Bureau chargé des négociations commerciales du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, la présence de responsables d'AusAID au sein des délégations qui ont représenté l'Australie lors des pourparlers importants ayant eu lieu dans le cadre du cycle de Doha et la participation d'AusAID à des réunions de groupes de travail traitant de questions de politique économique internationale sont autant de garanties que les considérations intéressant le développement sont prises en compte dans les positions prises par l'Australie sur le front de la politique commerciale. Ce dispositif est complété par la tenue de

consultations informelles au niveau opérationnel avec le DFAT, le ministère de l'Agriculture et de la Pêche et le Trésor, ainsi que par des réunions interministérielles consacrées à des thèmes spécifiques.

L'Australie s'efforce de promouvoir une intégration régionale plus poussée en s'attachant à conclure de nouveaux accords commerciaux, tels le *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER) et le *Pacific Islands Countries Trade Agreement* (PICTA). Veiller à ce qu'AusAID soit associée au suivi de la mise en oeuvre de ces accords et, singulièrement à l'évaluation de leur impact social, devrait permettre de renforcer la cohérence des politiques au service du développement dans la région.

### ***Déliement de l'aide : stratégie et résultats***

En 2002, 52 % des engagements souscrits par l'Australie vis-à-vis des PMA au titre de l'aide bilatérale (à l'exclusion de la coopération technique et des frais d'administration) relevaient encore de l'aide liée. Trois seulement des 19 membres du CAD pour lesquels on disposait de données affichaient un pourcentage plus élevé. L'Australie s'est engagée à délier l'aide consentie aux PMA dans tous les domaines énumérés au paragraphe 7 i) de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés. Néanmoins les effets de cette décision sur son programme d'aide ont été limités étant donné que la majeure partie de l'APD australienne allant aux PMA n'est pas couverte par les dispositions de la Recommandation relatives à son champ d'application.

L'Australie a décidé de poursuivre le déliement de son aide bilatérale aux PMA. Depuis janvier 2004, elle applique en principe une politique de déliement de l'assistance technique pure aux PMA. Les contrats de sous-traitance conclus par AusAID pour la mise en oeuvre de programmes dans les PMA ne sont donc pas soumis aux conditions relatives à l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale en Australie ou en Nouvelle-Zélande (AusAID, 2004i)<sup>14</sup>. Cependant, pour certaines activités sensibles risquant d'avoir un impact direct sur les intérêts de l'Australie, notamment dans les domaines relevant de la compétence des services de police et/ou de la lutte contre la criminalité transnationale, l'attribution des contrats de sous-traitance peut, dans certains cas, être réservée à des fournisseurs australiens ou néo-zélandais. Concrètement, cette politique aboutit à une situation où pratiquement la totalité de l'aide bilatérale de l'Australie aux PMA (à l'exception de l'aide alimentaire) est déliée. L'Australie a en outre introduit récemment un certain nombre de modifications dans ses critères de choix des pays pouvant participer à un appel d'offres. En octobre 2003, les critères imposant la citoyenneté australienne ou néo-zélandaise ont été levés, ce qui autorise AusAID et les sous-traitants chargés de la gestion des projets à recourir à des compétences techniques disponibles dans le pays bénéficiaire ou au niveau international pour la conduite des activités entreprises au titre de la coopération pour le développement.

Ces changements d'orientation sont encourageants. Ils servent l'amélioration de l'efficacité des programmes d'AusAID et favorisent un partage plus équilibré de l'effort d'aide entre les membres conformément à la Recommandation du CAD. Étant donné que la mise en application de sa nouvelle politique par AusAID est encore toute récente, les changements n'étaient pas encore perceptibles au moment où l'équipe chargée de réaliser l'Examen de l'aide s'est rendue à Canberra et au Cambodge. Dans les années à venir, l'Australie devrait exercer un suivi des répercussions de la nouvelle orientation qu'elle vient de prendre, et dont il y a lieu de se féliciter, afin de pouvoir appliquer des mesures correctrices destinées à en accentuer l'impact et visant par exemple à renforcer les capacités

---

14. Ces conditions, qui continuent de s'appliquer aux pays n'appartenant pas à la catégorie des PMA, ont également été assouplies puisque les critères relatifs à la nationalité des membres de l'équipe chargée de la mise en oeuvre applicables jusque là ont été supprimés en octobre 2003.

des pays partenaires dans le domaine de la passation de marchés ou à améliorer les compétences des services australiens en matière d'assistance technique. S'agissant de l'aide alimentaire, l'Australie a annoncé en 2003 qu'elle honorerait les engagements qu'elle avait pris en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire en limitant la fourniture de produits de base australiens aux cas où il apparaîtra rentable de procéder ainsi. Cette avancée sur la voie du déliement s'est traduite par une hausse immédiate de 29 % des transactions triangulaires et des achats locaux en 2003. Cette tendance à privilégier les transactions locales et triangulaires accroît sensiblement l'efficacité de l'aide alimentaire australienne tout en réduisant notablement le coût.

### ***Changement climatique : constat d'incohérence au sein de l'administration australienne***

L'Australie n'a pas ratifié le Protocole de Kyoto et se situe au troisième rang des pays de l'OCDE pour les rejets de CO<sub>2</sub> par habitant (OCDE, 2004). Elle n'est malgré tout à l'origine que de 1.6 % du total des rejets mondiaux. Selon l'édition 2002 du *National Greenhouse Gas Inventory*, les rejets nets de l'Australie étaient supérieurs de 1.3% en 2002 aux niveaux de 1990 bien que l'intensité des rejets ait faibli depuis cette date. Bien que n'ayant pas ratifié le traité, l'Australie est en voie d'atteindre les objectifs de Kyoto.

Parallèlement, AusAID a élaboré une stratégie volontariste d'intégration systématique de la dimension environnement dans son programme d'aide (AusAID, 2003e) et s'est résolument engagée à réduire la vulnérabilité au changement climatique de la région du Pacifique. AusAID aide les Iles du Pacifique à observer les effets du changement climatique dans le cadre d'un programme de surveillance du changement climatique et de la montée du niveau de la mer, en place depuis 1990. Si ce programme était au début uniquement axé sur la surveillance, il comporte, au stade de la troisième phase, des travaux sur les mesures d'adaptation/réponses envisageables. AusAID a en outre lancé une initiative sur la vulnérabilité et l'adaptation au changement climatique qui s'étalera sur sept ans et aura pour objet d'encourager la coopération régionale dans la région du Pacifique face aux effets du changement climatique, de la variabilité du climat et de la montée du niveau de la mer. L'Australie contribue depuis longtemps et d'une façon conséquente au Fonds pour l'environnement mondial auquel elle a apporté 184 millions AUD depuis sa création en 1991.

### ***Une stratégie d'intégration des actions destinées à combattre le terrorisme dans les activités de coopération pour le développement***

AusAID a élaboré une stratégie distincte concernant la lutte contre le terrorisme qui décrit dans les grandes lignes la place particulière revenant au programme d'aide australien ainsi que le potentiel que celui-ci recèle dans le cadre de l'effort global déployé par les pouvoirs publics pour combattre le terrorisme (AusAID, 2003a). En dehors de la mise en lumière des liens existant entre la pauvreté, la médiocrité des systèmes de gouvernance et l'expansion éventuelle des réseaux terroristes, cette stratégie vise à recenser les moyens dont disposent les pays partenaires pour gérer la menace terroriste en œuvrant à une meilleure application de la loi et à la lutte contre la pauvreté.

Dans le programme d'aide australien, les dépenses affectées aux actions de soutien et au renforcement des capacités dans le domaine de la lutte contre le terrorisme sont comptabilisées dans la rubrique « bonne gouvernance ». Les activités relevant de la lutte contre le terrorisme répertoriées en 2003-04 englobent notamment une initiative sur quatre ans en Indonésie, chiffrée à 10 millions AUD, principalement axée sur l'action policière et les enquêtes sur le financement du terrorisme et prévoyant un plan pour la sûreté des transports, ainsi qu'un programme d'assistance aux Philippines dans la lutte contre le terrorisme, chiffré à 5 millions AUD pour trois ans, et le versement d'une contribution d'1.5 million AUD à un fonds régional ayant vocation à financer des actions d'aide au renforcement des capacités des pays de l'APEC dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Des ONG australiennes ont exprimé leur inquiétude face à la tendance qui se dessine actuellement et qui veut que l'on consacre une part croissante de l'aide à des finalités tels que la sûreté de l'État et la lutte contre le terrorisme, qui ne concourent pas directement à la réduction de la pauvreté (ACFID, 2004b). Même si elles sont conscientes de l'importance que revêtent les activités en faveur de la sûreté pour la sécurité et la stabilité aux niveaux intérieur et régional, ces organisations estiment que les ressources limitées allouées à la coopération pour le développement devraient plutôt bénéficier à la lutte contre la pauvreté. Elles insistent en outre sur le fait que les résultats obtenus grâce aux activités menées par l'Australie en faveur de la bonne gouvernance doivent être appréciés à la lumière de leur contribution à l'éradication de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme si l'on veut être sûr que l'action conduite à l'échelon international n'est pas dominée par la sécurité et la lutte contre le terrorisme au détriment du développement et de la réduction de la pauvreté.

Le document d'AusAID *Counter-terrorism and Australian Aid* est une déclaration de principe plutôt qu'un guide pour la programmation. Il propose une vue d'ensemble des activités dans lesquelles pourraient être intégrées des actions relevant de la lutte contre le terrorisme, mais ne contient guère d'indications sur la manière de transposer cette stratégie dans les décisions en matière de programmation. Des travaux complémentaires ont été entrepris pour avancer sur ce terrain. La coordination et le travail en partenariat permettent également de dégager quelques orientations. Par ailleurs, des « Lignes directrices sur le renforcement des mesures anti-terroristes dans le programme d'aide australien » ont été adoptées par AusAID en juillet 2004 (AusAID, 2004d) : elle tracent des orientations sur la prévention du financement d'organisations liées au terrorisme conformément aux dispositions applicables de la législation en vigueur en Australie et du droit international des Nations unies.

### ***Les réfugiés : une question controversée***

La législation australienne accorde le statut de réfugié ou de demandeur d'asile à toute personne correspondant à la définition de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de 1967. Sa politique de régulation de l'immigration comporte un programme humanitaire qui prévoit la réinstallation en Australie de 13 000 réfugiés et autres demandeur d'aide humanitaire (sur ce total 6 000 places sont réservées aux réfugiés sur la période 2004-05). Le programme humanitaire Australien est l'un des trois plus grands programmes de réinstallation au monde. En 2001 cependant, face à l'afflux de bateaux transportant des demandeurs d'asile, le gouvernement australien a défini une nouvelle politique en matière d'immigration fréquemment désignée par l'expression « Stratégie Pacifique ». Le Parlement a accepté de modifier la législation en matière d'immigration de façon à autoriser l'Australie à renvoyer les demandeurs d'asile vers l'Île de Nauru ou en PNG. Depuis l'adoption de la « Stratégie Pacifique », les demandeurs d'asile sans visa qui sont interceptés en mer doivent être placés dans des centres de transit situés hors du territoire australien, sur l'Île de Nauru ou sur celle de Manus en PNG, qui sont administrés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et financés par l'État australien. De plus, le gouvernement australien a décidé en 2001 d'exclure un certain nombre d'îles de son territoire de migration.

La législation de l'Australie en matière d'immigration et sa politique de mise en détention ont été abondamment dénoncées par les organismes de défense des droits de l'homme et des droits des réfugiés qui affirment que la durée des périodes de détention constitue dans certains cas une violation des droits des demandeurs d'asile. En 2002, l'envoyé spécial en Australie du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire (WGAD) ont enquêté sur les conditions de détention dans les centres australiens et exprimé leur inquiétude quant aux effets psychologiques d'une détention prolongée sur les demandeurs d'asile, en particulier sur les enfants et les mineurs non accompagnés. Les autorités australiennes font valoir que les mises en détention sont motivées par le fait que les intéressés ont contrevenu à la loi et non par

le fait qu'ils sont des demandeurs d'asile et que le traitement appliqué à ces personnes respecte les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Seulement 25 % environ des candidats immigrants mis en détention en 2004 réclamaient l'asile, et la grande majorité des demandeurs d'asile ne sont pas mis en détention le temps que leur dossier soit traité. Les personnes qui se révèlent être des réfugiés sont immédiatement relâchées, sous réserve qu'elles satisfassent aux normes de santé et d'honorabilité. Au cours des 12 derniers mois, le nombre de femmes et d'enfants placés en détention a considérablement diminué et des améliorations notables ont été apportées aux dispositions prévues pour les enfants, qui ont notamment rendu un caractère plus familial aux conditions de vie des femmes et des enfants.

## **Capacités, coordination et suivi**

### ***Mécanismes de coordination des politiques***

En Australie, le Conseil des ministres est le principal organe de coordination de l'action gouvernementale. Le *Cabinet Policy Unit* a pour mission, avec le concours du *Cabinet Implementation Unit*, de veiller au renforcement de la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration et à la mise en application des décisions gouvernementales. Les activités menées par les divers segments de l'administration sont coordonnées par des commissions interministérielles, qui sont assistées par des groupes de travail spécialisés, par la mise en place de partenariats officiels pour l'exécution des programmes, ou par la fourniture de services par des instances agissant pour le compte d'un ou plusieurs autres ministères; des organismes spécialisés ont par ailleurs été créés en dehors des structures ministérielles pour mettre au point des projets mobilisant l'ensemble de l'administration. Au niveau des pays, la coordination entre les divers organismes présents sur le terrain est assurée par des dispositifs spécifiques. Dans les Iles Salomon, un coordinateur spécial a été nommé : son bureau réunit de hauts responsables du DFAT, du ministère de la Défense, de la Police fédérale australienne et d'AusAID.

Le DFAT assume la responsabilité globale des relations de l'Australie avec l'étranger, mais la conduite des négociations internationales portant sur un certain nombre de sujets précis incombe à d'autres instances. Ce sont généralement les dispositifs destinés à assurer l'obtention de résultats à l'échelle de l'ensemble de l'administration sur des questions de politique intérieure, y compris les commissions gouvernementales, ministérielles et interministérielles, qui permettent de coordonner les travaux. Néanmoins, arrimer plus solidement les activités internationales à une culture de la consultation est un préalable important à l'amélioration des processus de prise de décision et de la mise en œuvre des programmes, compte tenu de l'interdépendance croissante que l'on constate entre les enjeux internationaux et les questions de politique intérieure. La circulation de l'information joue un rôle fondamental à cet égard.

### ***Méthodes de travail et compétences en matière de négociations : les partenariats stratégiques***

En dehors des commissions interministérielles, des liens solides ont pu être établis entre les principales instances gouvernementales grâce à la conclusion d'accords de partenariat stratégique. Ces accords visent à faciliter et à renforcer la mobilisation autour d'objectifs stratégiques communs, et aussi à consolider les accords de coopération avec les grandes instances gouvernementales. Des accords de cette nature ont déjà été conclus avec le Trésor, le ministère de la Défense et le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, et d'autres accords sont en bonne voie avec le ministère de la Justice et avec le ministère du Budget et de l'Administration. Même si chacun de ces accords a une portée qui lui est propre et qui tient compte des compétences, des caractéristiques et des atouts spécifiques à chaque instance, ils précisent tous les principes auquel doit obéir le partenariat, ainsi que les objectifs stratégiques communs et les modalités de coopération qui conditionneront la mise en

oeuvre. Les partenariats ont vocation à permettre de progresser dans la mise en application des politiques gouvernementales en faveur de la croissance, de la stabilité et de la prospérité dans la région Asie-Pacifique ; les accords qui les matérialisent ne font toutefois guère, voire pas du tout, référence à la réduction de la pauvreté comme à un objectif commun (voir l'encadré 8).

Les nouvelles institutions mises en place dans d'autres ministères dans le prolongement de leur participation à des programmes régionaux - la nouvelle division du Trésor chargée de l'aide à la région du Pacifique, la Direction Pacifique du ministère de la Justice et l'Unité Pacifique du ministère des Finances - sont autant d'atouts au service de la coordination. AusAID détache des agents auprès de la Police fédérale australienne pour oeuvrer à l'amélioration de la communication et appuyer le déploiement d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière de renforcement des capacités s'appuyant sur des programmes concernant la mise en application de la législation. AusAID prête également son concours à la Commission australienne des services publics.

### ***Mobiliser des compétences extérieures et renforcer les capacités internes d'AusAID en matière d'analyse***

La priorité donnée par AusAID au renforcement de ses capacités d'analyse, conformément à son Plan stratégique, concorde avec la nouvelle orientation stratégique qu'elle a choisie dans le cadre de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. AusAID a réussi à accéder aux connaissances stratégiques dont elle avait besoin grâce à des partenariats à long terme avec des instituts de recherche et des universités et en recrutant des consultants. Elle a conscience de la nécessité de renforcer ses capacités humaines et a déjà pris des mesures à cet effet. Il est de la plus haute importance pour elle d'améliorer ses propres capacités d'analyse car c'est le seul moyen de devenir moins dépendant de compétences extérieures, et de chercher des solutions pour optimiser l'utilisation des compétences des spécialistes participant déjà à ses activités : en effet, le renforcement des capacités internes d'AusAID en matière d'analyse est primordial pour qu'elle puisse influencer le débat politique (voir chapitre 5).

### ***Mécanismes de suivi***

Pour améliorer la cohérence et l'efficacité de son action au niveau opérationnel auprès d'autres ministères, AusAID a décidé en août 2004 de créer une unité de soutien opérationnel à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui permettra de conclure à un niveau plus stratégique des partenariats avec des instances gouvernementales australiennes. Par ailleurs, un groupe de travail inter-administrations a été chargé d'élaborer des directives sur les principaux aspects organisationnels de la stratégie d'AusAID à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Au stade de la mise en oeuvre, l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration exige d'AusAID qu'elle revoie les modalités d'acheminement de son programme d'aide car les lignes directrices auxquelles elle se conforme n'ont pas été conçues dans ce cadre. AusAID devrait également accorder un rang de priorité élevé à l'étude des dispositifs de suivi et des critères de référence qu'il convient d'adopter pour pouvoir évaluer les actions menées à l'échelle de l'ensemble de l'administration en fonction des objectifs communs poursuivis dans le domaine du développement. Il n'existe pas actuellement de suivi de l'APD gérée par d'autres instances gouvernementales qu'AusAID, et c'est à cette dernière que devrait revenir l'initiative d'engager une réflexion sur ce thème au sein de l'administration australienne.

### Encadré 8. Accord de partenariat stratégique entre AusAID et le Trésor

Cet accord de partenariat, destiné à permettre de progresser dans la mise en application des politiques gouvernementales en faveur de la croissance, de la stabilité et de la prospérité dans la région Asie-Pacifique, obéira aux principes suivants : l'instauration d'un partenariat équilibré dans un climat de respect mutuel, de professionnalisme, d'honnêteté et de coopération répondant au souci de communiquer à tous les niveaux et de tisser des liens étroits prenant appui sur des programmes destinés à favoriser une bonne gestion économique et permettant de veiller à ce que les activités menées soient coordonnées et contribuent à maximiser l'impact de l'aide fournie par l'Australie. Les objectifs stratégiques communs sur lesquels les partenaires sont appelés à « travailler ensemble s'articulent autour des axes suivants :

- a) Améliorer la gouvernance économique et budgétaire dans la région du Pacifique, notamment en prodiguant des conseils sur l'action à mener et sur les priorités à observer compte tenu de la détermination de l'Australie à œuvrer à la stabilisation et à la reconstruction économiques en Papouasie-Nouvelle-Guinée, dans les Iles Salomon et dans l'île de Nauru (en collaboration avec d'autres ministères).
- b) Appuyer l'action engagée par l'Australie sur le plan économique auprès de ses principaux partenaires en développement d'Asie, notamment en collaborant en vue d'aider les pays prioritaires à renforcer leurs capacités dans le domaine de la gouvernance économique et budgétaire.
- c) Poursuivre l'intégration économique régionale et la consolidation de l'architecture financière en encourageant et en favorisant la participation des pays en développement aux échanges ayant lieu dans des enceintes telles que le *Manila Framework Group* (MFG), l'APEC, l'ASEAN et toutes les instances relevant du Forum du Pacifique.
- d) Mobiliser les ressources et les compétences du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement au service de l'amélioration des résultats de la région dans le domaine économique comme dans ceux de la gouvernance et du développement.
- e) Promouvoir la mise en oeuvre des mesures de libéralisation des échanges et de l'investissement bénéficiant aux pays en développement.
- f) Contribuer, le cas échéant, à la définition de la politique globale de l'Australie en faveur du développement économique régional.

En s'appuyant sur **les compétences, les caractéristiques et les atouts** propres à chaque instance, l'Accord précise que le Trésor s'en remettra à AusAID : a) pour dispenser aux pays en développement de la région des conseils éclairés sur l'élaboration de leurs politiques et de leurs stratégies de développement ; b) pour participer à des programmes conjoints dont l'exécution lui est confiée dans les domaines de la gouvernance et de la gestion (...) ; c) pour effectuer des analyses et définir une programmation adaptée permettant de relier la réforme économique avec les grands objectifs poursuivis en matière de fourniture de services et de stabilité ; et d) pour apporter une expertise dans les domaines de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des programmes et du renforcement des capacités. AusAID s'en remettra pour sa part au Trésor : a) pour mener à bien des études économiques des pays en développement de la région ; b) pour dispenser des conseils éclairés sur les réformes à mener aux niveaux économique, structurel et budgétaire dans les pays de la région ; et c) pour détacher auprès d'organismes de soutien au développement économique sélectionnés des membres de son personnel affectés à la mise en oeuvre de programmes en faveur du renforcement des capacités. »

S'agissant des **dispositifs de coordination**, chaque organisme confiera la responsabilité du suivi du partenariat stratégique à un haut responsable qualifié. En outre, le Trésor et AusAID se réuniront deux fois par an au niveau des hauts responsables pour faire le point sur le déroulement des opérations et définir les priorités qui devront orienter la coopération et les travaux conjoints. La détermination des hauts responsables à respecter les priorités qui auront été fixées ouvrira assurément de nouvelles possibilités de privilégier des approches plus stratégiques et plus efficaces de la programmation, et le dialogue qui s'engagera tant à haut niveau que sur le terrain permettra sans aucun doute de repérer les perspectives d'élargissement de la coopération.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- L'Australie bénéficie d'une opportunité de pousser plus avant son approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration de telle sorte que celle-ci favorise un meilleur ciblage sur la pauvreté, l'instauration d'un développement durable et l'appropriation par les pays partenaires; c'est à la fois une chance et un grand défi. AusAID est bien placée pour contribuer à la réalisation de cet objectif, sous réserve qu'elle puisse exercer l'influence voulue sur les débats au sein du gouvernement. Elle doit continuer de renforcer ses capacités d'analyse afin d'être en mesure de faire bénéficier les commissions interministérielles de ses compétences et d'influer ainsi sur les priorités de l'ensemble de l'administration.
- L'élaboration d'une stratégie nationale pour la cohérence des politiques au service du développement pourrait être un moyen d'élargir les possibilités d'action de ce point de vue. Une telle stratégie faciliterait le rapprochement des objectifs de sécurité et de développement, contribuant ainsi à renforcer la cohérence. Elle pourrait aussi permettre d'intégrer les OMD et le principe de réduction de la pauvreté dans le cadre global servant d'armature à l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

## *Chapitre 5*

### **Organisation, ressources humaines et systèmes de gestion**

#### **Grandes lignes du mandat de l'Agence australienne pour le développement international**

L'Agence AusAID a principalement pour tâche de servir le gouvernement australien en donnant des avis sur les questions de développement et en gérant les programmes australiens de coopération pour le développement qui visent à instaurer une croissance à large assise, la stabilité et une gouvernance efficace, notamment dans la région Asie-Pacifique. L'Agence contribue ainsi à l'élaboration et à la mise en œuvre du cadre plus général de politique étrangère de l'Australie. Conformément aux réformes de la fonction publique australienne, les deux produits directs d'AusAID — des conseils sur les mesures à prendre et la gestion des programmes — sont achetés à l'Agence par le gouvernement, les montants convenus pour la période 2004-05 étant de 14.5 millions AUD et de 58.2 millions AUD respectivement.

Le programme de gestion d'AusAID a pour objectifs de : i) s'assurer que les programmes et projets correspondent aux priorités gouvernementales et sont arrêtés en partenariat avec les populations et les gouvernements des pays en développement ; ii) veiller à la qualité des projets et programmes au moyen d'une identification des objectifs et d'une conception efficaces, d'un suivi régulier, d'une évaluation, de la mise en lumière des enseignements tirés de l'expérience et de l'accès à des compétences techniques et à des avis extérieurs ; iii) établir et gérer des contrats avec des partenaires d'exécution, comme le secteur privé, le secteur public, des organisations internationales et régionales de développement, et des associations locales.

AusAID fournit des conseils et des analyses au ministre des Affaires étrangères et à son Secrétaire parlementaire en ce qui concerne la politique de coopération pour le développement, les orientations des programmes et les problèmes de développement au niveau international, ce qui permet au gouvernement de prendre des décisions solidement étayées, conformes à l'intérêt national de l'Australie. L'Agence assure aussi la communication gouvernementale avec la société australienne et le Parlement. Elle aide ainsi à sensibiliser davantage l'opinion aux problèmes de développement et à rendre les responsables du programme d'aide comptables devant le gouvernement, le parlement et l'opinion publique australiens.

#### **Structure de gouvernance interne d'AusAID**

AusAID est une agence autonome sur le plan administratif qui fait partie du portefeuille du ministère des Affaires étrangères et du commerce. Le Directeur général de l'Agence est responsable de son fonctionnement et de sa performance, et rend compte directement au ministre des Affaires étrangères et au Secrétaire parlementaire qui assiste le ministre pour les questions consulaires et concernant l'aide. Il est membre du Cabinet du ministère.

Le **Bureau exécutif d'AusAID** aide le Directeur général à s'acquitter de ses fonctions. Ce Bureau, qui se compose du Directeur général et de trois Directeurs généraux adjoints, concentre ses

efforts sur la détermination des orientations stratégiques et les questions de gestion au sens large. Il s'intéresse aussi de près aux relations d'AusAID avec le Ministre et le Secrétaire parlementaire. Un groupe de référence formé de douze personnes aide le Bureau exécutif à recenser les questions appelant une action gouvernementale. Comptant en son sein les principaux gestionnaires de programmes, il assure aussi la liaison entre les grandes orientations et les stratégies par pays. De plus, un groupe d'appui au Bureau exécutif a été mis en place pour suivre la restructuration d'AusAID, liée à la mise en œuvre du Plan stratégique. Ce Groupe d'appui qui deviendra permanent (à compter d'août 2004), examinera des questions de gouvernance interne, suivra les progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique d'AusAID et assurera la surveillance stratégique de l'approche adoptée par l'Agence à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Un **Comité d'audit** apporte un soutien au **Directeur général** en examinant, en suivant et en recommandant des améliorations concernant les systèmes de gestion d'AusAID, les processus clés, le cadre de gouvernance interne, les fonctions d'audit interne et le processus d'audit externe. De plus, deux groupes consultatifs de haut niveau, internes à l'Agence, conseillent le Bureau exécutif sur les grands aspects de la gestion : i) le **Groupe consultatif pour la gestion des personnes** qui apporte son appui à la gestion des ressources humaines et à la mise en œuvre des stratégies de l'Agence dans ce domaine ; et ii) le **Groupe consultatif pour la gestion de l'information** qui est chargé de mettre en œuvre la stratégie d'AusAID en matière de technologie et de gestion de l'information.

Le **Conseil consultatif sur l'aide** donne au ministre des avis d'experts indépendants sur la planification et la mise en œuvre du programme d'aide australien pour faire en sorte que le programme d'aide soit conforme aux valeurs de la communauté australienne dans son ensemble. Il permet aussi d'ouvrir le programme d'aide aux nouvelles conceptions et approches du développement. Le ministre préside ce Conseil qui se compose de représentants des milieux universitaires, du secteur privé, des ONG et du mouvement associatif.

Le **Comité de coopération pour le développement** est un organisme consultatif commun à AusAID et aux ONG se composant de six représentants élus des ONG et de six représentants désignés parmi le personnel de direction d'AusAID. Ce comité, qui se réunit trois fois par an, a dans ses attributions la gestion du Programme de coopération entre AusAID et les ONG (ANCP), la procédure d'accréditation des ONG et des questions d'intérêt commun comme le financement des ONG et l'information sur les performances (voir chapitre 6). De plus, des discussions ont été engagées pour organiser des Forums périodiques sur la politique de développement s'articulant autour de questions essentielles, afin de permettre à AusAID et aux ONG australiennes de procéder à des échanges de vues dépassant les considérations de financement. Enfin, des forums de consultation AusAID-ONG centrés sur les grandes questions stratégiques et d'orientation de l'action se posant dans le cadre du programme d'aide ont redémarré en 2004.

**Structure organique d'AusAID** (voir Annexe D). Le nouvel organigramme des services centraux d'AusAID, implantés à Canberra, reflète la place centrale qu'occupe la division des Politiques et programmes globaux, dont relèvent la Section des politiques et de l'aide multilatérale et le Bureau d'analyse et d'évaluation. Cette nouvelle division se trouve au centre de l'organigramme. Il a remplacé l'ancien Groupe « Qualité des programmes » qui s'occupait essentiellement de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes. L'accent nouvellement mis sur les politiques et l'analyse, conformément au plan stratégique d'AusAID, apparaît donc clairement. Les deux autres divisions traitent à la fois de questions géographiques et à caractère transversal avec d'une part, l'Asie et les ressources internes (y compris les programmes humanitaires et régionaux) et d'autre part, la PNG, le Pacifique et les partenariats. Trois conseillers principaux fournissent des services pour l'ensemble des domaines de programmation. Ils ne sont pas intégrés à la structure hiérarchique

d'AusAID. Si un coordinateur supervise leurs services, il serait opportun de clarifier leur position (voir ci-après la section sur la gestion des ressources humaines).

### **Conduite des politiques et des stratégies : une solide gestion interne**

En 2001, AusAID a lancé une initiative de grande envergure en matière de planification stratégique, premièrement pour être en bonne position dans un contexte international de l'aide au développement de plus en plus complexe et pour influencer sur les priorités de l'ensemble de l'administration, et deuxièmement pour améliorer l'efficacité de l'aide. A cet égard, les trois principaux objectifs du Plan stratégique d'AusAID, *Improving Effectiveness in a Changing Environment* (AusAID, 2001a), sont : i) l'amélioration de la qualité des programmes ; ii) le renforcement des capacités de formulation des politiques et d'analyse ; et iii) l'amélioration de la gestion des ressources humaines et des systèmes internes.

Des changements importants ont été opérés depuis 2001. Mais si le Plan stratégique a fourni un cadre solide pour structurer les efforts d'AusAID, les réformes internes doivent être poursuivies pour que le processus de décentralisation porte ses fruits, que l'Agence centre davantage ses activités sur l'analyse et l'orientation de l'action et que les principes généraux retenus soient dûment pris en compte dans tous les programmes. Pour mettre en œuvre ce Plan, l'accent a été mis au cours des deux années sur les points suivants : i) déléguer davantage de pouvoirs aux bureaux locaux en ce qui concerne la gestion des activités ; ii) renforcer l'orientation stratégique des programmes ; iii) recourir à des modes plus souples et novateurs de programmation et de sous-traitance ; iv) rationaliser les méthodes de travail ; v) inscrire dans une optique plus stratégique les relations avec les autres instances de l'administration, les institutions multilatérales et les ONG. Dans le même temps, l'accent mis par ce Plan sur l'amélioration de la qualité et le renforcement de l'efficacité au regard du développement a conduit à plus d'innovation et de souplesse.

La mise en œuvre du Plan stratégique d'AusAID se poursuit, une attention accrue étant accordée à la conclusion d'accords de partenariat avec d'autres grands organismes publics australiens pour soutenir des approches du développement dans la région Asie-Pacifique qui associent l'ensemble de l'administration. Parallèlement, une plus large place est faite au renforcement des compétences d'AusAID en matière de formulation des politiques et d'analyse. L'importance accrue accordée à l'analyse des questions sectorielles ou des situations nationales a eu des retombées positives au niveau de l'exécution des programmes. Les efforts déployés dans ce domaine devraient être renforcés et étendus aux questions stratégiques car ils sont essentiels pour une contribution de haute valeur d'AusAID à la réalisation des objectifs gouvernementaux (voir l'encadré 9).

Le Plan stratégique a permis de remodeler le programme d'aide dans son ensemble et a débouché sur des changements positifs au niveau de la gestion. L'évolution vers une plus grande concentration sur les politiques et un meilleur positionnement stratégique, telle qu'elle ressort du lien institutionnel étroit établi entre la division des politiques et les programmes, a renforcé le cadre d'action. Toutefois, comme mentionné au chapitre 3, un décalage subsiste dans certains domaines entre le soin avec lequel sont élaborées les politiques sectorielles ou transversales et la manière dont elles sont mises en œuvre. Il faudra prendre de nouvelles mesures en ce qui concerne les orientations pratiques, les ressources et les mécanismes d'acheminement de l'aide pour faire en sorte que la stratégie élaborée à Canberra guide la mise en œuvre du programme d'aide australien dans les pays partenaires. Un équilibre complexe doit être trouvé dans ce domaine, la promotion du partenariat et de l'appropriation exigeant qu'on fasse preuve d'une souplesse suffisante pour adapter les stratégies menées à l'échelon local au contexte propre à chaque pays.

### **Encadré 9. La mise en œuvre du Plan stratégique d'AusAID : un processus en cours**

Le Plan stratégique d'AusAID a été diffusé en décembre 2001. Son adoption a été dictée par la reconnaissance du fait que les donateurs doivent relever de nouveaux défis concernant l'efficacité de l'aide : il leur faut renforcer leur engagement auprès des pays partenaires, s'employer davantage à aider les bénéficiaires de l'aide à renforcer leurs propres capacités en matière de développement, assurer une coordination plus étroite entre les partenaires au développement et recourir moins souvent à des projets isolés.

Les principaux changements opérationnels prévus dans le Plan sont les suivants : amélioration des stratégies de programme grâce, par exemple, à un intérêt accru porté aux travaux de recherche et d'analyse sur le développement ; sélection plus rigoureuse des activités de programme pour assurer l'alignement sur les stratégies ; redoublement d'efforts pour améliorer la qualité des activités, notamment au stade de la conception ; élargissement de la participation au stade de la mise en œuvre du programme d'aide ; améliorations permanentes apportées à la sous-traitance, notamment utilisation d'un plus large éventail de modèles contractuels, simplification de la documentation relative aux appels d'offres et aux contrats, et développement du système d'évaluation de la performance des sous-traitants ; recours accru à des connaissances spécialisées et prise en compte de celles-ci dans les programmes et les politiques ; renforcement du ciblage sur la gestion et le suivi des programmes et des contrats à l'échelon local. Si des mesures importantes ont déjà été prises, il reste encore beaucoup à faire pour opérer le changement radical prévu par le Plan stratégique. La qualité, l'efficacité, l'efficience, la capacité d'adaptation et l'impact d'AusAID influenceront directement sur les ressources mises au service du développement. C'est pourquoi cinq principes orienteront la poursuite du changement organisationnel d'AusAID : i) ciblage sur la mission essentielle (s'assurer le soutien requis pour accomplir efficacement cette mission) ; ii) accent mis sur la qualité et l'efficacité de l'aide au développement, qui demeure une priorité essentielle ; iii) orientation de l'innovation vers la recherche de solutions optimales en matière de gestion permettant à AusAID d'améliorer son efficacité et de s'acquitter avec souplesse et réactivité de ses responsabilités à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; iv) mode de gestion différent suivant les services ; enfin v) renforcement des capacités d'AusAID en matière d'aide au développement.

Ces nouvelles orientations visent à conférer à AusAID de nouveaux atouts qui lui permettront de mieux assumer son rôle en tant qu'organisme d'aide publique de l'Australie, notamment en ce qui concerne ses liens avec les différents secteurs de l'administration australienne, sa connaissance de la situation sociale, économique et politique dans les pays en développement, ainsi que du système administratif, aux échelons national et infranational ; sa compréhension des aspects à long terme du développement, en particulier des approches du renforcement de la durabilité et des réalisations de l'aide au développement ; sa connaissance du caractère complexe de la pauvreté et des stratégies de lutte contre la pauvreté ; ses réseaux et relations avec les gouvernements des pays partenaires, les donateurs et les organisations multilatérales ainsi qu'avec la société civile et le secteur privé en Australie et dans les pays en développement ; et son expérience dans l'adoption rapide et souple de mesures destinées à faire face à de nouveaux problèmes et aux crises humanitaires.

### **Décentralisation opérationnelle**

AusAID compte 33 missions diplomatiques à l'étranger. Dotées de personnel australien et de personnel sous contrat recruté localement au sein des unités d'appui au programme (PSU), ces missions à l'étranger prennent en charge les activités du programme de coopération pour le développement dans les pays en développement et les relations avec les organisations multilatérales. Dans le cadre du Plan stratégique d'AusAID, la gestion à l'échelon local est mise en œuvre plus largement, mais le processus en cours de délégation de pouvoirs pourrait être accéléré.

#### ***Un processus en cours***

L'Australie a commencé à décentraliser la gestion de son programme d'aide vers les bureaux d'AusAID dans les pays partenaires. Ce processus se révèle fructueux et devrait être élargi dans un certain nombre de pays et étendu à d'autres. AusAID pourra, à cet égard, procéder au cas par cas, mais il faudra selon toute vraisemblance étoffer les ressources – tant humaines que techniques – des

bureaux extérieurs, une proportion plus importante du personnel d'AusAID devant en particulier être affectée dans les pays partenaires et non à Canberra.

Au 30 juin 2004, les effectifs d'AusAID étaient de 734 personnes dont 508 agents (69 %) « basés en Australie », se répartissant essentiellement entre Canberra et l'étranger, et 226 agents (31 %) appartenant à l'Unité d'appui aux programmes (PSU), recrutés localement. Compte tenu de l'importance des effectifs de l'Unité d'appui aux programmes dans la gestion des programmes d'AusAID à l'échelon local, 40 % des effectifs totaux de l'Agence occupent des postes en dehors de l'Australie<sup>15</sup>. Toutefois, 13 % seulement du personnel « basé en Australie » est envoyé à l'étranger, 87 % restant en poste à Canberra. Le processus de délégation de pouvoirs s'est traduit par l'envoi sur le terrain d'un pourcentage plus élevé d'effectifs « basés en Australie » (27 % et 36 % pour la PNG et l'Indonésie respectivement, contre 19 % en moyenne dans les pays du Pacifique). Ce pourcentage n'en demeure pas moins faible et il est difficile de déterminer où se trouve le centre de gravité entre les bureaux extérieurs et les services centraux. Indépendamment de la grande qualité tant des effectifs de l'Unité d'appui aux programmes que du personnel « basé en Australie » qui travaille en dehors de Canberra, il est difficile de savoir dans quelle mesure la décentralisation est effective. Pour prendre l'exemple de la PNG, les effectifs se composent d'une équipe de 40 personnes à Canberra et de 40 autres personnes dans le pays (dont 18 expatriés et 22 membres de l'Unité d'appui aux programmes) (voir le tableau 1).

**Tableau 1. Profil des ressources humaines au 30 juin 2004**

Lieu d'affectation du personnel	Effectifs « basés en Australie »				Effectifs PSU Nombre (terrain)	Total			
	Terrain*		Canberra			Terrain		Canberra	
	Nombre	% Effectifs basés en Australie	Nombre	% Effectifs basés en Australie	Nombre	% effectifs totaux	Nombre	% effectifs totaux	
Pacifique	13	19	55	81	41	54	50	55	50
Asie de l'Est	15	27	41	73	74	89	68	41	32
Timor-Leste, Humanitaire & régional	8	19	35	81	42	50	59	35	41
Papouasie-Nouvelle-Guinée	17	27	47	73	38	55	54	47	46
Indonésie	8	36	14	64	26	34	71	14	29
Autres	3	1	252	99	5	8	3	252	97
<b>Total</b>	<b>64</b>	<b>13</b>	<b>444</b>	<b>87</b>	<b>226</b>	<b>290</b>	<b>40</b>	<b>444</b>	<b>60</b>

\* Les chiffres repris ici correspondent aux effectifs réels (y compris le personnel à temps partiel)<sup>15</sup>.

Si l'approche associant l'ensemble de l'administration requiert le maintien de solides effectifs dans les services centraux, le processus de délégation de pouvoirs nécessite le soutien d'effectifs supplémentaires ainsi qu'une adaptation de la politique du personnel (voir ci-après) et des mécanismes d'acheminement de l'aide (voir chapitre 6). De plus, la structure organique actuelle peut donner lieu à des doubles emplois et il est nécessaire de préciser les fonctions respectives des services de Canberra et des bureaux locaux, de même que leurs rôles respectifs au niveau de la prise de décision. Il faut aussi assurer une plus grande cohérence s'agissant des compétences du personnel des bureaux locaux pour les différents programmes par pays. Ces ajustements pourraient permettre non seulement d'accroître l'efficacité de l'acheminement de l'aide mais aussi d'améliorer les relations avec les

15. Ces effectifs n'incluent pas 12 spécialistes de l'aide sous contrat de courte durée qui ont été retirés des rangs d'AusAID pour être détachés dans un certain nombre de pays de la région pour soutenir des programmes de l'Agence. Ne sont pas non plus comptabilisés dans ces effectifs 17 conseillers sectoriels internes.

principaux partenaires (gouvernement du pays partenaire, autres donateurs, ONG, maîtres d'oeuvre). Les préoccupations relatives à la cohérence des fonctions valent aussi pour la délégation de compétences dans le domaine humanitaire. En particulier, les relations étroites à caractère consultatif que la section chargée de l'aide humanitaire et des secours d'urgence a établies avec les ONG ne se retrouvent pas au même degré dans les bureaux géographiques d'AusAID. Il peut en résulter une perte de temps et d'énergie tant pour AusAID que pour les ONG.

### ***Capacités limitées des bureaux locaux***

Malgré la grande qualité et la forte motivation du personnel local et expatrié, les capacités des bureaux extérieurs d'AusAID sont limitées. Le processus de délégation de pouvoirs, combiné à des programmes nouveaux, s'est traduit par un fort accroissement des demandes de postes dans les bureaux locaux. Le taux élevé de rotation du personnel basé en Australie, qui s'explique par la courte durée des affectations à l'étranger (deux ans pouvant être portés à trois à la demande des intéressés), peut certes faciliter la circulation continue des connaissances concernant les politiques, les pays et les programmes entre le terrain et les services centraux. Mais il risque aussi d'entamer l'aptitude des bureaux locaux à faire face aux responsabilités élargies dont les investit la décentralisation. Le manque de ressources au niveau des pays aggrave le décalage existant entre l'élaboration des politiques à Canberra et leur transposition à l'échelon local. D'une part, il réduit la capacité de suivre la mise en œuvre des politiques et de conduire un dialogue sur les mesures à prendre et, d'autre part, il atténue l'impact de l'investissement conséquent réalisé dans la connaissance. Il est donc nécessaire de déléguer davantage de compétences aux bureaux locaux et de renforcer leur capacité à mener des discussions à haut niveau, à soutenir l'harmonisation, et à concevoir et suivre des programmes. Dans le même temps, l'affectation sur le terrain d'un plus grand nombre d'agents basés à Canberra réduirait les doubles emplois, permettrait à AusAID de préciser la répartition des rôles et des compétences entre les services centraux et les bureaux extérieurs, et ouvrirait au personnel basé à Canberra des occasions plus nombreuses d'acquérir une expérience sur le terrain.

Des Unités d'appui aux programmes (PSU) sont en place dans tous les pays partenaires d'AusAID, même si elles jouissent d'une autonomie plus ou moins grande. Au Cambodge, une unité extérieure supplémentaire est chargée de gérer les activités dans le secteur agricole. Cette première initiative devrait être suivie de près et ne pas déboucher sur une situation où l'expertise technique de haut niveau se retrouve en dehors de l'Ambassade. Il est fondamental de ne pas confier les travaux de substance et d'analyse à des instances extérieures à AusAID.

### **Mesure des performances : assurance-qualité et évaluation des programmes**

Dans le cadre des efforts déployés au titre du Plan stratégique pour améliorer la qualité, l'efficacité et la transparence du programme, AusAID a entrepris d'apporter des améliorations à ses modes de gestion des connaissances ainsi qu'à ses activités d'évaluation.

### ***Gestion des connaissances***

Suite à une étude sur la gestion de l'information (2001), un certain nombre de dispositifs et d'outils ont été mis au point au sein d'AusAID grâce à des systèmes renforcés de technologie de l'information et de la communication (TIC), afin d'améliorer la communication et le travail en équipe avec les bureaux extérieurs et au sein de l'Agence. Une unité chargée de fournir des services en matière d'information et de recherche a été créée en vue d'intégrer les grandes fonctions statistiques et d'information, une importance particulière étant accordée à l'accès à des données analytiques actualisées pour améliorer les résultats des politiques et des programmes. Le fonds de connaissances (*Knowledge Warehouse* – AKWa) d'AusAID fournit un outil pour diffuser les enseignements tirés de

la mise en œuvre du programme d'aide de l'Australie. Il fournit des exemples de bonnes pratiques suivies durant le cycle des activités et des documents concernant la qualité. Il est complété par le manuel électronique pour la gestion des activités (*AusGuide*) qui est mis à jour pour soutenir la délégation de pouvoirs et rendre compte des nouvelles formes d'aide. De plus, une base de données sur les programmes-pays (*Country Programme Infoshare*) a été établie en février 2004 pour faciliter le travail conjoint et le partage des connaissances à AusAID, notamment entre Canberra et les bureaux extérieurs. Enfin, une plate-forme intégrée pour la gestion des activités d'aide d'AusAID (*AidWorks*) est en cours d'élaboration et complétera le cadre de gestion des connaissances de l'Agence. Tous ces outils seront installés sur le système TIC central d'AusAID.

Dans le même temps, des réseaux thématiques (justice, ressources en eau, etc.) ont été créés et un processus renforcé d'examen par les pairs a été mis en place en mars 2002. L'examen par les pairs est effectué tant au stade de la conception (établissement des directions de la nouvelle initiative) qu'à celui de l'évaluation préalable (établissement de la faisabilité) des principaux programmes d'AusAID — ceux dont la dotation devrait dépasser 3 millions AUD — ou d'activités de moindre envergure touchant à des questions sensibles. L'examen interne des activités de l'Agence par le Comité exécutif a aussi été étendu à l'élaboration de la stratégie sous-tendant les programmes et aux performances, et tous les examens par les pairs des stratégies-pays font maintenant intervenir deux hauts responsables des services exécutifs.

Ces initiatives ont permis d'améliorer la conception des nouveaux programmes, de réels efforts étant déployés pour tenir compte des enseignements tirés de l'expérience, y compris des activités menées par d'autres donateurs, comme dans le cadre de la *Philippines-Australia Governance Facility II* (avril 2004) ou du programme mis en œuvre par AusAID en Indonésie, intitulé *Local Solutions for Local Development* (mai 2004). Des améliorations peuvent encore être apportées, notamment en ce qui concerne la transposition des nouvelles politiques dans l'orientation des programmes. Ainsi, ACFID déclare qu'il lui est impossible d'obtenir d'AusAID des orientations précises s'agissant de la mise en œuvre des Lignes directrices relatives au renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme dans le programme d'aide australien, qui ont été adoptées en mai 2004 (ACFID, 2004b).

### ***Fonctions d'examen et d'évaluation : renforcement du ciblage sur les réalisations et approches axées sur les résultats***

Depuis 1999, AusAID connaît de profonds changements du fait de l'adoption d'une approche fondée sur l'assurance-qualité qui a bénéficié du soutien du Groupe de l'assurance-qualité (QAG). Le QAG fait partie du Bureau d'analyse et d'évaluation (ORE) d'AusAID qui est responsable au premier chef de la gestion des efforts d'assurance-qualité entrepris par l'Agence. La boîte à outils de suivi simplifié a récemment remplacé le bilan d'activité en tant que principal instrument de suivi et de rapport. Ce nouvel outil a fait l'objet d'une évaluation indépendante en juillet 2004, à l'issue de deux années d'essai. Toutes les nouvelles activités l'utiliseront, et les activités en cours s'y convertiront lorsque cela sera possible. Cette boîte à outils comprend différents rapports et outils remplis par les maîtres d'œuvre et organisations de mise en œuvre et transmis à AusAID. Elle a trois fonctions principales : i) fournir un système standard et souple pour rendre compte des activités d'AusAID ; ii) rassembler l'information nécessaire pour un compte rendu de qualité des activités d'AusAID ; et iii) contribuer à l'évaluation de la performance des maîtres d'œuvre. Par ailleurs, le QAG procède à des examens succincts de certains projets en se fondant sur une évaluation par les pairs utilisant un cadre de qualité qui précise quelles sont les bonnes pratiques en matière d'acheminement de l'aide. Cet outil pourrait présenter un très grand intérêt pour les autres donateurs désireux de mettre en œuvre des systèmes propres à renforcer l'efficacité de l'aide.

Depuis l'adoption du Plan stratégique d'AusAID, un certain nombre de changements supplémentaires sont intervenus, avec un accent renouvelé sur les résultats des programmes tout en conservant l'attention sur la qualité au niveau des activités (voir le tableau 2). Une approche de la gestion axée sur les résultats est en cours de mise en place, au niveau des activités comme des stratégies de programme, qui vise à faire mieux apparaître l'impact de l'aide et à favoriser l'adaptation à de nouveaux dispositifs d'acheminement de l'aide. Ces changements ont donné lieu aux activités suivantes :

- Élaboration, en septembre 2003, de nouvelles lignes directrices relatives à l'établissement des rapports d'achèvement des activités, davantage axées sur les résultats et la viabilité. Depuis cette date, toutes les activités de quelque envergure doivent faire l'objet d'un rapport d'achèvement (établi par le sous-traitant) qui est complété par un rapport d'achèvement indépendant, ces deux rapports étant placés dans l'AKWa.
- Évaluations *ex post*. A compter de 2004-05, les services chargés de la programmation seront tenus de financer et de piloter deux évaluations *ex post* par an, résultant en un total de plus de dix évaluation par an (à comparer à une ou deux précédemment).
- Cadres de performance pour les stratégies sous-tendant les programmes. Depuis 2002, les stratégies nouvellement élaborées doivent inclure un cadre d'évaluation des performances, rattachant les interventions au niveau des activités à des objectifs stratégiques supérieurs de manière à répondre aux exigences internationales en matière de bonnes pratiques. L'ORE a élaboré un guide d'introduction au Cadre de résultats (AusAID, 2003f) et travaille actuellement en étroite collaboration avec les différents chefs de service de l'Agence pour trouver les meilleurs moyens d'adapter cette approche à leurs propres besoins en matière d'élaboration des stratégies.
- Évaluations sommaires des impacts pour les programmes par pays. Élaborée par la section de l'évaluation, cette approche comporte trois étapes : i) utilisation des données sur les changements macroéconomiques et sociaux pour élaborer un scénario de développement dans le pays ou la région pour la période retenue ; ii) recensement d'une ou plusieurs hypothèses plausibles concernant le rôle de l'aide dans ce scénario de développement ; et iii) application de techniques de recherche d'archives pour les documents d'AusAID, recherche d'éléments à l'appui ou à l'encontre de ces hypothèses. Ce processus, qui a été mené à bien pour la PNG, a débouché sur la publication d'un rapport intitulé *The Contribution of Australian Aid to PNG, 1975-2000*, et un exercice analogue a été entrepris pour la région Pacifique.

De plus, la section chargée de l'examen des performances et de l'audit réalise plusieurs types d'audit interne, y compris des audits de sous-traitants, d'ONG, de bureaux extérieurs et de fonctions de gestion d'AusAID. L'audit externe est assuré par la Cour des comptes australienne (ANAO).

**Tableau 2. Principales sources d'information d'AusAID sur la gestion axée sur les résultats**

Niveau de décision	Instrument	Niveau de source d'information
Gouvernement, agence	Bilan d'activité (et boîte à outils de suivi simplifiée pour expérimentation)	Activité
Gouvernement, agence	Evaluations thématiques et par groupe d'activités	Activité
Gouvernement, agence, programme	Examens des programmes (y compris évaluations sommaires des impacts)	Programme
Gouvernement, agence, programme	Rapports d'achèvement : Evaluations ex post	Activité
Programme	Cadre d'évaluation de la performance des stratégies	Programme
Agence	Groupe de l'assurance-qualité	Activité
Activité	Cadres de suivi et d'évaluation des activités, examen à mi-parcours, suivi	Activité

Source : AusAID, 2004.

Les mesures prises ces dernières années pour mieux cibler les efforts sur les réalisations et introduire des approches axées sur l'obtention de résultats sont positives et devraient être renforcées dans la mesure où cela aiderait à accroître encore la qualité, à préciser les objectifs poursuivis dans le cadre du programme de coopération pour le développement et à accroître le rôle stratégique de l'évaluation. Il est essentiel à cet égard de préserver l'indépendance de la fonction d'évaluation. AusAID devrait envisager, dans ce contexte, la possibilité pour le Bureau d'analyse et d'évaluation de rendre compte directement au Cabinet du Directeur général — au lieu que ses rapports remontent par le groupe des Politiques et programmes globaux — afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts entre les sections. Les décisions annoncées par AusAID en août 2004 concernant la conduite d'un examen des systèmes de qualité par des conseillers principaux de l'Agence ainsi que le renforcement du Bureau d'analyse et d'évaluation auquel doit être intégrée l'Unité des services d'information et de recherche, pourraient permettre ces améliorations (AusAID, 2004e).

### **Gestion des ressources humaines**

La politique d'AusAID en matière de ressources humaines s'appuie sur sa stratégie de gestion des personnes (2002-06) et elle est orientée par son groupe consultatif. Il s'agit avant tout pour AusAID de veiller à ce que le personnel soit doté des compétences nécessaires pour atteindre les objectifs du Plan stratégique. Le renforcement de la position d'AusAID dans le cadre de l'approche associant l'ensemble de l'administration a également des conséquences en ce qui concerne les besoins en ressources humaines.

### ***Recours accru à des connaissances spécialisées extérieures***

La grande majorité du personnel basé en Australie se compose de fonctionnaires australiens. Toutefois, AusAID cherche de plus en plus à renforcer sa capacité d'accéder aux compétences dont elle a besoin en matière de formulation des politiques et sur le plan technique en instaurant des partenariats à long terme avec des instituts de recherche et en recourant à des conseillers de haut rang chargés d'offrir des conseils pour résoudre les problèmes qui se font jour en ce qui concerne les programmes et les politiques. Sur les 17 conseillers actuellement en fonction, trois ont rang de conseillers principaux et 14 de conseillers. Ils fournissent des conseils aux services fonctionnels au cas par cas, un conseiller-coordonateur assurant la coordination requise. Leurs contrats sont de trois ans et peuvent être renouvelés pour une période supplémentaire de deux ans<sup>16</sup>. S'ils ne peuvent pas

16. A l'heure actuelle, sept conseillers travaillent dans le domaine de l'économie et de la gouvernance, trois dans celui de la santé et de l'éducation, cinq dans le développement rural, les infrastructures et le développement local, et cinq autres dans la conception et la qualité des programmes, les contrats et les domaines commercial et juridique. AusAID envisage d'engager cinq conseillers principaux (en

bénéficier de l'aide de conseillers, les responsables hiérarchiques ayant besoin d'un soutien technique ont la possibilité de lancer des appels d'offres pour recruter des consultants sous contrat de durée limitée, généralement de trois ans. Les membres du personnel d'AusAID possédant des compétences spécifiques peuvent aussi exercer des fonctions de consultants pendant des périodes de trois mois, par exemple.

Ces dispositifs permettent à AusAID de recourir avec beaucoup de souplesse aux services de consultants pour des périodes déterminées. Toutefois, compte tenu des tensions qui peuvent survenir lorsqu'il est fait appel à des connaissances spécialisées extérieures (qu'il s'agisse de conseillers, de consultants ou encore des liens étroits établis entre AusAID et des universités et instituts de recherche) et non aux compétences disponibles en interne, AusAID devrait considérer la nécessité d'investir dans ses propres capacités pour être moins dépendante de conseillers extérieurs et disposer de capacités d'analyse internes renforcées dans tout l'éventail des services professionnels/de conseil. Dans le même temps, AusAID devrait rechercher des moyens de garantir l'utilisation efficiente et efficace des connaissances spécialisées disponibles dans le cadre du programme - et s'interroger sur les dispositifs à mettre en place à cet égard. La nécessité d'une évaluation soignée et permanente de l'éventail de qualifications s'impose d'autant plus que l'Agence a entrepris de modifier son approche de l'acheminement de l'aide.

### ***Nécessité de revoir le rôle et la position du personnel de l'Unité d'appui aux programmes***

Comme il ressort du tableau 1, le personnel de PSU, qui est recruté localement, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes d'AusAID. Ses effectifs sont de 226 personnes, sur les 290 agents affectés sur le terrain (à l'exclusion des spécialistes de l'aide voir note de bas de page 15), soit un pourcentage moyen de 78 %. A Vientiane, le bureau local compte neuf agents relevant de l'Unité d'appui aux programmes et un agent détaché d'Australie tandis que dans plusieurs autres bureaux locaux, comme ceux de Katmandou, de Maputo, de Rangoon ou encore de Funafuti, il n'y a pas d'agent détaché d'Australie.

Le rôle du personnel recruté localement ira grandissant à mesure que le processus de délégation de pouvoirs prendra de l'ampleur, et il importe au plus haut point d'assurer la stabilité et la permanence des effectifs nationaux. Pour ce faire, il conviendrait de poursuivre l'action entreprise pour accroître l'investissement dans les capacités de PSU. Il pourrait s'avérer particulièrement nécessaire d'améliorer les perspectives de carrière du personnel local en réexaminant les aspects contractuels (contrat de courte durée limité à un ou deux ans) ainsi que les dispositifs de notification applicables au personnel expérimenté et de direction de PSU. AusAID pourrait avoir avantage à soumettre son approche à d'autres donneurs afin de recueillir des suggestions qui pourraient lui permettre d'améliorer sa politique dans ce domaine.

### ***Forte rotation du personnel***

Ces dernières années, AusAID a connu un taux de rotation de son personnel de l'ordre de 10-15 % encore qu'en 2003, 58 personnes, soit 11 % des effectifs, aient quitté l'Agence, ce qui représente une amélioration par rapport aux années précédentes<sup>17</sup>. Quarante-sept pour cent des départs ont concerné la classe d'âge des 30-39 ans. Il ressort des questionnaires sur les départs que la rotation

---

économie, santé, éducation, développement rural et gouvernance) et de faire un usage plus stratégique de leurs compétences tout au long du programme.

17. Ce taux est à rapprocher du taux moyen de rotation dans la fonction publique australienne qui s'est établi à 10 % entre 1997-98 et 2002-03.

du personnel est due à divers facteurs : le manque de possibilités d'emploi à l'étranger (60 postes à l'étranger et quelque 25 affectations par an), le vieillissement des effectifs et les incitations offertes par le système de retraite qui favorisent un départ avant l'âge de 55 ans, les perspectives de carrière s'offrant ailleurs (ONG, organisations à l'étranger, autres services officiels) et la sous-utilisation des compétences/connaissances. Le lieu d'implantation des services centraux est également un facteur important dans la mesure où de nombreux agents ont des relations personnelles dans des villes australiennes autres que Canberra. Ce taux de rotation, ajouté à la grande mobilité interne du personnel, constitue un obstacle à l'établissement de relations constructives avec les principaux partenaires (maîtres d'œuvre, ONG, etc.), comme l'a mis en lumière ACFID dans son rapport (ACFID, 2004b). La mémoire institutionnelle s'en trouve limitée : c'est ainsi que l'historique de l'aide humanitaire fournie au Cambodge au cours des vingt dernières années a dû être dressé par un consultant, le personnel de l'Agence n'ayant pas connaissance de ce soutien fourni dans le passé. Un taux de rotation élevé peut aussi conduire à l'adoption d'approches disparates et incohérentes. L'équipe de gestion des ressources humaines d'AusAID a pour ambition de ramener le taux de rotation au-dessous de 10 % en améliorant l'installation à l'entrée en service, l'adéquation des qualifications lors du recrutement et le développement des capacités de direction. Des travaux complémentaires doivent aussi être consacrés aux défis à relever par AusAID pour attirer du personnel possédant les compétences requises – connaissances spécialisées mais aussi bonne connaissance/expérience des approches de l'acheminement de l'aide fondées sur des programmes.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- AusAID devrait pousser plus loin et élargir son processus de décentralisation lorsque la situation le permet, en précisant les rôles respectifs des services de Canberra et des bureaux locaux et en s'orientant vers une plus grande délégation de pouvoirs à ces derniers. Il faudra pour cela dûment ajuster la politique de gestion des ressources humaines, améliorer la communication et apporter un soutien adéquat aux agents sur le terrain, moyennant un renforcement des capacités de conseil technique.
- AusAID devrait envisager de revoir sa structure organisationnelle afin d'assurer une meilleure intégration des compétences techniques par le recrutement du nombre voulu de spécialistes, au lieu de recourir à du personnel sous contrat de durée limitée. Cela suppose aussi que le rôle et la position des conseillers principaux soient renforcés et précisés.
- Afin de garantir l'indépendance de la fonction d'évaluation, qui est essentielle pour la crédibilité des résultats des évaluations, AusAID devrait envisager la possibilité pour le Bureau d'analyse et d'évaluation (ORE) de rendre compte directement au Cabinet du Directeur général, et non plus comme c'est le cas aujourd'hui via le groupe des Politiques et programmes globaux.

## Chapitre 6

### Activités sur le terrain

#### Vers l'harmonisation : promouvoir l'appropriation et le partenariat

Conformément à la Déclaration de Rome sur l'harmonisation des pratiques des donateurs, et aux recommandations du Réseau GOVNET du CAD, l'Australie met l'accent sur l'importance de l'appropriation et du partenariat. Son Plan d'action sur l'harmonisation (AusAID, 2004f) a été achevé en juillet 2004. L'objectif de l'Australie en matière d'harmonisation des pratiques des donateurs est donc double : accroître l'efficacité de son programme de coopération pour le développement et renforcer l'appropriation du développement par les pays partenaires. Selon la Déclaration ministérielle intitulée *Australian aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity* (AusAID, 2002a), il est essentiel d'aligner de plus en plus les stratégies d'aide de l'Australie sur le cadre national mis en place par les pays partenaires pour promouvoir leur développement. La Déclaration appelle aussi à une 'augmentation' des efforts menés par le programme d'aide pour réduire au minimum les charges résultant des procédures administratives et de notification. L'Australie participe activement aux travaux du Groupe du CAD sur l'harmonisation et l'alignement. En mars 2004, elle a coordonné l'enquête de l'OCDE sur l'harmonisation et l'alignement dans 14 pays.

#### *Travailler avec les gouvernements partenaires*

Les principes du partenariat sont mis en oeuvre à travers les mécanismes suivants de collaboration avec les gouvernements partenaires (auxquels s'ajoutent également des nouveaux mécanismes d'acheminement de l'aide, voir ci-après): i) **alignement des stratégies-pays sur les priorités du gouvernement partenaire**, par le biais des cadres nationaux de planification comme en Indonésie, aux Philippines, en PNG et au Timor-Leste, ou des CSLP (Viêtnam, Cambodge) ; ii) **simplification des pratiques des donateurs** et coordination de l'aide aux niveaux national et régional par le soutien apporté aux mécanismes d'harmonisation et de coordination des donateurs comme au Cambodge, où l'équipe chargée de l'Examen a noté le rôle moteur joué par l'Australie, mais aussi au Timor-Leste où AusAID a préparé une base de données recensant chaque donneur et chaque activité et constituant un instrument pour développer les synergies ; et iii) **amélioration de la coordination et renforcement des capacités analytiques des pays partenaires** grâce à une aide directe au renforcement des capacités, comme à Fiji, à la réalisation d'analyses conjointes (Samoa) ou d'évaluations de la pauvreté en vue d'appuyer les plans nationaux de développement des gouvernements partenaires, ou encore grâce à l'échange d'informations et de données d'expérience par l'intermédiaire du fonds de connaissances AKWa.

Le processus de décentralisation lancé à AusAID est essentiel pour l'amélioration de sa capacité à poursuivre l'harmonisation et l'alignement, car il permet une intensification du dialogue et des relations avec les partenaires locaux, renforce les capacités d'analyse et d'action de l'agence, et accroît sa réactivité face à l'évolution des conditions locales.

### *Travailler avec les autres donateurs*

Les principes du partenariat conduisent aussi l'Australie à collaborer davantage avec les autres donateurs en s'appuyant sur un dialogue bilatéral à haut niveau selon les orientations ci-après.

**Mettre au point des modalités d'acheminement de l'aide propice à la collaboration entre donateurs notamment dans le cadre de stratégies-pays conjointes, d'opérations de cofinancement et de programmes de coopération déléguée :** l'Australie tient à travailler en étroite coopération avec les banques multilatérales de développement dans les pays prioritaires, à travers l'établissement de dialogue conjoint, la mise en commun des analyses stratégiques et le cofinancement de programmes. L'Australie cherche aussi à harmoniser ses pratiques avec celles des autres donateurs et à promouvoir des mécanismes pratiques et souples pour améliorer la coordination des donateurs et la cohérence de leurs activités dans la région Asie-Pacifique. En particulier, l'action concertée menée au Timor-Leste a donné de bons résultats. L'aide d'AusAID a été acheminée par l'intermédiaire du fonds d'affectation spécial pour le Timor-Leste qui est co-géré par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. En outre, à la suite d'un examen conjoint mené en 2001 et intitulé *Harmonising donor policies and practices in the Pacific* (AusAID, 2001c), l'Australie et la Nouvelle-Zélande mettent sur pied un partenariat fort pour rehausser l'efficacité et la cohérence de l'aide dans la région Pacifique. Une étroite collaboration a déjà été établie à Tuvalu (où AusAID et NZAID opèrent à partir d'un seul bureau), dans les Iles Salomon ainsi qu'à Samoa et à Niue, et un premier programme d'aide conjoint dans les Iles Cook est en cours de mise en route (encadré 10). L'aide australienne à d'autres pays liés à la Nouvelle-Zélande, notamment Niue, doit prendre la forme de contributions à un fonds d'affectation spéciale. Par ailleurs, l'harmonisation des programmes de bourses australiens et néo-zélandais dans le Pacifique est en progrès.

#### **Encadré 10. Harmonisation des pratiques des donateurs: deux exemples**

##### **Stratégie-pays conjointe Australie/Banque mondiale/Banque asiatique de développement en PNG**

Avec la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, l'Australie a entrepris depuis 2002 d'élaborer une stratégie-pays conjointe en Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'objectif est d'aligner plus étroitement l'aide des donateurs sur les priorités de ce pays en s'appuyant sur des services conjoints d'analyse et de conseil, le dialogue sur les mesures à prendre et le financement coordonné d'investissements hautement prioritaires. Bien que les travaux soient encore en cours, la stratégie-pays conjointe a déjà permis de renforcer la coordination dans des secteurs clés tels que la santé, l'éducation, les transports ou la gestion des dépenses publiques – supprimant les doubles emplois et assurant une base commune sur laquelle bâtir une assistance intégrée.

##### **Premier programme d'aide conjoint Nouvelle-Zélande/Australie**

Un accord d'aide historique a été signé le 2 septembre 2004 par des représentants du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration des Iles Cook et les organismes d'aide publics NZAID et AusAID, marquant l'adoption d'une nouvelle approche de l'acheminement de l'aide dans ce pays. Cet accord tripartite jette les bases du programme d'aide au développement cofinancé par la Nouvelle-Zélande et l'Australie qui sera mis en oeuvre pendant deux ans de 2004 à 2006. NZAID se chargera de gérer les opérations au jour le jour et les trois pays se réuniront régulièrement pour fixer les orientations stratégiques. Chaque année, la Nouvelle-Zélande consacre 6.2 millions de dollar néo-zélandais (NZD) au programme d'aide pour les Iles Cook et l'Australie 1.5 million AUD. Cet accord devrait favoriser l'appropriation et la gestion des programmes d'aide par les autorités locales et simplifier les procédures administratives. De part sa taille et sa flexibilité accrues, et grâce aussi à la combinaison de l'expérience et des enseignements tirés du programme d'aide de l'Australie et de celui de la Nouvelle-Zélande, le programme conjoint devrait permettre d'obtenir de meilleurs résultats et se traduire par des retombées économiques et sociales importantes pour les Iles Cook. Enfin, cet accord pourrait préparer la voie à d'autres initiatives analogues dans le Pacifique.

Dans les pays où l’Australie est un donneur de taille moyenne, comme le Cambodge ou l’Indonésie, AusAID s’efforce de centrer son aide sur un petit nombre de secteurs qu’elle sélectionne en fonction de son avantage comparatif et dans un souci de cohérence par rapport aux programmes des autres donateurs. Au Cambodge, cette démarche a notamment conduit l’Australie à se retirer des secteurs de l’éducation et de la santé, fortement aidés par d’autres donateurs, et à centrer ses efforts sur l’agriculture et la gouvernance, domaines où elle a acquis une vaste expérience. AusAID s’engage aussi dans des activités faisant l’objet d’un cofinancement comme le projet sur l’éducation de base au Laos avec la Banque asiatique de développement, et participe à des programmes de détachement de fonctionnaires avec la Corée, le Japon, la Nouvelle-Zélande et plusieurs organismes multilatéraux.

**Contribuer à l’élaboration de stratégies régionales :** Le programme de coopération pour le développement de l’Australie vise à favoriser la mise en commun de ressources régionales dans le Pacifique, notamment dans le secteur des transports et celui de la police, afin d’accroître l’efficacité de la prestation de services et d’en améliorer l’administration. L’Australie appuie aussi la réforme du Secrétariat du Forum des Iles du Pacifique et, par le biais du programme régional pour l’Asie de l’Est, elle apporte son soutien à l’APEC et à l’ASEAN. Elle soutient aussi des initiatives régionales de lutte contre des problèmes tels que le trafic de personnes en partenariat avec l’OIM et le Cambodge, la Birmanie et la Thaïlande, la diffusion du VIH/sida en Asie du Sud Est, les maladies contagieuses, ou des institutions telles que la Commission du Mékong qui a une vocation régionale.

**Réduire le fardeau imposé au gouvernement partenaire par les donateurs,** notamment en rationalisant les obligations en matière de notification et en réduisant le nombre de missions sur le terrain - en organisant par exemple des missions avec plusieurs donateurs comme cela a été fait dans les Iles Salomon (2002) ou bien en contribuant à des fonds d’affectation spéciale.

### *Les difficultés de la mise en œuvre de l’harmonisation et de l’alignement*

Plusieurs facteurs rendent certains principes encore difficiles à appliquer. D’une part, le nombre restreint de donateurs et la portée limitée de leurs programmes dans la plupart des pays du Pacifique font qu’AusAID est de loin le donneur le plus important ; ajouté à l’absence d’une véritable prise en main des opérations par les autorités locales, il en résulte parfois des défaillances au niveau de la coordination. En PNG, l’action des donateurs est davantage coordonnée au niveau sectoriel qu’au niveau national. En outre, il est souvent difficile de concilier une harmonisation et un alignement plus poussés avec les impératifs de reddition de comptes. Chez les principaux partenaires de l’Australie, les capacités sont faibles et les institutions défaillantes (Cambodge, PNG, Iles Salomon), de sorte qu’il n’existe pas de cadres crédibles pour l’alignement sur les systèmes des gouvernements partenaires, tels que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, les cadres de dépenses à moyen terme ou les programmes sectoriels. L’insuffisance des capacités et la faiblesse des institutions sont aussi une porte ouverte à la corruption. Par ailleurs, dans les pays fragiles, la prévisibilité de l’aide est un élément important et il convient dans le même temps d’établir un lien entre le volume de l’aide et les résultats obtenus. Comme c’est le cas pour de nombreux donateurs, le processus d’approbation budgétaire sur un an<sup>18</sup> fait obstacle à la prévisibilité de l’aide, laquelle est indispensable dans le cas des nouvelles modalités d’acheminement (approches sectorielles et soutien budgétaire général), et il ne confère pas la souplesse qui serait particulièrement utile dans les situations difficiles.

---

18. Sauf pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée où le traité oblige l’Australie à consacrer à ce pays jusqu’à 300 millions AUD par an au titre de l’aide au développement.

## Mécanismes d'acheminement de l'aide

### *Vers une approche davantage fondée sur les programmes*

Selon les principes de l'harmonisation et d'alignement, les mécanismes d'acheminement de l'aide doivent être alignés sur les systèmes des gouvernements partenaires. Depuis 1999, l'Australie a entrepris d'expérimenter de nouveaux instruments et de nouvelles modalités d'aide (approches sectorielles notamment), en laissant de côté les projets au profit d'une approche davantage fondée sur les programmes dans certains de ses principaux pays partenaires tels que l'Indonésie et la PNG ; ces nouveaux outils favorisent l'appropriation et renforcent la coordination des opérations entre les donateurs (encadré 11). L'Australie participe aussi à un programme de soutien budgétaire au Timor-Leste.

Le fait que l'aide-projet n'ait pas réussi à provoquer d'importants changements dans les secteurs ciblés dans un certain nombre de pays justifie le recours aux approches sectorielles. De plus, les coûts de transaction de l'aide-projet sont très élevés. Aussi la nouvelle démarche témoigne-t-elle du souhait de l'Australie d'accroître l'efficacité de son aide. En PNG, le gouvernement et les partenaires pour le développement ont reconnu en 1999 que les approches adoptées dans le passé pour renforcer le secteur de la santé avaient en grande partie échoué du fait de la multiplicité des plans, projets et procédures, associée à l'influence excessive sur le programme de quelques partenaires pour le développement. Ils ont donc décidé de mettre au point un SWAp dans le secteur de la santé et le Plan national pour la santé (2001-10) a fourni le cadre de sa mise en œuvre. Ainsi que l'a noté l'équipe chargée de l'Examen, cette approche sectorielle paraît efficace et favorise le renforcement des capacités et l'appropriation locale. Le gouvernement de PNG et l'ensemble des principaux donateurs ont convenu d'œuvrer à la réalisation d'un ensemble unique d'objectifs prioritaires dont ils assurent collectivement le suivi. Cette évolution est d'autant plus importante que la situation économique se dégrade et appelle une utilisation des fonds plus efficiente et plus ciblée.

Bien qu'AusAID admette les limites de l'aide-projet (encadré 12), une grande partie de l'aide australienne continue d'être acheminée par l'intermédiaire de projets. Dans plusieurs pays, l'Australie finance simultanément des projets, une approche sectorielle, des ONG et des groupes locaux, et participe à des débats à un niveau stratégique. Si cette diversité est nécessaire pour mieux répondre aux besoins du pays partenaire dans chaque secteur, elle rend la gestion des programmes beaucoup plus difficile et requiert un très large éventail de compétences. En PNG, 93 activités bilatérales sont réalisées dans les cinq secteurs prioritaires. Au Cambodge, l'aide bilatérale australienne est actuellement acheminée sous la forme de 24 projets, 6 projets régionaux et 3 programmes de volontaires, et de nouveaux accords de coopération doivent être conclus avec des ONG. Chaque projet a son propre calendrier et différents maîtres d'œuvre.

### *Faire face aux problèmes qui se posent dans les domaines de l'appropriation, de la viabilité et du renforcement des capacités : un défi permanent*

Certains mécanismes d'acheminement de l'aide d'AusAID peuvent entraver l'appropriation et le renforcement des capacités. Les principaux obstacles dans ce cas sont liés à l'assistance technique et au recours à des maîtres d'œuvre australiens.

**Encadré 11. Gestion des finances publiques et secteur de la loi et de la justice : deux exemples d'approche fondée sur un programme**

Au **Cambodge**, l'Australie apporte son concours à une initiative conjointe de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et du Ministère de l'économie et des finances en vue de mettre au point un cadre commun pour les donateurs qui souhaitent soutenir la réforme de la gestion des finances publiques. La nouvelle approche sectorielle devrait permettre de définir une stratégie mieux coordonnée qui tienne compte des priorités des autorités cambodgiennes, facilite la succession appropriée des apports et fournisse un système commun de notification et d'évaluation des performances. Depuis début 2004, le Programme de réforme de la gestion des finances publiques est en cours de refonte à cette fin; il fait l'objet d'un vaste processus consultatif appuyé par les principaux organismes donateurs présents au Cambodge, qui vise à permettre au Ministère de l'économie et des finances de jouer un rôle moteur et de prendre en main le programme.

En **Papouasie-Nouvelle-Guinée**, AusAID participe au programme sectoriel du droit et de la justice, qui appuie le plan d'action et la politique du pays dans ce domaine ainsi que la stratégie de développement à moyen terme pour 2003-05. La phase de conception a été lancée en avril 2003 et une approche sectorielle a été adoptée, étant entendu que la défaillance d'un organisme aurait une incidence sur les activités des autres. Le programme fournit une aide coordonnée au niveau opérationnel, à travers des mesures d'incitation concernant le recours aux ressources par les administrations nationales et provinciales et l'implication de la société civile. L'aide annuelle est déterminée en fonction du cycle budgétaire et de la planification du gouvernement. Les principaux volets de l'approche sectorielle sont les suivants : i) soutien au mécanisme national de coordination du gouvernement de PNG (auquel participe les responsables des principaux organismes sectoriels, notamment le Président de la Cour des comptes, le Directeur de la police et le Directeur des services pénitentiaires, le Médiateur, le Ministre de la justice et le Secrétaire au Plan et au Développement rural) ; ii) adoption d'un calendrier de planification plus long comportant des plans stratégiques et des plans annuels et définissant de priorités en faveur des domaines permettant d'améliorer le plus directement l'ensemble de la performance du secteur ; et iii) recours accru aux dispositifs des organismes public de PNG pour planifier, acheminer et suivre l'aide, une aide ciblée étant fournie pour développer et renforcer les systèmes de gestion et de financement et mettre en place un cadre de performance global pour le secteur.

*Une forte proportion de l'APD est acheminée sous la forme d'une assistance technique*

Comme on l'a vu au chapitre 2, la coopération technique (notamment l'assistance technique et les programmes de bourses) représentait 46 % de l'ensemble de l'APD australienne (et 58 % de l'APD bilatérale de ce pays) en 2003, soit l'une des proportions les plus importantes parmi les membres du CAD. En PNG, compte tenu de son volume et de son étendue, l'assistance technique visant le secteur de la santé ainsi que celui du droit et de la justice pourrait contribuer à fragiliser le renforcement des capacités et freiner l'appropriation locale si elle devait se poursuivre durablement. Dans le secteur de la santé, AusAID a fait intervenir 264 agents en 2001-02, dont 222 expatriés<sup>19</sup> qui ont représenté près de 25 % du montant du soutien d'AusAID à ce secteur. Ce type d'aide devrait viser le renforcement des capacités du pays et non avoir un effet de substitution. Au Cambodge, l'équipe chargée de l'Examen a remarqué que parmi les 45 expatriés travaillant dans le cadre des programmes d'AusAID, plusieurs participaient à des activités de mise en œuvre à un niveau de détail. L'Australie pourrait avoir un plus grand impact sur le renforcement des capacités et de l'appropriation locale en se détournant des questions de mise en œuvre pour centrer son attention sur le renforcement des capacités et l'amélioration des compétences des fonctionnaires et agents nationaux afin de réduire la dépendance du pays à l'égard des experts internationaux. La qualité, la pertinence et les secteurs d'intervention de

19. Y compris le personnel administratif de projet et 148 personnes employées pour de courtes durées (dont 60 spécialistes de la santé venus en mission pour fournir directement des services de soins de santé).

l'assistance technique, qui est une forme d'aide très coûteuse, auront un fort impact sur le renforcement des capacités et l'appropriation. Au Cambodge, l'Australie s'oriente vers des approches sectorielles et des programmes conjoints à mesure que le permet le contexte prévalant à l'échelon sectoriel, et les faits attestent que certains de ses projets à l'appui du renforcement des capacités produisent de bons résultats (en particulier dans le domaine de la lutte contre le trafic régional). Ses idées concernant le rythme du renforcement des capacités et les méthodes à employer à cet effet se révèlent fort utiles pour la mise au point conjointe par les donateurs du programme visant la gestion des finances publiques (décrit dans l'encadré 11). Le recours à l'assistance technique extérieure devrait être évalué au regard de l'engagement d'AusAID en faveur de l'amélioration de l'aide au développement sur le plan de la pertinence – compte tenu notamment des capacités d'absorption nationales et des priorités du gouvernement – du champ couvert, de la gestion et de la qualité. AusAID admet qu'il va lui falloir revoir son approche de l'assistance technique à la lumière de la place privilégiée désormais accordée aux programmes et des enseignements tirés des projets de renforcement des capacités et des institutions. Un examen conjoint de l'assistance technique australienne est prévu en 2005. Il est d'autant plus important que l'assistance extérieure doit s'accroître considérablement dans le cadre du Programme de coopération renforcée qui vient d'être signé (encadré 13).

#### *Acheminement de l'aide : un recours important aux maîtres d'oeuvre*

Dans la mesure où AusAID n'est pas un organisme d'exécution, les entreprises australiennes et les personnes sous contrat avec AusAID jouent un rôle majeur dans la mise en oeuvre du programme d'aide de l'Australie. AusAID gère plus de 1 600 contrats commerciaux d'une valeur totale d'environ 2.3 milliards AUD qui représentent près de 90 % du programme d'aide de l'Australie en 2000-01 (*Australian National Audit Office (ANAO), 2002*). Un nombre relativement restreint de sous-traitants achemine le gros de l'aide étrangère. Par exemple, en 2000-01, le sous-traitant le plus important s'est vu attribuer 27 contrats différents d'une valeur totale de 354 millions AUD (15 % de la valeur totale des contrats); le deuxième sous-traitant en importance a conclu 20 contrats d'une valeur de 209 AUD millions (9 %).

Le but, la complexité et la portée, et donc la valeur, des contrats gérés par AusAID varient considérablement selon les cas. Il existe de nombreux contrats de consultant de courte durée relativement simples qui portent, par exemple, sur des études de préféabilité, la conception complète de projets ou bien sur des conseils techniques à AusAID. Il existe aussi des projets de construction et de renforcement des institutions qui sont complexes et dont la valeur se chiffre à plusieurs millions de dollars.

Compte tenu du rôle majeur que jouent les sous-traitants australiens, l'efficacité de la gestion et de l'acheminement des apports d'aide dans le cadre de ces contrats détermine la qualité des résultats obtenus par l'aide. Les contrats font intervenir plusieurs parties prenantes notamment le gouvernement partenaire, l'organisme interlocuteur, le maître d'oeuvre australien - généralement une grande société australienne ou bien un consortium chargé du projet d'aide considéré - le Chef d'équipe australien et l'équipe chargée du projet - employés par le maître d'oeuvre australien ou sous contrat avec celui-ci pour mener à bien le projet dans le pays partenaire ; le bureau central – un agent d'AusAID à Canberra responsable du projet, le bureau local – un agent d'AusAID dans le pays bénéficiaire qui suit les projets et assure la liaison avec le Chef d'équipe et avec le gouvernement partenaire dans le pays. Différentes dispositions peuvent être prises selon la situation. Par exemple, dans un certain nombre de cas, le maître d'oeuvre australien s'occupe en plus des sous-traitants locaux.

## Encadré 12. Aide projet

### Les problèmes de la viabilité de l'aide au Cambodge

Au Cambodge, plusieurs projets connaissent de graves problèmes de viabilité et les équipes s'efforcent de déterminer ce qu'il adviendra lorsque l'aide australienne viendra à son terme. L'approche projet est problématique quand elle se traduit par : i) le versement de compléments de salaire, une pratique partagée par l'ensemble des donateurs, qui pose des problèmes de viabilité et peut avoir une incidence négative sur la lutte contre la corruption. Un groupe de donateurs songe à mettre fin progressivement aux compléments de salaire ad hoc et à introduire un système de rémunération au mérite susceptible de se transformer en réforme du système de rémunération des fonctionnaires ; ii) l'existence d'unités chargées des projets dans les ministères, comme pour le CCJAP, ce qui peut compromettre les efforts de renforcement des capacités institutionnelles. Les salaires élevés versés au personnel de projet local affaiblissent les capacités de l'administration, en attirant les personnes les plus qualifiées.

L'abandon de l'approche fondée sur les projets permettrait à AusAID de mieux venir à bout des problèmes rencontrés dans un secteur donné, comme les titres fonciers dans l'agriculture par exemple, et d'intégrer parfaitement le programme d'aide dans la stratégie nationale. Cela devrait conduire à une collaboration renforcée avec d'autres donateurs souhaitant mettre en place des activités sectorielles plus complètes. Dans le secteur de l'agriculture, la possibilité d'intervenir au niveau infranational dans le cadre du projet d'*AusAID Extension Project* en renforçant les liens avec le programme Seila en cours devrait être étudiée plus avant. Ce programme, lancé en 2001, offre un cadre pour la mobilisation et la coordination de l'aide à l'appui des réformes de décentralisation et déconcentration de l'administration du Royaume en vue de mettre en place un système de planification et d'établissement du budget à trois niveaux : commune, province, pays tout entier. L'aide de l'Australie en faveur du développement rural pourrait être raccordée à ce cadre selon une approche davantage axée sur les programmes, une attention accrue étant accordée au renforcement des capacités à ces trois niveaux, même s'il convient d'approfondir la question de savoir si le programme Seila ne risque pas de faire double emploi avec certaines fonctions de l'État. Une implication forte du gouvernement dans la conduite de la stratégie dans le secteur agricole reste un élément clé pour tout progrès futur.

### Un succès en Papouasie-Nouvelle-Guinée : l'Institut de recherche médicale

L'Institut de recherche médicale de Papouasie-Nouvelle-Guinée est l'un des centres de recherche dans le domaine de la santé les plus respectés dans le monde en développement. Depuis sa création en 1968 aux termes d'une loi, l'Institut a ciblé ses travaux de recherche sur les grandes questions de santé publiques en PNG, comme la malaria, les maladies respiratoires ou la santé en matière de sexualité, l'objectif principal étant d'améliorer l'état sanitaire de la population et de promouvoir la maîtrise et la prévention des maladies. Bien que les activités de l'Institut couvrent un large éventail de domaines et que ses laboratoires et équipements informatiques bénéficient des dernières technologies, les programmes de recherche sont fermement enracinés dans la réalité du pays, le personnel étant d'origine locale et la population y prenant une part active. En outre, ils sont interdisciplinaires et font intervenir des épidémiologistes, des cliniciens et des laborantins aux côtés d'anthropologues et représentants de la population locale afin d'étudier les maladies dans leur contexte. Dans la mesure où ses services de recherche ont une expertise et une expérience scientifiques reconnues, l'Institut a aussi un important rôle de formation à jouer. Il ne fait de doute pour personne que l'un des facteurs de la réussite de l'Institut réside dans le solide partenariat international dont il bénéficie. La collaboration avec des centres d'excellence dans le monde industrialisé facilite l'accès à la technologie, élargit les possibilités de financement et est un instrument vital pour les échanges intellectuels. L'Institut est financé par le gouvernement de PNG, l'Australie et des dons d'institutions scientifiques internationales. Les crédits publics sont stables mais le financement assuré par l'Australie diminue tandis que les fonds octroyés par les institutions scientifiques arrivent en tête, résultat de l'excellence des travaux menés. Ce projet est une réussite ; cependant, le transfert du pouvoir de direction pourrait être problématique.

Bien que la gestion des contrats se soit améliorée depuis deux ans suite aux recommandations d'ANAO et conformément au Plan stratégique, l'équipe chargée de l'Examen, constatant l'importance du recours aux maîtres d'oeuvre pour l'acheminement de l'aide, estime que les bureaux locaux ne sont pas suffisamment bien équipés pour suivre l'activité des sous-traitants, et donc assurer la traduction pleine et entière des principes clés d'AusAID dans les programmes et projets, notamment en ce qui

concerne les grandes questions transversales comme la problématique homme/femme ou la protection de l'environnement. Dans les pays visités, certains projets n'étaient pas gérés en conformité avec les principes de durabilité et d'appropriation (fort recours à l'assistance technique extérieure, place privilégiée faite à des technologies coûteuses, conduite des projets surtout assurée par des intervenants extérieurs, ce qui empêche les responsables nationaux de jouer un rôle moteur et entrave le renforcement des capacités).

Le fait qu'AusAID se tourne davantage vers les approches sectorielles devrait conduire à réexaminer le rôle des maîtres d'oeuvre australiens. Ils vont devoir adapter leurs compétences en fonction des nouvelles modalités de l'aide. Dans son effort pour mettre en oeuvre la stratégie élaborée par les services centraux en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, AusAID devra insister en ce sens car elle pourrait se heurter à l'inertie des structures ou des personnes habituées de longue date à certaines méthodes de travail et à des sous-traitants fortement dépendants des activités d'AusAID. Dans le même temps, AusAID doit continuer de chercher à nouer des alliances stratégiques avec des institutions qui constituent pour elle une source de compétences indispensables du fait de la complexité et de l'évolution constante des besoins du programme.

#### *Coûts récurrents et viabilité*

Dans la Déclaration ministérielle *Australian Aid : Investing in Growth, Stability and Prosperity*, le gouvernement australien reconnaît la question des coûts des systèmes mis en place et de leur entretien est essentielle et que la capacité de financement à long terme de ces systèmes doit être une préoccupation clé de l'aide australienne. AusAID a renforcé sa capacité à élaborer des plans de qualité mettant l'accent sur la viabilité, et prenant notamment en compte le financement des coûts récurrents. Le document *Promoting Practical Sustainability* (2000 et réédité en 2003) donne des orientations sur la viabilité financière à long terme. En outre, une grande attention est accordée à la viabilité financière grâce à l'utilisation du cadre de référence pour la qualité dans les activités du QAG (groupe de l'assurance qualité) et aux bilans d'activité au niveau du terrain. Ces questions sont essentielles en PNG où l'aide a parfois alourdi indûment les coûts récurrents, comme par exemple dans le cas de l'appui à l'extension du réseau routier. AusAID fait à présent porter ses efforts sur l'entretien des routes existantes et non sur la construction de nouvelles voies qui augmenterait les coûts récurrents. L'ampleur de la contribution australienne à l'entretien des routes dépendra de la mesure dans laquelle le budget du pays tiendra compte des objectifs nationaux en matière de transport et de l'état d'avancement des principales réformes budgétaires.

L'Australie devrait examiner les moyens de réduire les coûts de transaction en mettant en oeuvre son approche à l'échelle de l'administration et chercher comment éviter d'imposer tout fardeau supplémentaire aux pays partenaires.

#### *Nouveaux mécanismes et modalités de mise en oeuvre du programme d'aide australien*

Dans la mise en oeuvre du Plan stratégique, une attention accrue est accordée à l'élargissement des partenariats avec d'autres organismes publics australiens en vue de promouvoir des approches associant l'ensemble de l'administration dans le traitement des questions de développement dans la Région Asie-Pacifique. Il en résulte **une coopération renforcée entre les organismes australiens** sur le terrain. Par exemple, au Timor-Leste, où l'aide australienne est axée sur la gouvernance (53 % des dépenses au titre du programme d'aide en 2002), un important programme conjoint associant le gouvernement australien, AusAID et la police fédérale australienne, en coopération avec le gouvernement de Timor-Leste, est en cours de réalisation. Dans ce cadre, la police fédérale australienne et AusAID collaborent pour aider les Timorais à renforcer leurs capacités en matière de sécurité, d'investigation policière et d'administration. De façon plus générale, le programme de

coopération renforcée avec la Paouasie-Nouvelle-Guinée s'appuie sur les synergies entre les différents organismes (encadré 13). Cela signifie qu'AusAID doit adapter ses méthodes de travail car les lignes directrices AusGUIDE ne sont pas conçues pour ce type d'aide. AusAID doit aussi en évaluer les conséquences pour ses propres capacités et examiner avec les autres organismes les questions liées aux coûts de transactions engendrées par ce programme.

En outre, l'Australie a adopté un **système d'affectation du personnel** d'AusAID (expatriés et agents locaux) au sein de l'administration du pays partenaire afin de gérer conjointement le programme d'aide. C'est déjà le cas au Timor-Leste et AusAID envisage de faire de même en PNG, sous réserve d'un appui explicite du gouvernement de PNG, dans le cadre de sa recherche d'un positionnement stratégique et en conformité avec les principes d'efficacité de l'aide et avec son approche davantage axée sur les programmes dans ce pays. Cette stratégie, qui peut être source de confusion quant à la chaîne de reddition de comptes, n'est pas sans risque et devra donner lieu à un suivi attentif. Reste qu'elle ne pourra être mise en œuvre sans le soutien des autorités de PNG et qu'il ne s'agit encore guère d'autre chose que d'une idée qui fait son chemin. Dans ces conditions, les responsabilités imparties aux deux partenaires pour ce qui est de l'amélioration de l'efficacité de l'aide sont déterminantes (voir annexe E).

L'Australie s'oriente vers des **interventions plus directes** dans certains pays dont la situation est complexe, comme les Iles Salomon par le biais de RAMSI et plus récemment en PNG par l'intermédiaire du Programme de coopération renforcé ainsi qu'à Nauru, où le gouvernement australien a annoncé le détachement de trois hauts fonctionnaires australiens chargés d'aider le pays à sortir de la crise financière. Cette approche est le fruit de la pression qui s'exerce en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide. C'est un problème auquel l'Australie s'attelle depuis 1975 en PNG : après 20 ans de soutien budgétaire puis, un changement d'orientation au profit des projets dans les années 90, l'Australie s'appuie désormais sur une approche fondée sur les programmes et centrée sur les grands problèmes de gouvernance comme la faiblesse de la gestion des finances publiques. Dans le but d'améliorer l'impact et l'efficacité de l'aide australienne, les gouvernements de l'Australie et de la PNG se sont mis d'accord sur un programme de coopération renforcé en décembre 2003. La décision prise par l'Australie de rester présente dans les pays fragiles a été expliquée par le Directeur général d'AusAID au Sénat en mai 2003 :

« Suspendre l'aide pourrait accélérer le déclin de ces pays au lieu de les inciter à faire des réformes, et ces États déjà défaillants pourraient devenir des États gravement défaillants qu'il serait encore plus difficile de remettre sur pied (...). Arrêter les financements pourrait aussi fragiliser l'appui dont bénéficient les partisans de la réforme dans les gouvernements et affecter ceux qui méritent le plus notre aide : les peuples qui vivent dans la pauvreté. Si la réduction de l'aide affectait les services essentiels, il pourrait y avoir des risques d'instabilité ». (Davis, 2003)

Les interventions plus directes ont conduit l'Australie à placer des fonctionnaires australiens à des **postes clés** au sein de l'administration des pays partenaires. Selon AusAID, le renforcement des capacités est au cœur de cette nouvelle approche. Le programme de coopération renforcé et la contribution australienne à RAMSI sont axés sur le resserrement des liens institutionnels entre les organismes australiens et leurs homologues en PNG et dans les Iles Salomon, les fonctionnaires australiens étant aux côtés des fonctionnaires locaux et parfois à des postes clés pour des périodes définies. Le renforcement de ces relations est vu comme devant favoriser les partenariats à long terme, le transfert de compétences et la viabilité. Toutefois, la question du renforcement des capacités et de l'appropriation ne peut être évitée dans la mesure où, avec cette approche, il y a un risque à la fois que les priorités soient fixées par des intervenants extérieurs et que les fonctionnaires australiens se substituent à leurs homologues locaux. Par exemple, en PNG, les membres du programme de

coopération renforcée « siègent à la Commission de la dette publique et à la nouvelle Commission des salaires et y ont une certaine influence. En outre, ils fournissent des orientations stratégiques et influencent les mesures prises dans un ensemble de domaines touchant la gestion de la pêche, le secteur bancaire en milieu rural, le réseau routier national et l'aide à la *PNG Housing Corporation* à faire face à ses problèmes financiers » (O'Keeffe, 2004). Le nombre, la fonction, la composition et les compétences des fonctionnaires australiens ainsi détachés doivent être soigneusement examinés afin d'éviter tout effet de substitution, risque majeur de cette stratégie en particulier si l'expérience en matière de renforcement des capacités dans les environnements institutionnels faibles fait défaut. A cet effet, le mandat des expatriés placés à des postes clés et de ceux faisant office de conseillers doit intégrer l'obligation de former leurs successeurs, de ne mettre en place que des dispositifs qu'ils seront capables de gérer et de définir des critères de performance simples. Un calendrier devrait également établir clairement le transfert progressif des responsabilités aux fonctionnaires nationaux.

### **Encadré 13. Le programme de coopération renforcée en Papouasie-Nouvelle-Guinée**

Ce programme ambitieux de cinq ans, qui représente 1.1 milliard AUD, met en place de nouveaux mécanismes destinés à renforcer l'acheminement de l'aide par un engagement direct auprès des organismes centraux de PNG et ce afin de venir à bout des principaux problèmes de gouvernance. Il comprend des initiatives conjointes visant à remédier aux graves problèmes de droit et d'ordre public, à renforcer la sécurité aux frontières, à combattre la corruption, à encourager une bonne gestion financière et budgétaire et à réformer le secteur public. La mise en œuvre du programme passe en grande partie par l'affectation de 64 fonctionnaires australiens dans l'administration et les organismes publics de PNG. Lorsque le programme sera pleinement mis en œuvre, ses agents comprendront des spécialistes travaillant dans le secteur judiciaire (Bureau de l'Avocat Général, Bureau du Procureur, tribunaux nationaux et Cour suprême), le secteur de l'économie et de l'administration publique, ainsi que la protection aux frontières et la sécurité des transports. Le programme de coopération renforcée prévoit aussi le détachement de 230 agents de la police fédérale australienne auprès de la Gendarmerie royale à Port Moresby, Lae, Mt Hagen, Bougainville et le long de la Highlands Highway.

L'un des objectifs fondamentaux du programme de coopération renforcée est de renforcer les capacités de la PNG en instituant des liens durables entre les institutions. Les résultats ne seront pas évalués en fonction des améliorations opérées dans les institutions du pays à un moment donné dans le temps mais à l'aune des relations vastes et durables qui se seront nouées entre l'Australie et les institutions de PNG. L'Australie continuera de financer tout un ensemble d'activités par l'intermédiaire de son programme de coopération pour le développement qui appuie les objectifs du Programme de coopération renforcée. Outre le programme consacré au secteur de la justice et du droit, l'Australie apporte une aide en faveur de la gouvernance au niveau des provinces, notamment en organisant une formation dans le domaine de la gestion des finances publiques, en favorisant le renforcement des capacités institutionnelles et en soutenant la réalisation d'audits et l'amélioration de la réédition de comptes. Par le biais du programme consacré à la société civile, l'Australie favorise le débat public sur les choix de développement de la PNG et de ce fait accroît la demande pour une meilleure gouvernance.

### ***ONG et société civile : une nouvelle approche***

Les ONG jouent un rôle complémentaire important dans l'acheminement du programme australien de coopération pour le développement. En 2003, les citoyens australiens ont donné 386 millions AUD au profit des activités d'aide et de développement des ONG australiennes, soit environ 65 % de leur budget total. Le reste des fonds a été fourni par les autorités australiennes (90 millions AUD en 2003, soit environ 15 % du total des fonds gérés par ces organisations) et d'autres donateurs australiens et multilatéraux (137 millions AUD, soit 22 %).

Les ONG australiennes peuvent recevoir des fonds d'AusAID par l'intermédiaire de trois dispositifs. Le **programme de coopération entre AusAID et les ONG (ANCP)** apporte une aide aux ONG australiennes entreprenant des activités directement liées à la lutte contre la pauvreté. En

2004-2005, les crédits au titre de l'ANCP se monteront à 25.6 millions AUD. Les **accords de coopération** visent à instituer des partenariats stratégiques avec des ONG australiennes, conformément à la Déclaration ministérielle de 2002 *Australian Aid : Investing in Growth, Stability and Prosperity*. Ces partenariats, mis en place à l'issue d'un processus de sélection, sont étroitement liés aux stratégies-pays bilatérales pour assurer que les fonds versés par l'Australie soient plus efficacement ciblés sur les priorités du développement. Ils permettent un investissement plus stratégique et à plus long terme avec les ONG en lien avec les activités prioritaires du programme-pays. En 2003, des accords de coopération ont été conclus dans le cadre du programme d'aide humanitaire et de trois programmes-pays : Afrique (50 millions AUD sur cinq ans), Îles Salomon (5 millions AUD sur trois ans) et Viêt Nam (20 millions AUD sur cinq ans). Les ONG peuvent aussi obtenir des fonds dans le cadre de **mécanismes de financement gérés par les bureaux locaux**. Au Cambodge et en PNG, ces dispositifs se sont révélés efficaces pour appuyer des projets de lutte contre la pauvreté de taille modeste. Ils permettent à AusAID d'aider des projets efficaces en faveur de l'aide humanitaire et de la lutte contre la pauvreté en mettant l'accent sur l'appropriation et le renforcement des capacités. Simultanément, AusAID peut tirer profit de l'expérience acquise grâce à ce type d'initiative et garder le contact avec ce qui se passe au niveau local tout en adoptant une approche davantage fondée sur les programmes. Les ONG et organisations communautaires des pays partenaires peuvent également avoir accès à des financements par l'intermédiaire de mécanismes tels que le *Small Activities Scheme* et le *Direct Aid Programme*, comme aux Philippines et au Timor-Leste.

L'examen de l'ANCP prévu en 2005 fournira de nouvelles orientations pour adapter le système et en améliorer l'efficacité et l'efficience. Cet examen devrait vérifier que des ONG de petite taille mais novatrices ont accès à des fonds par l'intermédiaire du mécanisme en place, qui est la principale, voire l'unique, source de fonds publics pour bon nombre d'ONG moyennes et petites. Il conviendra d'accorder toute l'attention voulue au niveau de financement réel qu'il est possible d'obtenir par le biais de ce dispositif, compte tenu à la fois de sa spécificité en tant que reconnaissance publique du soutien collectif aux programmes des ONG et aux efforts que font les ONG australiennes en faveur d'une plus grande transparence et d'une plus grande efficacité de l'aide. Ces efforts, entrepris sous l'impulsion d'ACFID, ont donné lieu à la mise au point d'un Code de conduite pour les ONG (1997) et plus récemment à un rapport intitulé *Research report for the ACFOA strategy on quality* (ACFID, 2002).

Depuis 1997, AusAID utilise une nouvelle **procédure d'accréditation** qui sert de procédure de minimisation des risques et garantit une utilisation responsable des fonds avec une supervision minimale des activités par AusAID. Les ONG doivent être agréées par AusAID pour pouvoir prétendre à des financements par le biais de dispositifs associant AusAID et les ONG. Les ONG souhaitant accéder aux programmes en grande partie financés à travers d'autres canaux bilatéraux ou multilatéraux doivent aussi être accréditées (par exemple les programmes humanitaires d'aide d'urgence ou les accords de coopération). L'agrément est valable cinq ans, après quoi les ONG doivent faire une nouvelle demande d'accréditation. Les ONG peuvent demander une accréditation de base ou une accréditation complète qui leur permettra d'obtenir des fonds pour financer des projets ou des plans de développement annuels par l'intermédiaire de l'ANCP. Quarante-huit ONG sont actuellement accréditées (16 accréditations de base et 32 accréditations complètes). Le budget de l'ANCP pour les ONG est arrêté chaque année dans le budget fédéral, en mai, et le niveau de financement alloué à chaque organisation est fondé sur une formule convenue établie en 1996 pour la répartition proportionnelle des fonds. Les examens par les pairs ONG/AusAID sont la principale caractéristique de la procédure d'accréditation, le Comité pour la Coopération au Développement travaillant avec l'ensemble de la communauté des ONG et chaque organisation faisant l'objet d'un examen. Cette procédure est bien accueillie par les ONG et un récent examen réalisé par AusAID (mars 2004) a abouti à des recommandations portant sur des ajustements mineurs des procédures et modalités.

Les **programmes de volontaires** : Suite à un audit des programmes de volontaires, AusAID a décidé d'adopter une nouvelle politique caractérisée par la mise en place d'une procédure d'accréditation qui a été achevée au milieu de l'année 2003. Les autorités australiennes ont décidé qu'il convenait de procéder à un appel d'offres pour la prestation d'un large éventail de services de volontaires en vue de promouvoir le bon usage des fonds consentis et une plus grande efficacité des activités. L'appel d'offres a été lancé en octobre 2004 et les organisations compétentes seront en place à la fin de l'année budgétaire (juin 2005). En 2003-04, 653 volontaires australiens, dont 215 « Ambassadeurs de la jeunesse pour le développement » étaient mobilisés sur la base de financements d'aide au développement.

### Considérations pour l'avenir

- L'expérience d'AusAID montre que l'adoption d'une approche davantage fondée sur les programmes peut renforcer l'appropriation locale et favoriser le renforcement des capacités. AusAID pourrait avoir intérêt à mettre en place cette approche plus rapidement et de façon plus approfondie chaque fois que les conditions locales le permettent.
- Le rôle de l'assistance technique extérieure, compte tenu de son ampleur, et le recours important à des maîtres d'œuvre australiens devraient être soigneusement analysés et leur impact évalué au regard des principes de partenariat et d'appropriation locale. Il conviendrait de s'appuyer sur les enseignements de l'expérience pour revoir les systèmes de sous-traitance et de gestion financière afin d'en assurer la compatibilité avec les approches programme davantage utilisées désormais ainsi qu'avec les objectifs de renforcement des capacités et d'appropriation.
- La solide coordination mise en place avec NZAID pour l'acheminement des programmes d'aide dans le Pacifique Sud est un exemple de pratique exemplaire. Il conviendrait de l'examiner de façon approfondie afin de dégager les meilleures modalités de mise en œuvre des programmes de coopération déléguées ou cofinancées, en vue de les étendre dans la région Asie-Pacifique. Le renforcement de la coordination des donateurs est nécessaire, en particulier dans les pays en difficulté.
- Il faut se féliciter de la décision de l'Australie de rester présente dans des pays fragiles. La démarche novatrice et plus interventionniste conduisant à placer des fonctionnaires australiens à des postes clés au sein de l'administration des pays partenaires, ne va pas sans risques. Le nombre, la fonction, la composition et les compétences des fonctionnaires australiens ainsi détachés doivent être soigneusement examinés afin d'éviter tout effet de substitution, risque majeur de cette stratégie, notamment en cas de manque d'expérience en matière de renforcement des capacités dans les environnements où les institutions sont faibles. A cet effet, le mandat des expatriés placés à des postes clés et de ceux faisant office de conseillers doit intégrer l'obligation de former leurs successeurs, de ne mettre en place que des dispositifs qu'ils seront capables de gérer, et de mettre au point des critères de performance simples. Un horizon temporel précis devrait être fixé pour le transfert progressif des responsabilités aux fonctionnaires nationaux.
- Compte tenu du rôle complémentaire joué par les ONG australiennes dans l'acheminement de l'aide au développement et de l'action humanitaire australienne, une attention particulière devrait être portée aux partenariats avec ces acteurs. Si les mesures prises pour inscrire les relations avec les ONG dans une démarche plus stratégique et davantage axée sur le long terme sont encouragées, il conviendrait d'accorder l'attention voulue à d'autres mécanismes

de financement afin d'assurer que les ONG petites mais novatrices et efficaces puissent avoir accès à des financements.

- En tant que membre du CAD situé dans la même région, l'Australie pourrait accorder une attention particulière à ses relations avec de nouveaux donateurs tels que la Chine et la Thaïlande afin de promouvoir les bonnes pratiques au service de l'efficacité de l'aide.

## Annexe A

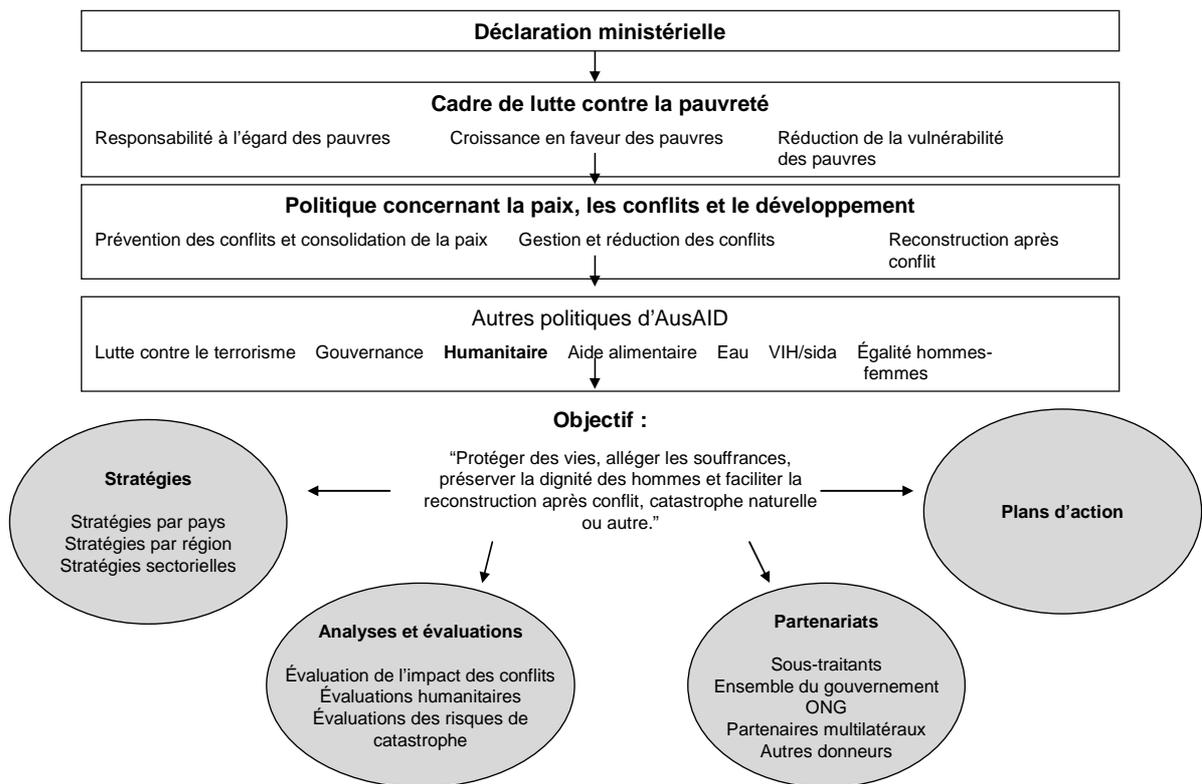
### Mesures prises par l'Australie depuis l'Examen de 1999

Recommandations	Situation en 2004
<p><b>Volume de l'aide</b> Accroître son rapport APD/RNB</p>	<p>Malgré une réelle augmentation de l'APD au cours des quatre derniers exercices financiers, le rapport APD/RNB de l'Australie est resté stationnaire à 0.25 %. Cette stabilisation met fin à la baisse observée depuis les années 70. En 2003, le résultat de l'Australie correspondait au rapport APD/RNB total du CAD, mais reste inférieur aux résultats moyens des membres du CAD.</p>
<p><b>Cadre stratégique</b> Surveiller dans quelle mesure les stratégies par pays contribuent efficacement à la réduction de la pauvreté et si les orientations stratégiques, les cadres analytiques et les dispositifs de mise en œuvre actuels ne nécessitent pas des ajustements.</p>	<p>AusAID a mis au point un cadre de réduction de la pauvreté (2001) et un nouvel ensemble d'instruments qui met l'accent sur l'analyse de la pauvreté dans les programmes. Il faudrait définir clairement la hiérarchie des valeurs qui guident le programme d'aide d'AusAID afin de s'assurer que la réduction de la pauvreté y occupe une place de premier plan. La priorité donnée par AusAID à la gouvernance devrait être mise directement en rapport avec l'objectif de réduction de la pauvreté et évaluée en fonction de cet objectif.</p>
<p><b>Secteurs sociaux de base</b> Poursuivre ses efforts de recentrage de l'aide bilatérale aux secteurs de la santé et de l'éducation sur les soins de santé primaires et l'éducation de base.</p>	<p>La part des financements affectés aux besoins fondamentaux a légèrement augmenté depuis 1998 et dépasse la moyenne des membres du CAD, qui était de 14 % en 02-2003. L'aide bilatérale a été consacrée à hauteur de 4 % à l'éducation de base et de 6 % aux soins de santé primaire, contre 2 % et 3 % respectivement pour les membres du CAD en 2002.</p>
<p><b>Égalité homme-femme</b> S'appliquer à augmenter le pourcentage d'activités ayant pour objectif premier l'égalité homme-femme ou intégrant la problématique homme-femme.</p>	<p>La proportion d'activités de développement ayant pour objectif premier l'égalité homme-femme ou intégrant la problématique homme-femme a augmenté depuis le dernier examen. Cependant, cette question n'occupe pas autant de place dans les programmes et dans certaines stratégies qu'on pouvait l'espérer. A partir de l'examen de la mise en œuvre de la politique d'AusAID en faveur de l'égalité homme-femme dans les pays en développement, des mesures ont été prises pour mieux intégrer cet aspect dans les stratégies des programmes, l'élaboration et la conception des activités, la formation et le renforcement des capacités.</p>
<p><b>Cohérence du développement</b> Envisager qu'AusAID puisse être invitée, lorsque ses compétences peuvent se révéler utiles, à fournir à l'EFIC des orientations à titre consultatif lorsqu'il est projeté de consentir des garanties publiques sur des investissements réalisés dans des pays en développement.</p>	<p>Compte tenu de l'adhésion de l'EFIC aux règles s'appliquant aux organismes internationaux de crédit à l'exportation et de sa politique énergique en faveur de l'environnement (fondée sur les politiques environnementales de la Banque mondiale), AusAID ne juge pas nécessaire à l'heure actuelle de fournir d'autres orientations à l'EFIC sur les garanties des investissements réalisés dans des pays en développement.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

<p><b>Ressources humaines</b> Étudier les moyens de renforcer la stabilité du personnel afin d'améliorer la gestion de l'aide.</p>	<p>Le taux de renouvellement du personnel d'AusAID était compris entre 10 et 15 % ces dernières années (à comparer avec un taux de 10 % ces cinq dernières années au sein de la fonction publique australienne), et l'équipe de gestion des ressources humaines d'AusAID, à travers le groupe consultatif sur la gestion du personnel créé en 2002, cherche à le ramener en dessous de 10 %. A cette fin, AusAID a pris des mesures concernant la mobilité du personnel et s'efforce d'améliorer l'information avant le recrutement, la bonne adéquation des compétences au moment de l'embauche et la mise en valeur des capacités d'encadrement.</p> <p>AusAID doit aussi s'assurer que les spécialistes sont bien représentés et en nombre suffisant en son sein et rechercher une plus grande stabilité du personnel recruté localement. Pour cela, il convient de poursuivre les efforts d'ajustement de la politique de gestion des ressources humaines déjà en cours.</p>
<p><b>Information et sensibilisation</b> Mettre en évidence les interactions et complémentarités entre les diverses composantes de la politique extérieure afin d'aider l'opinion publique à mieux appréhender le rôle de l'aide.</p> <p>Poursuivre les efforts novateurs qui ont été engagés pour informer l'opinion publique grâce à des activités de sensibilisation aux questions de développement.</p>	<p>AusAID a esquissé une nouvelle stratégie de gestion des affaires publiques (2005 – 07). Celle-ci compte six objectifs dont trois concernent directement l'information du public et la sensibilisation au développement ; ceux-ci mettront en évidence le rôle que joue le programme de coopération pour le développement de l'Australie dans l'établissement de la sécurité dans la région. Une campagne multiforme d'information du public s'efforce d'atteindre plus largement les médias et les principales parties prenantes.</p> <p>Le programme de sensibilisation au développement d'AusAID, qui représente 25 % du budget de gestion des affaires publiques, vise à promouvoir l'enseignement selon une perspective mondiale. Conçu pour aider tous les enseignants (et par leur intermédiaire les étudiants et les établissements d'enseignement), il couvre un large éventail socio-économique. Il permet à AusAID de toucher des régions isolées, ce qui est intéressant car les Australiens des zones rurales sont moins favorables à l'aide aux pays en développement.</p>
<p><b>Harmonisation et alignement</b> Partager avec les autres donateurs intéressés les enseignements qui se dégagent de l'expérience accumulée lors de l'instauration de systèmes et des procédures d'évaluation de la qualité du programme.</p> <p>S'employer à exploiter au maximum les ressources et structures propres des pays en développement pour la mise en œuvre et la gestion des projets et programmes.</p> <p>Veiller à la prise en compte des considérations de viabilité financière à long terme dans la conception des projets et programmes.</p>	<p>AusAID a mis au point plusieurs outils d'évaluation – série des Examens et évaluations, site Web donnant accès à une base de données (AKWa) – qui facilitent l'échange d'expériences, en particulier sur l'évaluation de la qualité des programmes. L'Australie encourage la constitution de partenariats pour l'élaboration de cadres de suivi et d'évaluation (examens conjoints, détachements). L'Australie a également fait des progrès en matière d'harmonisation, avec notamment l'exemple de la délégation du programme d'AusAID dans les Îles Cook à la Nouvelle Zélande.</p> <p>Le processus de délégation de responsabilités poursuivi par AusAID, ainsi que les améliorations apportées aux processus de sous-traitance, de conception et de gestion de projets, permet aux intervenants locaux de prendre une plus grande part à la mise en œuvre. Il faudrait cependant analyser le rôle de l'assistance technique extérieure et la forte dépendance d'AusAID à l'égard de maîtres d'œuvre extérieurs et évaluer leurs effets au regard des principes de partenariat et d'appropriation. Depuis janvier 2004, la totalité de l'aide bilatérale australienne aux PMA est « en principe » déliée, de nouveaux critères d'attribution des contrats permettent de faire un meilleur usage des compétences locales, et le déliement de l'assistance technique aux PMA sera étendu à l'ensemble des pays en développement en janvier 2005. Ces évolutions positives devraient donner des résultats visibles dans les années à venir. Même s'il est difficile d'aligner l'aide avec les systèmes des pays partenaires dans les pays aux structures et aux capacités très faibles, l'Australie progresse dans l'alignement de ses nouvelles activités avec les cycles budgétaires, les cycles de planification et les cadres de suivi et d'évaluation de ses partenaires, et adopte une approche plus axée sur la programmation.</p> <p>AusAID a renforcé ses capacités à différents stades du cycle de projet pour assurer la viabilité des activités, notamment sur le plan du financement des coûts récurrents.</p>

## Annexe B

### L'Action humanitaire dans la hiérarchie des stratégies d'AusAID



Source : AusAID Briefing, 2004.

## Annexe C

### OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

**Tableau C.1. Apports financiers totaux**

Millions de USD aux prix et taux de change courants

	<i>Versements nets</i>						
<b>Australie</b>	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>867</b>	<b>1 267</b>	<b>1 657</b>	<b>1 570</b>	<b>936</b>	<b>1 040</b>	<b>1 308</b>
Aide publique au développement	<b>864</b>	<b>984</b>	<b>982</b>	<b>987</b>	<b>873</b>	<b>989</b>	<b>1 219</b>
Bilatérale	579	727	730	758	660	774	975
Multilatérale	286	257	252	229	212	215	244
Aide publique	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
Bilatérale	4	2	2	2	2	4	2
Multilatérale	4	3	1	6	3	4	7
Autres apports du secteur public	<b>- 4</b>	<b>277</b>	<b>672</b>	<b>575</b>	<b>59</b>	<b>44</b>	<b>80</b>
Bilatéraux	17	200	627	505	- 24	- 22	- 6
Multilatéraux	- 21	77	45	71	83	66	86
<b>Dons des ONG</b>	<b>42</b>	<b>78</b>	<b>95</b>	<b>150</b>	<b>211</b>	<b>248</b>	<b>337</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>1 350</b>	<b>1 859</b>	<b>2 956</b>	<b>1 746</b>	<b>5 251</b>	<b>1 313</b>	<b>- 221</b>
Bilatéraux : <i>dont</i>	1 350	1 859	2 956	1 746	5 251	1 313	- 221
Investissements directs	1 285	980	- 56	1 235	3 482	469	1 458
Crédits à l'exportation	65	23	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>2 259</b>	<b>3 204</b>	<b>4 708</b>	<b>3 466</b>	<b>6 398</b>	<b>2 601</b>	<b>1 424</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	908	906	913	981	943	989	993
APD en pourcentage du RNB	0.41	0.36	0.26	0.27	0.25	0.26	0.25
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	1.06	1.13	0.57	0.53	0.37	0.22	0.61

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

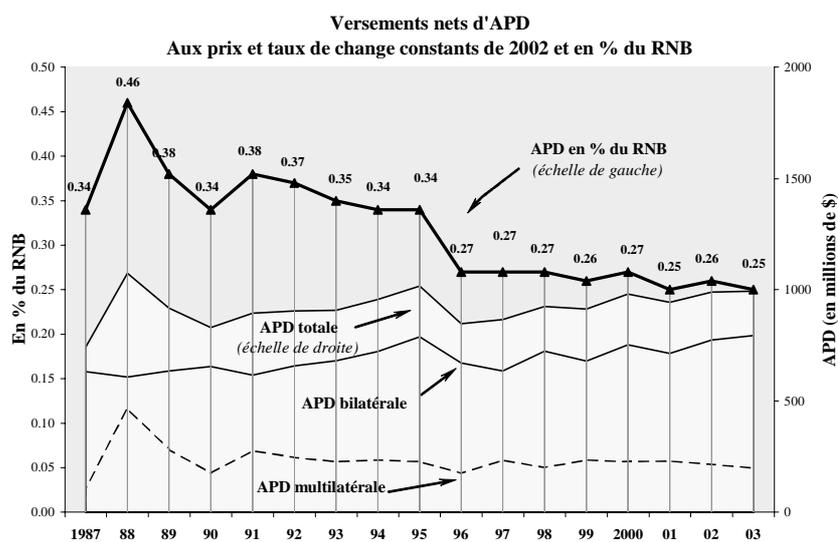


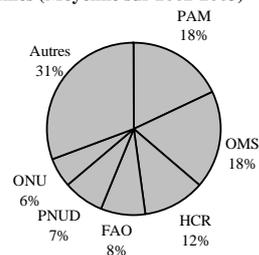
Tableau C.2. APD par grandes catégories

Australie	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD					
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2002%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>679</b>	<b>753</b>	<b>714</b>	<b>774</b>	<b>794</b>	<b>74</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>80</b>	<b>73</b>
<i>Dons</i>	<i>679</i>	<i>753</i>	<i>714</i>	<i>774</i>	<i>794</i>	<i>74</i>	<i>77</i>	<i>76</i>	<i>78</i>	<i>80</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	94	109	76	87	70	10	11	8	9	7	12
Coopération technique	336	404	433	424	456	37	41	46	43	46	24
Aide alimentaire à des fins de développement	3	24	18	32	16	0	2	2	3	2	2
Secours d'urgence	118	83	53	98	113	13	9	6	10	11	6
Allègement de la dette	4	8	10	5	6	0	1	1	0	1	8
Dépenses administratives	49	47	51	45	45	5	5	5	5	5	5
Autres dons	75	78	73	83	88	8	8	8	8	9	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>234</b>	<b>228</b>	<b>230</b>	<b>215</b>	<b>199</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>27</b>
Organismes des Nations unies	61	55	55	57	42	7	6	6	6	4	7
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	78	74	74	72	74	9	8	8	7	7	6
Banques régionales de développement (a)	65	71	67	53	56	7	7	7	5	6	3
Autres	31	28	33	33	27	3	3	4	3	3	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>913</b>	<b>981</b>	<b>943</b>	<b>989</b>	<b>993</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>913</b>	<b>981</b>	<b>943</b>	<b>989</b>	<b>993</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	30	24	63	57	44						
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2002-2003)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2002-2003)

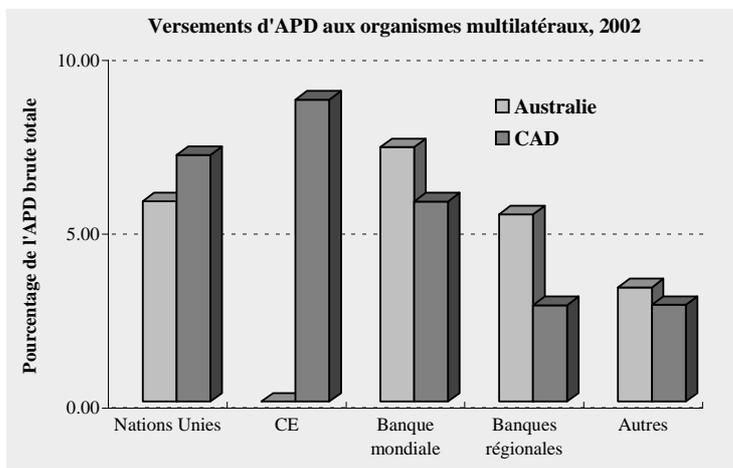
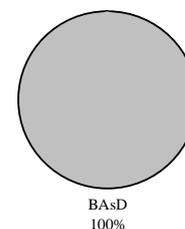


Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Australie	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2002%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
	<b>Afrique</b>	32	41	30	28	26	6	6	5	5	
Afrique subsaharienne	28	32	23	25	21	5	5	4	4	4	<b>31</b>
Afrique du Nord	4	8	8	3	4	1	1	1	1	1	<b>6</b>
<b>Asie</b>	296	364	313	302	255	52	55	53	51	42	<b>35</b>
Asie du Sud et Asie centrale	31	49	53	57	39	5	7	9	10	7	<b>17</b>
Extrême-Orient	265	315	261	244	215	46	47	44	41	36	<b>19</b>
<b>Amérique</b>	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	<b>13</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>5</b>
Amérique du Sud	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	<b>8</b>
<b>Moyen-Orient</b>	1	3	1	4	37	0	0	0	1	6	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	194	253	246	259	285	34	38	42	44	47	<b>2</b>
<b>Europe</b>	47	6	1	0	0	8	1	0	0	0	<b>9</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par pays</b>	<b>571</b>	<b>666</b>	<b>591</b>	<b>593</b>	<b>603</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>	151	204	164	173	166	26	31	28	29	28	<b>30</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	269	330	303	305	287	47	50	51	51	48	<b>25</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)</b>	146	125	114	102	133	26	19	19	17	22	<b>41</b>
<b>(tranche supérieure)</b>	5	6	11	13	16	1	1	2	2	3	<b>5</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>0</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	1	-	-	0	-	0	-	-	0	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	679	753	714	774	794	100	100	100	100	100	<b>100</b>
dont : APD non affectée	108	87	122	181	191	16	12	17	23	24	<b>22</b>

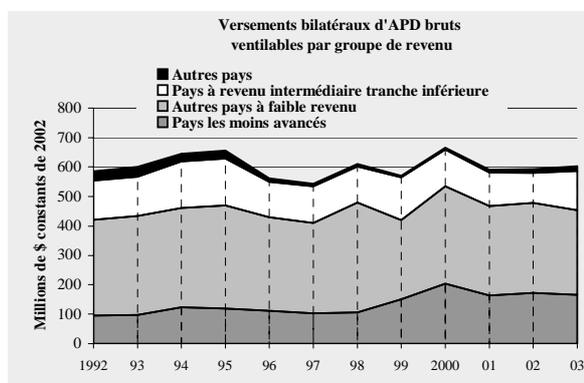
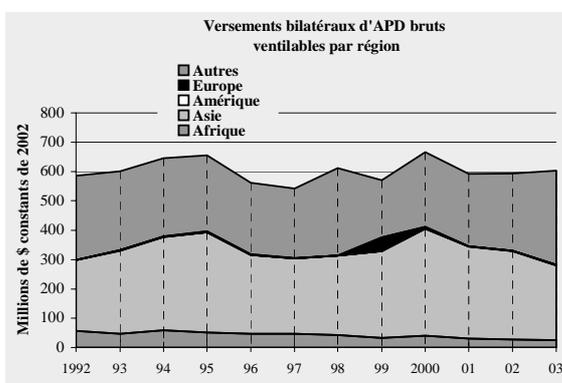


Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

*Versements bruts, moyennes bisannuelles*

Australie	1992-93			1997-98			2002-03		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent
Papouasie-Nouvelle-Guinée	232	214	36						
Indonésie	81	75	13						
Chine	42	39	7						
Philippines	32	30	5						
Thaïlande	27	25	4						
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>415</b>	<b>383</b>	<b>64</b>						
Malaysie	23	21	4						
Fidji	20	18	3						
Inde	15	14	2						
Viet Nam	14	13	2						
Mozambique	11	10	2						
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>498</b>	<b>459</b>	<b>77</b>						
Laos	10	10	2						
Vanuatu	10	9	2						
Salomon, Iles	10	9	2						
Samoa	10	9	2						
Bangladesh	9	9	1						
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>548</b>	<b>505</b>	<b>85</b>						
Cambodge	9	8	1						
Zimbabwe	9	8	1						
Tonga	8	7	1						
Ethiopie	6	6	1						
Sri Lanka	6	6	1						
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>586</b>	<b>539</b>	<b>91</b>						
<b>Total (111 bénéficiaires)</b>	<b>644</b>	<b>593</b>	<b>100</b>						
Aide non affectée	83	76							
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>727</b>	<b>670</b>							
Papouasie-Nouvelle-Guinée									
Indonésie									
Salomon, Iles									
Viet Nam									
Thaïlande									
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>389</b>	<b>348</b>	<b>58</b>						
Philippines	32	20	4						
Chine	29	13	2						
Cambodge	21	12	2						
Irak	21	12	2						
Bangladesh	17	11	2						
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>508</b>	<b>453</b>	<b>78</b>						
Nauru	14	11	2						
Vanuatu	13	11	2						
Fidji	11	8	1						
Afghanistan	11	8	1						
Laos	9	7	1						
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>565</b>	<b>497</b>	<b>86</b>						
Samoa	9	6	1						
Thaïlande	9	6	1						
Afrique du Sud	8	6	1						
Inde	8	5	1						
Tonga	7	5	1						
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>606</b>	<b>525</b>	<b>91</b>						
<b>Total (80 bénéficiaires)</b>	<b>667</b>	<b>577</b>	<b>100</b>						
Aide non affectée	207	108							
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>874</b>	<b>685</b>							

**Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal**

aux prix et taux de change courants

*Versements bruts - Moyennes bisannuelles*

Australie	1992-93		1997-98		2002-03		2002
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>300</b>	<b>39</b>	<b>353</b>	<b>46</b>	<b>385</b>	<b>44</b>	<b>35</b>
Education	142	18	159	21	69	8	9
dont : Education de base	6	1	24	3	29	3	2
Santé	28	4	37	5	75	9	5
dont : Santé de base	15	2	18	2	45	5	3
Programmes en matière de population	19	2	25	3	23	3	4
Distribution d'eau et assainissement	34	4	34	4	21	2	3
Bon gouvernement et société civile	45	6	44	6	133	15	8
Autres infrastructures et services sociaux	31	4	54	7	64	7	7
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>87</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>12</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>13</b>
Transport et entreposage	42	5	58	8	45	5	6
Communications	11	1	5	1	3	0	0
Energie	28	4	24	3	3	0	4
Banque et services financiers	0	0	2	0	6	1	1
Entreprises et autres services	6	1	5	1	1	0	1
<b>Production</b>	<b>61</b>	<b>8</b>	<b>62</b>	<b>8</b>	<b>64</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	41	5	52	7	57	7	5
Industries manufacturières, extractives, construction	18	2	8	1	3	0	1
Commerce et tourisme	2	0	3	0	4	0	1
Autres	-	-	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>57</b>	<b>7</b>	<b>144</b>	<b>17</b>	<b>8</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>219</b>	<b>28</b>	<b>96</b>	<b>13</b>	<b>41</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>13</b>
<b>Aide d'urgence</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>41</b>	<b>5</b>	<b>119</b>	<b>14</b>	<b>8</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>39</b>	<b>5</b>	<b>49</b>	<b>6</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
<b>Concours fournis aux ONG (budget central)</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>773</b>	<b>100</b>	<b>767</b>	<b>100</b>	<b>870</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	790	75	771	76	874	79	74
dont : non affectée	17	2	4	0	4	0	3
APD multilatérale	257	25	247	24	230	21	26
<b>APD totale</b>	<b>1 047</b>	<b>100</b>	<b>1 018</b>	<b>100</b>	<b>1 104</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

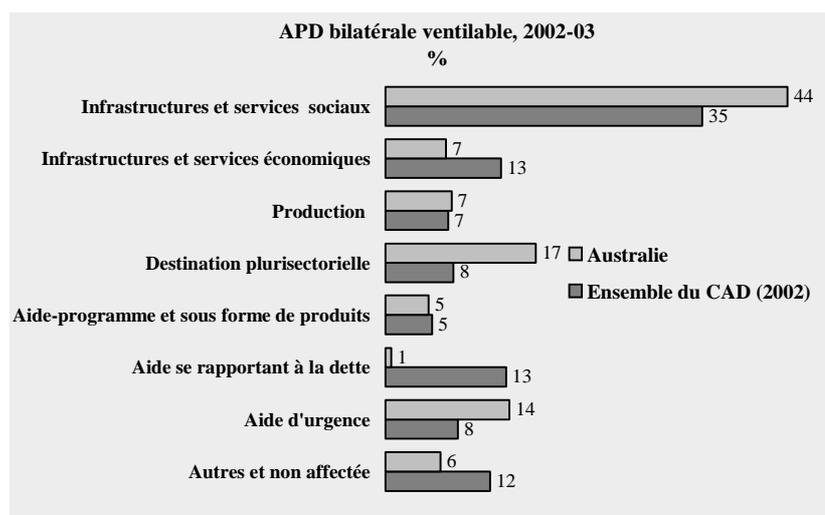


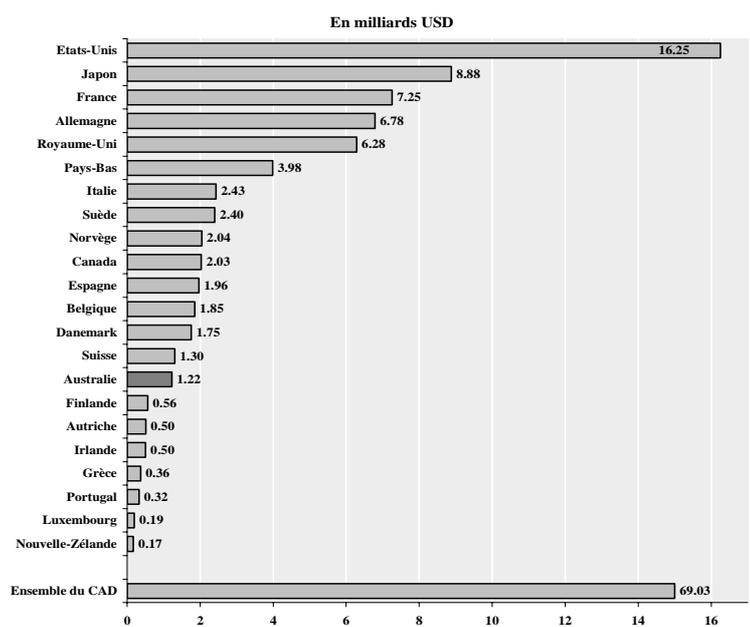
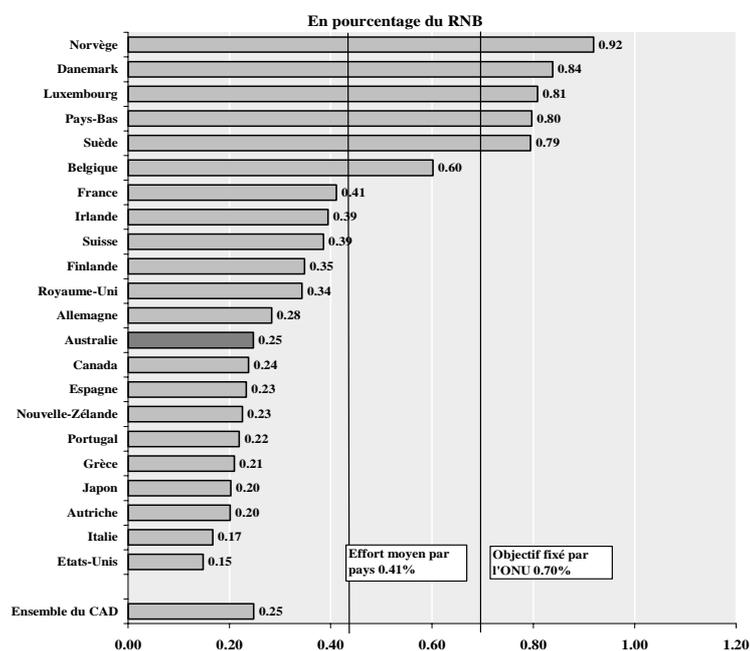
Tableau C.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2002 % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA		Aide publique	
	Millions de \$	% du RNB		2002			% de l'APD	% du RNB	Millions de \$	% du RNB
				% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% du RNB (c)				
Allemagne	5 324	0.27	99.4	37.5	13.9	0.10	25.0	780	0.04	
Australie	989	0.26	100.0	21.8	13.9	0.06	19.4	7	0.00	
Autriche	520	0.26	96.1	30.0	11.2	0.08	32.6	196	0.10	
Belgique	1 072	0.43	100.0	33.6	14.1	0.15	32.9	97	0.04	
Canada	2 004	0.28	99.9	25.1	0.07	0.05	17.4	104	0.01	
Danemark	1 643	0.96	100.0	36.8	30.2	0.35	33.3	167	0.10	
Espagne	1 712	0.26	100.0	41.7	17.4	0.11	14.7	11	0.00	
États-Unis	13 290	0.13	100.0	20.5	0.03	0.03	22.7	2 313	0.02	
Finlande	462	0.35	100.0	45.6	31.9	0.16	33.3	67	0.05	
France	5 486	0.38	99.6	34.1	10.7	0.13	29.6	1 464	0.10	
Grèce	276	0.21	..	61.3	15.8	0.13	13.4	16	0.01	
Irlande	398	0.40	100.0	32.8	17.0	0.13	52.8	26	0.03	
Italie	2 332	0.20	100.0	56.8	24.2	0.11	44.8	..	..	
Japon	9 283	0.23	87.7	27.9	0.06	0.06	19.5	99	0.00	
Luxembourg	147	0.77	100.0	21.2	11.5	0.16	39.6	10	0.05	
Norvège	1 696	0.89	100.0	32.5	0.29	0.29	36.9	45	0.02	
Nouvelle-Zélande	122	0.22	100.0	24.7	20.4	0.06	25.0	1	0.00	
Pays-Bas	3 338	0.81	100.0	26.6	20.4	0.22	35.3	211	0.05	
Portugal	323	0.27	100.0	42.3	19.6	0.11	37.3	33	0.03	
Royaume-Uni	4 924	0.31	100.0	28.8	10.0	0.09	23.4	494	0.03	
Suède	2 012	0.84	100.0	36.8	32.7	0.31	31.3	107	0.04	
Suisse	939	0.32	100.0	18.6	0.06	0.06	26.6	66	0.02	
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>58 292</b>	<b>0.23</b>	<b>97.8</b>	<b>30.1</b>	<b>20.3</b>	<b>0.07</b>	<b>26.0</b>	<b>(6317.2)</b>	<b>(0.03)</b>	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41								

Notes :

- a. Hors réajustements de dettes.
- b. Y compris l'aide transiting par la CE.
- c. A l'exclusion de l'aide transiting par la CE.
- .. Données non disponibles.

Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2003





## Annexe E

### Le Programme d'aide de l'Australie en Papouasie-Nouvelle-Guinée

#### Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide australienne, une équipe du CAD composée de représentants du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG) du 28 juin au 2 juillet 2004. Elle a rencontré des responsables australiens de la coopération pour le développement de l'ambassade d'Australie en PNG, des représentants du gouvernement et de la société civile de PNG, ainsi que des agents d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Des discussions ont eu lieu à Port Moresby et dans la région des hauts plateaux (Highlands). Ce rapport rend compte des impressions retenues par les membres de l'équipe au sujet de l'aide australienne en PNG.

Peuplée de plus de cinq millions d'habitants, la PNG présente des indicateurs sociaux de base de faible niveau, malgré un RNB relativement élevé lié aux ressources nationales. L'espérance de vie est l'une des plus faibles d'Océanie. Si les indicateurs sociaux et économiques se sont considérablement améliorés dans les années qui ont suivi l'indépendance, l'évolution de la dernière décennie a été décevante, car la croissance économique s'est ralentie et le RNB par habitant a chuté. La PNG doit faire face à de graves problèmes sociaux, avec notamment un accroissement de la prévalence du VIH/sida et une grande fragmentation des communautés culturelles, se traduisant par des conflits inter-tribaux et une très faible présence d'ONG locales. Plus d'un tiers de la population du pays vit dans la pauvreté<sup>20</sup> ; celle-ci touche plus fortement les zones rurales où vit environ 85 % de la population, avec pour seules ressources des cultures de subsistance et quelques cultures de rente. Les transports et les communications ont été négligés et la plupart des routes sont en très mauvais état en raison du manque d'entretien. L'offre de services de base par les pouvoirs publics s'est effondrée en dehors de la capitale.

La capacité de la PNG à gérer son économie et à mettre en œuvre les réformes économiques nécessaires est faible. La richesse des gisements miniers et le niveau élevé d'aide étrangère ont fourni des revenus exceptionnels. Pourtant, les améliorations des infrastructures, les investissements et la diversification de l'économie que l'on aurait pu attendre n'ont pas suivi. L'économie a enregistré un fléchissement de 3.3 % entre 2000 et 2002, puis une croissance de 2.5 % en 2003, et devrait connaître une croissance de 2.8 % en 2004. Les secteurs non miniers (agriculture) ont été touchés par les taux de change élevés des deux dernières décennies, et les projets miniers en cours vont s'achever progressivement dans les dix ans à venir. Le secteur structuré emploie moins de 10 % de la population. La baisse du niveau de vie s'est accompagnée d'une dégradation profonde et prolongée des institutions publiques, marquées par la corruption et le népotisme. Le droit et l'ordre se sont écroulés et les taux de criminalité montent en flèche.

---

20. En fonction du coût d'un panier de produits répondant aux besoins minimaux d'apports alimentaires (2 200 calories par jour) et à des besoins fondamentaux non alimentaires.

L'importance relative de l'aide en pourcentage des dépenses du gouvernement de la PNG a fortement baissé depuis l'indépendance, passant de 41 % en 1975 à 17 % environ en 2000. La totalité de l'aide reçue représentait 7 % du RNB du pays en 2002. La PNG est de loin le premier partenaire de l'Australie sur le plan du volume d'aide bilatérale. L'Australie consacre chaque année un cinquième de ses dépenses totales d'aide à ce pays, et l'aide australienne représente 85 % des fonds que reçoit la PNG des donateurs, et 14.5 % de son budget. Cette situation particulière donne à l'Australie des opportunités mais aussi des responsabilités dans ses relations avec le gouvernement de PNG ainsi qu'avec les autres donateurs.

La proximité géographique entre les deux pays et leur histoire commune sont à l'origine de relations bilatérales complexes et très diversifiées. La sécurité de la PNG et celle de l'Australie sont inextricablement liées, de sorte que l'Australie a tout intérêt à contribuer au développement économique durable et à la stabilité de la PNG. Cette dernière est le 22ème partenaire commercial de l'Australie pour les marchandises et enregistre un léger excédent commercial essentiellement imputable aux exportations d'or. L'Australie représente 44 % des importations totales de la PNG et a réalisé d'importants investissements dans les secteurs minier et pétrolier. Les deux pays entretiennent depuis 1975 d'étroites relations de coopération militaire. Les principaux aspects de leurs relations sont inscrits dans plusieurs accords bilatéraux officiels dont le cadre général est la Déclaration de principe conjointe de 1987, révisée en 1992. La principale réunion bilatérale entre les deux pays est le Forum ministériel annuel Australie-Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le quinzième Forum annuel s'est tenu à Adélaïde le 11 décembre 2003. Un nouveau programme de coopération renforcé a été signé le 30 juin 2004.

### **Stratégie, programmation et partenariats**

L'aide de l'Australie au développement de la PNG a évolué en réponse aux nouvelles réflexions concernant l'efficacité de l'aide, ainsi que suite à la détérioration de la situation de la PNG, en particulier sur le plan de la gouvernance.

Dans les années 90, l'Australie a abandonné le soutien budgétaire non lié (fonds versés directement, dans le cadre de l'accord hérité de la période coloniale, aux systèmes opérationnels de la PNG<sup>21</sup>) au profit d'une aide qui prend généralement la forme d'activités spécifiques dans le cadre de projets. Ce changement de cap, effectué en juillet 2000, s'appuie sur le Traité de coopération pour le développement (1999), qui a introduit un nouveau Fonds d'incitation permettant aux organisations communautaires de recevoir directement des fonds destinés à la mise en œuvre de la coopération pour le développement, et qui a établi des critères de performances visant à associer plus étroitement les décisions de financement aux résultats obtenus. Enfin, la Stratégie nationale établie pour 1999-03, qui définit un cadre d'acheminement de l'aide, reconnaît la nécessité d'adopter progressivement une approche associant l'aide par projets et des programmes d'investissement sectoriels. Des travaux ont ainsi été engagés, en 1999 et 2001 respectivement, sur la mise en place d'approches sectorielles concernant le secteur de la santé d'une part, et celui du droit et de la justice d'autre part.

Une stratégie nationale conjointe pour la période postérieure à 2003 a été établie en 2002 avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Elle fournit une analyse commune des difficultés auxquelles la PNG doit faire face ainsi qu'un cadre de coopération étroite entre les principaux donateurs. Ce cadre, ainsi que le Plan stratégique adopté par AusAID en 2001 et la

---

21. Sur les 13.9 milliards AUD fournis par l'Australie à la PNG depuis l'indépendance, 10.36 milliards AUD ont été versés sous forme de soutien budgétaire, en grande partie avant 1992. Depuis 1992, l'Australie a financé essentiellement une assistance ciblée, sous forme de conseils techniques, de formation et de renforcement de capacités.

déclaration ministérielle de 2002, intitulée *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity*, définissent les aspects généraux et pratiques d'une approche révisée de l'aide australienne à la PNG. Le plan stratégique préconise un engagement plus grand à l'égard des pays bénéficiaires, une cohérence accrue des activités des donateurs et une réduction des projets autonomes sans lien avec le budget et le programme de développement. La déclaration ministérielle indique les réponses à apporter dans le cas des pays peu performants, en soulignant l'importance d'une bonne gouvernance et du ciblage sur des approches basées sur l'incitation et adaptées au contexte.

Le programme d'aide en cours, qui repose sur un document d'orientation publié en 2002, poursuit les objectifs suivants : i) améliorer la qualité de la gouvernance en PNG, ii) encourager une croissance durable à large assise, en particulier dans les zones rurales, et iii) s'attaquer aux causes profondes des conflits et de l'instabilité sociale. Il souligne la nécessité de travailler en collaboration avec la société civile et avec les administrations infranationales. Il répond aux questions essentielles et tient compte des priorités nationales. Il montre que l'Australie est résolue à s'appuyer sur les processus de développement nationaux, comme le montre le soutien qu'elle apporte, avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, à la Stratégie de réforme du secteur public 2003-07 ainsi qu'à l'Examen des dépenses publiques et à l'Examen des mesures de rationalisation. L'APD de l'Australie à la PNG en 2004-05 est estimée à 436 millions AUD, soit une hausse de 102 millions AUD par rapport à 2003-04. Dans le programme d'aide géré par AusAID, d'un montant de 300 millions AUD, les principaux aspects sont la gouvernance (qui englobe des activités d'ordre juridique, comme le soutien aux tribunaux et prisons de village, et des composantes du Programme de coopération renforcée), représentant 37 % du montant de l'aide bilatérale australienne en 2004, les infrastructures (26 %, incluant l'entretien des routes rurales comme la *Highland Highway* et des aéroports nationaux), la santé (18 %) et l'éducation (16 %), avec un accent mis sur l'amélioration des services fournis. Les activités agricoles d'envergure modeste, les ONG et les groupes communautaires reçoivent également un soutien équivalent à 3 % du montant total.

Un nouveau Programme de coopération renforcée a vu le jour en juillet 2004 et est mis en œuvre par plusieurs organismes publics australiens. Il recevra des ressources supplémentaires pouvant atteindre 180 millions par an à partir de 2005-06. Ce programme comprend des initiatives conjointes visant à remédier aux graves problèmes de droit et d'ordre public, à renforcer la sécurité aux frontières, à combattre la corruption, à encourager une bonne gestion financière et budgétaire et à réformer le secteur public. Il met en place de nouveaux mécanismes d'acheminement de l'aide, avec un engagement direct auprès des organismes centraux de PNG (voir encadré 13 au chapitre 6).

Il n'existe pas en Papouasie-Nouvelle-Guinée de stratégie finalisée de développement à moyen terme à partir de laquelle le programme d'AusAID devrait être élaboré, et cette lacune fait clairement obstacle au processus d'appropriation locale. AusAID doit néanmoins élaborer une stratégie globale de coopération pour le développement dans ce pays. Elle dispose déjà pour cela d'un cadre d'analyse, dont le volet d'analyse de la pauvreté pourrait être renforcé, en vue d'avoir une vision stratégique plus claire et plus générale qui fasse plus explicitement de la réduction de la pauvreté un objectif prioritaire. Un tel cadre pourrait aussi aider le gouvernement à mettre définitivement au point sa propre stratégie de développement. L'examen conjoint du programme d'aide de l'Australie, qui sera bientôt terminé, contribuera à la formulation de cette stratégie.

Le fait que l'AusAID soit de loin le donneur le plus important, le nombre limité de donateurs bilatéraux et multilatéraux ainsi que le champ restreint couvert par leurs programmes, et le manque d'initiatives de coordination de la part du gouvernement, se traduisent par une coordination médiocre

au niveau national, sauf pour ce qui concerne le secteur de la santé<sup>22</sup>. Il existe cependant des liens étroits entre les programmes d'aide de la Nouvelle-Zélande et d'AusAID, ainsi que des efforts de coordination dans des domaines spécialisés. Le gouvernement n'a pas appuyé jusqu'à présent les efforts réalisés pour coordonner les travaux d'analyse conjointe avec la BASD et la Banque mondiale. Ceux-ci ont cependant permis d'obtenir une meilleure coordination dans des secteurs essentiels comme la santé, l'éducation, les transports ou la gestion des dépenses publiques, en supprimant le chevauchement des activités et en fournissant une base commune pour construire une assistance intégrée. Il serait intéressant de tirer parti de l'élan créé par l'analyse conjointe afin de poursuivre les efforts de coordination et de mettre en œuvre des mécanismes fonctionnels de coordination de base. L'Australie devrait continuer de profiter de l'accès préférentiel dont elle dispose auprès de personnalités importantes et de la place qu'elle occupe en tant que donneur principal pour renforcer son impact, en préconisant des mesures plus fermes face au grave problème de la corruption et à ses conséquences sur les services fournis, en recherchant une solution politique plus efficace pour lutter contre l'épidémie de VIH/sida et en continuant de renforcer le dialogue sur les politiques avec les autres partenaires du développement.

Bien que le montant de l'aide versée à la PNG ait baissé ces dix dernières années, l'objectif de dépenses à atteindre chaque année (le traité de 1999 prévoit l'allocation annuelle d'une somme qui peut aller jusqu'à 300 millions AUD) exerce une pression qui conduit à élaborer un programme annuel de 300 millions AUD. Cette pression peut créer des distorsions et même diminuer la capacité d'AusAID à s'attaquer aux causes réelles de la pauvreté en PNG. Elle atténue l'effet des conditions qui peuvent être attachées aux critères adoptés dans le traité et ne permet pas de disposer de la flexibilité que la situation difficile de la PNG rend nécessaire. Cette question est d'autant plus importante que le Programme de coopération renforcée, conçu pour cinq ans à compter de 2004, permettra d'obtenir des ressources supplémentaires considérables.

L'abandon de l'aide à la PNG ne fait pas partie des solutions envisagées par l'Australie, qui n'a pas de stratégie de retrait. Le soutien et l'engagement australiens en PNG s'inscrivent dans une perspective à long terme. Les relations avec ce pays ne se limitent pas à une relation d'aide, et l'opinion publique espère que l'Australie – en tant que voisin développé, source principale des échanges, de l'aide et des investissements, partenaire en matière de défense et ancienne puissance tutélaire – jouera un rôle essentiel dans la résolution des problèmes de la PNG. La question pour l'Australie n'est donc pas celle du volume de l'aide, mais plutôt de son affectation.

Le Programme de coopération renforcée illustre bien ce problème. Résultant d'une initiative du Cabinet, il sera géré par le Haut-commissariat de l'Australie à Port Moresby, et vise à assurer un engagement à long terme des organismes centraux, même si sa durée (cinq ans) semble assez courte compte tenu de ses objectifs. Ce Programme témoigne d'une évolution dans la coordination de l'aide australienne et d'un effort pour améliorer la cohérence des politiques dans le pays en rassemblant les acteurs du gouvernement australien dans le cadre d'une stratégie générale. L'approche adoptée en PNG et consistant à faire porter l'action sur l'ensemble de l'administration fait intervenir les principaux organismes publics, notamment les départements des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT), de la Défense, de l'Immigration, des Douanes et des Finances. Des réunions régulières présidées par le haut-commissaire rassemblent les représentants de chaque organisme, y compris d'AusAID, pour assurer une étroite coordination. Le Programme de coopération renforcée apparaît comme une occasion d'aller plus loin et de créer de véritables liens institutionnels avec les organes centraux de PNG. Cependant, il peut se trouver en porte-à-faux avec la décision d'AusAID de mettre

---

22. Deux fois par an, des sommets sont organisés entre le gouvernement et les partenaires du développement dans le cadre de l'approche sectorielle.

l'accent sur la pauvreté et sur les principes d'appropriation, de partenariat et de renforcement des capacités. Dans un premier temps, AusAID pourrait jouer un rôle essentiel en contribuant à la mise en place d'un cadre de performances comportant des objectifs spécifiques et des indicateurs de suivi. Etant donné qu'il peut exister des synergies, mais aussi des tensions, entre l'intérêt national australien et le développement de la PNG, il faudrait établir un cadre de coordination incluant le Programme de coopération renforcée et contribuant à un programme de travail commun, avec le plein appui d'AusAID. Il faudrait enfin examiner un autre aspect essentiel, celui des coûts de transaction créés par le Programme de coopération renforcée et leurs conséquences sur les capacités d'AusAID et ses projets et programmes en cours.

### **Mise en œuvre du programme**

AusAID devrait veiller à ne pas se substituer à la PNG pour remédier à son manque de capacités en matière de fourniture de services, et s'assurer que le niveau élevé de financement des coûts récurrents qu'elle assure vient effectivement s'ajouter aux financements du gouvernement de PNG. Il faut aussi éviter d'accorder trop d'attention à Port Moresby au détriment des besoins et des possibilités des provinces. AusAID tient compte de ces préoccupations dans le cadre de la réflexion qu'elle conduit sur l'engagement au niveau infranational, à partir d'une expérience pilote réalisée dans trois provinces. Les synergies créées entre l'échelon national et les provinces grâce à ce nouveau mécanisme pourraient créer une dynamique positive.

La réorientation en faveur d'une approche par programme plutôt que par projets, ainsi que la recherche d'un positionnement plus stratégique, fondé sur une capacité d'analyse élevée et un cadre stratégique solide, sont des évolutions appropriées et devraient s'accélérer, même s'il faut tenir compte des contraintes créées par les faiblesses du gouvernement de PNG, en particulier sur le plan de la gouvernance. Cette réorientation pourrait permettre à AusAID de s'attaquer à des contraintes administratives plus larges qui gênent la mise à disposition de services efficaces, comme la fixation des priorités budgétaires et l'affectation des ressources. A cet égard, l'accent mis sur des aspects fondamentaux, comme la gouvernance économique et la gestion du secteur public, notamment le contrôle des dépenses publiques, revêt une grande importance stratégique et doit être maintenu. L'approche sectorielle mise en œuvre dans le secteur de la santé pour améliorer les services, conduite par le gouvernement de PNG et appuyée par AusAID depuis 1999, permet de soutenir avec efficacité le renforcement des capacités et l'appropriation locale. Son adoption a rassemblé le gouvernement de PNG et tous les donneurs clés qui sont convenus d'élaborer un ensemble unique de priorités à suivre collectivement. En outre, cette approche permet d'intégrer progressivement des conseillers techniques au système de santé de la PNG (plutôt que de les maintenir à l'extérieur de l'administration comme dans l'approche par projets) et de rechercher des moyens d'inciter les autorités provinciales et nationales à fournir des services de santé de façon plus efficace. La mise au point d'une approche sectorielle est en cours dans le secteur du droit et de la justice ; le secteur de l'éducation est moins avancé sur ce plan (voir l'encadré 11 du chapitre 6).

L'adoption d'une approche par programme devrait renforcer la cohérence du programme d'AusAID avec sa vision stratégique en PNG. L'approche par projets reste cependant importante. On peut alors s'interroger sur le rôle des conseils et de l'assistance technique de grande ampleur qui sont prodigués et qui, en dépit de leur qualité, restent coûteux et peuvent compromettre les efforts de renforcement des capacités et gêner l'appropriation locale. Dans le secteur de la santé, par exemple, AusAID a fait intervenir 264 agents en 2001-02, dont 222 expatriés (y compris le personnel administratif de projet et 148 personnes employées pour de courtes durées, dont 60 spécialistes de la santé venus en mission pour fournir directement des services de soins de santé) qui ont représenté près de 25 % du montant du soutien d'AusAID à ce secteur. Cette assistance technique extérieure devrait être évaluée au regard de l'engagement d'AusAID en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide au

développement. Ce point est d'autant plus important que l'assistance extérieure doit s'accroître considérablement dans le cadre du Programme de coopération renforcée qui sera mis en œuvre essentiellement par le détachement de fonctionnaires australiens sélectionnés, qui pourront être au nombre de 64, dans les ministères et agences du gouvernement de PNG – parfois à des postes clés – ainsi que de 230 agents de la police fédérale australienne. Il sera particulièrement difficile dans ces conditions d'assurer le renforcement des capacités et l'appropriation, et en particulier d'éviter les effets de substitution.

La propagation rapide du VIH/sida constitue elle aussi un obstacle au développement et à la réduction de la pauvreté en PNG. La priorité d'AusAID, en tant que principal bailleur de fonds des programmes de lutte contre le VIH/sida de ce pays, est donc de travailler en collaboration avec le gouvernement de PNG pour gérer l'impact de l'épidémie et en limiter la propagation. Dans le cadre du projet de soutien à la lutte contre le VIH/sida, d'une durée de cinq ans, AusAID cible les groupes très exposés et fait porter son action sur des mesures de prévention et de traitement dans les provinces où les risques sont élevés, en préconisant un engagement politique plus ferme et en renforçant les capacités nationales. La lutte contre le VIH/sida est intégrée à tous les programmes de l'Australie en faveur de la PNG ; une analyse des besoins qui existent à cet égard et des solutions à apporter est ainsi prévue pour toutes les activités d'entretien des routes.

AusAID a non seulement apporté d'importantes ressources financières, mais elle a aussi fermement recommandé une solution politique et institutionnelle plus globale face à l'épidémie de VIH/sida en PNG. Elle a beaucoup investi pour soutenir le Conseil national du sida et renforcer la coopération instaurée entre le gouvernement central, les provinces et les organisations de la société civile pour faire face à l'épidémie. Compte tenu de l'ampleur du problème et des difficultés techniques liées à sa complexité, il est impératif de disposer de compétences spécialisées pour que l'engagement de maintenir la qualité du programme soit respecté. AusAID, consciente des difficultés que présente l'intégration du VIH/sida dans tous les secteurs d'activité, est déterminée à assurer la liaison avec les meilleures pratiques internationales en la matière. Il faudra pouvoir démontrer que les importantes ressources financières investies dans ce programme donnent des résultats positifs, ce qui constituera un défi essentiel pour l'avenir.

Il est plus difficile de prendre en compte systématiquement la problématique homme-femme dans le cadre d'une approche programme que dans une approche projet. En outre, la question est difficile à soulever dans un environnement social où les hommes dominent, comme c'est le cas en PNG. La problématique homme-femme est pour cela moins visible dans le programme en faveur de ce pays, même si sa relation avec la pauvreté est bien établie. Il serait utile de déterminer dans quelle mesure cette problématique pourrait être inscrite dans les objectifs du programme, de façon globale plutôt que dans des secteurs particuliers, et coordonnée avec les programmes des autres donateurs. D'autres travaux d'analyse seraient nécessaires pour qu'AusAID puisse promouvoir cette question avec efficacité et adopter une démarche proactive en la matière. AusAID doit aussi établir de façon plus précise quels sont les instruments pratiques et les compétences institutionnelles nécessaires pour que la problématique homme-femme soit intégrée avec succès au programme de la PNG.

### **Organisation et gestion**

Un changement de cap s'est produit en 2003 et début 2004 avec la décentralisation, qui s'est traduite par une forte baisse du personnel en poste à Canberra (ramené de 65 à 40 agents) et par une augmentation du personnel en poste en PNG. L'engagement plus stratégique en PNG et la mise en œuvre du programme sont maintenant conduits par le bureau d'AusAID à Port Moresby. Il s'agit d'une évolution positive qu'il faut poursuivre. Le degré de décentralisation et la répartition des tâches entre Canberra et Port Moresby demandent à être précisés. A l'heure actuelle, lorsque le chef de la

mission d'AusAID à Port Moresby propose une nouvelle politique, celle-ci doit être approuvée par la branche PNG de l'agence à Canberra qui la soumet ensuite au ministre. La répartition du personnel reste déséquilibrée, avec 40 agents à Canberra et seulement 18 expatriés<sup>23</sup>, auxquels s'ajoutent 22 agents locaux, en PNG. Le niveau élevé d'engagement des agents les plus qualifiés lié à l'approche consistant à englober l'ensemble de l'administration et à la gestion globale du programme, ne semble pas justifier cette répartition. Ce type d'organisation risque de créer des chevauchements d'activité, et une décentralisation plus poussée pourrait rehausser l'efficacité de l'aide.

De toute évidence, le personnel d'AusAID en poste à Port Moresby possède de grandes compétences et montre un engagement de haut niveau. Le personnel local d'AusAID apprécie le processus de décentralisation, se traduisant par une définition plus claire et un élargissement des responsabilités. Outre leur capacité à créer des liens avec les ressortissants de PNG, les agents locaux constituent un atout important pour la coopération pour le développement de l'Australie. Un renforcement à court terme du soutien régulier reçu de Canberra est nécessaire, en particulier dans le secteur de la santé, mais l'approfondissement du processus de décentralisation exigera : i) de renforcer les capacités internes et ii) de reconsidérer les perspectives de carrière des agents nationaux en revoyant les conditions des contrats (contrats de courte durée ou d'un ou deux ans) pour améliorer la stabilité et la continuité.

L'affectation de membres du personnel d'AusAID (expatriés ou agents locaux) dans les ministères et organes gouvernementaux de PNG afin de gérer conjointement le programme d'aide - qui est considérée par AusAID comme la prochaine étape d'un positionnement plus stratégique - doit être abordée avec prudence. Il s'agit d'accroître le niveau d'engagement d'AusAID auprès de son partenaire en développement et d'aider la PNG à diriger toutes les ressources dont elle dispose – provenant de l'aide et de ses propres revenus – vers ses priorités de développement. Pour que cette gestion commune soit possible, il faut qu'AusAID et les autorités de PNG s'efforcent ensemble de prendre en compte et de maîtriser les risques qu'elle comporte. Il faut aussi définir clairement les responsabilités des deux parties et la manière dont les équipes composées d'agents expatriés et locaux rendront compte de leur travail, en premier lieu pour assurer l'appropriation et favoriser le renforcement des capacités, et en deuxième lieu, sur le plan pratique, pour éviter toute confusion sur le rôle des agents locaux d'AusAID par rapport à leurs homologues nationaux. En particulier, il est essentiel de ne pas exposer le personnel local à des pressions qui peuvent être difficiles à maîtriser dans un contexte de baisse de la qualité de la gouvernance. Enfin, il faudrait réfléchir à l'opportunité de maintenir, dans le cadre d'AusAID comme du Haut-commissariat australien, un contingent important de gestionnaires et de spécialistes chargés de superviser ce programme complexe et en constante évolution et d'assurer l'utilisation optimale des ressources.

Un examen conjoint du programme d'aide de l'Australie est actuellement réalisé par un intervenant extérieur ; il vise à proposer des orientations stratégiques conjointes, à établir un système fondé sur les performances et à recommander des systèmes efficaces de gestion de l'aide. Il permettra de continuer à donner une place importante à la pauvreté dans le programme, au moyen d'objectifs chiffrés clairement axés sur la pauvreté et d'indicateurs visant à mesurer les performances et les résultats du programme.

---

23. Plus une personne chargée des ressources humaines.

## Annexe F

### Le programme d'aide de l'Australie au Cambodge

#### Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide australienne, une équipe du Comité d'aide au développement (CAD) composée de représentants du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Cambodge du 12 au 16 juillet 2004. Elle a rencontré des responsables australiens de la coopération pour le développement, des représentants du gouvernement et de la société civile du Cambodge, ainsi que des agents d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Des discussions ont eu lieu à Phnom Penh et des visites ont été organisées sur les sites de certains projets près de la capitale et dans la province de Battambang. Ce rapport rend compte des impressions retenues par les membres de l'équipe au sujet de l'aide apportée par l'Australie au Cambodge.

Les troubles politiques qui ont marqué l'histoire du Cambodge de 1970 à 1998 influent largement sur les paramètres de la situation actuelle. Les Khmers rouges ont détruit systématiquement toutes les capacités publiques entre 1975 et 1979. L'État du Cambodge soutenu par le Viêtnam (1979-93) a reconstruit les institutions publiques sur le modèle socialiste, mais pratiquement sans appui extérieur. Les Khmers rouges sont restés en conflit armé avec le gouvernement jusqu'en 1998. Même si le Cambodge a fait de grands progrès ces dix dernières années sur la voie de la réconciliation nationale, de la paix et de la sécurité, ce PMA reste l'un des plus pauvres du monde avec un RNB par habitant de 300 USD environ et des indicateurs sociaux qui sont parmi les plus bas de la région. L'État est toujours en reconstruction et la pauvreté résulte en grande partie de la forte croissance démographique, du manque d'opportunités, de l'insuffisance des capacités, de l'insécurité, de l'exclusion et de la vulnérabilité des populations. Pour faire face aux questions fondamentales qui se posent dans cet environnement complexe, il faut intervenir à la fois sur le plan humanitaire et sur celui du développement à long terme.

La Stratégie nationale de réduction de la pauvreté du Cambodge pour 2003-05 définit le cadre des mesures de lutte contre la pauvreté en s'appuyant sur le deuxième plan de développement socio-économique 2001-05, qui comprend huit domaines d'action prioritaires en la matière : 1) maintien de la stabilité macroéconomique ; 2) amélioration des moyens de subsistance des populations des zones rurales ; 3) élargissement des possibilités d'emploi ; 4) renforcement des capacités ; 5) renforcement des institutions et promotion de la gouvernance ; 6) réduction de la vulnérabilité et amélioration de l'insertion sociale ; 7) promotion de l'égalité homme-femme ; et 8) importance prioritaire accordée à la population. La Stratégie nationale de réduction de la pauvreté pourrait servir d'outil de coordination des apports des donateurs et du gouvernement. Sous sa forme actuelle, elle consiste cependant pour l'essentiel en une liste générale d'objectifs et d'activités de développement sans réelle hiérarchie.

Le Cambodge dépend très fortement de l'aide au développement ; près d'un tiers de son budget est financé par l'aide internationale, le principal donneur étant le Japon. L'Australie se situe dans la moyenne à cet égard, comme la France, l'Allemagne et la Suède ; en 2002, l'aide bilatérale qu'elle a fournie représentait 8 % de l'aide bilatérale totale, et 4,5 % de l'ensemble de l'aide publique au

développement reçue par le Cambodge. Cependant, les liens historiques se sont fortement resserrés en raison du rôle essentiel joué par l'Australie dans la négociation des Accords de paix de Paris en 1991 et se traduisent par une relation forte dont témoignent les discussions à haut niveau qui se tiennent régulièrement entre les deux pays.

L'objectif du programme de coopération pour le développement du Cambodge et de l'Australie est de poursuivre l'intérêt national de l'Australie tout en contribuant à la réduction de la pauvreté et au développement durable au Cambodge. Dans ce contexte, la Stratégie de coopération pour le développement établie pour 2003-06 est centrée sur trois thèmes : renforcement de l'État de droit ; accroissement de la productivité et des revenus des populations rurales pauvres (en particulier dans le secteur de l'agriculture) ; et réduction de la vulnérabilité des populations pauvres. La stratégie d'AusAID se fonde sur une analyse solide et donne la priorité à la lutte contre la pauvreté, même si elle se réfère peu aux Objectifs du millénaire pour le développement. Les tensions qui peuvent exister entre les différentes perspectives de l'action publique et la réduction de la pauvreté sont prises en compte dans le cadre de l'approche consistant à englober l'ensemble de l'administration, dirigée par l'ambassadeur en collaboration avec les chefs des organes de l'ambassade (commerce et affaires étrangères, immigration, police fédérale australienne, AusAID). Cette approche a permis de faire intervenir d'autres agences gouvernementales, comme le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR) à l'appui des projets d'agriculture, mais aussi de mettre en place un projet de gestion des migrations ainsi qu'un soutien de la police fédérale australienne à la police cambodgienne en matière de commerce sexuel avec des enfants, de lutte contre la drogue et de contrôle aux frontières.

AusAID a réduit le nombre de secteurs ciblés dans sa stratégie, sur la base de l'avantage comparatif de l'Australie et de l'intervention d'autres donateurs dans les secteurs de la santé et de l'éducation, dont l'Australie a décidé de se retirer. Cette stratégie plus ciblée lui permettra de s'appuyer sur les efforts accomplis et d'accroître l'efficacité de son aide dans les secteurs sur lesquelles elle se concentre. Ces secteurs sont pleinement intégrés dans le cadre de la stratégie nationale. De même, le cadre stratégique (2003-06) a été défini pour que la stratégie à venir puisse s'appuyer sur la prochaine stratégie nationale (2006-08). En outre, la politique humanitaire de l'Australie est intégrée à la stratégie par pays d'AusAID, et s'oriente vers une approche plus stratégique qui associe l'aide humanitaire et l'aide au développement. L'aide humanitaire correspond au deuxième objectif de la stratégie nationale – réduire la vulnérabilité des populations pauvres – et englobe la lutte contre l'insécurité alimentaire, les catastrophes naturelles et les mines anti-personnelles.

L'aide australienne au Cambodge est apportée sous forme d'aide bilatérale, régionale et humanitaire, de soutien fourni par l'intermédiaire d'ONG australiennes et de programmes de volontariat d'envergure modeste (37 volontaires en 2004). Le programme bilatéral, d'un montant de 24.5 millions AUD en 2004-05 (le montant total de l'APD australienne au Cambodge étant de 41.4 millions AUD) est exécuté pour l'essentiel par des maîtres d'œuvre, à l'exception des allocations d'aide humanitaire au PAM et aux ONG. Trois grands projets d'agriculture portant sur la mise au point d'un système de vulgarisation agricole par région (CAAEP II), l'amélioration de la qualité des semences de riz, de l'usinage du riz et de la commercialisation de fruits et de légumes à l'échelle villageoise (AQIP) et la recherche agricole (CARDI-AP) contribuent à l'accroissement de la productivité et des revenus des populations rurales pauvres. Différents projets d'amélioration de la sécurité alimentaire par l'intermédiaire du PAM, de préparation aux catastrophes naturelles et d'élimination des mines visent à réduire la vulnérabilité des populations pauvres. Le troisième objectif de la stratégie d'AusAID – renforcer l'État de droit – est traité dans le cadre d'un projet d'appui à la justice pénale au Cambodge (CCJAP), dont l'objet est d'obtenir un respect accru des droits de l'homme dans l'appareil judiciaire cambodgien (police judiciaire, prisons et tribunaux), de prévenir la

criminalité, et d'établir des liens entre les communautés et le secteur de la justice. Des activités transversales concernant les thérapies contre le VIH/sida, la formation dans le cadre du programme de bourses, et le développement communautaire par le biais des organisations de la société civile complètent la stratégie. En outre, les programmes régionaux d'AusAID pour l'Asie encouragent la coopération entre les pays de la région sur les problèmes de fond, et deux importants programmes régionaux sont mis en œuvre à ce titre : aide à la Commission du Mékong, et coopération régionale sur la prévention du trafic de personnes en Asie.

L'Australie cherche à influencer sur la politique du gouvernement et des autres donateurs pour promouvoir les réformes essentielles, et à constituer des partenariats entre les donateurs pour atteindre les objectifs. A cet égard, le rôle catalyseur de l'Australie dans la réflexion menée sur les groupes techniques rassemblant des représentants du gouvernement et des donateurs est un excellent exemple de la bonne utilisation du temps des responsables et du personnel dans un contexte difficile. L'Australie tend aussi à privilégier une approche par programmes, notamment en soutenant le programme essentiel de réforme de la gestion des finances publiques, qui fait intervenir le ministère de l'Économie et des Finances ainsi que les principaux donateurs bilatéraux et multilatéraux (voir l'encadré 11 au chapitre 6). Cette évolution influe sur les instruments qu'utilise l'Australie. A l'heure actuelle, l'Australie intervient dans le cadre de projets individuels (et d'assistance technique), en soutenant les ONG et les programmes sectoriels, et en participant aux débats sur les politiques au niveau central. Cette situation fait peser de fortes pressions sur les gestionnaires du programme et les demande que les compétences nécessaires soient disponibles. L'expérience acquise par AusAID peut contribuer à la définition d'une politique plus large, conforme à l'approche par programme et permettant de renforcer la capacité de l'agence à influencer sur l'orientation des politiques.

Les ONG peuvent solliciter des fonds pour la réalisation de projets axés sur la réduction de la pauvreté et le renforcement des capacités par l'intermédiaire du Programme de développement des collectivités locales du Cambodge (ONG australiennes) et du Fonds de développement des collectivités locales (ONG institutions et organisations communautaires), deux mécanismes qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité à l'appui de projets de réduction de la pauvreté d'envergure modeste. Plusieurs ONG australiennes participent aussi à des projets humanitaires financés par AusAID. En outre, douze ONG australiennes accréditées ont eu recours en 2003-04 au fonds du programme de coopération AusAID-ONG pour la réalisation de projets au Cambodge. Il en résulte que 12 à 15 % de l'aide australienne au Cambodge passe par des ONG et des organisations communautaires. AusAID peut ainsi soutenir des projets de réduction de la pauvreté et d'aide humanitaire efficaces en mettant l'accent sur l'appropriation et le renforcement des capacités. Elle peut en même temps bénéficier de l'expérience acquise dans le cadre de ce type d'initiatives et garder le contact avec les populations locales tout en s'orientant vers une approche programme au niveau bilatéral. Les accords de coopération qui seront conclus entre le bureau d'AusAID à Phnom Penh et les ONG habilitées d'ici 2005 devraient renforcer les liens déjà solides établis avec les ONG, grâce à un processus qui permettra aux ONG les plus efficaces de se porter candidates dans tous les secteurs relevant de leurs compétences.

### **Renforcement du dialogue sur les politiques et les partenariats**

Bénéficiant de relations politiques solides qui donnent à l'Australie un réel avantage comparatif au Cambodge, et compte tenu de l'importance donnée aux questions de gouvernance, AusAID a fait part de son intention de renforcer encore le dialogue sur les politiques. Ceci est en effet nécessaire pour permettre à l'Australie, au-delà des questions techniques, de soulever des problèmes fondamentaux comme ceux de la corruption, des titres fonciers ou de l'appropriation locale. Il est nécessaire d'équilibrer le dialogue sur les politiques et d'assurer une coordination étroite entre les donateurs, et l'Australie pourrait jouer à cet égard un rôle de premier plan du fait de sa neutralité.

AusAID pourrait aussi tirer profit des partenariats solides et fructueux établis avec plusieurs ONG d'aide humanitaire et d'aide au développement (déminage, micro-crédit, etc.).

AusAID devrait garder une position stratégique dans le processus de coordination des donateurs et conserver le pilotage en matière d'agriculture. Elle doit traiter deux aspects essentiels : i) l'amélioration du cadre des groupes techniques par la rationalisation de l'ensemble de la structure (fusion de certains des 17 groupes, tels que ceux sur l'agriculture et la sécurité alimentaire), ce qui permettra d'en définir le mandat en coordination étroite avec le gouvernement et les autres donateurs et d'apporter une contribution utile au groupe technique sur l'agriculture ; ii) l'amélioration du système de suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, par un accord des donateurs sur les principaux indicateurs de performances et par l'examen du cadre actuel d'évaluation des résultats, dans la perspective de la deuxième stratégie nationale.

### **Mise en œuvre du programme : vers une approche plus programmatique**

#### *Tenir compte des questions de viabilité, d'appropriation et de renforcement des capacités*

Plusieurs projets connaissent de graves problèmes de viabilité et les équipes s'efforcent de déterminer ce qu'il adviendra lorsque l'aide australienne viendra à son terme (voir encadré 12, chapitre 6). Dans le cadre d'une approche sectorielle plus ciblée, il faudrait donner plus largement la préférence aux programmes, de façon à résoudre les problèmes de viabilité, d'appropriation et de renforcement des capacités rencontrés par certains projets.

#### *Intégrer les questions transversales à l'ensemble du programme*

Le **VIH/sida** est un problème de grande ampleur, le taux de propagation au Cambodge étant l'un des plus élevés d'Asie du sud-est. Pourtant, en dehors de deux projets de thérapies, les références à l'épidémie sont rares dans le programme. En outre, le programme en cours (concernant le traitement) se rapporte à un domaine d'activités spécialisé et très complexe, et l'absence d'engagement parallèle dans le secteur de la santé peut se révéler problématique sur le plan de la surveillance et du suivi. Le programme n'aborde pas la question de l'injection de drogue en intraveineuse qui joue un rôle essentiel dans la transmission du virus en Asie du sud-est. L'Australie peut jouer un rôle important de plaidoyer à cet égard. La nouvelle stratégie d'AusAID en matière de VIH/sida permettra de traiter cette question plus énergiquement et plus systématiquement dans l'ensemble du programme. Pour superviser cette politique renforcée d'intégration systématique du VIH/sida au Cambodge, il faudra disposer des instruments de programmation appropriés et des compétences adéquates.

**Égalité homme-femme** : La plupart des projets ont un volet consacré à l'égalité homme-femme, même si cette question n'est pas entièrement intégrée au programme. L'intégration plus systématique de la stratégie d'AusAID en faveur de l'égalité homme-femme devrait être une priorité de la prochaine stratégie de coopération pour le développement. Il faudrait qu'AusAID détermine les instruments pratiques et les compétences institutionnelles dont elle a besoin à cette fin. Les thèmes de l'égalité homme-femme et du VIH/sida montrent qu'il est important d'élaborer pour le Cambodge des stratégies spécifiques rattachées aux déclarations de politique générale d'AusAID.

**Déliement de l'aide** : La plus grande partie de l'aide est acheminée aujourd'hui par des organisations australiennes (assistance technique australienne, bourses, ONG et contrats), car la décision récente de délier l'aide aux PMA n'a pas encore eu d'incidence au Cambodge, du fait de la durée des contrats en cours. Il est donc trop tôt pour évaluer les effets de cette décision mais il faudra s'assurer que les modalités des appels d'offres permettent une concurrence réelle et efficace pour l'obtention des contrats à venir. L'Australie pourrait aussi contribuer à renforcer les compétences du

Cambodge en matière d'assistance technique afin de permettre aux entreprises cambodgiennes de répondre avec succès aux appels d'offres.

## **Organisation et gestion**

### ***Renforcer le processus de décentralisation et améliorer les ressources humaines du bureau d'AusAID à Phnom Penh***

**Accroître la délégation des responsabilités sur le plan opérationnel :** Le Cambodge joue un rôle pilote dans le processus de décentralisation d'AusAID concernant les activités gérées directement par le bureau de Phnom Penh. Cette décentralisation, qui fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation internes, est bien adaptée et doit être renforcée. Il faut à cet égard remarquer qu'AusAID a plus de personnel permanent à Canberra (quatre personnes) qu'à Phnom Penh (deux personnes), ce qui semble insuffisant, malgré les sept professionnels embauchés localement.

**Renforcer les compétences clés :** L'adoption de nouvelles modalités d'aide, l'importance plus grande donnée au dialogue sur les politiques et le soutien au processus de coordination nécessiteront un investissement particulier en faveur des ressources humaines, les compétences supplémentaires recherchées portant aussi bien sur les aspects politiques et stratégiques que sur les aspects techniques. Le transfert de deux ou trois postes d'assistance technique à long terme (ou bien de postes occupés à Canberra) en vue d'appuyer le dialogue sur les politiques au bureau d'AusAID renforcerait sa capacité à engager un tel dialogue et à concevoir de nouveaux programmes. L'augmentation des capacités du bureau permettrait de renforcer le suivi des programmes confiés à des maîtres d'œuvre. Elle donnerait aussi à AusAID la possibilité de mieux soutenir l'harmonisation et le dialogue sur les politiques. Enfin, compte tenu de l'accroissement des tâches menées par AusAID à Phnom Penh – dans le contexte d'un nouveau programme – le niveau et le type de soutien que peut apporter Canberra demandent à être définis plus clairement.

**Encourager les affectations plus longues :** Le taux élevé de renouvellement du personnel de l'ambassade (nommé pour deux ans avec possibilité de prolongation d'un an), qui peut permettre d'assurer des échanges constants de connaissances sur l'action publique, le programme et le pays entre le personnel sur le terrain et le siège, risque de compromettre l'élaboration et l'évolution d'une vision stratégique du programme. Dans une situation aussi complexe que celle du Cambodge, il faut du temps pour acquérir une bonne connaissance des difficultés et des opportunités, élément essentiel à la mise en place d'un dialogue utile sur les politiques. Pour assurer un suivi efficace de la mise en œuvre du programme, il importe aussi de disposer de suffisamment de temps, les projets pouvant s'étaler sur plus de trois ans. La situation actuelle renforce la position des maîtres d'œuvre, en contact avec de nombreux agents différents d'AusAID pour la mise en œuvre des projets. AusAID devrait évaluer l'impact qu'auraient des affectations de plus longue durée sur l'efficacité de son programme d'aide, en particulier dans le contexte d'un renforcement de la délégation de responsabilités.

**S'assurer du soutien d'un personnel local de qualité :** Le personnel local joue un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre du programme et AusAID a pu recruter des agents qualifiés et expérimentés. L'agence pourrait revoir les dispositions des contrats pour s'assurer que ce soutien de grande qualité reste disponible à long terme.

### ***Réaliser les travaux essentiels de fond et d'analyse dans le cadre d'AusAID***

Pour suivre de manière efficace la mise en œuvre du programme, entretenir le dialogue avec le gouvernement et assurer la coordination avec les autres donateurs, le bureau d'AusAID à Phnom Penh reçoit le soutien de deux entités différentes : i) l'Unité d'appui au programme (PSU), située dans l'ambassade et gérée directement par le premier et le deuxième secrétaire d'AusAID ; et ii) le Bureau de coopération d'AusAID, situé en dehors de l'ambassade, géré par un maître d'œuvre australien et se consacrant surtout au secteur agricole. Celui-ci comprend l'Unité de gestion de l'activité agricole (AAMU), chargée de la gestion des contrats et du suivi des activités dans le cadre de trois projets agricoles. Il est également responsable du Groupe de suivi du secteur agricole, notamment chargé de l'élaboration et du suivi des indicateurs dans ce secteur. En outre, le Bureau de coopération d'AusAID gère le Dispositif d'assistance technique (TAF) qui donne à la mise en œuvre du programme la capacité d'adaptation et la souplesse nécessaires, par le recrutement d'experts pour des missions de courte durée (deux ou trois mois). Ce mécanisme permet de combler les lacunes en répondant aux demandes émanant des principaux organes publics cambodgiens concernant la fourniture de consultation de haut niveau et de formation spécialisée. Dans ce réseau complexe d'unités étroitement liées, il est important de ne pas déléguer les travaux de fond et d'analyse à d'autres agents que ceux d'AusAID, et le travail de l'AAMU doit donc se limiter à la gestion d'activités<sup>24</sup>.

### ***Améliorer les systèmes de suivi et d'évaluation d'impact***

Suivi et évaluation : En 2004, un programme de travail comprenant le plan de suivi et d'évaluation des risques de portefeuille au niveau national a été établi conjointement par les chargés de programme à Canberra et au Cambodge. Il faut encore renforcer les cadres des critères de performances dans chaque secteur, et notamment dans celui du droit et de la justice. Le suivi des évolutions en cours au sein d'AusAID devrait aussi être prévu, au moyen d'un ensemble d'indicateurs de gestion. Un Groupe d'évaluation de la gestion a été constitué dans l'agence à cette fin. Le programme fait l'objet d'une évaluation continue, et des évaluations précises sont réalisées dans le cadre de l'examen à mi-parcours et de la préparation de la nouvelle stratégie. Il sera intéressant d'évaluer les effets du programme sur la réduction de la pauvreté et sa contribution aux objectifs de développement national, et de vérifier que les résultats de l'évaluation sont utilisés pour la stratégie de programmation.

---

24. Sur le plan pratique, il faudrait aussi définir plus clairement les relations entre l'Unité d'appui au programme et l'AAMU/TAF, et notamment les fonctions du responsable de programme chargé de l'agriculture dans l'Unité d'appui ainsi que celles du directeur de l'Unité, chargé de la gestion de l'AAMU/TAF.

## **Communiqué de Presse – Examen du CAD par les pairs – Australie**

### **L’Australie s’attaque à l’insécurité et à la pauvreté dans la région Asie-Pacifique et elle est incitée à faire davantage**

Depuis le dernier examen par les pairs en 1999, l’Australie a entrepris avec succès de s’adapter aux problèmes nouveaux auxquels doit faire face la région Asie-Pacifique. Sa situation géographique la place face à un rare défi, du fait de la proximité de nombreux pays confrontés à la pauvreté, à des déficiences dans la gestion de leurs affaires publiques et à l’instabilité politique. Le Comité d’aide au développement (CAD) de l’OCDE reconnaît le rôle moteur joué par l’Australie dans sa région, en particulier pour ce qui est de la lutte contre le VIH/sida, des approches développées à l’égard des États fragiles ainsi que de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits.

Les apports nets d’aide publique au développement (APD) de l’Australie se sont chiffrés à 1.2 milliard USD en 2003, soit 0.25 % de son revenu national brut (RNB), rapport qui la classe au 13<sup>ème</sup> rang des 22 membres du CAD. Bien que son économie ait connu, pendant plus d’une décennie, une croissance supérieure à la moyenne de l’OCDE, la part du RNB que l’Australie consacre à l’APD est restée stationnaire. Cependant, les besoins d’aide de ses partenaires ont augmenté et l’Australie s’est fixée un ambitieux programme d’action pour l’Indonésie, les Iles Salomon, la PNG, Timor Leste et les pays de la région du Pacifique Sud. Le CAD préconise que l’Australie accroisse à présent la part de son RNB allant à l’aide et établisse des jalons à moyen et long terme sur la voie devant conduire à la concrétisation de l’objectif international de 0.7 % du RNB qu’elle s’est engagée à atteindre.

En matière de développement, l’objectif de l’Australie est de « promouvoir les intérêts nationaux de l’Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et à parvenir à un développement durable ». L’Australie met de plus en plus l’accent sur la bonne gestion des affaires publiques, afin de garantir la stabilité politique et le climat de sécurité indispensables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans la région Asie-Pacifique. La lutte contre la pauvreté n’en doit pas moins rester le principal fil conducteur pour la conception de programmes efficaces d’aide au développement, parallèlement aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le CAD recommande à l’Australie de préciser le lien entre, d’un côté, la réduction de la pauvreté et, de l’autre, la promotion de la gouvernance et de la sécurité et l’approche à l’échelle de l’ensemble de l’administration dans ses futures déclarations d’orientation ainsi qu’au niveau de la programmation de son aide et de ses activités à l’échelon des pays. Il serait par ailleurs souhaitable d’opérer un suivi attentif et une évaluation soigneuse des efforts de lutte contre la pauvreté et du respect des priorités transversales.

La volonté manifestée par l’Australie de rester présente dans des situations de conflit et des environnements fragiles est bienvenue, et son approche sert l’ensemble de la communauté du développement. La démarche novatrice, plus interventionniste, adoptée dans ces pays ouvre des possibilités intéressantes mais comporte aussi des risques. Le CAD se félicite de l’assurance donnée par l’Australie que son action s’inscrit dans le long terme et souligne l’importance de la durabilité et du renforcement des capacités des pays partenaires, grâce notamment au transfert progressif des responsabilités aux fonctionnaires nationaux et à la consolidation des mécanismes locaux de reddition de comptes.

Au nombre des objectifs poursuivis par l'Australie en matière de développement figure la cohérence entre les politiques mises en œuvre dans les domaines de l'aide, des affaires étrangères, du commerce et de l'agriculture, et une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration est adoptée afin d'améliorer la coordination entre les différents segments de l'administration australienne. Le CAD salue cet effort. Afin que cette approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration contribue largement à l'efficacité de l'aide, le CAD encourage AusAID à continuer de s'investir activement dans le processus de décision à l'échelle de l'ensemble de l'administration concernant les questions de développement.

Le CAD note qu'AusAID a entrepris de revoir les modalités d'acheminement de son aide. Il reconnaît son souci en matière d'harmonisation et d'alignement, dont attestent plusieurs exemples concrets de coopération déléguée et de stratégies conjointes, et l'encourage à poursuivre dans la voie d'une approche plus programmatique. Le rôle et l'ampleur de l'assistance technique extérieure, ainsi que le recours important à des sous-traitants extérieurs devraient être soigneusement analysés au regard des principes d'efficacité de l'aide, d'appropriation locale et de renforcement des capacités. Un déliement plus poussé de l'aide contribuerait par ailleurs à rehausser l'efficacité de cette dernière.

Si des mesures ont été prises dans le sens de la décentralisation, AusAID n'en devrait pas moins mieux préciser les rôles respectifs des services de Canberra et des bureaux extérieurs et déléguer davantage de pouvoirs à ces derniers. Cela nécessitera des ajustements de la politique de gestion des ressources humaines, une amélioration de la communication et l'apport d'un soutien adéquat au personnel sur le terrain, de même qu'un effectif suffisant d'agents possédant les compétences techniques requises.

AusAID a adopté une démarche systématique pour l'évaluation et le financement des organisations multilatérales et elle est encouragée à améliorer encore la qualité de son cadre d'évaluation des instances multilatérales. Il reste que la part de l'aide multilatérale a diminué dans le programme. Peut-être le moment est-il venu pour AusAID de réfléchir, sur un plan stratégique, à l'équilibre qu'il conviendrait de trouver à moyen terme entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de l'aide.

Le CAD se félicite de la nouvelle politique de l'Australie en matière d'action humanitaire et de l'adhésion de cette dernière aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, entérinés en 2003. L'Australie appuie des actions humanitaires dans la région Asie-Pacifique en particulier, où elle contribue au renforcement des capacités susceptibles d'atténuer la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et s'applique à remédier à des situations d'urgence, tout en s'employant à attirer l'attention des sphères internationales sur les problèmes de la région. Il faut louer la disposition de l'Australie à intervenir dans les situations d'urgence complexes qui se produisent dans la région en inscrivant son action dans le long terme, de telle sorte que la coopération pour le développement prenne le relais de l'assistance humanitaire. Lorsqu'elle accroîtra le volume de son aide, l'Australie devrait envisager d'augmenter aussi les subsides destinés à l'action humanitaire dans le droit fil de la ligne d'action qu'elle s'est fixée et de son approche fondée sur les besoins.

Le CAD a procédé à l'examen par les pairs des politiques et programmes de l'Australie en matière de coopération pour le développement le 14 décembre 2004. Les échanges de vues étaient dirigés par M. Richard Manning, Président du CAD. La Délégation de l'Australie était conduite par M. Bruce Davis, Directeur général d'AusAID. Les pays examinateurs étaient l'Irlande et le Royaume-Uni.

## Définitions des principaux termes

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.*

**AIDE LIÉE** : Dons ou prêts 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 PUBLIQUE (AP)** : 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 (APD)** : 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 %).

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports relatifs au développement 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 comptabilisation dans l'aide publique au développement ou dans 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 dons 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 peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

**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 de principal). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %. Ainsi 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 un taux inférieur à 10 %, 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.

**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. 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.

**LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD** : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle 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 760 dollars en 1998 (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 761 et 3 030 dollars en 1998. 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 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

**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 9 360 dollars en 1998.

La partie II de la liste comprend les « Pays en transition » ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme « aide publique ». Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

**MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS** : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

**RAPPORT APD/RNB** : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

**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. Ces versements peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

**VOLUME (termes réels) :** Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars 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. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

## Bibliographie

- ACFID (Australian Council for International Development) (2002), *Research Report for the ACFOA Strategy on Quality*, Canberra.
- ACFID (2004a), *Annual Report 2004*, Canberra.
- ACFID (2004b), "Submission to DAC Peer Review of Australia", 16 septembre 2004, [www.acfid.asn.au](http://www.acfid.asn.au).
- ANAO (Australian National Audit Office) (2002), *Audit Report AusAID contract management*, Canberra.
- AusAID (1997a), *Better Aid for a Better Future. Seventh Annual Report to Parliament on Australia's Overseas Aid Program and the Government's Response to the Committee of Review of Australia's Overseas Aid Program*, The Hon. Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, Canberra.
- AusAID (1997b), *Gender and Development – Australia's Aid Commitment*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2000), *Good governance: Guiding principles for implementation*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2001a), *AusAID Strategic Plan- Improving effectiveness in a changing environment*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2001b), *Reducing Poverty. The Central Integrating Factor of Australia's Aid Program*, AusAID, Canberra.
- AusAID & New Zealand MFAT (2001c), *Harmonising donor policies & practices in the Pacific: Report of the joint Australia – New Zealand Project*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002a), *Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity: Eleventh Statement to Parliament on Australia's Development Cooperation Program*, The Hon. Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002b), *Global perspectives – A statement on global education for Australian schools*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002c), *Gender and development: GAD lessons and challenges for the Australian aid program*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002d), *Peace, Conflict and Development Policy*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002e) *Review of Cofinancing in the Australian Aid Program*, Evaluation and Review Series, No. 31, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002f), *People management strategy (2002-2006)*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2002g), *Vietnam – Australia Development Cooperation Program – Australian Development Scholarships Review*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003a), *Counter-terrorism and Australian Aid*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003b), *Australia-Cambodia Development Co-operation Strategy 2003-06*, AusAID, Canberra.

- AusAID (2003c) *Economic governance and the Asian crisis – an evaluation of the Australian aid program response*, Quality Assurance Series, No. 30, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003d), *Performance Information Framework, Reference Guide*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003e), *Environmental Management Guide for Australia’s Aid Program*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003f), *Guidance on using the Results Framework approach for Program Strategies and Performance Frameworks*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003g), *Mobility in AusAID 2003 Report – Work in progress*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003h), *Papua New Guinea and the Pacific – A Development Perspective*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2003i), *Twelfth annual statement to Parliament on Australia’s Development Cooperation Program*, The Hon. Alexander Downer MP, Minister for Foreign Affairs, Canberra.
- AusAID (2004a), *Peer Review of Australia’s Development Cooperation Program – Memorandum to the Development Assistance Committee*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004b), *Draft Public Affairs Strategy 2005 – 2007*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004c), “Governance in PNG – A cluster evaluation of three public sector reform activities”, *Evaluation and Review Series*, No. 35 AusAID, Canberra.
- AusAID (2004d), *Guidelines for Strengthening Counter-Terrorism Measures in the Australian Aid Program*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004e), *Organisational change in AusAID, Key message from the Executive*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004f), *Donor harmonization Action Plan Australia*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004g), *Humanitarian Action Policy (draft)*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004h), *Australian Development Scholarships, Information for intakes commencing 2005*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004i), *Contracting out – Contracting for Australian aid, June 2004*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004j), *Australian Aid Program: Food Security Strategy*, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004k), *Meeting the challenge: Australia’s international HIV/AIDS Strategy*, July 2004, AusAID, Canberra.
- AusAID (2004l), *Policy Coherence for Development – An Australian Approach (draft)*, August 2004, AusAID, Canberra.
- AusAID, (2002 - 2004), *Focus: The magazine of Australia’s overseas aid program*; Vol. 17, No. 3, Summer 2002/03; Vol. 18, No. 1, Autumn 2003; Vol. 18, No. 2, Winter 2003; Vol. 18, No. 3, Spring 2003; Vol. 18, No. 4, Summer 2003; Vol. 19, No. 1, May 2004.
- Banque mondiale (1999), “Civil Service Reform: a review of World Bank assistance”, *Sector Study*, No. 19599, Operation Evaluation Department, Washington.
- Chapman, R. (2004), “Investing in aid effectiveness: the context and challenges for Australian NGOs”, *Development Bulletin*, No. 65, Development Studies Network, Canberra.
- Commonwealth of Australia (2000), *Australia’s Overseas Aid Program 2000-01*, Canberra.
- Commonwealth of Australia (2001), *Australia’s Overseas Aid Program 2001-02*, Canberra.

- Commonwealth of Australia (2002), *Australia's Overseas Aid Program 2002-03*, Canberra.
- Commonwealth of Australia (2003), *Australia's International Development Cooperation Program 2003-04*, Canberra.
- Commonwealth of Australia (2004), *Australia's International Development Cooperation Program 2004-05*, MFA, Canberra.
- Davis, B. (2003), "Statement to the Senate Foreign Affairs and Trade Committee Inquiry into PNG and the Islands States of the Southwest Pacific", MFA, Canberra.
- Department of Foreign Affairs and Trade (2003a), *Advancing the National Interest – Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, DFAT, Canberra.
- Development Studies Network (2004), "Gender and Development", *Development Bulletin*, No. 64, Development Studies Network, Canberra.
- Dinnen, S. (2004) "Aid effectiveness and Australia's new interventionism in the Southwest Pacific", *Development Bulletin*, No. 65, Development Studies Network, Canberra.
- Gallus, C., Parliamentary Secretary to the Minister for Foreign Affairs (2004), Effective aid: a whole of government approach, *Development Bulletin* No. 65, pp. 5-10, Development Studies Network, Canberra.
- Hughes, H. (2004), "Can Papua New Guinea come back from the brink?", *Issue Analysis*, No. 49, Center for Independent Studies, St. Leonards, [www.cis.org.au](http://www.cis.org.au).
- Kelly, L. (2004), "A new framework for NGO effectiveness", *Development Bulletin*, No. 65, Development Studies Network, Canberra.
- Management Advisory Committee (2004), *Connecting Government, Whole of Government Responses to Australia Priority Challenges*, Australian Public Service Commission, Canberra.
- O'Keefe, A. (2004), "Developing effective aid delivery frameworks within policy parameters", *Development Bulletin*, No. 65, Development Studies Network, Canberra.
- OCDE (2004), *L'OCDE en chiffres*, Supplément 1 à l'Observateur de l'OCDE 2004, Paris.
- OCDE/CAD (2000), *Coopération pour le développement : examen de l'Australie*, Dossiers du CAD, Vol. 1, Partie II, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2001), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2003), *Strengthened assistance to the Solomon Islands - Note de la délégation australienne*, Document de séance 5, 804ème réunion du Comité d'aide au développement, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2004a), Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide alimentaire et les pratiques des donateurs – *Efficacité de l'aide alimentaire pour le développement et effets de son degré de liaison*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2004b), *Coopération pour le développement – Rapport 2003*, Les Dossiers du CAD, Vol. 5, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2004c), *Combined members views on managing for development results*, Working party on Aid Effectiveness and Donor Practices, OCDE, Paris.

- OCDE/Centre de développement de l'OCDE (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, OCDE, Paris.
- ONU (Organisation des Nations unies) (2004), *Humanitarian Appeal 2004 Consolidated Appeals Process*, New York.
- Pacific Islands Forum Secretariat (2003), *Regional workshop on donor harmonization*, Nadi, Fidji.
- Siddiqui, F., C. Strickler et P. Vinde (2004), "Capacity building practices of Cambodia's development partners", Results of a survey, *Discussion paper*, Phnom Penh.
- Sok, H. (2004), *Cambodia's Economic Development in the Integration process: lessons learned and Policy implications for the Future*, Conférence annuelle européenne de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Bruxelles.
- Windybank, S. et M. Manning (2003), "Papua New Guinea on the brink", *Issue analysis*, No. 30, Center for Independent Studies, St. Leonards, [www.cis.org.au](http://www.cis.org.au).

# COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



## Série des examens par les pairs

### COMMENT NOUS CONTACTER

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

**Veillez nous contacter**

par courrier électronique à l'adresse suivante :  
[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org), [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop),  
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40  
ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques  
Direction de la coopération pour le développement  
Unité de la communication et du soutien à la gestion  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16  
France

**WORLD WIDE WEB SITE**  
<http://www.oecd.org/dac>