

ITALIE

Comité d'aide au développement (CAD)
EXAMEN PAR LES PAIRS



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.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

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 Italy

© OCDE (2009)

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 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).

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 programmes de chaque membre font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres 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.

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 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 la France et la Grèce pour l'examen qui a eu lieu le 24 novembre 2009.

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, la Corée, 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

APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (Nations unies)
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
BMD	Banque multilatérale de développement
CAA	Convention relative à l'aide alimentaire
CAD	Comité d'aide au développement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CE	Commission européenne
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence
CHAP	Plan d'action humanitaire commun
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CICS	Comité interministériel pour la coopération au développement
CINI	<i>Coordinamento Italiano Network Internazionali</i>
CIPE	<i>Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica</i> (Comité interministériel de planification économique)
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
DGCP	Direction générale de la coopération politique
DGCS	<i>Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo</i> (Direction générale de la coopération pour le développement)
DPC	<i>Dipartimento della Protezione Civile</i> (Département de la Protection Civile)
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FINUL	Force intérimaire des Nations unies au Liban
FISCR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GPAFSN	Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition
GTEA	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAM-B	Institut Agronomique Méditerranéen de Bari
IAO	<i>Istituto Agronomico per l'Oltremare</i> (Institut agronomique pour l'Outre-mer)
IDA	Association internationale de développement
IFC	Société financière internationale
IFFim	Facilité financière internationale pour la vaccination
IFI	Institution financière internationale
ITL	Lire italienne
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEF	Ministère de l'Économie et des finances
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies

OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action d'Accra
PIU	Unités parallèles de mise en œuvre
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SBG	Soutien budgétaire général
UE	Union européenne
UNCCD	Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification
UNDAC	Équipe des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot (Dépôt d'aide humanitaire d'urgence de l'ONU)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations unies pour les femmes
UNOPS	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UTC	<i>Unità Tecnica Centrale</i> (Unité technique centrale)
UTL	<i>Unità Tecnica Locale</i> (Unité technique locale)

Aperçu synthétique de l'aide de l'Italie

ITALIE

APD bilatérale brute, moyenne 2007-08, sauf indication contraire

APD nette	2007	2008	Variation 2007/08
Prix courants (USD m)	3 971	4 855	22.3%
Prix constants (2007 USD m)	3 971	4 434	11.7%
En euros (millions)	2 901	3 366	16.0%
APD/RNB	0.19%	0.22%	
Aide bilatérale (%)	32%	38%	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Irak	663
2 Afghanistan	89
3 Éthiopie	71
4 Liban	66
5 Chine	66
6 Maroc	56
7 Zones/adm. palestinienne	45
8 Mozambique	39
9 Albanie	32
10 Sierra Leone	31
Memo: % de l'APD bilatéral brute	
5 principaux bénéficiaires	52%
10 principaux bénéficiaires	63%
20 principaux bénéficiaires	74%

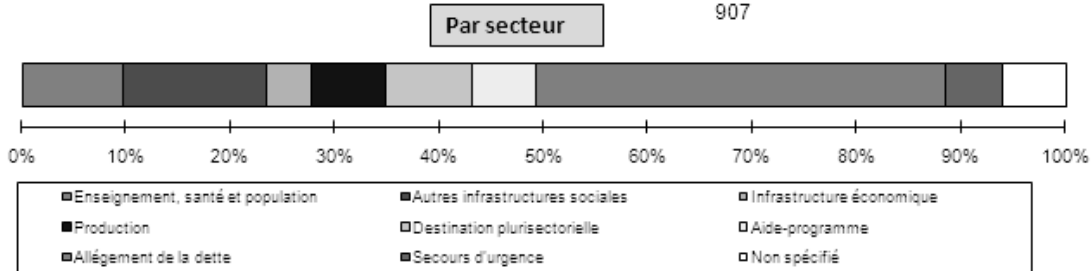
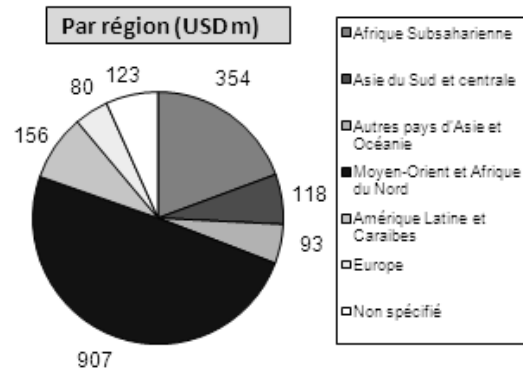
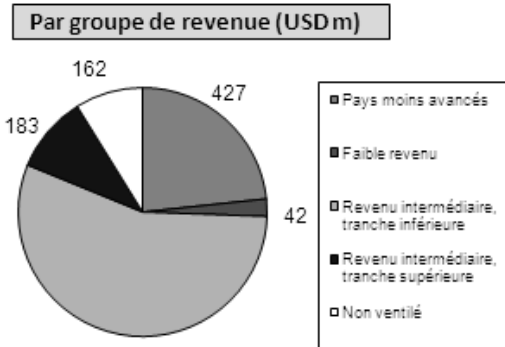


Table des matières

Principales conclusions et recommandations du CAD.....	11
---	-----------

Rapport du Secrétariat	27
-------------------------------------	-----------

Chapitre 1 Orientations stratégiques

Fondements juridiques et politiques	27
Réforme et soutien politique	29
Cadre politique de la Coopération italienne.....	29
Objectifs de la Coopération italienne	30
Un ensemble de pays prioritaires bien défini	31
Priorités sectorielles	32
Contribution de l'Italie au système multilatéral.....	35
Éducation et sensibilisation du public.....	36
Soutien et sensibilisation du public à l'aide italienne	36
Stratégie de sensibilisation du public	37
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	38

Chapitre 2 Cohérence des politiques au service du développement

Les trois piliers de la cohérence en Italie.....	41
Sensibilisation et engagement politique	41
Mécanismes de coordination des politiques	44
Systèmes de contrôle, d'analyse et d'information.....	47
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	48

Chapitre 3 Volumes, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

Volume global de l'aide publique au développement.....	49
L'Italie ne respecte pas ses engagements internationaux en matière d'aide	49
Le processus de programmation budgétaire de l'aide en Italie	50
Composition de l'APD italienne.....	51
Aide bilatérale.....	52
Répartition géographique : concentration sur un plus petit nombre de pays.....	53
Répartition sectorielle	55
APD multilatérale	56
ONG.....	58
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	59

Chapitre 4 Organisation et gestion

Cadre institutionnel de la coopération italienne.....	61
Ministère des Affaires étrangères.....	62
Ministère de l'économie et des finances	63
Autres institutions gouvernementales	64
Coopération décentralisée	64
Défis en matière de gestion : structure organisationnelle et ressources humaines	65
Acteurs non gouvernementaux	68
Vers une mise en œuvre efficace de la coopération italienne	69
Gestion des bureaux locaux.....	69
Mise en œuvre des programmes-pays	70
Rôle des services centraux dans la mise en œuvre des programmes de développement.....	71
Un autre défi : devenir une institution d'apprentissage axée sur les résultats	73
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	74

Chapitre 5 Efficacité de l'aide

Renforcement de la sensibilisation et de l'engagement en faveur de l'efficacité de l'aide	75
Le plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide	76
Performance de l'Italie au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris	79
Améliorer l'efficacité de l'aide à l'échelon local.....	79
Vers une appropriation et une harmonisation plus systématiques.....	82
De l'alignement sur les priorités à une meilleure utilisation des systèmes des pays partenaires ...	83
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	86

Chapitre 6 Thèmes particuliers

Renforcement des capacités	87
Coopération technique de l'Italie	87
Expertise au sein des PIU	88
Formation	88
Coopération triangulaire.....	88
Une manière d'avancer prometteuse : l'élaboration d'une note de réflexion sur le renforcement des capacités.....	89
Agriculture, hausse des prix des produits alimentaires et réponses des donateurs	90
Le leadership mondial de l'Italie.....	90
L'investissement italien dans l'agriculture.....	90
Mettre à profit l'expérience bilatérale	91
Coopération avec les organisations multilatérales	93
Le réseau de savoir italien dans le domaine de l'agriculture.....	94
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	94
Annexe A Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004	97
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide.....	101
Annexe C L'Italie et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire	109

Annexe D Visite sur le terrain au Liban.....	121
Définitions des principaux termes.....	131
Bibliographie.....	135

Tableaux

Tableau 1. Différences entre les pays de priorité 1 et de priorité 2	32
Tableau 2. Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Italie, 2004-2009	42
Tableau 3. Effectifs du système de la Coopération italienne, 2000-2009	66
Tableau 4. Suivi des progrès accomplis par l'Italie au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris	79
Tableau 5. Aide totale dédiée à l'agriculture, moyenne annuelle pour la période 2002-2007	91
Tableau B.1. Apports financiers totaux.....	101
Tableau B.2. APD par grandes catégorie	102
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	103
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	104
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	105
Tableau B.6. Panorama comparatif	106
Table C.1. Contributions annuelles totales versées par l'Italie à ses principales organisations partenaires pour l'aide humanitaire	115

Figures

Figure 1. Évolution et composition de l'APD italienne, 2004-2008	52
Figure 2. APD brute, hors allègement de la dette, allouée par l'Italie à l'Afrique subsaharienne, 2004-2008.....	54
Figure 3. Les cinq principaux bénéficiaires de l'APD italienne, 2004-2008.....	57
Figure B.1. APD nette des pays du CAD en 2008.....	106
Figure D.1. APD italienne au Liban, 2001-2007.....	125
Figure D.2. Répartition sectorielle de l'aide italienne au Liban	125

Encadrés

Encadré 1. Priorités sectorielles pour la Coopération italienne	33
Encadré 2. Mécanisme de coordination entre les différents acteurs italiens fournissant une aide au Liban.....	47
Encadré 3. Le Comité de direction pour la coopération pour le développement	61
Encadré 4. Les défis posés aux spécialistes de la coopération italienne	67
Encadré 5. Le plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide (2009-2010).....	77
Encadré 6. Mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra : l'expérience libanaise.....	81
Encadré 7. Renforcement des capacités au Liban	89
Encadré 8. Mise en œuvre des lignes directrices du CAD sur la croissance pro-pauvres et l'agriculture au Liban	92
Encadré 9. L'aide italienne aux réfugiés palestiniens : une approche réfléchie et équilibrée	123
Encadré 10. Le programme ROSS : de l'aide d'urgence à l'aide au développement	127

Principales conclusions et recommandations du CAD

En tant que membre actif du G8 et du G20, membre fondateur de l'Union européenne et au 8^e rang des membres du CAD pour le volume de son aide en 2008, l'Italie a des responsabilités au sein de la communauté internationale. Pleinement consciente de sa position, l'Italie participe activement aux processus internationaux de formulation des politiques concernant, par exemple, la sécurité alimentaire, les mécanismes de financement novateurs en matière de santé et l'efficacité de l'aide.

Les examens de l'aide de l'Italie réalisés par le CAD en 2000 et 2004 ont donné un aperçu des problèmes politiques, structurels et systémiques auxquels est confrontée la Coopération italienne. En 2008, la Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) a entrepris, en collaboration avec d'autres acteurs de la Coopération italienne, de mettre en œuvre certaines des recommandations formulées en 2004, en particulier celles pouvant être concrétisées par des actes administratifs, encore que certaines mesures aient déjà été prises au cours des années précédentes, notamment dans le cadre du processus de délégation de compétences aux UTL. Toutefois, il n'a pas encore été donné suite à la plupart des recommandations énoncées dans les précédents examens de l'aide (voir Annexe A, DCD/DAC/AR(2009)2/12/PART2). Il faut que l'Italie tienne compte des recommandations de 2004, ainsi que des recommandations nouvelles formulées dans le cadre du présent examen de l'aide, pour se doter d'un programme d'aide de qualité, transparent, responsable et orienté vers l'obtention de résultats.

Cadre général de la coopération pour le développement

Orientations juridiques et politiques

Un nouveau cadre législatif demeure nécessaire...

La Loi 49/1987 qui jette les fondements juridiques et politiques de la Coopération italienne, fait de la coopération pour le développement une composante de la politique étrangère italienne et confère au ministre des Affaires étrangères (MAE) la responsabilité de la coopération pour le développement. Son article 1 précise quelle est la raison d'être de la Coopération italienne – solidarité internationale et défense des droits de l'homme – ainsi que ses objectifs, en particulier la satisfaction des besoins essentiels, la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement, l'égalité homme-femme et l'intervention en cas de catastrophe humanitaire.

Or, cette loi ne correspond plus aux paradigmes actuels de la coopération pour le développement et plusieurs de ses articles concernant la structure organisationnelle, la gestion et les procédures imposent des contraintes à la Coopération italienne. Ainsi, la politique de développement doit s'appuyer sur un mécanisme de coordination interministérielle, or ce mécanisme a été supprimé en vertu d'un amendement apporté à cette loi en 1994. Une stricte application des articles dans tous leurs détails peut aussi empêcher l'Italie de s'adapter avec rapidité et souplesse à l'évolution des besoins dans les

pays partenaires et aux nouvelles modalités d'acheminement de l'aide, notamment par le biais des systèmes des pays partenaires.

La Coopération italienne a besoin d'un nouveau cadre législatif qui soit à la fois simplifié et précisément ciblé. L'Italie s'est efforcée, à diverses reprises, de réformer son système d'aide. En 2007, le gouvernement a de nouveau proposé au parlement d'élaborer une nouvelle législation relative à la coopération pour le développement. Toutefois, après des mois de débats parlementaires, aucun consensus sur la réforme n'a pu être réuni au sein de la classe politique. Le nouveau ministre des Affaires étrangères qui a pris ses fonctions en 2008 et qui assume l'entière responsabilité de l'ensemble des activités de coopération pour le développement¹, a indiqué que la note de synthèse relative aux débats sur la réforme servirait de base à une reprise des débats parlementaires. Il a également déclaré que le ministère des Affaires étrangères se chargerait de soumettre une nouvelle proposition de réforme législative. Or, le gouvernement n'a pas encore précisé quand cette proposition serait soumise au Conseil des ministres et au parlement.

Une impulsion et une dynamique politiques fortes à l'appui de la coopération pour le développement, telles qu'elles ont été recommandées en 2004, demeurent nécessaires pour que l'Italie puisse s'attaquer efficacement aux problèmes structurels auxquels se heurte son programme d'aide, faire approuver par le parlement une nouvelle proposition de réforme législative et obtenir les ressources financières qui lui permettront de concrétiser ses engagements internationaux en matière d'aide.

...de même qu'une vision nationale concernant la coopération pour le développement

L'Italie doit encore se doter d'une vision nationale largement partagée en ce qui concerne la coopération pour le développement, comme cela lui a été recommandé en 2004. Il ressort de l'expérience des membres du CAD qu'un cadre législatif n'est pas suffisant ; des déclarations générales exposant la conception, la finalité et les objectifs de l'aide au développement aident à susciter un intérêt à long terme pour un développement efficace, investissent toutes les institutions concernées d'une mission commune et renforcent l'obligation de rendre compte des résultats. Selon le MAE, les *Directives de programmation et lignes d'action* pluriannuelles (2009-2011) assurent cette fonction. Elles ont été définies en collaboration avec le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et en concertation avec d'autres acteurs de la Coopération italienne et des représentants de la société civile, auxquels elles servent de point de référence. En réalité, toutefois, et malgré leur champ d'application limité, elles préparent le terrain à l'élaboration d'un dessein national concernant la coopération pour le développement. Le MAE et en particulier la DGCS devraient maintenant prendre la tête des efforts visant à élaborer un dessein national commun avec d'autres parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales.

L'Italie s'est engagée à axer ses efforts sur un nombre limité de pays prioritaires

Les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* recensent 35 pays devant bénéficier en priorité de l'aide italienne, dont 21 se voient attribuer un degré de priorité 1 et 14 un degré de priorité 2. Cette hiérarchisation des priorités représente pour l'Italie une mesure sans précédent dont le CAD se félicite. Le Comité se félicite également de l'intention qu'a le MAE d'accroître l'ampleur de ses activités dans les pays prioritaires, notamment ceux d'Afrique sub-saharienne. Dans 37 autres pays,

1. Le gouvernement précédent avait créé le poste de Vice-Ministre de la coopération pour le développement.

L'Italie soit mènera à leur terme les projets et programmes en cours, soit cèdera leur mise en œuvre au pays partenaire dans de bonnes conditions de viabilité, ou encore modifiera la nature de son engagement. S'il est trop tôt pour savoir si l'Italie va réaliser ces objectifs géographiques, le respect des engagements pris permettra de réduire la fragmentation et de mieux cibler le programme d'aide. Cette concentration sur un nombre plus restreint de pays prioritaires est d'autant plus importante que des réductions des dotations d'aide sont prévues jusqu'en 2011. Il faut que l'Italie définisse clairement ses critères de sélection concernant les pays prioritaires et qu'elle précise les modalités d'acheminement de l'aide pour les deux catégories de pays prioritaires. L'Italie devrait consulter les gouvernements de ses pays partenaires et faire connaître ses stratégies de retrait concernant les 37 pays non prioritaires.

L'Italie continuera d'axer ses efforts sur les situations de crise et les États fragiles ou sortant d'un conflit. Dans ces situations de fragilité, si elle veut maintenir l'intégrité de l'APD italienne, l'Italie doit appliquer des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui favorisent la coopération pour le développement et une action humanitaire fondée sur des principes. L'importance particulière qu'accorde l'Italie à ces situations, l'obligera à doter la DGCS de compétences et de capacités d'analyse mieux adaptées. Des lignes directrices sectorielles devront être consacrées aux moyens de relever les défis particuliers que pose la conduite d'activités dans des environnements où les capacités, la mobilisation et la stabilité risquent d'être limitées et où l'aide doit être adaptée au contexte.

Mieux sensibiliser l'opinion publique et renforcer son adhésion d'une manière stratégique

L'Italie doit mettre sur le devant de la scène publique et politique les questions de coopération pour le développement en s'appuyant sur une vision claire de la Coopération italienne. Malgré la recommandation formulée dans l'examen de l'aide de 2004, l'Italie n'a pas encore élaboré de stratégie à cet effet, même si elle a modernisé certains de ses outils de communication et participé à des campagnes d'information du grand public. L'unité « Information et communication » et le Bureau VII (qui finance l'information et l'éducation au développement par les ONG) devraient collaborer à l'établissement d'une stratégie d'ensemble et s'assurer qu'ils disposent des compétences professionnelles nécessaires. La DGCS devrait aussi discuter avec le ministère de l'Éducation sur le point de savoir si l'éducation au développement ne pourrait pas être assurée par le système d'éducation formel. Lorsqu'elle entreprendra de définir sa stratégie de sensibilisation de l'opinion publique, l'Italie devrait prendre contact avec le Réseau informel des responsables de la communication des pays membres du CAD pour pouvoir faire fond sur les meilleures pratiques.

Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement

Dans les recommandations énoncées dans l'examen de l'aide de 2004, l'Italie a été invitée à faire de la promotion de la cohérence entre la politique d'aide et d'autres politiques nationales et extérieures un objectif explicite du gouvernement italien. Il a été recommandé à l'Italie d'adopter une déclaration publique spécifique et de mobiliser des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour recenser les domaines où son action n'est pas cohérente avec ses objectifs en matière de coopération pour le développement. Si l'Italie souscrit aux accords de l'UE, de l'OCDE et du G8 sur la cohérence des politiques, il lui faut encore transposer ces engagements dans une déclaration nationale ou dans une série d'actions prioritaires destinées à améliorer la cohérence.

La DGCS a réalisé des progrès dans la diffusion d'informations sur la cohérence des politiques au sein du MAE et d'autres ministères ; toutefois, inculquer le souci d'assurer la cohérence dans l'ensemble des instances gouvernementales nécessitera un suivi et un examen plus systématiques des politiques gouvernementales. Comme cela a été constaté en 2004, l'Italie a besoin de se doter de mécanismes officiels appropriés pour promouvoir une meilleure cohérence des politiques. Le Conseil des ministres pourrait s'acquitter de cette tâche au niveau politique le plus élevé, mais ce qui manque encore à l'Italie c'est un organe central ayant le pouvoir d'examiner les propositions d'action et d'assurer le suivi de la performance des ministères compétents s'agissant de leur capacité à adapter leurs politiques. Les autorités italiennes en sont conscientes². L'absence de volonté politique, de déclarations d'orientation et de mandat pour assurer la cohérence des politiques avec les objectifs de développement rend la coordination et le suivi institutionnels difficiles. Le Comité de direction pour la coopération pour le développement³ a demandé à la DGCS de continuer à élaborer des propositions visant à promouvoir la cohérence entre les ministères et à assurer la coordination en la matière. Jusqu'ici, la DGCS a proposé de conduire un exercice de réflexion en vue d'élaborer une déclaration politique et d'établir une méthodologie de mise en œuvre. Les recommandations qui découleront de cet exercice devront bénéficier du soutien sans réserve des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie et des Finances pour que le gouvernement leur donne suite.

Recommandations

Pour donner une assise plus solide à la coopération pour le développement, l'Italie devrait :

- Approuver en priorité une nouvelle législation relative à la coopération pour le développement.
- Élaborer, à partir de vastes consultations, une vision d'ensemble de la coopération pour le développement qui recueille l'adhésion au niveau politique le plus élevé et engage tous les acteurs institutionnels. Cette vision devrait être fondée sur une approche clairement orientée vers la performance et les résultats.
- Définir des critères clairs permettant de distinguer entre les pays prioritaires de rang 1 et les pays prioritaires de rang 2, préciser comment elle entend coopérer avec les pays de chacune de ces catégories et préparer des stratégies de retrait des pays non prioritaires.
- Élaborer, approuver et mettre en œuvre (en collaboration avec la société civile) une stratégie bien ciblée et dotée de ressources suffisantes – reliant information, engagement du public et éducation au développement – pour mieux sensibiliser l'opinion publique et mettre la coopération pour le développement sur le devant de la scène politique.
- Adopter une déclaration de principe concernant l'ensemble de l'administration pour préciser les mandats et les responsabilités s'agissant de la promotion, de l'arbitrage et du suivi de la cohérence des politiques au service du développement, et mettre en place les capacités requises. L'Italie devrait réaliser des progrès démontrables dans le

2. *Mémoire de l'Italie soumis au CAD en vue de l'Examen de l'aide de l'Italie, avril 2009, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.*

3. Ce Comité de direction, qui est régi par la Loi 49/1987 et présidé par le ministre des Affaires étrangères, est le seul organe interministériel qui s'occupe régulièrement de questions de développement.

renforcement de la cohérence dans un ensemble de domaines d'action prioritaires, conformément au cadre défini par l'UE pour améliorer la cohérence des politiques.

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

En 2008, l'APD nette de l'Italie a atteint 4.85 milliards USD, soit un rapport APD/RNB de 0.22 %. Cette même année, l'Italie s'est classée 8^e sur les 23 membres du CAD en termes de volume d'aide, mais seulement 19^e si l'on rapporte l'APD au RNB. Compte tenu de sa performance passée en matière d'APD – et des réductions des dotations d'aide prévues pour 2009, 2010 et 2011 – l'Italie ne s'acquittera pas de l'engagement pris au niveau de l'UE de porter son rapport APD/RNB à 0.51 % d'ici 2010. D'après les projections actuelles d'APD, l'aide de l'Italie devrait se chiffrer à 4.03 milliards USD en 2010 (0.19 % du RNB). Pour atteindre l'objectif fixé pour 2010, il faudrait, en fait, que l'Italie accroisse son aide de 6 milliards USD (soit 124 % du volume d'aide de 2008)⁴. Ce déficit aura un impact important sur la possibilité ou non pour l'UE de réaliser l'objectif qu'elle s'est fixé en matière d'aide pour 2010.

En 2004, le CAD a recommandé à l'Italie de se fixer explicitement une trajectoire de croissance de façon à être en mesure de respecter les engagements au titre de l'APD qu'elle a annoncés lors de la réunion du Conseil européen de Barcelone, tenue en mars 2002. L'Italie n'a pas donné suite à cette recommandation même si le *Document de planification économique et financière pour 2008-2011* propose une feuille de route non contraignante pour atteindre l'objectif fixé par l'UE en matière d'aide pour 2010. Seul un accroissement à long terme prévisible des ressources financières ainsi qu'une réforme globale du système d'aide permettront à l'Italie de se doter d'un programme d'aide fiable et orienté vers l'obtention de résultats. L'Italie devrait recourir à l'instrument le plus efficace, qu'il s'agisse d'un texte de loi ou d'une déclaration conjointe du MAE et du MEF, pour définir une trajectoire de croissance à suivre impérativement pour atteindre l'objectif de 0.7 % fixé au niveau de l'UE pour 2015.

L'aide italienne se caractérise surtout par le pourcentage élevé de l'aide multilatérale

En 2008, 41 % de l'APD totale passait par le canal bilatéral et 59 % par le canal multilatéral. La moyenne des membres du CAD pour l'aide multilatérale était de 26 % en 2007. La contribution multilatérale relativement importante de l'Italie ne s'explique pas par un engagement spécifique qu'aurait pris le pays de renforcer son soutien au système multilatéral. De fait, la Coopération italienne s'efforce d'accroître ses contributions via le canal bilatéral. Cette forte proportion de l'aide multilatérale résulte plutôt des contraintes pesant sur la budgétisation de l'aide, comme les contributions statutaires. Ainsi, les contributions transitant par l'UE (qui entrent pour 57 % dans l'aide multilatérale) sont obligatoires. Cela signifie que lorsque les budgets sont serrés, la part de l'aide multilatérale demeure élevée tandis que les autres composantes du programme d'aide, dont l'aide bilatérale, sont réduites. Cette part devrait donc rester conséquente jusqu'à ce que le volume global de l'aide augmente.

Il est indiqué dans l'examen de l'aide de 2004 que si les relations étroites de coopération qu'entretient l'Italie avec les organismes multilatéraux s'inscrivent dans une tradition bien ancrée, les critères retenus pour décider de l'affectation des ressources d'aide ne semblent pas relever d'une réelle stratégie à long terme. Il a également été

4. Calculé à partir des projections de croissance économique effectuées par l'OCDE pour l'Italie.

recommandé à l'Italie, dans cet examen de l'aide, un resserrement de la collaboration entre le MAE et le MEF en matière d'aide multilatérale. Or, le MAE et le MEF ont publié des lignes directrices distinctes concernant l'aide multilatérale. La définition d'une stratégie et d'objectifs communs s'agissant de la participation de l'Italie au système multilatéral permettrait de renforcer davantage la cohérence et la collaboration entre le MAE et le MEF et d'améliorer la transparence pour les organisations multilatérales et les contribuables.

Le CAD se félicite de l'engagement pris par le MAE de concentrer les contributions volontaires sur un plus petit nombre d'organismes multilatéraux et d'élaborer des orientations stratégiques concernant les organisations internationales avec lesquelles l'Italie entretient les liens de collaboration les plus étroits. L'Italie devrait également veiller à ce que les organismes multilatéraux soient consultés sur les stratégies d'affectation des ressources et à ce qu'elles leur soient communiquées. Elle devrait participer à des évaluations multilatérales conjointes, comme celles réalisées dans le cadre du Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN).

Engagement à l'égard de l'Afrique sub-saharienne

En sa qualité de membre de l'UE, l'Italie s'est engagée, en 2005, à affecter à l'Afrique subsaharienne la moitié des augmentations de son APD destinées à atteindre le rapport APD/RNB de 0.7 %. La *Note de programmation pour la Coopération italienne 2007-2009* prévoit de consacrer au moins la moitié des ressources de la Coopération italienne à la lutte contre la pauvreté en Afrique sub-saharienne. Toutefois, il ressort des tendances qui se dessinent que l'Italie n'est pas en bonne voie pour concrétiser cet engagement. En 2008, 30.1 % de l'aide bilatérale brute totale ventilable par pays, à l'exclusion de l'allègement de dette, a été allouée à l'Afrique sub-saharienne. Cela équivaut à presque la moitié de la part allouée en 2001 (59 %). Le CAD se félicite de ce que les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* mettent à nouveau l'accent sur l'engagement à l'égard de l'Afrique subsaharienne. Il faut maintenant que l'Italie redouble d'efforts pour le concrétiser.

Intensification du dialogue avec les ONG

Depuis le dernier examen de l'aide, le dialogue et la concertation entre les ONG et la DGCS se sont considérablement améliorés et les discussions sont plus ouvertes et plus franches. Les ONG apportent à la Coopération italienne des points de vue, une expérience et un soutien fort utiles. C'est pourquoi le CAD se félicite du projet qu'a la DGCS de renouveler son accord-cadre avec les ONG en 2010.

La *Stratégie et les lignes directrices de l'Italie concernant les ONG* de 2009 font le point sur le rôle des ONG et leur contribution à l'action de la Coopération italienne, et prévoient des critères d'éligibilité au financement ainsi que des mécanismes de cofinancement. Or, le cofinancement des activités des ONG n'est pas stable. C'est ainsi qu'en 2007, le soutien aux ONG a représenté 5 % de l'APD nette totale tandis qu'en 2008, ce pourcentage est tombé à 2 %, soit bien au-dessous de la moyenne pour les membres du CAD en 2007 qui était de 7 %. L'année 2009 sera marquée par une nouvelle diminution du financement des ONG. Les fluctuations de l'aide accordée aux ONG peuvent nuire à la planification et à la gestion de leurs projets.

Les critères pour le cofinancement des activités des ONG prévoient que les ONG italiennes doivent collaborer avec les organisations des partenaires locaux pour les aider à renforcer leurs capacités. Or, l'équipe chargée de l'examen de l'aide a noté qu'au Liban, la Coopération italienne avait eu presque exclusivement recours à des ONG italiennes. La

plupart des ONG libanaises n'ont pu avoir accès à des financements que par le biais de ces ONG. Maintenant que son Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide (2009) privilégie l'appropriation démocratique et les ONG, l'Italie devrait rechercher d'autres moyens de soutenir les ONG locales dans les pays partenaires. Les Unités techniques locales (UTL) pourraient, par exemple, avoir une ligne budgétaire spécifique pour les ONG locales et multiplier les occasions de procéder à des consultations et à des échanges de vues réguliers sur les programmes-pays.

Recommandations

Les réductions du budget de l'aide qui sont prévues jusqu'en 2011, jettent le doute sur la volonté de l'Italie de réaliser ses objectifs en matière d'aide internationale pour 2010 et 2015. L'Italie devrait par conséquent :

- Rétablir la crédibilité de son intention de s'acquitter de ses engagements en matière d'aide en précisant comment et d'ici quelle date elle doit s'astreindre à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés.
- Élaborer une stratégie conjointe MAE-MEF pour l'aide multilatérale, qui présente clairement les objectifs de l'aide multilatérale italienne, notamment en ce qui concerne les organismes multilatéraux prioritaires, et réfléchir à la possibilité de concentrer encore davantage ses contributions multilatérales.
- Rendre crédible son intention de concentrer son aide bilatérale sur un plus petit nombre de pays partenaires en allouant 50 % de son aide à l'Afrique sub-saharienne et en s'en tenant aux pays prioritaires énumérés dans les Directives de programmation et lignes d'action.

Organisation et gestion

Le cadre institutionnel de l'Italie n'a pas changé depuis l'examen de l'aide de 2004, le MAE continuant d'assumer la responsabilité d'ensemble de l'aide italienne. Sous la conduite du Comité de direction, la DGCS s'occupe de la totalité de l'aide bilatérale (y compris des prêts assortis de conditions libérales), des contributions volontaires versées aux Nations Unies, du dialogue sur les politiques à suivre et autres questions de fond avec les organismes multilatéraux, et de la mise à la disposition de la Coopération italienne d'experts du développement. Le Département du Trésor du MEF est chargé des relations institutionnelles avec les institutions financières internationales et de la fourniture de ressources financières. De plus, le Trésor – étant donné qu'il est représenté au Comité de direction – joue un rôle dans le processus de décision concernant les politiques, programmes et projets de coopération pour le développement présentés par la DGCS.

Dans le système d'aide italien, le Bureau de vérification basé au MAE opère un contrôle *ex ante* des dépenses de coopération pour le développement en s'appuyant sur le règlement de comptabilité générale. Cette fonction de contrôle peut rendre difficile la mise en œuvre de certains projets et programmes alors que la situation des pays partenaires nécessite souvent de la souplesse pour pouvoir s'adapter à l'évolution des circonstances. L'introduction d'une plus grande flexibilité et d'un contrôle *ex post* opéré sur la base des objectifs fixés pour les dépenses et des résultats obtenus serait particulièrement souhaitable. Cela nécessiterait un changement dans la législation actuelle relative au contrôle des dépenses.

L'Italie a réalisé des progrès au regard de la recommandation du CAD de 2004 concernant la délégation de pouvoirs élargis aux bureaux de coopération (UTL). Ces

bureaux assument maintenant des responsabilités plus grandes pour ce qui est de définir les activités à mener au niveau local, identifier, élaborer et mettre en œuvre des programmes et des projets, et – dans une certaine mesure – recruter du personnel local. C'est là un bon début mais il s'agit de faire davantage. Le transfert aux directeurs d'UTL de compétences plus grandes en matière financière et de dialogue sur les mesures à prendre permettra de réduire la charge de travail administratif des ambassades et de simplifier des procédures d'approbation inutilement longues. Les bureaux de coopération étant proches des réalités du terrain et des besoins des pays partenaires, ils devraient pouvoir jouer un plus grand rôle dans la définition de l'orientation stratégique d'un programme-pays. Le partage de données d'expérience et l'apprentissage institutionnel pourraient aussi être améliorés grâce à des échanges plus structurés entre les UTL et les services centraux.

Nécessité d'une réforme organisationnelle et d'une meilleure gestion des ressources humaines

Comme en 2004, la DGCS reconnaît que l'ensemble de la structure organisationnelle et de gestion de la Coopération italienne doit être réexaminée et réformée en profondeur. Il faut que la Coopération italienne abandonne son approche *ad hoc* pour adopter une approche systémique, orientée vers l'obtention de résultats. Elle a besoin de méthodes de travail clairement définies au niveau des services centraux et sur le terrain, ainsi que de systèmes de gestion des connaissances. Une actualisation de la législation sera certes nécessaire pour opérer une réforme d'ensemble, mais le ministre des Affaires étrangères peut redéfinir la structure organisationnelle par voie de décret, avant le lancement de la réforme. La DGCS devrait donc continuer à recenser des moyens de remanier sa structure organisationnelle dans les limites de la loi.

Dans le dernier examen de l'aide, il a aussi été recommandé à l'Italie de réformer son système de gestion du personnel. Il lui a été suggéré de mieux faire coïncider les aptitudes individuelles et les responsabilités, de mettre en œuvre un système de gestion fondé sur les performances et de moderniser l'Unité technique centrale (UTC). Le CAD regrette que l'Italie n'ait pas réalisé de progrès au regard de cette recommandation. Deux autres problèmes subsistent. Premièrement, la coopération pour le développement étant intégrée au ministère des Affaires étrangères, les postes de responsables et de chefs d'unité sont occupés par des diplomates de carrière qui tournent et qui ont souvent des connaissances spécialisées et techniques limitées dans le domaine de la coopération pour le développement. Une approche plus stratégique de la dotation en personnel de la DGCS et des dispositifs de formation et d'apprentissage institutionnel appropriés seront nécessaires pour mettre en place et conserver les capacités requises pour gérer la coopération pour le développement.

Deuxièmement, les spécialistes du développement ont un déroulement de carrière distinct au sein du ministère. Ils sont associés à la gestion du cycle des programmes et ils sont de plus en plus sollicités par leur hiérarchie qui leur demande de participer à l'élaboration des politiques et de prendre la tête des efforts visant à élaborer des lignes directrices sectorielles. Cela est certes positif, mais les spécialistes du développement devraient bénéficier d'une plus grande reconnaissance pour leur contribution. La DGCS reconnaît la nécessité d'une amélioration. Elle a soumis une proposition au ministre l'invitant à recruter davantage d'experts conformément aux dispositions de la Loi 49/1987, à moderniser l'UTC, à augmenter les rémunérations et à accorder des promotions aux experts en poste. Le CAD invite le MAE à indiquer où en est la proposition de la DGCS. Le MAE/DGCS devrait aussi élaborer un système de gestion des

performances pour le personnel non diplomatique et faire le point sur l'éventail de qualifications, la localisation des effectifs et le nombre d'agents nécessaires pour éclairer ses politiques en matière de recrutement, de gestion des performances et de formation, ainsi que sur ses méthodes de travail. Enfin, il faut aussi que la DGCS se dote d'une politique de recrutement dans les pays partenaires qui permette une mise en œuvre souple et efficace des programmes sur le terrain.

Nécessité de formaliser les mécanismes de programmation par pays et d'affectation budgétaire

La décentralisation et la rationalisation des procédures de la DGCS sont les principaux moyens auxquels l'Italie a eu recours pour remédier à la lenteur du processus de décision concernant les projets et les programmes dont il a été fait mention dans l'examen de l'aide de 2004. L'Italie peut maintenant formaliser la gestion des programmes en élaborant des programmes par pays pluriannuels pour l'ensemble des pays prioritaires. Ce faisant, il conviendrait qu'elle consulte les partenaires clés – gouvernements des pays partenaires, organismes multilatéraux, ONG et secteur privé – et qu'elle rende les programmes par pays accessibles au public. Qui plus est, les dotations budgétaires par pays traitées par les bureaux à compétences géographiques de la DGCS devraient obéir à des procédures plus formelles et à des critères transparents. L'Italie devrait faire fond sur les *Directives de programmation et lignes d'action 2009-2011* pour créer un mécanisme d'affectation budgétaire transparent, pluriannuel et orienté vers l'obtention de résultats pour ce qui est des programmes par pays ainsi qu'un système de suivi destiné à éclairer la prise de décisions dans les services centraux.

Amorce de la mise en place d'une unité opérationnelle de suivi et d'évaluation

La DGCS a entrepris d'instaurer un système de suivi et d'évaluation réguliers, comme cela lui a été recommandé dans l'examen de l'aide de 2004. Cela est d'autant plus opportun que la DGCS n'a pas réalisé d'évaluations indépendantes, systématiques depuis 2002. L'Unité de contrôle, de suivi et d'évaluation des initiatives nouvellement créée, à la tête de laquelle un directeur a été nommé début 2009, est chargée d'élaborer une politique d'évaluation institutionnelle. Les priorités de la DGCS sont maintenant les suivantes : intégrer le suivi et l'évaluation dans la gestion du cycle des projets, obtenir un budget dédié et une dotation en personnel adéquate, et établir un programme de suivi et d'évaluation pluriannuel englobant les processus d'apprentissage et la communication. Le CAD invite la DGCS à utiliser comme modèle les politiques d'évaluation suivies par les membres du Comité. Cela lui permettrait de gagner du temps et de tirer parti de la vaste expérience internationale accumulée en matière de suivi et d'évaluation.

Recommandations

Une réforme législative est nécessaire pour que l'Italie puisse mettre en place un dispositif d'aide efficace. Dans l'intervalle, toutefois, le MAE et la DGCS pourraient apporter les améliorations suivantes en matière de gestion :

- Établir et publier des programmes par pays pluriannuels pour les pays prioritaires, instaurer des mécanismes formels, orientés vers les résultats et transparents pour l'affectation des ressources aux programmes par pays, et former le personnel à la gestion axée sur les résultats.
- Acquérir une marge de manœuvre pour créer des conditions d'emploi compétitives, de manière à attirer et à conserver du personnel spécialisé. Recruter de nouveaux spécialistes possédant les compétences requises pour répondre aux besoins actuels.

- Doter la nouvelle unité d'évaluation du mandat, du budget et du personnel nécessaires pour instaurer une culture moderne de l'évaluation et du suivi des résultats. Cette unité devrait mettre au point un système favorisant la prise en compte des enseignements tirés de l'action des pouvoirs publics, y compris dans le cadre de l'aide humanitaire.

Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide

Une mise en œuvre efficace

Le premier Plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide a été approuvé par le Comité de direction pour la coopération pour le développement en juillet 2009. Ce plan reflète les engagements pris lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra (Ghana) en 2008, ainsi que ceux énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, exception faite du renforcement des capacités, de la gestion axée sur les résultats en matière de développement, de la responsabilité mutuelle et du renforcement du rôle du parlement. La DGCS devra prendre de nouvelles mesures pour faire mieux connaître ce plan et rallier l'adhésion à ce dernier dans tous les secteurs de la Coopération italienne. La mise en œuvre de ce plan d'action ambitieux en 2010 représentera un défi pour l'Italie étant donné les ressources humaines limitées dont dispose la DGCS et le fait que 27 produits doivent être générés d'ici février 2010. Il y a tout lieu de craindre que la DGCS n'ait pas la capacité de diriger le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide ou les dix groupes de travail thématiques qui s'occuperont de produits spécifiques, qu'un temps suffisant ne puisse pas être consacré à la consultation des UTL et que le personnel ne soit surchargé avec ces tâches supplémentaires. Pour faire en sorte que l'ensemble du système italien de coopération s'efforce de renforcer l'efficacité de l'aide et rende compte des progrès accomplis, le MAE devrait trouver des moyens d'associer d'autres ministères à ce plan et d'y intégrer la coopération décentralisée. L'Italie a suggéré que le mandat du Groupe de travail technique interministériel sur l'APD italienne soit élargi à cet effet. Le CAD voit là une bonne façon de progresser et invite l'Italie à s'attacher tout particulièrement à appliquer les principes d'efficacité de l'aide à la coopération décentralisée.

L'Italie peut renforcer l'harmonisation en soutenant des stratégies d'aide conjointes, en s'engageant dans des partenariats silencieux et en déléguant des activités de coopération. En fait, une nouvelle loi autorise l'Italie à agir en vertu d'une délégation de pouvoir (émanant de la Commission européenne ou d'autres États membres de l'UE), mais pas à déléguer des activités à un autre donneur ou à une organisation internationale. La coopération déléguée et les partenariats silencieux risquent d'être des objectifs difficiles à atteindre pour l'Italie qui continue à opérer dans le cadre de projets, ce qui constitue une autre raison de participer à un plus grand nombre de projets conjoints et de recourir à des approches fondées sur les programmes. Par ailleurs, il importe que l'aide fournie par l'Italie devienne davantage prévisible, que les informations sur les apports d'aide qu'elle communique aux pays partenaires soient aussi transparentes et d'actualité que possible, et que des procédures courantes de budgétisation et de reporting soient adoptées pour faciliter l'utilisation d'approches fondées sur des programmes. Enfin, l'Italie devrait veiller à ce que les unités parallèles de mise en œuvre permettent une appropriation locale et un renforcement des capacités, et à ce qu'elles soient progressivement supprimées.

Déliement de l'aide : rattraper les moyennes des membres du CAD

L'article 6 de la Loi 49/1987 dispose implicitement que tous les prêts assortis de conditions libérales doivent être liés à des achats auprès de fournisseurs italiens tout en

prévoyant un financement des coûts locaux et le recours à des sources régionales d'approvisionnement. C'est ainsi qu'en 2004, l'Italie a souscrit à la Recommandation du CAD relative au déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA) et à son extension aux pays pauvres très endettés (PPTE). Toutefois, les prêts à des conditions libérales qui sont accordés aux autres pays en développement, ne peuvent pas être intégralement déliés. Qui plus est, aucune disposition ne prévoit le déliement intégral des dons. D'une manière générale, l'Italie lie son aide à des services, fournitures et travaux procurés par l'Italie, principalement dans les secteurs de la santé et de l'agriculture. Selon le CAD, l'Italie a lié 36 % de son aide bilatérale totale en 2007 (1.4 milliard USD, y compris l'allègement de dette) (OCDE, 2009)⁵. Pour le reste, 54 % de cette aide était non lié tandis que le degré de liaison des 10 % restants n'a pas été notifié. Si l'Italie a réalisé des progrès dans le déliement de son aide bilatérale – passant d'une moyenne de 30 % d'aide non liée en 1999-2001 à 53 % en 2007 (ibid) – sa performance se situe encore au-dessous de la moyenne des membres du CAD qui est de 79 %⁶.

Tirer les leçons de l'expérience sur les thèmes prioritaires

Renforcement des capacités

C'est en 2009 que la DGCS a commencé à participer plus activement au dialogue que conduit le CAD sur le renforcement des capacités. Un responsable des questions touchant au renforcement des capacités a été désigné (il s'agit actuellement du directeur de l'UTL d'Albanie), le Directeur général adjoint assurant la coordination d'ensemble, et l'Italie a lancé une enquête auprès des UTL pour recenser les bonnes et les mauvaises pratiques dans le domaine du renforcement des capacités. Cette enquête servira à établir une note de réflexion sur le renforcement des capacités. Le CAD se félicite de ces initiatives ainsi que des efforts déployés pour sensibiliser davantage à ces questions et recenser les besoins en formation du personnel. Toutefois, il faut que l'ensemble des effectifs comprenne mieux les concepts fondamentaux qui sous-tendent le renforcement des capacités. Une fois qu'elle aura établi sa note de réflexion, l'Italie devrait définir ses priorités et une approche en la matière qui soit conforme à la pratique du CAD, et faire fond sur les travaux du Comité pour tirer profit de l'expérience accumulée par les autres donateurs.

Le renforcement des capacités est au cœur de l'approche du développement local que suit l'Italie au Liban où elle collabore avec des municipalités par le biais d'ONG italiennes. Or, ces ONG devraient avoir des objectifs en matière de renforcement des capacités et des indicateurs de résultats clairement définis pour que leur performance puisse être évaluée. Étant donné que les unités de mise en œuvre de projets fournissent aussi souvent une assistance technique, l'Italie devrait s'attacher davantage à recourir à l'expertise locale au lieu de détacher du personnel italien auprès des institutions locales. Les capacités des UTL pourraient aussi être consolidées de sorte qu'elles puissent améliorer leur soutien au renforcement des capacités et promouvoir cette question dans le cadre du dialogue sur l'action à mener. Conformément à son adhésion à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra, l'Italie devrait envisager de coopérer avec d'autres donateurs pour renforcer les systèmes nationaux – comme les systèmes de gestion des finances publiques, de suivi et d'évaluation, et de passation des marchés – de manière

5. OCDE (2009), Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 relative au déliement de l'APD aux PMA, OCDE, Paris.
6. D'après les dernières données que l'Italie a fournies au CAD, la part non liée de l'aide bilatérale était de 70 %, la part liée de 20 % et la part non notifiée de 10 % en 2008.

à accroître la capacité des pays de gérer la coopération technique et, d'une manière plus générale, leurs programmes de développement.

Agriculture, hausse des prix des produits alimentaires et réponses des donateurs

Le CAD félicite l'Italie de promouvoir l'agriculture et la sécurité alimentaire au plus haut niveau politique dans les enceintes internationales. Ainsi, lors du sommet du G8 de 2009 qui s'est tenu sous la présidence italienne, les pays du G8 se sont engagés à investir 20 milliards USD dans l'agriculture et la sécurité alimentaire sur trois ans tout en définissant les investissements prioritaires. Grâce à son système de coopération pour le développement, l'Italie a montré qu'elle était capable de réagir rapidement aux crises mondiales, comme en 2008 lors de la crise provoquée par l'envolée des prix des produits alimentaires. L'un des atouts essentiels de l'aide bilatérale italienne en faveur de l'agriculture est la distinction qu'elle établit entre un large éventail de points d'entrée pour l'investissement selon les zones géographiques. Au Proche et au Moyen-Orient, par exemple, l'horticulture, la production d'huile d'olive et la gestion des ressources naturelles sont des priorités de premier plan. Ce sont des activités méditerranéennes types où l'Italie a une expérience à faire connaître et pour lesquelles elle possède un avantage comparatif par rapport aux autres donateurs. Malgré sa vaste expérience et son approche stratégique, l'Italie n'a toujours pas défini de stratégie par écrit pour son aide à l'agriculture. L'engagement pris d'élaborer des orientations stratégiques pour l'agriculture d'ici février 2010 dans le cadre du Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide est particulièrement bienvenu et devrait aider les responsables de la coopération italienne à gérer et planifier des opérations ayant un caractère stratégique plus marqué dans ce secteur.

L'Italie est considérée comme un partenaire constant et fiable du système agricole multilatéral. Pays hôte de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, du Fonds international de développement agricole et du Programme alimentaire mondial, l'Italie est l'un des principaux contributeurs aux budgets de ces trois institutions. Ces dernières, qui sont basées à Rome, indiquent entretenir des relations excellentes et régulières avec l'administration italienne. Cependant, elles signalent aussi qu'en raison des grandes fluctuations de l'APD italienne d'une année sur l'autre, il leur est difficile de prévoir les fonds extrabudgétaires que l'Italie va leur allouer. Les priorités financées par des ressources extrabudgétaires et les priorités de l'aide multi-bilatérale sont négociées régulièrement au niveau central ou au niveau des pays mais elles sont sujettes à des changements imprévisibles qui peuvent faire suite à des demandes formulées par les organisations concernées. En outre, les contributions volontaires aux fonds d'affectation spéciale nécessitent souvent l'établissement de rapports financiers et opérationnels distincts destinés à la Coopération italienne, mais ceux-ci ne servent pas aux fins du dialogue ou de l'apprentissage institutionnels. Le CAD encourage l'Italie à recourir de plus en plus à l'aide-programme, en acceptant d'utiliser les procédures de notification communes à l'ensemble des donateurs.

Avec les six experts des questions agricoles travaillant dans l'Unité technique centrale, les trois spécialistes en poste dans les unités techniques locales et les 45 agents de l'*Istituto Agronomico per l'Oltremare*, l'expertise technique de la Coopération italienne a atteint une masse critique. L'Italie possède une riche expérience concrète qu'elle est encouragée à décrire et à faire connaître aux autres pays et aux autres donateurs. L'Italie pourrait aussi influencer davantage sur la coopération bilatérale dans le secteur de l'agriculture dans le cadre de sa participation aux travaux de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD). Elle pourrait également

participer aux activités des groupes de travail et groupes de réflexion internationaux à la recherche de nouvelles orientations pour l'investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire. Cependant, l'aide de l'Italie à l'agriculture souffre de l'absence de stratégie écrite et si l'Italie a participé activement à l'élaboration des lignes directrices du CAD pour une croissance pro-pauvres dans l'agriculture⁷, ces dernières sont mal connues sur le terrain.

Recommandations

Pour pousser plus loin son engagement d'accroître l'efficacité de l'aide et faire fond sur ses bonnes pratiques en matière d'aide à l'agriculture, l'Italie devrait :

- Continuer de faire connaître le Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide ainsi que les lignes directrices et les décisions qui l'accompagnent, à l'ensemble des acteurs de la Coopération italienne, notamment le personnel diplomatique, les experts de l'Unité technique centrale, les ambassades, les unités techniques locales, la coopération décentralisée et le ministère de l'Économie et des Finances.
- S'assurer de toute urgence que la DGCS dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre le plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et promouvoir un changement de comportement dans l'ensemble de la Coopération italienne afin que l'aide soit acheminée conformément aux nouvelles lignes directrices.
- Délivrer davantage son aide et améliorer la notification de l'aide liée au CAD. Il conviendrait que l'Italie mette en œuvre les engagements pris à Accra de délivrer, dans toute la mesure du possible, le restant de l'aide liée. La nouvelle législation devrait refléter ces engagements.
- Élaborer et conduire une stratégie de renforcement des capacités, assurer une formation adéquate aux agents travaillant dans les services centraux et sur le terrain, et donner un mandat et un programme clairs, s'agissant notamment du suivi et de l'évaluation, au point de contact responsable du renforcement des capacités.
- Élaborer des orientations stratégiques pour l'agriculture avant février 2010, conformément au Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. Ces orientations devraient aider l'Italie à gérer ses compétences stratégiques et à renforcer la planification à moyen terme effectuée par ses équipes et son vaste réseau de partenaires, notamment ses associations d'agriculteurs.

Aide humanitaire

L'Italie a souscrit aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. L'article 1 de la Loi 49/1987 fait de l'aide humanitaire un élément à part entière de la politique étrangère italienne et présente dans leurs grandes lignes les fondements juridiques des interventions d'urgence bilatérales. Il sanctionne la participation des ONG italiennes aux opérations d'aide humanitaire ainsi que le déploiement des moyens de la protection civile. Les préoccupations humanitaires se retrouvent dans l'objectif central de protection de la vie et de la dignité humaine mais la Loi 49/1987 ne prévoit pas de dispositions relatives à la défense des principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. La nouvelle législation devrait tenir compte de ces

7. OCDE (2006), *Vers une croissance pro-pauvre : l'agriculture*, OCDE, Paris.

principes qui ont été acceptés par l'Italie dans le cadre de l'Initiative relative aux Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et dans le contexte de l'Union européenne.

L'examen par les pairs réalisé en 2004 ne contient pas de recommandations spécifiques concernant l'aide humanitaire italienne. Cependant, il met en lumière la nécessité d'accroître la cohérence de la politique globale, d'établir une distinction entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement ainsi qu'entre « aide alimentaire d'urgence » et « programme d'aide alimentaire », et de prendre les mesures appropriées pour que les systèmes d'évaluation soutiennent l'apprentissage et la reddition de comptes. Ces questions ont été en grande partie négligées. En particulier, il faut absolument que l'Italie adopte une déclaration d'orientation assortie d'un dessein stratégique et d'indicateurs mesurables. Le CAD se félicite du projet qu'a l'Italie de publier fin 2009 des orientations nationales pour la concrétisation des engagements pris au regard des Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. C'est là une précieuse occasion pour l'Italie de définir les priorités, de préciser les mesures qu'elle entend prendre pour assurer la protection des civils et de revoir les liens existant entre action humanitaire et aide au développement. Comme cela a été observé au Liban, la convergence des activités d'aide humanitaire et de coopération pour le développement apporte une souplesse utile pour lancer des activités de redressement et de développement dans des environnements d'après-crise dynamiques. L'Italie devrait veiller à ce que le financement d'activités humanitaires sortant du cadre normal de l'aide humanitaire ne porte pas atteinte aux principes de l'aide humanitaire.

Il existe aussi des liens importants entre les forces armées italiennes et les acteurs de l'aide humanitaire dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, comme en Afghanistan, par exemple, où l'Italie est à la tête de l'Équipe de reconstruction provinciale à Herat. L'Italie est un ferme défenseur des missions intégrées dans les situations de conflit et de fragilité. Elle n'est pas le seul pays à avoir du mal à concilier le respect des engagements qu'elle a pris en matière de bonnes pratiques d'aide humanitaire, quant à la primauté des autorités civiles dans les interventions humanitaires et à la séparation nette entre les fonctions civiles et militaires. L'Italie qui est parvenue avec succès à conclure un accord sur la coopération entre civils et militaires au Liban, devrait préciser dans ses déclarations de principe sur la défense et la politique étrangère comment les engagements pris au titre des bonnes pratiques d'aide humanitaire seront tenus dans d'autres environnements complexes sur le plan de la sécurité.

L'aide humanitaire italienne se distingue par un sens fort développé de l'opportunité ; sa capacité à déployer une considérable réserve de compétences techniques pour les interventions d'urgence et la réduction des risques de catastrophe est très appréciée. Le Service national de la protection civile fait partie intégrante de ces capacités de déploiement. L'Italie devrait déployer de nouveaux efforts pour mettre son action humanitaire bilatérale en conformité avec ses engagements en faveur d'une action humanitaire coordonnée et dirigée par le bénéficiaire. Elle devrait aussi veiller à ce que les normes internationales de mise en œuvre et de reddition de comptes définies dans l'Initiative relative aux bonnes pratiques d'aide humanitaire soient pleinement intégrées aux systèmes et procédures du Service national de la protection civile lors des déploiements à l'étranger. Il n'existe pas actuellement de mécanisme formel de dialogue et de coordination avec le Service national de la protection civile, qui faciliterait cette intégration. Il existe, toutefois, des exemples de coordination informelle efficace, par exemple lorsqu'il s'est agi de remédier aux conséquences du tsunami qui a frappé l'Asie du Sud. Le Comité a également été informé de la mise en place d'un mécanisme de crise dans la Bande de Gaza, en décembre 2008. Il serait utile de préciser dans le projet

d'orientations relatives à l'action humanitaire italienne la façon dont les engagements en matière d'aide humanitaire seront mis en œuvre dans le cadre des opérations bilatérales de déploiement humanitaire.

L'aide italienne est apportée sous forme de soutien au budget central ou de contributions pré-affectées pour une faible part (contributions multi-bilatérales) à neuf organisations par le biais de fonds bilatéraux pour les situations d'urgence. Ces derniers permettent de disposer rapidement de l'aide humanitaire italienne. Toutefois, les contributions de l'Italie à ses principaux partenaires humanitaires ont connu d'importantes fluctuations. Les ONG italiennes estiment que les procédures d'évaluation et d'approbation sont trop longues et qu'elles peuvent retarder jusqu'à quatre mois après l'événement le déblocage de dons pour les interventions d'urgence. Ces délais trop longs – associés à l'insuffisance des fonds humanitaires dont disposent les ONG – risquent de compromettre la possibilité de mettre au service de l'aide humanitaire des capacités italiennes reconnues. Le plan italien à l'appui de l'efficacité de l'aide vise à remédier à ces problèmes.

Recommandations

Le CAD se félicite de la décision prise par l'Italie de préparer prochainement des orientations pour l'action humanitaire. L'Italie devrait :

- Traduire ses engagements internationaux en matière d'action humanitaire dans un plan national d'exécution, préciser les mesures qu'elle envisage de prendre concernant la protection des civils et recenser les liens pertinents entre l'action humanitaire et l'aide au développement.
- S'attacher à expliquer les procédures à suivre pour le déploiement des moyens du Département de la protection civile et l'application aux opérations humanitaires bilatérales des normes de mise en œuvre et de reddition de comptes définies dans le cadre de l'Initiative relative aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.
- Accroître le volume de l'aide humanitaire et améliorer la prévisibilité des contributions versées aux partenaires clés, conformément aux ambitions qu'elle affiche en tant qu'acteur de premier plan sur le front de l'aide humanitaire. L'Italie devrait simplifier les procédures d'approbation de dons en faveur des ONG de manière à permettre une mobilisation plus rapide dans les situations de crise.

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Les examens par les pairs de 2000 et 2004 ont rendu compte des défis politiques, structurels et systémiques que devait relever la coopération italienne pour le développement. L'examen de l'aide de 2004 a permis de constater qu'il existait « un réel contraste entre l'intérêt que portent un grand nombre de responsables italiens [...] à la réforme du système d'aide et les progrès relativement limités accomplis par l'Italie depuis 2000 au regard des recommandations formulées par le CAD » (OCDE, 2004). L'équipe chargée de l'examen de 2009 a rencontré une situation analogue. La Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS), en collaboration avec d'autres acteurs de la Coopération italienne, a commencé en 2008 à mettre en œuvre certaines des recommandations énoncées en 2004, notamment celles pouvant être concrétisées par des actes administratifs, encore que certaines mesures aient déjà été prises au cours des années précédentes, en particulier dans le cadre du processus de délégation de compétences aux UTL. Toujours est-il que la plupart des recommandations émises dans le précédent examen de l'aide ne sont toujours pas appliquées (voir annexe A). Le présent rapport examine quelles recommandations de 2004 sont encore d'actualité. Il salue également les efforts déployés par le ministère des Affaires étrangères pour donner une orientation plus stratégique à la Coopération italienne et pour commencer à mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Néanmoins, ces efforts importants ne sauraient remplacer une réforme globale de la Coopération italienne, qui nécessite une refonte de la législation. En effet, la garantie d'un programme d'aide de qualité, transparent, responsable et orienté vers l'obtention de résultats passe par de nouvelles lois.

Fondements juridiques et politiques

La Loi 49/1987 pose les fondements juridiques et politiques de la coopération italienne pour le développement. Composée de 38 articles, cette loi détaillée fait de la coopération pour le développement un élément à part entière de la politique étrangère italienne et la place sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. L'article 1 définit les objectifs généraux de la Coopération italienne, à savoir la solidarité internationale et la réalisation des droits de l'homme fondamentaux. La satisfaction des besoins essentiels, la protection de la vie humaine, la sécurité alimentaire, la préservation

de l'environnement, la consolidation des processus de développement économique, social et culturel dans les pays en développement, l'amélioration de la condition des femmes et des enfants, le renforcement du pouvoir des femmes et la gestion des catastrophes humanitaires figurent également parmi les objectifs fixés.

De nombreux articles définissent l'organisation de la DGCS, ses ressources humaines et ses procédures. Toutefois, nombre de ces aspects pourraient être traités avec davantage de souplesse via des mesures administratives et des délibérations internes entre spécialistes. Les formalités administratives prescrites par ces articles créent des obstacles au recrutement, à la gestion et à l'organisation des ressources humaines en fonction de l'évolution des besoins et des nouvelles modalités d'acheminement de l'aide, à l'utilisation des systèmes des pays partenaires et à l'établissement de mécanismes de coordination interministérielle efficaces à l'appui de la stratégie de développement.

Les différents acteurs de la coopération italienne pour le développement, y compris les parlementaires, sont tout à fait conscients de la nécessité de modifier la législation. Une réforme législative serait en outre compatible avec les initiatives qui ont été prises récemment par l'Italie pour s'attaquer à la lourdeur de la réglementation et à l'interventionnisme hérités de l'après-guerre, pour simplifier la réglementation et pour imprimer une vigoureuse impulsion à la modernisation des administrations publiques (OCDE, 2009b). C'est cette nécessité de disposer d'un cadre législatif précisément ciblé qui a poussé le précédent gouvernement à demander en 2007 au Parlement de préparer une nouvelle législation sur la coopération pour le développement. Le gouvernement a cherché à obtenir un consensus bipartite au Parlement afin de s'assurer une adhésion à long terme aux objectifs et mécanismes institutionnels proposés pour la Coopération italienne. Malheureusement, aucun consensus politique sur la réforme n'a pu être trouvé entre les partis. Cet échec, associé à la dissolution de la XVe législature en avril 2008, a prématurément mis fin au débat.

Principaux éléments de la nouvelle législation proposée en 2007

Les propositions les plus controversées ayant empêché de trouver un accord étaient la création d'un fonds d'aide extra-budgétaire⁸ unique, d'un organisme d'aide chargé d'administrer ce fonds et d'un comité interministériel pour la coopération au développement (CICS) (Senato della Repubblica, Commissione Esteri, 2008). Certains redoutaient que l'organisme d'aide, de par son pouvoir de dépense, ne devienne un acteur politique bilatéral dans les pays en développement au lieu de rester un simple organe administratif. Les inquiétudes des parlementaires portaient également sur le risque de chevauchement des rôles du CICS envisagé et du vice-ministre des Affaires étrangères. D'autres craignaient que la mise en place d'un fonds d'aide unique n'entraîne pour le ministère de l'Économie et des finances (MEF) la perte de son autonomie dans la gestion de sa part du budget de l'aide. En outre, le rétablissement d'un fonds d'aide extra-budgétaire était préoccupant pour le MEF dans la mesure où tous les fonds extra-budgétaires avaient été abolis en 1993 et où un fonds d'aide unique risquait d'entraîner des problèmes de gestion d'ordre comptable et administratif au sein du ministère, qui demeurerait parallèlement responsable de la relation de l'Italie avec les banques multilatérales de développement (BMD). Autant d'inquiétudes dont il faudra tenir compte si l'Italie veut répondre au besoin urgent d'instaurer un cadre contraignant de coopération au développement pour l'ensemble du système d'aide.

8. Auparavant, la coopération bilatérale italienne disposait d'un fonds d'aide extra-budgétaire. Celui-ci a été aboli par la loi n° 559 en 1993.

Le nouveau ministre des Affaires étrangères, qui est entré en fonction en 2008, a déclaré que le document final issu du débat parlementaire de 2007 (connu sous l'appellation de *Texte Tonini*) servirait de base à la nouvelle discussion parlementaire (ActionAid, 2009). Lors de sa première apparition devant la commission des affaires étrangères en juillet 2008, il a affirmé que la réforme de la Loi 49/1987 serait l'une des initiatives législatives du MAE (DGCS, 2009b). Cependant, au moment du présent examen de l'aide, la date à laquelle une nouvelle proposition serait soumise au Conseil des ministres et au Parlement était encore inconnue.

Réforme et soutien politique

L'expérience des pays de l'OCDE montre que la présence d'un chef de file pour la coopération au développement au sein du gouvernement contribue à assurer et à faire progresser l'engagement politique. Lors de l'examen par les pairs de 2004, le MAE, et particulièrement la DGCS, ne bénéficiaient pas d'un ferme leadership politique : les responsabilités en matière de développement étaient réparties entre quatre sous-secrétaires d'État. Le CAD a par conséquent recommandé à l'Italie de définir un centre de décision pour la politique de coopération au développement, en désignant, par exemple, un ministre délégué chargé du développement. C'est ce qu'a fait la XVe législature, mais le poste a été supprimé par le gouvernement suivant et la responsabilité de l'aide au développement a été attribuée au ministre des Affaires étrangères. Ce dernier est aidé par un secrétaire d'État qui n'est toutefois pas spécifiquement chargé des questions de développement. Une impulsion et une dynamique politiques fortes sont nécessaires pour que l'Italie puisse relever efficacement les défis structurels auxquels est confrontée la Coopération italienne, répondre à l'attente du Parlement concernant une nouvelle proposition de réforme législative émanant du gouvernement, et obtenir un soutien politique en faveur de l'accroissement de l'aide de façon à concrétiser ses engagements internationaux en matière d'aide.

Cadre politique de la Coopération italienne

Comme indiqué dans son mémorandum (DGCS, 2009b), l'Italie se sent particulièrement responsable envers les pays en développement et elle est consciente du rôle qu'elle joue dans l'aide au développement en sa qualité de membre du G8 comptant, en outre, parmi les pays fondateurs de l'UE. L'examen par les pairs de 2004 a souligné l'importance, pour l'Italie, de se doter d'une vision nationale largement partagée concernant la coopération pour le développement afin de s'assurer un soutien politique et de garantir la reddition de comptes : cela permettrait de mettre l'aide extérieure à l'abri des intérêts nationaux et de politique étrangère concurrents et de s'assurer qu'elle favorise réellement le développement.

Le Comité de direction, qui est régi par la loi 49/1987 et présidé par le ministre des Affaires étrangères, est le seul organe interministériel s'occupant régulièrement de questions de développement (voir chapitre 2 et chapitre 4, encadré 3). Conformément à la loi 49/1987 (article 9), il est responsable de la planification annuelle des activités à mener dans le cadre de cette loi. Dans la pratique, il se concentre davantage sur l'approbation de propositions et de projets spécifiques que sur la définition d'orientations stratégiques. Néanmoins, en approuvant les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* (DGCS, 2009a) et le *Plan d'action 2009 à l'appui de l'efficacité de l'aide* (DGCS, 2009c), le Comité de direction a commencé à donner une orientation plus

stratégique à la coopération italienne. D'autres acteurs de l'aide italienne – le MEF, les autorités locales et régionales, le ministère du Développement économique – ainsi que des représentants de la société civile ont également été consultés au sujet des directives. Ces changements accomplis depuis 2004 sont les bienvenus. Cependant, l'alignement des acteurs précités sur les politiques et priorités définies dans les directives et le plan d'action est libre. Les directives pour 2009-2011 ne suppriment pas la nécessité d'une politique globale et d'un dessein sur le moyen terme pour l'aide italienne au développement. En revanche, ils préparent le terrain à l'élaboration de ce dessein national⁹.

Comme préconisé dans l'examen de 2004, l'Italie aurait intérêt à la fois à refondre sa législation et à créer pour la Coopération italienne un dessein global avalisé par la hiérarchie politique. Le ministre des Affaires étrangères étant responsable de la coopération pour le développement, le MAE devrait prendre la tête des efforts visant à élaborer ce dessein national commun. De plus, le Comité de direction pourrait être renforcé afin de jouer un rôle pilote dans la politique italienne de coopération pour le développement. Pour dégager le temps nécessaire à cette tâche, le seuil à partir duquel les programmes et les projets doivent être approuvés par ses soins pourrait être relevé ; l'approbation de tous les autres projets et programmes serait déléguée au Directeur général¹⁰ ; enfin, on pourrait inclure dans le comité d'autres ministères concernés finançant des activités d'aide et, si possible, un représentant des autorités décentralisées. Il se peut que l'intégration de nouveaux membres nécessite un amendement à l'article 9 de la loi 49/1987.

Objectifs de la Coopération italienne

Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011

Sur la base des objectifs généraux de coopération définis dans la loi 49/1987, les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* (DGCS, 2009a) identifient, compte tenu de la situation économique et financière de l'Italie et de son engagement à l'égard des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les priorités sectorielles et géographiques de l'aide, ainsi que les instruments et volumes d'aide. Les directives font référence aux progrès organisationnels accomplis par la Coopération italienne, à savoir la rationalisation des procédures et la délégation de nouvelles compétences aux unités techniques locales (UTL) implantées dans les pays partenaires. Elles soulignent la nécessité de renouveler les efforts pour réformer la loi 49/1987 de façon à doter la Coopération italienne d'un système d'orientations stratégiques et de gestion des projets et des opérations qui soit adapté à la nouvelle situation et aux nouvelles exigences de l'aide au développement. Dans la dernière partie,

9. Les directives font référence à la responsabilité et à la vocation particulières de l'Italie dans le domaine de l'aide internationale : la coopération pour le développement n'est pas seulement un impératif éthique de solidarité, mais aussi un investissement stratégique pour l'avenir du pays. Elles définissent l'engagement de l'Italie pour la sécurité et la stabilité internationales, le contrôle des flux migratoires, le développement du commerce et la réalisation des OMD. Il y est énoncé que la politique de coopération pour le développement ne doit pas se limiter à l'APD, et qu'il faut au contraire que le développement et ses modalités financières soient envisagés de manière globale afin d'être cohérents avec le programme pour le financement du développement et le partage des responsabilités avec les pays partenaires.
10. Actuellement, tous les projets et programmes d'un montant supérieur à 1 milliard de liras (ITL) ou 1 million EUR doivent être approuvés par le Comité de direction.

qui est consacrée aux ressources humaines, il est indiqué que les directives ne pourront être intégralement mises en œuvre que lorsqu'on aura procédé à un réajustement substantiel des ressources humaines disponibles au sein de la DGCS (DGCS, 2009a).

En plus des *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011*, le gouvernement définit les priorités politiques et les objectifs stratégiques de chaque ministère dans le cadre du processus annuel d'élaboration du budget. L'objectif stratégique pour 2009 était de continuer à progresser sur la voie de la réalisation des OMD, à la lumière de la présidence italienne du G8 en 2009, grâce à une sélection plus précise d'initiatives opérée en fonction des priorités géographiques et sectorielles et conformément aux engagements internationaux en matière de coopération pour le développement. Les objectifs spécifiques pour 2009 étaient les suivants : (i) renforcement du rôle des femmes dans les pays d'Afrique occidentale et mise en pratique des principes de promotion de la femme énoncés lors de la Conférence de Bamako sur l'autonomisation et le renforcement des capacités des femmes en Afrique occidentale (organisée par l'Italie en 2007 ; voir ci-dessous) ; et (ii) mise en œuvre de programmes de santé en Afrique subsaharienne, notamment dans le cadre de partenariats public/privé visant à renforcer les systèmes de santé. Ces objectifs semblent être conformes aux priorités définies dans les directives et ils doivent être atteints en janvier 2010.

Un ensemble de pays prioritaires bien défini

Les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* recensent 35 pays prioritaires pour la coopération italienne. L'Italie doit être félicitée pour avoir défini un ensemble de pays prioritaires. Parmi ces derniers, 21 sont des pays de priorité 1 et 14 des pays de priorité 2 (voir tableau 1). L'objectif du MAE est d'accroître l'ampleur de ses activités dans les pays sélectionnés tout en continuant d'accorder une attention particulière aux régions en crise ainsi qu'aux États fragiles ou sortant d'un conflit. Le MAE ne prendra pas de nouveaux engagements dans les pays non mentionnés dans les directives. Il va également encourager les ONG, à l'aide de son mécanisme de cofinancement, à s'engager dans les pays prioritaires (chapitre 4). Dans 37 autres pays, l'Italie achèvera les programmes et projets en cours et les cèdera au pays partenaire dans de bonnes conditions de viabilité ou son engagement y évoluera (comme en Chine ou en Argentine, par exemple). Elles déterminent par ailleurs le volume de l'aide bilatérale devant être allouée à chaque région à compter de 2009. L'Afrique subsaharienne devrait bénéficier de 50 % de l'APD bilatérale totale (voir chapitre 3).

Si les directives de programmation ne fournissent aucun critère clair justifiant la répartition des pays prioritaires en deux catégories, les responsables italiens ont indiqué à l'équipe chargée de l'examen par les pairs que parmi ces critères figuraient notamment les intérêts nationaux et géopolitiques de l'Italie, y compris les liens hérités du passé, ainsi que les besoins du pays concerné (indicateurs humains et sociaux) et la capacité de l'Italie à contribuer à leur satisfaction. De plus, pour qu'un pays puisse être classé pays de priorité 1, il faut que ses autorités aient prouvé leur capacité à absorber et à gérer efficacement l'APD ; la Coopération italienne doit par ailleurs être bien présente sur le terrain et disposer de ressources financières suffisantes de façon à assurer la continuité des opérations. Afin de favoriser la transparence de l'aide et la prévisibilité des partenariats, tant au niveau national qu'avec les pays partenaires, l'Italie devrait énoncer clairement les raisons ayant motivé la sélection des pays partenaires, préciser ce qui distingue les deux catégories de pays prioritaires et élaborer des stratégies de sortie pour les 37 pays non prioritaires.

Tableau 1. Différences entre les pays de priorité 1 et de priorité 2

Priorité 1	Priorité 2
Critères de classement dans la priorité 1 (sur la base des entretiens de Rome) 1 D'après la DGCS, l'Italie ne peut pas réduire ses activités de coopération avec ces pays. 2 En cas de diminution du budget de l'aide, ces pays seraient les premiers bénéficiaires des fonds alloués. 3 L'aide bilatérale est destinée aux pays de priorité 1 car ils jouissent d'une assez bonne stabilité politique et ont prouvé leur capacité technique à gérer l'APD.	Critères de classement dans la priorité 2 (sur la base des entretiens de Rome) 4 Pays aussi importants que ceux de priorité 1, mais que l'Italie ne sera pas en mesure d'aider en cas de limitation du budget de l'aide. 5 La situation du pays se prête davantage à une aide multilatérale en ce sens que le pays est fragile/peu sûr. 6 Aide fournie par le biais des canaux multilatéraux.
Afrique subsaharienne (objectif : 50 % de l'APD bilatérale totale d'ici à 2011)	
1. Niger 2. Sénégal (UTL)* 3. Soudan (UTL) 4. Éthiopie (UTL) 5. Somalie 6. Mozambique (UTL)	1. Burkina Faso (UTL) 2. Ghana 3. Sierra Leone 4. Guinée-Bissau 5. Kenya (UTL)
Pays des Balkans, du Bassin méditerranéen et du Moyen-Orient (objectif : 25 % de l'aide bilatérale totale d'ici à 2011)	
7. Kosovo 8. ERYM** 9. Bosnie-Herzégovine (UTL) 10. Égypte (UTL) 11. Tunisie (UTL) 12. Territoires palestiniens 13. Liban (UTL) 14. Irak	6. Albanie (UTL) 7. Serbie (UTL) 8. Maroc (UTL) 9. Mauritanie 10. Yémen 11. Syrie
Amérique latine, Caraïbes, Asie et Pacifique (objectif : 25 % de l'aide bilatérale totale d'ici à 2011, dont 15 % pour l'Amérique latine et les Caraïbes)	
15. Équateur 16. Pérou (UTL) 17. Bolivie 18. El Salvador 19. Guatemala (UTL) 20. Afghanistan (UTL) 21. Pakistan	12. Haïti 13. Viêt-Nam 14. Birmanie

Remarques : *La mention « UTL » figurant entre parenthèses signifie qu'il existe une unité technique locale au sein du pays ; **ERYM : Ex-République yougoslave de Macédoine.

Source : DGCS (2009a), *Coopération italienne au développement 2009-2011 : Directives de programmation et lignes d'action*, supplemento a Dipco n° 13 (9 avril 2009), ministère des Affaires étrangères, Rome.

Priorités sectorielles

Les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* recensent huit priorités sectorielles et deux priorités intersectorielles. Parmi les priorités sectorielles pour 2009-2011 figurent les infrastructures et services sociaux, les secteurs de production ainsi que les infrastructures et services économiques (voir encadré 1). Elles sont en continuité avec les priorités fixées dans la note de programmation de 2007 comme avec les objectifs généraux de la loi 49/1987. Selon la DGCS, et conformément à l'engagement de l'Italie à l'égard des OMD, la lutte contre la pauvreté est une priorité absolue de la Coopération italienne : pour toute initiative soumise pour approbation au Comité de direction, il faut démontrer comment cet aspect sera traité. De plus, l'Italie s'est engagée dans le *Plan d'action 2009 à l'appui de l'efficacité de l'aide* à actualiser d'ici février 2010 les lignes directrices sectorielles existantes, notamment en matière de lutte contre la pauvreté (DGCS, 2009c ; voir chapitre 5). Elle devrait veiller à ce que les nouvelles lignes directrices relatives à la lutte contre la pauvreté fassent le lien avec les OMD, l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes, en indiquant comment

contrôler les progrès accomplis. Le plan d'action prévoit également l'élaboration de lignes directrices pour l'utilisation des systèmes nationaux, le soutien budgétaire et la coopération décentralisée. Ce projet d'actualisation des lignes directrices est particulièrement bienvenu dans la mesure où le personnel ne dispose pas d'orientations écrites pour des secteurs prioritaires tels que l'environnement, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la gouvernance et la société civile. L'Italie pourrait par ailleurs veiller à ce que ces lignes directrices tiennent compte des travaux menés par le CAD dans ces domaines thématiques. En outre, la place de l'aide humanitaire italienne dans le cadre stratégique actuel n'apparaît pas clairement, de sorte que des orientations sectorielles dans ce domaine seront aussi profitables (voir annexe C et chapitre 5, encadré 5, résultat 8).

Encadré 1. Priorités sectorielles pour la Coopération italienne

Secteurs prioritaires :

1. Agriculture et sécurité alimentaire.
2. Environnement, utilisation des sols et gestion des ressources naturelles, notamment de l'eau.
3. Santé : priorité donnée à l'amélioration des systèmes de santé ainsi qu'à la formation de médecins et de personnel de santé.
4. Éducation : des initiatives seront prises pour apporter un soutien budgétaire à ce secteur dans plusieurs pays africains prioritaires.
5. Gouvernance et société civile (TIC et administration électronique).
6. Développement du secteur privé : aide aux petites et moyennes entreprises.

Questions transversales :*

- Égalité homme-femme et renforcement du pouvoir des femmes : priorité à la fois sectorielle et intersectorielle.
- Aide aux catégories vulnérables (mineurs, personnes handicapées).

Autres :

7. Culture : protection et valorisation de l'héritage culturel.
8. Infrastructures (les prêts assortis de conditions de faveur et les partenariats public/privé sont considérés comme un secteur stratégique dans les directives de programmation, mais pas dans le mémorandum).

* L'environnement n'est pas expressément recensé comme question transversale dans les Directives de programmation et lignes d'action. Source : DGCS (2009a), *Coopération italienne au développement 2009-2011: Directives de programmation et lignes d'action*, supplémento a Dipco n.13 (9 avril 2009), ministère des Affaires étrangères, Rome.

L'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes ainsi que l'aide aux catégories vulnérables sont expressément recensés comme des questions transversales dans les directives de programmation. Mais tel n'est pas le cas pour l'environnement. Cela est surprenant dans la mesure où il s'agit d'un secteur prioritaire pour la Coopération italienne, d'autant plus que la prise en compte systématique des enjeux environnementaux est depuis longtemps considérée comme une bonne pratique par le CAD. Dans d'autres sections des directives¹¹, il est indiqué que l'Italie intégrera de plus en plus la protection de l'environnement à ses stratégies de coopération. Néanmoins, l'équipe d'examen estime que l'importance accordée à cette question transversale n'est pas suffisante.

Les directives de programmation font une très large place au développement du secteur privé et aux partenariats public/privé. Elles mentionnent une « nouvelle relation » avec le secteur privé s'inscrivant dans la logique d'une conception plus large de la

11. Il s'agit des sections consacrées aux secteurs revêtant une importance particulière au sein du G8 et aux canaux multilatéraux et multi-bilatéraux.

coopération pour le développement, qui tient compte de la nécessité de mobiliser des ressources privées pour financer le développement. Au vu de l'avantage comparatif dont elle jouit dans le domaine du développement des petites et moyennes entreprises (PME), la Coopération italienne a l'intention de se concentrer sur les bonnes pratiques et expériences italiennes pour contribuer au développement des PME dans les pays partenaires. Toutefois, comme indiqué dans son mémorandum au CAD (DGCS, 2009b), l'Italie a besoin d'un cadre bien défini pour faire en sorte que la plus grande partie des objectifs visés concerne le développement humain. Lors de l'élaboration de ce cadre, il conviendrait que la DGCS se penche sur les travaux que le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) a consacrés à la promotion d'une croissance pro-pauvres et du développement du secteur privé.

Situations de fragilité ou de conflit

L'Italie accorde une attention croissante aux situations de fragilité ou de conflit caractérisant des pays tels que l'Afghanistan, l'Irak, le Liban, le Soudan et la Somalie. Dans la pratique, cela impliquera une harmonisation très poussée avec les acteurs extérieurs au système d'aide opérant au sein de l'administration italienne ou en dehors. Il faudrait donc que l'Italie veille à la mise en œuvre d'approches communes favorisant la coopération pour le développement et une action humanitaire basée sur des principes, tout en préservant l'intégrité de l'APD italienne. Au Liban, les différents acteurs italiens ont élaboré un mémorandum d'accord définissant leurs responsabilités et rôles respectifs (voir chapitre 2 et annexe D). Au sein de la DGCS, l'attention particulière accordée à ces situations requerra de plus grandes compétences et capacités analytiques. Les nouvelles lignes directrices sectorielles devront par ailleurs traiter des défis particuliers que pose la conduite d'activités dans des pays fragiles ou touchés par un conflit. Par exemple, les capacités, la mobilisation et la stabilité risquent fort d'être limitées et l'aide devra donc tenir compte du contexte.

Renouvellement de l'engagement à l'égard de l'égalité homme-femme et du renforcement du pouvoir des femmes

L'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir des femmes sont une priorité de l'aide italienne depuis l'adoption de la loi 49/1987. Il semble que l'Italie accorde une importance accrue à l'égalité homme-femme et que cette question recueille un soutien plus ferme des sphères politiques depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et la Conférence de Bamako sur l'autonomisation et le renforcement des capacités des femmes en Afrique occidentale. Ces progrès pourraient s'expliquer davantage par les efforts fournis pour mettre les responsables de la DGCS sur le devant de la scène que par l'attention portée aux aspects techniques de la mise en œuvre des lignes directrices relatives à l'égalité homme-femme. Néanmoins, en dépit du degré de priorité élevé accordé à l'égalité homme-femme, l'Italie se trouve face à deux défis : (i) préserver le budget correspondant dans un contexte de diminution de l'aide et (ii) renforcer la prise en compte systématique de la problématique homme-femme. Avec 900 projets à examiner par l'unité technique centrale (UTC, voir chapitre 4) et un seul conseiller spécialiste de ce domaine, il est impossible de garantir que la prise en compte des considérations d'égalité homme-femme est dûment vérifiée pour tous les projets, d'autant qu'il n'existe aucun mécanisme formel prévu à cet effet. Toutefois, des progrès ont été réalisés à cet égard au niveau des pays partenaires grâce à la mise en place d'un réseau de 10 conseillers pour l'égalité homme-femme au sein des unités techniques locales (UTL) qui a été facilitée par la délégation de nouvelles compétences aux UTL. La DGCS reconnaît la nécessité d'effectuer un suivi et de rendre compte d'une manière plus

systématique de l'intégration des considérations d'égalité homme-femme et de renforcement du pouvoir des femmes dans les programmes et projets pertinents, afin d'institutionnaliser les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience. L'équipe chargée de l'examen par les pairs encourage la DGCS à donner la priorité à la mise en place de ces systèmes de suivi et de notification.

L'un des éléments prometteurs de cette nouvelle initiative a trait à l'efficacité de l'aide au regard de l'égalité homme-femme. Elle privilégie en effet la mise en application d'accords internationaux tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Protocole de Maputo, 2003).

Si les nouvelles lignes directrices sur l'égalité homme-femme doivent être élaborées dans le cadre du *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*, les directives de programmation définissent trois priorités quant à l'égalité homme-femme et au renforcement du pouvoir des femmes : (i) l'élaboration de programmes spécifiques pour le renforcement du pouvoir des femmes et le développement des capacités des institutions nationales dans les pays en situation de conflit ou d'après-conflit (l'accent étant mis tout particulièrement sur le Liban et les territoires palestiniens) ; (ii) l'intégration des initiatives en matière de sécurité alimentaire et d'environnement, eu égard notamment à l'accès des femmes à l'emploi et à l'entrepreneuriat ; (iii) le renforcement de la coopération avec les organisations multilatérales, de manière à promouvoir la santé génésique et à lutter contre toutes les formes de violence envers les femmes et les enfants. Étant donné l'importance accordée à l'intégration de la problématique homme-femme dans les programmes destinés à combattre la pauvreté endémique en Afrique subsaharienne ainsi que dans les programmes concernant les États fragiles ou touchés par un conflit, la DGCS devrait veiller à ce que les nouvelles lignes directrices pour l'égalité homme-femme contiennent des orientations concrètes et des objectifs précis pour gérer la problématique homme-femme dans le cadre de l'action humanitaire (annexe C).

Contribution de l'Italie au système multilatéral

La coopération italienne pour le développement se caractérise notamment par le pourcentage de l'aide allouée aux organisations multilatérales : il est bien plus élevé que chez les autres pays membres du CAD (voir chapitre 3). Le MAE et le MEF se partagent la responsabilité de l'aide multilatérale. Le premier est chargé des relations avec les institutions des Nations unies (et notamment du versement des contributions obligatoires et volontaires), tandis que le second est responsable de l'aide multilatérale transitant par les banques multilatérales de développement. L'examen de l'aide de 2004 a montré que si les relations étroites de coopération qu'entretient l'Italie avec les organisations multilatérales s'inscrivent dans une tradition bien ancrée, les critères utilisés pour décider de la répartition des ressources d'aide entre ces dernières ne semblent pas relever d'une réelle stratégie à long terme. Il a également souligné la nécessité pour le MAE et le MEF de resserrer leur collaboration en matière d'aide multilatérale. Depuis 2004, chaque ministère définit sa propre approche en fonction des domaines de compétences établis par la loi : le MEF a préparé un rapport sur ses activités avec les banques multilatérales de développement, en consacrant un chapitre aux lignes directrices pour la programmation de l'aide multilatérale sur trois ans (2008-2011), comme le prescrit l'article 15 de la nouvelle loi 246/2007. Ce rapport est intégré au rapport principal sur la coopération pour le développement publié par le MAE pour la période 2008-2011. Le MAE a, quant à lui,

établi des lignes directrices pour la programmation de l'aide multilatérale pour 2009-2011 : il y recense quatre secteurs prioritaires pour le canal multilatéral (sécurité alimentaire, santé, éducation et ressources en eau). De plus, il a élaboré en 2009 un document pour l'élaboration du programme d'aide multilatérale (devant être actualisé chaque année), dans lequel sont indiqués les versements qu'il est prévu d'effectuer à l'ONU et à d'autres organismes multilatéraux. Cependant, ces documents ne contiennent pas de plan d'action stratégique tourné vers l'avenir qui définirait clairement les objectifs de l'Italie en matière de coopération multilatérale ou les critères de répartition des crédits d'aide. L'élaboration d'une stratégie et d'objectifs communs pour la participation de l'Italie au système multilatéral pourrait encore renforcer la cohérence et la collaboration entre le MAE et le MEF, tout en accroissant la transparence pour les organismes multilatéraux et les contribuables.

Conformément à sa stratégie, le MEF aimerait exercer une plus grande influence sur les conseils d'administration des banques multilatérales de développement en se concentrant sur des thèmes stratégiques spécifiques : la lutte contre la pauvreté et le développement durable, l'énergie et le changement climatique, ainsi que la reddition de comptes et la transparence des institutions. Les lignes directrices 2009-2011 du MAE pour l'élaboration des programmes définissent également les secteurs prioritaires de l'aide multilatérale : la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation et l'eau (DGCS, 2009a). L'accent mis sur la sécurité alimentaire est conforme au soutien que l'Italie accorde de longue date à ce secteur, tout comme à son dessein d'aider les organismes multilatéraux dont le siège se trouve sur son territoire (voir chapitre 6).

Le Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide engage le MAE à élaborer, d'ici à la fin 2009, des stratégies spécifiques d'allocation de l'aide pour ses organisations multilatérales prioritaires, bien que ces dernières ne soient toujours pas clairement identifiées. Le délai fixé semble serré dans la mesure où les processus d'identification des organisations prioritaires et d'élaboration des stratégies d'allocation de l'aide vont tous deux prendre du temps. Néanmoins, l'équipe d'examen se félicite de cet engagement. Actuellement, les décisions relatives à l'affectation de l'aide reposent sur une évaluation de la valeur ajoutée qu'apportent les institutions des Nations unies dans le cadre de leurs interventions dans des situations d'après-conflit et d'urgence humanitaire, et dans des secteurs sensibles tels que la gouvernance, les droits de l'homme, la démocratie et la protection des catégories vulnérables. Ces évaluations « légères » sont effectuées par des représentations diplomatiques italiennes auprès des organismes multilatéraux, avec des instructions limitées de la part de Rome. Lors de l'élaboration des stratégies d'allocation de l'aide, la DGCS devrait définir les objectifs de son soutien à ces organismes. L'Italie devrait par ailleurs veiller à ce que les organisations multilatérales concernées soient consultées lors de ce processus, et participer aux évaluations conjointes des donateurs concernant ces organisations, en rejoignant, par exemple, le MOPAN (Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales).

Éducation et sensibilisation du public

Soutien et sensibilisation du public à l'aide italienne

D'après un sondage réalisé en 2009 pour le compte d'Oxfam International/YouGov, 71 % des Italiens considèrent que leur gouvernement doit honorer l'engagement qu'il a pris de consacrer 0.7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide aux pays en développement, et 38 % d'entre eux estiment que cela est impératif (Oxfam

International/UCODEV/YouGov, 2009). En revanche, les Italiens ne sont pas bien informés sur le volume de l'aide publique italienne : 24 % des personnes interrogées pensaient que l'Italie donnait moins de 1 % de son RNB, 21 % croyaient que le montant de l'aide était compris entre 1 et 2 % du RNB et 20 % ignoraient le volume de l'aide octroyée (ibid).

Les Italiens semblent préoccupés par les questions de développement mondial, comme le montrent leurs dons à des œuvres de bienfaisance. En 2007, 45 % d'entre eux ont affirmé avoir fait un don l'année précédente, dont un tiers en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement (FOCSIV, 2007). Il ressort de cette même enquête qu'entre 1999 et 2007, les Italiens n'ont pas changé d'avis quant aux problèmes mondiaux qu'ils jugent prioritaires, à savoir la faim, le chômage et la paix. Cependant, ils sont peu conscients du rôle que joue leur gouvernement, par rapport à d'autres entités, dans l'aide mondiale : 73 % citent l'ONU, 39 % les ONG internationales, 28 % l'Église et seulement 15 % le gouvernement italien (FOCSIV, 2007). De même, peu d'Italiens (14 %) envisagent d'exiger de leur gouvernement qu'il renforce l'aide apportée, alors que 32 % se disent prêts à collecter et à donner des habits et de la nourriture aux populations des pays en développement. Cette faible connaissance du programme d'aide publique démontre la nécessité pour la Coopération italienne de redoubler d'efforts pour mieux sensibiliser l'opinion publique et renforcer son adhésion à la coopération au développement.

Stratégie de sensibilisation du public

Si l'Italie, en dépit des recommandations formulées dans le cadre de l'examen par les pairs de 2004, n'a pas publié de stratégie de sensibilisation du public, ses *Directives de programmation pour 2009-2011* donnent un degré de priorité élevé à une communication plus active de la part de la DGCS, et le *Plan d'action* prévoit que des messages relatifs à l'efficacité de l'aide seront intégrés aux communications. Les Directives de programmation contiennent des messages généraux à l'intention de la Coopération italienne : (i) prévention de l'inégalité économique, (ii) prévention des conflits, et (iii) prise en compte de la réalité et mise en évidence de résultats. Elles soulignent également la nécessité d'améliorer la communication entre les différents ministères chargés de la coopération italienne, tout particulièrement sur le terrain.

Des améliorations spécifiques sont actuellement apportées aux outils de communication du MAE : ce dernier a procédé à une refonte de son site Internet consacré à la coopération pour le développement (*Portale della cooperazione Italiana allo Sviluppo*) afin de le rendre plus convivial et plus complet¹². Conformément à l'objectif visé, la DGCS devrait veiller à ce que toutes les politiques, stratégies, évaluations et autres informations pertinentes y soient publiées et disponibles non seulement en italien mais aussi dans d'autres langues. De plus, la lettre d'information sur la coopération pour le développement (DIPCO) va devenir électronique et, en 2009, le MAE a participé activement à une campagne d'information du public sur l'aide au développement organisée à l'occasion du 100^e anniversaire du Tour d'Italie. L'équipe d'examen salue ces efforts. Toutefois, la DGCS doit faire davantage. Par exemple, l'Unité de communication et d'information n'est pas dirigée par un professionnel de la communication. En outre, cette unité n'est pas informée sur les activités financées par le Bureau VII, qui gère INFOEAS – budget consacré aux activités d'information et de sensibilisation aux

12. <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/index.asp>

questions de développement menées par les ONG – et ne peut donc pas collaborer avec lui. Le budget INFOEAS s'élevait, en 2008, à 7 millions EUR (soit 0.25 % de l'APD totale), contre 11.6 millions EUR en 2007.

Au vu de la faible sensibilisation du public à la coopération italienne et de la nécessité de renforcer le soutien politique pour respecter ses engagements internationaux en matière d'aide et réformer son système de coopération, l'Italie doit impérativement élaborer et budgétiser une stratégie à moyen terme afin de mieux faire connaître au public et aux milieux politiques ses activités de coopération pour le développement. Pour être complète, cette stratégie devrait allier : (i) l'information (par exemple, des contribuables au sujet des dépenses, des priorités et des résultats en matière d'aide) ; (ii) la participation du public aux débats sur la politique et les questions de développement ; et (iii) la sensibilisation sur le long terme aux questions de développement. Elle devrait se fonder sur des enquêtes d'opinion pour cibler précisément les besoins d'information des différents publics. La rareté des ressources peut aussi être compensée par une étroite collaboration entre l'Unité de communication et d'information et le Bureau VII. Les ONG italiennes, qui jouent un rôle important dans l'information et la sensibilisation aux questions de développement, devraient participer à l'élaboration de cette stratégie. L'Italie pourrait également évaluer la pertinence et l'efficacité des outils de communication qu'elle utilise actuellement (affiches, prospectus, lettres d'information, interviews dans les médias, centre de documentation). Il est en effet possible que ces outils traditionnels poussent moins le public à prendre part aux débats sur le développement que, par exemple, des blogs, des séminaires et des journées d'information. De plus, la DGCS devrait envisager de collaborer avec le ministère de l'Éducation afin d'élargir l'accès à l'éducation au développement via le système éducatif formel. Cette manière de procéder a permis à plusieurs donateurs, dont la Finlande et le Royaume-Uni, d'obtenir des résultats positifs. Enfin, l'Unité de communication et d'information comme le Bureau VII pourraient tirer des enseignements de l'expérience d'autres membres du CAD en participant à des réseaux européens ou de l'OCDE sur la communication et la sensibilisation au développement, tels que le Réseau informel des responsables de communication du CAD¹³.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La recommandation de l'examen par les pairs de 2004 relative à la réforme législative est toujours d'actualité. L'Italie est instamment invitée à donner la priorité à l'adoption d'une nouvelle législation sur la coopération pour le développement.
- Outre la réforme législative, l'Italie devrait définir, à partir de vastes consultations, une vision d'ensemble de la coopération pour le développement qui recueille l'adhésion au niveau politique le plus élevé et engage tous les acteurs institutionnels.
- L'équipe d'examen salue les efforts déployés par le MAE/DGCS pour améliorer et simplifier les modalités de gestion de l'aide en recourant à des mesures administratives approuvées par le Comité de direction. Il s'agit là d'une façon pragmatique d'avancer

13. http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_34101_39307533_1_1_1_1,00.html. Parmi les autres réseaux figurent le Projet européen d'échange sur l'éducation au développement (<http://www.deeep.org/deconsensusprocess.html>) et le Réseau européen d'étude sur l'éducation dans le monde (Global Education Network Europe, GENE), <http://www.gene.eu/>.

compte tenu de l'impasse de la réforme législative. Bien que cette approche ne supprime pas la nécessité d'une réforme, le MAE devrait continuer sur cette voie, en veillant à ce que les initiatives approuvées puissent être appliquées systématiquement dans l'ensemble du système d'aide et sur le moyen terme.

- Afin de favoriser la transparence de l'aide et la prévisibilité des partenariats, à la fois au niveau national et pour les pays partenaires, l'Italie devrait préciser les raisons justifiant la sélection des pays partenaires ainsi que la distinction opérée entre les deux catégories de pays prioritaires. Parallèlement, elle devrait mettre au point des stratégies de retrait pour les 37 pays non prioritaires.
- Le MAE et le MEF devraient préparer un plan d'action stratégique commun résolument tourné vers l'avenir et définissant les objectifs de la coopération multilatérale italienne. Cette stratégie devrait indiquer clairement les raisons de la répartition future des versements aux organismes multilatéraux et mettre plus fortement l'accent sur les résultats et l'efficacité.
- Il faut que l'Italie définisse, approuve et mette en œuvre une stratégie de sensibilisation du public bien ciblée et dotée de ressources suffisantes qui renforce les complémentarités entre la communication et l'éducation au développement, et qui soit établie en collaboration avec la société civile. L'équipe chargée de l'examen par les pairs invite l'Italie à partager ses expériences avec les autres membres du CAD et à s'inspirer de leurs propres expériences en participant aux activités du réseau informel des responsables de communication du CAD (DevCom).

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

Dans les recommandations énoncées dans l'examen par les pairs de 2004, l'Italie a été invitée à donner un degré de priorité élevé à la cohérence de ses politiques en en faisant un objectif explicite du gouvernement italien (voir annexe A). Plus précisément, le CAD a conseillé à l'Italie d'adopter une déclaration publique sur la cohérence au service du développement et de mobiliser des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour recenser les domaines où ses politiques ne sont pas compatibles avec ses objectifs en matière de coopération pour le développement. Cinq ans plus tard, l'Italie n'a fait ni l'un, ni l'autre. Par conséquent, les recommandations formulées dans dernier examen de l'aide restent d'actualité.

Dans le *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, le CAD décrit la cohérence des politiques au service du développement comme reposant sur trois piliers (OCDE, 2008c). Tous trois sont indispensables pour qu'un pays puisse réellement progresser sur la voie de la cohérence des politiques :

- i. **Engagement politique et orientations stratégiques** : définition des objectifs des politiques publiques et détermination de leur rang de priorité respectif en cas d'incompatibilité.
- ii. **Mécanismes de coordination des politiques** : mécanismes permettant d'éliminer les conflits ou les incohérences entre les différentes politiques et d'optimiser les synergies.
- iii. **Systèmes de contrôle, d'analyse et d'information** : fourniture d'informations indispensables pour responsabiliser et éclairer la prise de décision et la stratégie politique.

Les trois piliers de la cohérence en Italie

Sensibilisation et engagement politique

Selon le rapport de synthèse (OCDE, 2008c), l'Italie a enregistré, en 2004, un succès partiel dans ce domaine (voir tableau 2). L'Italie soutient la cohérence des politiques au service du développement (CPD) au niveau international. En 2008, elle a signé la Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement, dans laquelle il est énoncé que le succès de la lutte contre la pauvreté passe par l'application, dans tout un éventail de domaines allant de l'économie au social en passant par l'environnement, de politiques qui se renforcent mutuellement¹⁴. En

14. [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/\\$FILE/JT03247171.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/$FILE/JT03247171.PDF)

sa qualité d'État membre de l'UE, l'Italie est tenue d'assurer la cohérence de ses politiques au titre du Consensus européen pour le développement (2005) et de son propre engagement en la matière. Pendant sa présidence du G8 en 2009, elle a également lancé une initiative en vue de créer un outil de suivi permettant d'examiner et de promouvoir les moyens pour chaque pays du G8 de stimuler le développement, notamment – mais pas uniquement – en débloquent des ressources financières dans le cadre d'une approche globale par pays¹⁵. Les pays du G8 sont convenus d'encourager cette approche globale afin de garantir une meilleure cohérence des politiques ainsi que la mobilisation de tous les acteurs, politiques et ressources financières à l'appui du développement¹⁶. Le MAE considère que cette proposition peut servir de base à l'accroissement des efforts de l'Italie en matière de CPD. Si ces accords internationaux démontrent son engagement à l'égard de la cohérence, l'Italie doit encore les transposer dans une déclaration nationale ou identifier des priorités d'action pour mettre ses réglementations et politiques en conformité avec ses objectifs de développement.

Tableau 2. Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Italie, 2004-2009

Pilier	Situation en 2004 Base de référence pour le <i>Rapport de synthèse sur la CPD</i>	Progrès accomplis depuis 2004
Pilier A : engagement politique et orientations stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> L'engagement en faveur du développement n'est pas assorti d'un engagement clair à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement. Le gouvernement italien devrait adopter une déclaration d'orientation sur la cohérence au service du développement. 	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie a signé la Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement (2008). Elle est liée par le Consensus européen pour le développement de 2005. Le plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide (2009) charge la DGCS de partager avec d'autres ministères les informations relatives à la cohérence des politiques au service du développement. Les dirigeants du G8 décident en 2009 de promouvoir une approche globale par pays visant entre autres à renforcer la cohérence des politiques.
	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de renforcer le rôle joué par le Parlement et la société civile en ce qui concerne la sensibilisation du grand public à la question de la cohérence des politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> La commission parlementaire chargée des OMD qui a été créée en 2008, pourrait servir de cadre à la sensibilisation du Parlement à la CPD.
	<p>Conclusion : engagement politique partiel à l'égard de la CPD ; absence de déclaration d'orientation en la matière.</p>	<p>Conclusion : aucun changement depuis 2004.</p>
Pilier B : mécanismes de coordination des politiques	<ul style="list-style-type: none"> Absence de mécanisme/arrangement institutionnel précis, propre à promouvoir la cohérence de la coopération pour le développement au niveau interministériel. D'une manière générale, la cohérence entre les politiques gouvernementales 	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie n'a toujours pas identifié d'organe opérationnel pour mettre en œuvre la CPD. Le CIPE ne traite pas de manière régulière de questions relatives au développement. L'Italie cite le Comité de direction pour la coopération pour le développement et le Groupe de travail interministériel sur l'APD en tant

15. Présidence italienne du G8 et Secrétaire général de l'OCDE, *Promoting a Comprehensive "Whole of Country" Approach to Development – Tracking Tool Concept Note*.

16. Résumé du Président, L'Aquila, 10 juillet 2009
http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/G8_terremoto/chair_summary.pdf

Pilier	Situation en 2004 Base de référence pour le <i>Rapport de synthèse sur la CPD</i>	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>est assurée dans le cadre du Conseil des ministres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordination interministérielle et les échanges de vues sur les questions de cohérence devraient être assurés par un organe plus opérationnel. Ce rôle pourrait être joué par le Comité interministériel de planification économique (CIPE). 	<p>qu'espaces de promotion de la cohérence des politiques, mais ni l'un ni l'autre n'est officiellement chargé de cette tâche.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le Bureau I de la DGCS ainsi que le Service des affaires européennes du MAE sont de fait des centres de coordination pour la CPD, mais aucun d'eux ne dispose d'un mandat officiel en ce sens ni du personnel requis pour effectuer cette tâche.
	Conclusion : succès partiel pour la mise en place de mécanismes de coordination.	Conclusion : aucun changement depuis 2004.
Pilier C : systèmes de contrôle, d'analyse et d'information	<ul style="list-style-type: none"> • L'Italie n'a pas la capacité d'analyser les questions de cohérence des politiques au service du développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'amélioration quant à la capacité de l'Italie à contrôler la cohérence des politiques ou à analyser leur incompatibilité. • Néanmoins, l'Italie a répondu aux deux questionnaires de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement.
	<ul style="list-style-type: none"> • L'Italie devrait mobiliser des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour recenser les domaines où ses politiques sont incompatibles avec ses objectifs de développement. Elle pourrait ainsi prévoir des ressources spéciales ou créer un service administratif spécifiquement chargé de cette tâche. • Des consultations avec la société civile et la communauté des chercheurs renforceraient ces mesures. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'Italie a renforcé son dialogue avec la société civile sur les stratégies de développement, mais non pas sur la cohérence des politiques au service du développement.
	Conclusion : succès partiel pour la mise en place de cette composante.	Conclusion : aucun changement depuis 2004.

Premiers efforts de sensibilisation

L'Italie a entrepris une action de sensibilisation à la CPD au niveau national, ainsi que dans les ambassades et les UTL. Quelques services du MAE – notamment le Bureau I de la DGCS et le Service des affaires européennes – connaissent bien les questions de cohérence. Cependant, comme l'indique le mémorandum (DGCS, 2009b), la mauvaise information des milieux politiques et de l'administration publique est un obstacle majeur à la réalisation de progrès. Conscient qu'une cohérence accrue des politiques avec les objectifs de développement passe par une plus grande sensibilisation, le MAE a créé sur son site Internet un espace dédié à la cohérence, l'objectif étant de constituer une base de données regroupant des rapports, des présentations et d'autres informations¹⁷. Il a également fait circuler un dossier d'information en interne et dans plusieurs autres ministères. Ces mesures correspondent au premier point d'action cité dans le *Plan*

17. <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/cooperazione/intro.html>

d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide (DGCS, 2009c) en vertu duquel le MAE est tenu de recueillir et de diffuser des informations sur les obligations de l'Italie en matière de cohérence, tout comme sur les discussions internationales consacrées à la cohérence des politiques au service du développement (voir chapitre 5, encadré 5). Il s'agit là de premières avancées qui, bien que petites, n'en sont pas moins louables. L'intégration de la notion de CPD dans l'ensemble des ministères impliquera un suivi et un examen plus systématiques des politiques ministérielles. Des conseillers diplomatiques étant rattachés à plusieurs ministères, le MAE pourrait réfléchir au rôle que ces conseillers pourraient jouer dans la prise en compte de la CPD dans le programme d'action de ces ministères¹⁸.

La sensibilisation aux engagements souscrits par l'Italie en matière de cohérence des politiques doit être opérée tant au niveau politique qu'au niveau parlementaire. Forts d'une meilleure information et d'un soutien accru, les parlementaires pourraient exiger que les nouveaux projets de loi soient systématiquement examinés au regard de leur cohérence avec les objectifs de développement. Les motions, résolutions et questions parlementaires, ainsi que la fonction de suivi et de contrôle du Parlement, pourraient mettre en évidence des problèmes qui ne sont pas expressément traités dans les propositions de loi, et amener le gouvernement à prendre officiellement position. De plus, la coopération pour le développement fait l'objet de discussions au sein de deux commissions dédiées aux affaires étrangères et de la commission pour les OMD, mise en place en 2008. Ces instances parlementaires pourraient être des vecteurs importants d'une meilleure sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement. La commission pour les OMD pourrait ainsi apporter une contribution dans le cadre de ses exercices de suivi et de ses débats sur les progrès réalisés par l'Italie sur la voie de la réalisation de l'ODD 8 – Mise en place d'un partenariat mondial pour le développement – qui aborde certains aspects intéressant la CPD (tels que le commerce, les technologies de l'information et de la communication, ainsi que l'accès à des médicaments d'un coût abordable).

Les ONG italiennes ont un rôle important à jouer en sensibilisant l'opinion publique et les milieux politiques, et en encourageant le public à demander aux autorités italiennes d'améliorer leurs performances en matière de CPD. Les organisations de la société civile semblent être conscientes de l'importance que revêt la cohérence des politiques. Ainsi, le CINI (*Coordinamento Italiano Network Internazionali*) et ActionAid Italie ont réalisé des travaux d'analyse sur ce sujet, mais jusqu'à présent, leurs efforts de sensibilisation n'ont pas permis de porter cette question au centre du débat politique, ni d'obtenir un soutien des sphères politiques.

Mécanismes de coordination des politiques

En 2004, l'Italie avait partiellement réussi à mettre en place ce pilier de la CPD (voir tableau 2). L'examen par les pairs de 2004 a permis de recenser un ensemble de défis à relever par l'Italie (voir annexe A), dont la conception de mécanismes institutionnels appropriés pour aborder les questions de CPD. Certes, le Conseil des ministres pourrait s'acquitter de cette tâche au niveau politique le plus élevé, mais ce qui manque encore à l'Italie c'est un organe central habilité à examiner les propositions avant leur soumission

18. Les ministères dotés d'un conseiller diplomatique (diplomate de carrière) sont les ministères de l'Économie, de l'Environnement, de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense, de l'Éducation, du Développement économique, du Travail et de la santé, de l'Agriculture, des Politiques européennes, de l'Administration publique et de l'Innovation.

au Conseil des ministres et à assurer le suivi des performances en matière de cohérence. Les autorités italiennes en sont bien conscientes : elles déclarent que l'absence d'engagement politique, de déclarations d'orientation et de mandat spécifique concernant la CPD constitue un obstacle à l'instauration de mécanismes institutionnels de coordination et de suivi (DGCS, 2009b). C'est pourquoi l'Italie ne peut citer aucun domaine où l'action des pouvoirs publics a gagné en cohérence avec les objectifs de développement. Cependant, elle a un potentiel de progression dans plusieurs domaines. Selon la dernière étude réalisée par le Centre for Global Development sur l'attachement à des politiques favorables aux pays pauvres (Indice de l'engagement pour le développement, IED), l'Italie se classe au 22^e rang des pays les plus riches de la planète, rang qu'elle occupe depuis 2003¹⁹. Au-delà des comparaisons standard des apports d'aide extérieure fournis par chaque pays, l'IED mesure l'effort national dans sept domaines d'action cruciaux pour les pays en développement, à savoir : l'aide, le commerce, l'investissement, l'immigration, l'environnement, la sécurité et la technologie. D'après l'IED 2008, l'Italie s'est classée cette année-là en dessous de la moyenne dans chacun de ces domaines excepté le commerce, et sa performance a été particulièrement médiocre pour ce qui est de la qualité et du volume de l'aide, et de l'accès des travailleurs immigrés non qualifiés issus de pays en développement.

Le Bureau I de la DGCS et le Service des affaires européennes sont les deux organes de liaison informels pour les questions de cohérence des politiques. Leur rôle consiste à promouvoir la réflexion sur la CPD. Cependant, ils ne disposent pas d'effectifs suffisants pour cette tâche et doivent gérer plusieurs priorités à la fois. De plus, il leur faut un mandat spécifique pour encourager la cohérence des politiques dans les différents ministères. Il est précisé dans le Plan d'action de l'Italie à l'appui de l'efficacité de l'aide que la cohérence des politiques dépasse l'efficacité de l'aide que privilégie le système italien ; il faudra donc renforcer les interconnexions entre les différents domaines d'action et concevoir des mécanismes plus précis pour la coordination formelle des politiques (DGCS, 2009c). Le Comité de direction a chargé la DGCS de continuer à émettre des idées et des propositions en ce sens. Pour l'instant, la DGCS a proposé, dans une note interne adressée au MAE, de déterminer l'approche institutionnelle à suivre pour élaborer une déclaration politique et instaurer une méthodologie spécifique de mise en œuvre. Les résultats de ces travaux devront recueillir le ferme soutien du ministère des Affaires étrangères pour susciter l'adhésion nécessaire de la classe politique.

Quelques organes pourraient également contribuer à améliorer la coordination interministérielle en Italie, et des efforts ont été entrepris au Liban pour renforcer la coordination au niveau de ce pays (voir encadré 2). Or, ces organes se concentrent en ce moment essentiellement sur l'aide et la coopération pour le développement plutôt que sur la cohérence des politiques au service du développement :

- **Le Conseil des ministres** : une volonté politique est indispensable pour que l'Italie puisse honorer ses engagements internationaux. La volonté de relever les défis liés au développement devrait être présente au niveau ministériel. La cohérence des politiques doit devenir une priorité politique en Italie pour que le Conseil des ministres puisse se convaincre de la nécessité de négocier des compromis pour la CPD. Si le gouvernement élabore et approuve un dessein national pour l'aide italienne au développement (voir le chapitre 1), il pourrait également faire une déclaration politique sur la cohérence et

19. http://www.cgdev.org/doc/2008/country_reports/Italy_2008.pdf. D'autres examens par les pairs réalisés par le CAD font référence à l'IED.

charger une structure appropriée de coordonner l'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement.

- **Le Comité interministériel de planification économique (CIPE) :** le CIPE est présidé par le Premier ministre et il compte 12 ministères membres, dont le MAE. En vertu de l'article 3 de la loi 49/1987, il est chargé de définir les priorités géographiques et programmatiques de la Coopération italienne. Dans le mémorandum que l'Italie a adressé au CAD, il est indiqué que ce comité est également responsable de la cohérence des politiques. Cependant, en réalité, il accorde peu d'attention à cette question. De plus, les ministères particulièrement concernés par la cohérence, tels que le ministère de l'Intérieur, ne font pas partie du CIPE. Si ce comité pouvait effectivement prendre en charge la coordination des politiques au service de la cohérence, comme suggéré dans l'examen par les pairs de 2004 (voir annexe A), il faudrait pour qu'il puisse jouer ce rôle que cet aspect soit ajouté à son mandat officiel.
- **Le Comité de direction pour la coopération pour le développement :** le rôle de cet organe interministériel présidé par le ministre des Affaires étrangères (voir chapitres 1 et 4) est d'approuver les politiques et initiatives en matière de coopération pour le développement. Selon le mémorandum (DGCS, 2009b), le Comité de direction est un espace important pour la concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement car il prend en compte les politiques des différents ministères représentés. Toutefois, en dehors des efforts déployés par ce comité pour promouvoir une politique d'aide plus cohérente au sein du système de la Coopération italienne, il n'existe aucun exemple illustrant la manière dont ce comité assure la CPD. De plus, seuls deux ministères (à savoir le ministère de l'Économie et des finances, et celui du Développement économique) siègent à ce comité. Il faudrait donc élargir sa mission et le nombre de ses membres s'il devait être chargé de coordonner l'action à l'appui de la CPD.
- **Le Groupe de travail technique interministériel sur l'APD :** créé en 2008 pour définir et gérer un plan d'action pour l'APD italienne, ce groupe de travail est dirigé conjointement par la DGCS et le MEF. Les ministères du Développement économique, de l'Agriculture, de l'Environnement, de la Santé et de la Défense en font partie, ainsi que le Département de la Protection civile. Étant donné le nombre de ministères participants, ce groupe de travail pourrait – s'il était doté d'un mandat approprié – jouer un rôle utile dans la sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement et dans l'analyse du manque de cohérence des politiques.

Encadré 2. Mécanisme de coordination entre les différents acteurs italiens fournissant une aide au Liban

Au Liban, un mémorandum d'accord a été conclu entre le contingent italien de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), le MAE par le biais de l'ambassade d'Italie, l'UTL et les ONG italiennes afin de créer un espace de discussion pour la définition de principes opérationnels propres à promouvoir la connaissance et la compréhension mutuelles ainsi que la coordination entre les acteurs de l'aide italienne. Ce mémorandum doit servir de base au développement d'un sentiment d'adhésion à un projet commun et constituer pour le gouvernement et les communautés du pays partenaire un point d'accès unique s'agissant des stratégies de développement et de sécurité mises en œuvre par l'Italie dans le sud du Liban. Cependant, plutôt que de porter atteinte aux mandats ministériels, comme l'ont laissé entendre certains représentants des ONG, les futures *Lignes directrices pour la coordination civilo-militaire au Liban* auront pour objectif de délimiter des domaines sensibles de la coopération italienne (notamment l'aide humanitaire) tout en maximisant les opportunités de cohérence et d'échange d'informations. Les retours émis par les homologues locaux dans le sud du Liban confirment qu'on distingue clairement entre les différents acteurs de l'aide italienne dans cette région.

Un retour d'informations approprié à l'intention de Rome permettrait de tirer des enseignements de cette expérience visant à renforcer la cohérence entre différents acteurs de l'aide. Toutefois, en raison de la situation géopolitique très particulière du Liban et du rôle inhabituel qu'y joue l'Italie en fournissant le plus gros contingent militaire et en s'imposant comme donneur chef de file dans le sud du Liban, il pourrait s'avérer difficile de transposer ce modèle dans d'autres pays où l'Italie s'engage pour le développement et la sécurité. Néanmoins, cette initiative pourrait favoriser une intensification du dialogue entre les services diplomatiques, de la Défense et du développement de l'administration italienne, ce qui pourrait avoir de plus larges effets sur la cohérence des politiques, particulièrement sur le plan de la sécurité et du développement.

Systèmes de contrôle, d'analyse et d'information

Le troisième pilier de la cohérence des politiques au service du développement est un système de suivi, d'analyse et d'information concernant les effets sur le développement des politiques visant des domaines autres que l'aide. La mise en place de cette composante sera indispensable pour que l'Italie puisse constituer une base de données sur la cohérence des politiques afin de s'assurer le soutien des sphères politiques.

Comme la plupart des donateurs du CAD, l'Italie déploie de grands efforts pour analyser dans quelle mesure de nouvelles propositions d'action ou de nouveaux projets de loi encouragent ou au contraire entravent la cohérence. Par ailleurs, elle ne peut pas encore contrôler l'impact des politiques sur le développement car elle ne dispose pas de processus éprouvés pour assurer la cohérence. Si la recherche internationale fournit des exemples de politiques avantageuses pour tous dans des domaines spécifiques tels que l'immigration, l'investissement direct étranger, le commerce et l'agriculture²⁰, le MAE, en tant que centre de liaison informel, devrait rassembler des données sur la cohérence des politiques de l'Italie avec ses objectifs de développement. Le MAE pourrait collaborer plus étroitement avec les OSC nationales, les organisations internationales et

20. Voir les recherches réalisées par des organisations internationales telles que la CE, l'OCDE et l'OIT, et par des groupes de réflexion comme le Centre for Global Development.

les organismes de recherche pertinents, ainsi qu'avec ses propres ambassades et UTL, afin de rassembler des faits et d'identifier les domaines où l'Italie peut faire progresser la cohérence de ses politiques au service du développement. La réponse de l'Italie au questionnaire de l'UE sur la cohérence des politiques donne une idée des domaines thématiques dans lesquels ce pays pourrait parvenir à la cohérence. Il s'agit là d'un premier élément susceptible d'être intégré à la base de données. Les organismes de recherche pourraient être invités à étudier de manière plus approfondie en quoi résident les problèmes à surmonter dans ces domaines spécifiques. Les UTL et les ambassades italiennes pourraient, quant à elles, être chargées de fournir des informations en retour plus systématiques sur la manière dont les activités italiennes autres que les activités d'aide interagissent avec les objectifs de développement des pays partenaires. Actuellement, le MAE recueille des données auprès des ambassades afin d'avoir une vue d'ensemble de toutes les activités menées par l'Italie au niveau d'un pays ; toutefois, cet exercice ne s'inscrit pas dans la perspective de la cohérence des politiques au service du développement. Le tout dernier document de planification au niveau d'un pays établi par la Coopération italienne (appelé STREAM, voir chapitre 5), pourrait également identifier les opportunités pour une meilleure cohérence des politiques. Pour effectuer cette tâche avec efficacité, le MAE devra améliorer la compréhension de la CPD sur le terrain et créer un système de gestion des connaissances (voir chapitre 4).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Il est nécessaire que l'Italie élabore, à partir de ses engagements internationaux, une déclaration d'orientation sur la cohérence des politiques au service du développement. Elle devrait adopter des programmes d'action assortis de priorités claires et d'un calendrier précis pour la concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement, tout en clarifiant les mandats et les responsabilités de chacun pour ce qui est de promouvoir, d'arbitrer et d'assurer le suivi de cette cohérence.
- Le MAE devrait diriger le processus de sensibilisation du public et des milieux politiques à la cohérence des politiques au service du développement, notamment en expliquant les engagements internationaux de l'Italie et les raisons pour lesquelles la cohérence est importante. Cela requiert une stratégie de communication et d'éducation bien ciblée et dotée de ressources suffisantes, qui fasse intervenir un large éventail de parties prenantes.
- L'Italie devrait instaurer un mécanisme de coordination interministérielle capable de contrôler la cohérence des réglementations et des politiques avant leur soumission pour discussion au Conseil des Ministres ou au Parlement.
- L'Italie devrait se doter d'une capacité d'analyse afin de recenser et d'analyser les incohérences des politiques et d'évaluer l'impact de ces dernières sur les pays en développement. Elle pourrait ainsi s'assurer l'engagement politique nécessaire pour promouvoir la CPD sur le plan national.

Chapitre 3

Volumes, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

Volume global de l'aide publique au développement

L'Italie ne respecte pas ses engagements internationaux en matière d'aide

En 2008, le volume net de l'aide publique au développement (APD) italienne s'est élevé à 4.85 milliards USD, soit 0.22 % du RNB (revenu national brut). Cette même année, l'Italie s'est classée 8^e sur les 23 membres du CAD en termes de volume d'aide, mais seulement 19^e si l'on rapporte l'APD au RNB. Malgré un pic à 0.29 % en 2005 suite à des opérations exceptionnelles d'allègement de la dette, le rapport APD/RNB de l'Italie avoisine depuis 2000 les 0.2 % (voir figure 1 et annexe B, tableau B.1).

Les performances passées de l'Italie en matière d'APD, ainsi que les réductions de l'aide prévues pour 2009, 2010 et 2011, laissent penser que l'Italie n'a aucune chance de remplir ses engagements internationaux consistant à porter son rapport APD/RNB à 0.51 % en 2010 et à 0.7 % en 2015. Pour atteindre l'objectif fixé pour 2010, l'Italie devrait augmenter le volume de l'APD fournie en 2008 de 124 % (soit environ 6 milliards USD)²¹. Ainsi, bien qu'elle déclare avoir l'intention de respecter ses objectifs internationaux en matière d'aide, elle reconnaît qu'il lui faudra adopter pour ce faire une approche plus progressive en raison des difficultés budgétaires et économiques auxquelles elle continue d'être confrontée.

Dans l'examen par les pairs de 2004, le CAD a recommandé à l'Italie de se fixer explicitement une trajectoire de croissance pour 2005 et 2006 de façon à être en mesure de respecter ses engagements au titre de l'APD annoncés à Barcelone (soit un rapport APD/RNB de 0.33 %). Or, l'Italie n'a pas donné suite à cette recommandation pour pouvoir atteindre l'objectif fixé à Barcelone pour 2006. À l'exception de son *Document de planification économique et financière pour 2008-2011* (Gouvernement italien, 2007), document non contraignant proposant une feuille de route pour réaliser l'objectif d'aide pour 2010, l'Italie n'a présenté aucun plan spécifique ou contraignant pour le respect des objectifs fixés dans le cadre de l'UE pour 2010 et 2015. De plus, les objectifs indiqués dans le Document de planification économique et financière 2008 ne figurent pas dans les lois de finances italiennes ; par ailleurs, les documents de planification postérieurs ne mentionnent pas les apports futurs d'APD et le plan pour 2008-2011 n'a pas été respecté (Gouvernement italien, 2007)²². C'est ainsi qu'en 2008, l'APD italienne a été inférieure de 0.11 % à l'objectif fixé dans le document de planification (à savoir 0.33 % du RNB) et

21. Selon les projections de croissance économique de l'OCDE pour l'Italie.

22. Le Document de planification économique et financière est un plan triennal publié chaque année.

que la loi de finances de 2009 a considérablement réduit (de 56 %) les crédits d'aide alloués à la DGCS. L'Italie doit augmenter son APD de façon significative afin de respecter ses propres objectifs et, compte tenu de son poids économique au sein de l'UE, pour permettre à cette dernière de respecter son objectif global d'APD pour 2015. Comme indiqué dans les recommandations de 2004, l'Italie doit se fixer explicitement une trajectoire de croissance contraignante pour pouvoir réaliser ses objectifs en matière d'APD. Une législation similaire à celle approuvée pour les contributions de l'Italie aux mécanismes de financement innovants pourrait être nécessaire pour y parvenir (voir paragraphe 63).

Le processus de programmation budgétaire de l'aide en Italie

Le budget italien de la coopération pour le développement est défini dans la loi de finances annuelle (*Legge Finanziaria*) qui est présentée en septembre par le gouvernement au Parlement pour approbation en décembre, mais certains éléments sont inclus dans la « loi de budget » (*Legge di Bilancio*). De plus, des crédits budgétaires supplémentaires peuvent être alloués au cours de l'exercice budgétaire. Des lois spécifiques, notamment sur la participation de l'Italie aux missions internationales de maintien de la paix, comportent souvent une composante d'aide bilatérale ou humanitaire (voir annexe E). Bien que le montant de l'aide engagée par le biais des crédits supplémentaires varie d'une année sur l'autre, il peut constituer une part importante du budget total de l'aide. Cela a été le cas en 2007, lorsque 670 millions EUR supplémentaires²³ ont été alloués au titre de plusieurs lois, ce qui a permis à l'Italie (i) de verser sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM) en 2006/2007 et 2008 ; (ii) d'élargir sa participation aux missions humanitaires et aux missions internationales de maintien de la paix, une dotation spécifique étant prévue pour la coopération au développement en Afghanistan, au Soudan et au Liban, et une autre pour l'aide humanitaire en Irak ; et (iii) de fournir à la Coopération italienne des ressources financières supplémentaires pour les contributions volontaires aux organisations humanitaires et de verser les arriérés à l'IDA et à d'autres fonds multilatéraux de développement (les lois 222/2007 et 246/2007 ont prévu le versement de 800 millions d'euros). Si des ressources supplémentaires sont toujours les bienvenues, ces financements ponctuels ne sont pas propices à une planification des programmes et des projets, au niveau des services centraux ou du terrain, qui soit conforme aux priorités de la Coopération italienne. Par exemple, dans le cas des missions internationales de maintien de la paix, où les dotations supplémentaires pour l'aide humanitaire et l'aide au développement sont liées à des pays spécifiques, les bureaux locaux utilisent cette aide pour financer le programme bilatéral. L'Italie doit améliorer la planification prospective dans ce domaine pour accroître la prévisibilité de son aide.

L'Italie aurait également intérêt à se doter d'un budget d'aide intégré couvrant l'ensemble de l'aide gérée par les différents ministères comme par les autorités locales et régionales (coopération décentralisée). Ainsi, elle améliorerait la transparence et la prévisibilité de son aide, en particulier si tous les organes dispensant l'aide publique fournissaient des plans de dépense à moyen terme. Les *Directives de programmation 2009-2011* (DGCS, 2009a) constituent un premier pas dans cette direction. Elles donnent en effet un tableau d'ensemble des ressources financières destinées à la coopération pour le développement, en fournissant notamment des estimations du budget de la DGCS sur

23. Le MEF a également reçu 389 millions EUR supplémentaires.

une période de trois ans, une valeur indicative des actifs accumulés dans le fonds autorenewable pour les prêts assortis de conditions de faveur, des estimations de l'aide fournie par la coopération décentralisée, des renseignements sur l'allègement de la dette et des informations indicatives sur les contributions du MEF aux organisations multilatérales. Pour ses futures directives triennales, la DGCS devrait poursuivre cet effort en intégrant les dépenses d'aide des autres ministères tels que le ministère de l'Environnement. Cependant, si ces directives offrent quelques informations prospectives sur le budget de l'aide de la DGCS, elles n'améliorent pas la prévisibilité du volume de l'aide italienne dans la mesure où des réductions supplémentaires de l'aide restent possibles et où des dotations ponctuelles peuvent être votées au cours de l'exercice budgétaire.

L'amélioration des notifications au CAD permettrait d'accroître la transparence de l'aide italienne

Les rapports statistiques adressés par l'Italie au CAD se sont nettement améliorés depuis le dernier examen de l'aide. Cependant, des progrès peuvent encore être réalisés dans ce domaine. L'Italie n'est toujours pas passée au format de notification convergé SNPC++ mis au point par l'*Équipe de projet sur la convergence et la classification* du Groupe de travail du CAD sur les statistiques. Or, elle gagnerait à utiliser ce nouveau format de notification car il renforce la cohérence des données entre les deux systèmes statistiques du CAD. En outre, des notifications plus complètes amélioreraient la transparence et la qualité des données en procurant davantage d'informations sur l'APD bilatérale et multilatérale.

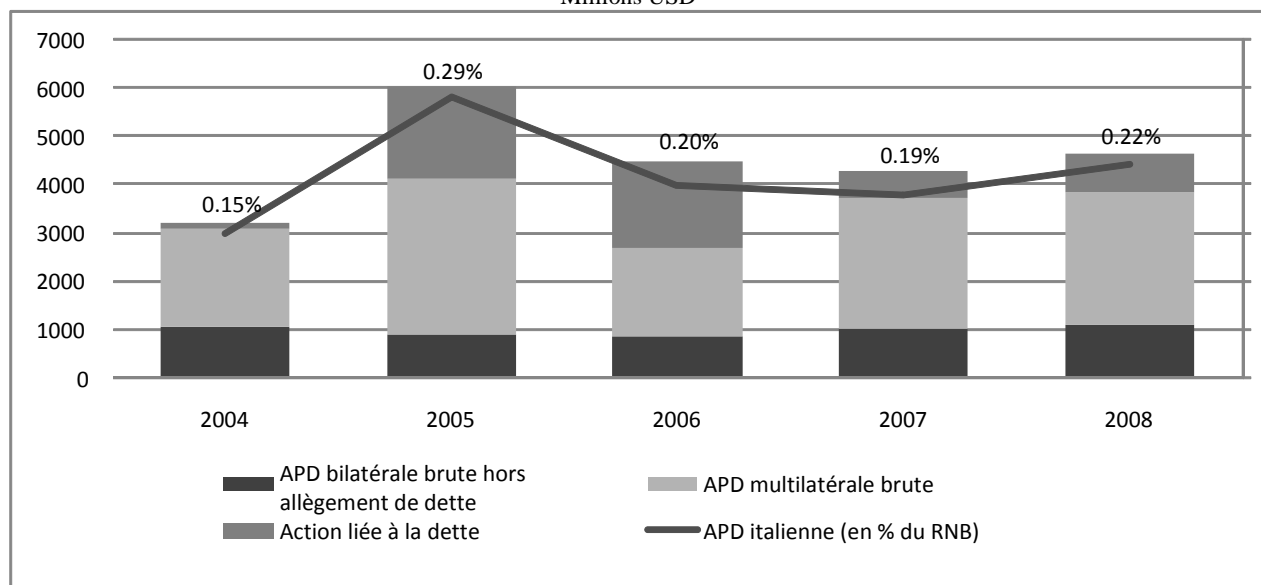
Composition de l'APD italienne

En 2008, 56 % de l'aide italienne étaient gérés par le MEF (les deux tiers de cette aide étant des contributions obligatoires au budget de l'UE et au FED), 20 % étaient alloués à la DGCS/MAE pour la coopération bilatérale et les organisations multilatérales, 6 % allaient à d'autres administrations centrales et locales, et les 18 % restants correspondaient à l'annulation de la dette. Cela dit, le MAE assume la responsabilité de la stratégie et de la gestion pour près des trois quarts de l'APD totale (voir chapitre 4).

Toujours en 2008, le montant brut de l'APD italienne totale s'élevait à 4.9 milliards USD, dont 1.8 milliard USD (soit 41 %) d'aide bilatérale et 3 milliards USD (59 %) d'aide multilatérale (voir annexe B, tableau B.1). Parmi les donateurs du CAD, l'Italie est celui qui consacre la plus large part de son APD aux organisations multilatérales : en 2007, l'aide multilatérale des membres du CAD correspondait en moyenne à 26 % de l'APD totale (voir annexe B, tableau B.2). La part relativement importante de l'aide multilatérale italienne peut s'expliquer par les contraintes pesant sur la budgétisation de l'aide, comme les contributions statutaires. Ainsi, les contributions transitant par l'UE (qui entrent pour 57 % dans l'aide multilatérale) sont obligatoires. Par conséquent, lorsque l'Italie décide de diminuer l'aide, les postes les plus vulnérables sont l'aide bilatérale et les contributions volontaires à des organisations multilatérales (budget de la DGCS), ainsi que les ressources octroyées aux BMD²⁴.

24. Cela concerne uniquement les contributions devant encore être approuvées par le Parlement. La participation financière de l'Italie aux fonds multilatéraux de développement doit être autorisée par la loi.

Figure 1. Évolution et composition de l'APD italienne, 2004-2008
Millions USD



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE/CAD

Aide bilatérale

Hors allègement de dette, l'aide bilatérale brute de l'Italie s'est élevée en 2008 à 1.1 milliard USD, dont 931 millions USD ont été alloués sous forme de dons et 141 millions USD sous forme de prêts. L'action liée à la dette a représenté 822 millions USD, soit 18 % des versements bruts, pourcentage supérieur à la moyenne du CAD, égale à 8 %. Depuis le dernier examen par les pairs, la part de l'allègement de dette dans l'APD italienne a été relativement importante, un pic ayant été atteint en 2006 avec 40 % des versements bruts. Parmi les dons effectués en 2008 dans le cadre de l'aide bilatérale, 322 millions USD ont été consacrés aux projets et programmes, et 140 millions USD à la coopération technique (voir annexe B, tableau B.2). En 2008, les fonds alloués aux projets et programmes ont été trois fois inférieurs à la moyenne du CAD (7 % de l'aide italienne, contre 24 % pour l'ensemble des membres du CAD en 2007). Seule une augmentation stable et prévisible sur le long terme des ressources financières permettra à l'Italie de se doter de la capacité de gestion de l'aide que requiert l'élaboration d'un programme d'aide bilatérale plus large, fiable et professionnel, comme prescrit dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.

Aide multi-bilatérale

En 2008, 40 % du budget bilatéral de la DGCS (soit 284 millions USD, selon les données fournies par la DGCS) sont entrés dans la catégorie de l'aide multi-bilatérale. Cette autre utilisation du canal multilatéral augmente la proportion de l'aide multilatérale de l'Italie. D'après les *Directives de programmation 2009-2011*, l'Italie a recours au canal « multi-bi » lorsque les compétences et l'expérience des organisations internationales sont plus appropriées pour atteindre les objectifs visés, par exemple dans les situations de fragilité ou quand une approche régionale est requise. Ainsi, dans le secteur humanitaire, l'Italie a mis en place, avec plusieurs organisations, des fonds bilatéraux pour les situations d'urgence (voir annexe C). Par ailleurs, dans les pays de

priorité 2 (voir tableau 1, chapitre 1), l'Italie fait appel aux organisations multilatérales pour mettre en œuvre son propre programme en raison des capacités limitées de la DGCS ; il s'agit là d'une approche pragmatique. Cependant, étant donné la situation budgétaire, qui s'annonce difficile jusqu'en 2011, la DGCS devrait améliorer sa fiabilité et sa transparence en communiquant rapidement les réductions imprévues du budget affectant des programmes et projets approuvés.

Coopération décentralisée

Actuellement, l'Italie estime que la coopération décentralisée (voir section 4.1.4 pour davantage de détails), qui est comptabilisable dans l'APD, représente entre 40 et 60 millions EUR par an. Les régions, les provinces et les municipalités ne sont pas obligées d'informer le MAE de l'aide qu'elles apportent, mais la communication des données a gagné en ponctualité et en précision au cours des dernières années, si bien que la majeure partie de l'aide fournie dans le cadre de la coopération décentralisée est comptabilisée dans l'APD totale de l'Italie. En février 2009, le MAE a signé avec les régions et les administrations locales un accord-cadre encourageant encore plus l'engagement en matière de coopération pour le développement. De même, l'Italie s'efforce en ce moment de développer une base de données qui conservera les informations relatives à l'aide fournie par la coopération décentralisée ainsi que ses plans de dépenses futurs au titre de l'aide. Parallèlement, le tableau de l'APD récemment mis au point et géré conjointement par la DGCS et le MEF vise à recenser l'ensemble des informations sur l'aide dispensée par tous les organes participant à la coopération pour le développement (voir chapitres 1 et 2). L'équipe chargée de l'examen par les pairs salue cette initiative qui pourrait contribuer à améliorer la prévisibilité de ces différents apports d'aide.

Répartition géographique : concentration sur un plus petit nombre de pays

La part de l'aide bilatérale allouée aux 10 principaux bénéficiaires est passée de 60 % en 2002/06 à 63 % en 2007/08, pourcentages nettement supérieurs à la moyenne des pays du CAD (47 % en 2006/07). En 2007/08, 74 % de l'aide bilatérale italienne a été attribuée aux 20 premiers bénéficiaires, contre 60 % pour la moyenne du CAD en 2006/07. À l'exception de la Chine, les 10 principaux bénéficiaires de l'aide italienne en 2007/08 étaient tous des pays prioritaires, dont 6 pays de priorité 1 (Irak, Éthiopie, Liban, Afghanistan, Territoires sous administration palestinienne et Mozambique) et 3 pays de priorité 2 (Albanie, Maroc et Sierra Leone). Parallèlement, les données du CAD montrent qu'il n'y a pas eu de grande continuité dans les priorités géographiques de l'Italie depuis 2002. Sur les 10 principaux pays bénéficiaires en 2007/08, seuls 5 figuraient aussi parmi les 10 principaux bénéficiaires sur la période 2002-2006, et près de la moitié des pays (à savoir 9) comptant parmi les 20 premiers bénéficiaires en 2002-2006 n'en faisaient plus partie en 2007/08 (voir annexe B, tableau B.4).

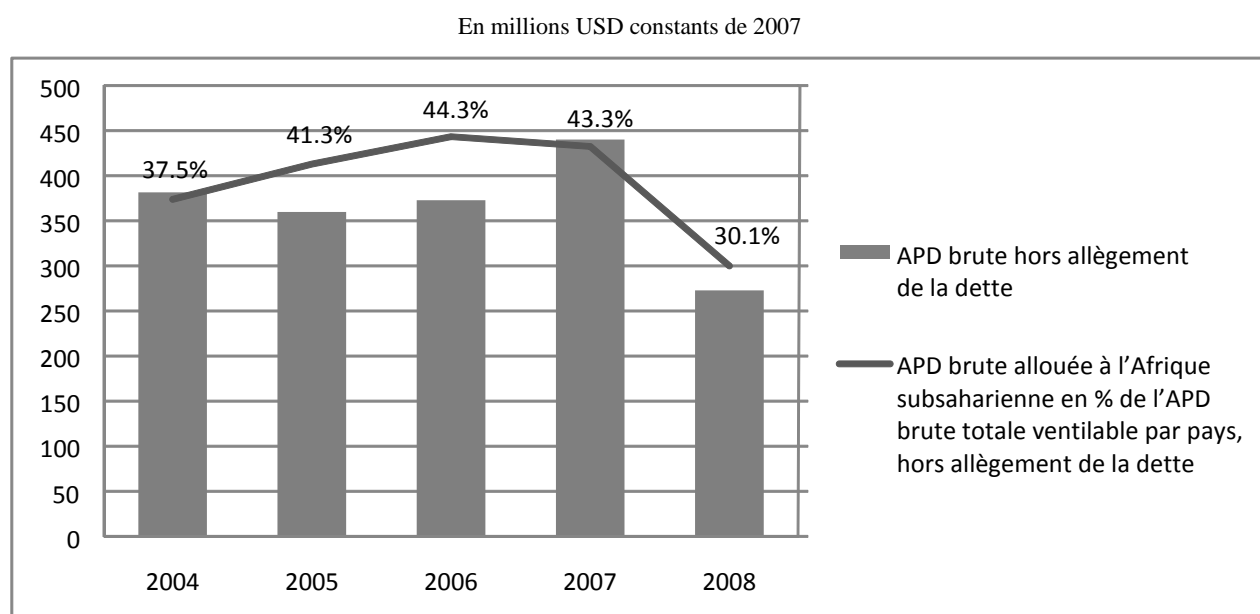
Conformément à sa décision de se concentrer sur les situations de conflit et d'après-conflit, l'Italie a alloué en 2008 49 % de son APD bilatérale brute (hors allègement de dette) à des États considérés comme fragiles ou en proie à des conflits²⁵. Ce pourcentage

25. La liste des États fragiles ou en proie à des conflits a été dressée à partir de trois listes (et ne constitue pas une définition ou une liste officielle du CAD) : liste des pays entrant dans les deux quintiles inférieurs au vu des Évaluations de la politique et des institutions nationales de la Banque mondiale (EPIN) de 2007 ; Brookings Index of State Weakness in the Developing World 2008 ; et Carleton University Country Indicators for Foreign Policy (CFIP) 2007 Index.

s'élève à 56 % si l'on inclut le Liban. Les principaux États fragiles ou victimes de conflits ayant à ce titre bénéficié de l'aide italienne au cours des deux dernières années sont l'Afghanistan, les Territoires sous administration palestinienne, l'Éthiopie, le Liban, l'Irak, le Soudan et la Somalie. En revanche, bien que la part de l'APD consacrée aux PMA ait augmenté de 103 millions USD entre 2004 et 2008, en termes de pourcentage, elle est passée de 36 % à 25 % au cours de cette même période et elle se situe en dessous de la moyenne du CAD pour 2007, 32 % (voir annexe B, tableau 3).

En tant que membre de l'UE, l'Italie s'est engagée, en 2005, à consacrer aux pays d'Afrique subsaharienne la moitié des augmentations de son APD destinées à atteindre l'objectif d'une APD égale à 0,7 % du RNB²⁶. La *Note de programmation pour la Coopération italienne 2007-2009* prévoit d'allouer au moins la moitié des ressources de la Coopération italienne à la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne. Cependant, les tendances qui se dessinent montrent que l'Italie n'est pas en bonne voie pour respecter cet engagement. Récemment, la part de l'aide affectée à l'Afrique subsaharienne a diminué (voir figure 2). Les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* insistent à nouveau sur la nécessité de commencer à honorer cet engagement dès 2009. Il s'agit là d'une bonne initiative. L'Italie doit maintenant faire des efforts significatifs pour y parvenir.

Figure 2. APD brute, hors allègement de la dette, allouée par l'Italie à l'Afrique subsaharienne, 2004-2008



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE/CAD

26. Objectifs de l'UE approuvés en mai 2005 : Conseil de l'UE « Affaires générales et relations extérieures », Bruxelles, 24 mai 2005, *Conclusions du Conseil : Accélérer les progrès vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le Développement*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/84945.pdf.

Répartition sectorielle

Les notifications de l'Italie au sujet de la répartition sectorielle de l'APD bilatérale reflètent dans une certaine mesure ses priorités sectorielles (voir chapitre 1). Après l'action liée à la dette, le principal domaine d'intervention depuis 2004 est celui des « infrastructures et services sociaux », conformément à l'importance qu'accorde l'Italie à la lutte contre la pauvreté et à l'intérêt qu'elle porte aux OMD. Le volume des ressources consacrées à des activités dans ce domaine a augmenté de 50 % entre les périodes 2002-06 et 2007-08, passant de 280 millions USD à 419 millions USD (voir annexe B, tableau B.5). Cependant, l'aide fournie par l'Italie dans ce domaine en 2007-08 (à hauteur de 24 % de l'aide bilatérale totale) est nettement inférieure à la moyenne des pays du CAD (41 %).²⁷ En 2007-08, le bon gouvernement et la société civile, la santé, ainsi que la distribution d'eau et l'assainissement ont été les principaux secteurs d'intervention dans cette catégorie (chacun représentant 6 % de l'APD totale ventilable par secteur), suivis par l'éducation (3 %, soit 61 millions USD, dont seulement 11 millions USD dédiés à l'éducation de base ; voir annexe B, tableau B.5). L'APD consacrée aux « services de production » (7 %) a principalement porté sur le soutien aux industries manufacturières et extractives, et à la construction (4 %) ainsi qu'à l'agriculture, à la sylviculture et à la pêche (3 %), en harmonie avec la décision italienne de se concentrer sur l'agriculture. Quatre pour cent de l'APD bilatérale ont été affectés aux « infrastructures et services économiques », dont 2 % au transport et à l'entreposage, et 2 % à l'énergie.

Une attention croissante portée à l'environnement

L'environnement fait partie des secteurs prioritaires recensés dans la Note de programmation pour 2007-2009 ainsi que dans les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* (DGCS, 2009a). Les données du CAD confirment que l'engagement de l'Italie en faveur de l'environnement s'est considérablement amélioré. En 2007, l'Italie a alloué 112 millions USD à ce secteur, soit une augmentation substantielle par rapport à 2006, où l'environnement n'avait bénéficié que de 18 millions USD. S'agissant de la prise en considération des questions d'environnement dans l'ensemble du programme de développement, les activités d'aide axées sur cet aspect ont représenté, en 2007, 59 % de l'aide ventilable par secteur, contre 30 % en 2006²⁸. Toutefois, ces données ne sont pas fiables car, d'après les statistiques du CAD, le pourcentage d'activités évaluées au regard du marqueur environnement est passé de 64 % à 47 % au cours de la même période. L'Italie devrait encore améliorer ses notifications au regard de ce marqueur.

Une importance grandissante accordée à l'égalité homme-femme

La Coopération italienne accorde maintenant un degré de priorité plus élevé à l'égalité homme-femme et au renforcement du pouvoir des femmes (voir chapitre 1). Cependant, cette priorité ne transparaît pas beaucoup dans les données communiquées au CAD. Les informations sur l'aide italienne consacrée à l'égalité homme-femme sont incomplètes car les notifications au regard des marqueurs de cet aspect pour 2007 sont

-
27. L'action de l'Italie liée à la dette n'a pas été exclue lors du calcul de ces pourcentages. Avec 40 % de l'aide bilatérale totale ventilable par secteur en 2007-2008, la part de ces activités est supérieure de 29 points à la part moyenne des pays du CAD (11 %).
28. Part de l'aide totale ventilable par secteur représentée par les activités ayant l'environnement pour « objectif principal » ou « objectif significatif », hors activités n'ayant pas été examinées au regard du marqueur environnement.

encore insuffisantes. Par conséquent, il est difficile de déterminer l'ampleur de ce secteur et de sa prise en considération dans le programme italien de coopération. Néanmoins, en 2007, l'Italie a alloué 10 millions USD à des organismes et institutions de promotion de l'égalité homme-femme : cela représente une forte augmentation par rapport à la période 2003-2006, où ce pays n'a consacré en moyenne que 3 millions USD par an à cet aspect²⁹. De plus, l'aide acheminée par le biais des activités multilatérales et des campagnes mondiales en faveur des activités liées à la problématique homme-femme s'est élevé à 9.3 millions EUR au cours du biennium 2007-2008. L'équipe chargée de l'examen par les pairs salue les plans du MAE visant à améliorer les notifications au regard du marqueur égalité homme-femme du CAD.

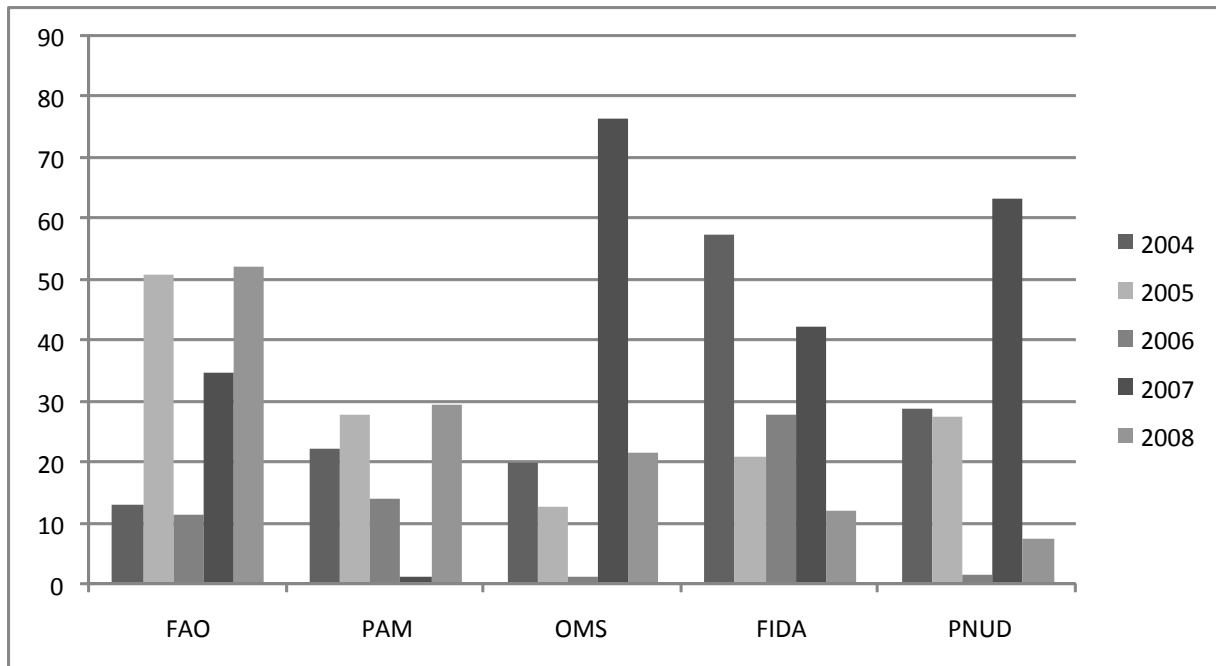
APD multilatérale

Les contributions aux organisations multilatérales sont partagées entre le MEF, qui a alloué 58 % de l'aide multilatérale en 2007, et le MAE, qui a distribué les 42 % restants (voir le chapitre 4 pour une description des responsabilités respectives de ces ministères). En 2008, le principal bénéficiaire de l'aide multilatérale italienne a été l'Union européenne (57 % des versements bruts d'APD multilatérale), suivie par la Banque mondiale et les banques régionales de développement (33 %), les agences des Nations unies (7 %) et les autres organisations multilatérales (3 %) (voir annexe B, tableau B.2). Les lois de finances de ces dernières années ont alloué peu de ressources aux BMD, et celle de 2009 n'en a prévu aucune. Cela a évité au MEF de soumettre au Parlement des projets de loi portant sur la participation financière de l'Italie à la reconstitution des Fonds multilatéraux de développement.

Avec 4 % des versements bruts en 2007, le soutien apporté par l'Italie aux agences des Nations unies a été légèrement inférieur à celui des autres membres du CAD (5 % en moyenne). En 2007-2008, l'Organisation mondiale de la santé a été le principal bénéficiaire de l'APD italienne (15 %) parmi les agences de l'ONU, suivie par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, avec 13 %), le Programme des Nations unies pour le développement (11 %), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) (représentant chacun 6 % de l'aide), et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA, 3 %) (voir tableau B.2, annexe B). Depuis l'examen par les pairs de 2004, il y a eu d'importantes fluctuations du volume des ressources attribuées aux agences de l'ONU : l'aide octroyée aux partenaires multilatéraux prioritaires de l'Italie a varié considérablement d'une année sur l'autre (voir figure 3). L'une des conséquences de la forte diminution du budget de l'APD en 2006 a été une nette réduction des contributions volontaires versées aux organisations multilatérales. De la même manière, ces contributions sont tombées de 247 millions EUR en 2008 à 38.7 millions EUR en 2009.³⁰ L'Italie doit gérer soigneusement ces réductions afin de ne pas perdre de son influence lors de la négociation de ses stratégies spécifiques avec les organisations multilatérales choisies (voir paragraphe 60).

29. Calcul des auteurs effectué à partir des statistiques du CAD.

30. Données fournies par la DGCS

Figure 3. Les cinq principaux bénéficiaires de l'APD italienne, 2004-2008

Note : le FIDA est le Fonds international de développement agricole (FIDA).

Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE/CAD

La DGCS veut concentrer ses contributions volontaires sur un plus petit nombre d'organisations multilatérales et élaborer des directives stratégiques ad hoc pour les organisations internationales avec lesquelles sa collaboration est la plus solide et la plus justifiée financièrement. Selon le programme 2009 d'aide multilatérale de la DGCS, qui récapitule le soutien de l'Italie à 32 organisations multilatérales, le pays continuera à l'avenir à se concentrer sur ces mêmes organisations. Cela représente une réduction de moitié du nombre d'organismes multilatéraux recevant une aide de l'Italie : en 2007 et 2008, une soixantaine d'organisations multilatérales ont bénéficié de contributions volontaires de la part de l'Italie³¹. Par ailleurs, le budget 2009 pour les contributions multilatérales volontaires s'élevait à 38.7 millions EUR, soit un sixième du budget 2008 (247 millions EUR) et un quart du budget 2007 (168 millions EUR).³² Ainsi, cette concentration sur un plus petit nombre d'organisations multilatérales semble être la conséquence d'un budget plus réduit comme d'une stratégie spécifique de concentration des efforts. L'équipe d'examen se félicite de l'engagement pris par l'Italie, dans son *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* (DGCS, 2009c ; voir chapitre 5), d'élaborer d'ici à décembre 2009 des méthodes et des approches plus stratégiques pour sa collaboration avec les organisations multilatérales. L'Italie devrait également préciser quelles sont les organisations qui recevront davantage de fonds, et comment elle compte collaborer avec les organisations dont les budgets seront réduits.

31. Données fournies par la DGCS

32. Données fournies par la DGCS

D'après son programme 2009 d'aide multilatérale, la DGCS consacrerait cette année-là à l'agriculture et à la sécurité alimentaire 22 % du budget destiné aux organisations multilatérales³³. Vingt-sept pour cent de ce budget doivent être affectés à l'aide humanitaire, 21 % à la gouvernance et à la formation, 10 % à l'éducation, 10 % à l'égalité homme-femme et aux enfants, 7 % à la santé et 3 % à l'environnement. L'Italie prévoit de conserver une répartition similaire pour les années à venir. Hormis l'aide humanitaire, l'agriculture et la sécurité alimentaire sont les principaux secteurs bénéficiaires de l'aide multilatérale italienne (par le biais de la FAO, du FIDA et du Programme alimentaire mondial). Le ferme soutien apporté à l'agriculture s'explique tant par la longue tradition d'aide à ce secteur que par le fait que le siège de ces organisations se trouve en Italie (voir chapitre 6). Les ressources d'APD prévues pour l'environnement dans le programme multilatéral de la DGCS sont relativement peu élevées car elles sont allouées par le ministère de l'Environnement. Si le pourcentage de l'aide affectée à la santé est faible, bien qu'il s'agisse là d'une autre priorité élevée de la Coopération italienne, c'est parce que la contribution annuelle de l'Italie au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme n'a pas encore été approuvée. Cependant, le gouvernement italien a confirmé, lors du sommet du G8 de 2009, qu'il verserait à ce fonds 130 millions EUR, plus 30 millions USD, d'ici à la fin de 2009.

L'Italie est un fervent défenseur des mécanismes de financement innovants, particulièrement dans le secteur de la santé. Elle est l'un des membres fondateurs de la Facilité financière internationale pour la vaccination (IFFim) (473 millions EUR approuvés par le Parlement en 2005). En 2007, elle a pris la tête des efforts déployés par les donateurs pour mettre en œuvre le programme pilote des garanties de marché (AMC) pour les maladies pneumococciques, qui représente une contribution pluriannuelle de 635 millions USD pour l'Italie. Les lois autorisant les contributions à l'IFFim ou au programme pilote AMC sont un exemple de programmation pluriannuelle permettant une prévisibilité des apports d'aide jusqu'en 2025. L'Italie participe également au conseil d'administration de l'alliance GAVI. L'équipe d'examen félicite le MEF pour sa décision de nommer un spécialiste de la santé publique comme représentant de l'Italie au sein de ce conseil.

ONG

En 2007, le montant total estimé des ressources des ONG s'est élevé à 1 milliard EUR, dont 406 millions EUR (soit 39 %) de fonds privés (CNEL/ISTAT, 2008). Pour la majorité des ONG italiennes (72 %), plus de la moitié des fonds proviennent de sources privées (par exemple, sous forme de dons et de legs, qui constituent 17.3 % des ressources totales), de la vente de biens et de services (9 %) et des contributions des membres (3.1 %). En 2007, les ressources des ONG issues de l'APD italienne ont représenté, avec 182 millions USD, quelque 10 % des crédits totaux mis à la disposition de ces organisations. Mais l'année suivante, le montant des fonds alloués dans le cadre de l'APD n'a été que de 116 millions USD. Avant 2007, l'APD allouée aux ONG avoisinait 2 % de l'APD italienne nette : en 2007, cette aide a fortement augmenté, jusqu'à atteindre 5 % de l'APD nette totale ; elle a ensuite chuté en 2008, revenant à son niveau initial de 2 % de l'APD nette. Or, ce pourcentage est nettement inférieur à la moyenne du CAD pour 2007, soit 7 % (voir annexe B, tableau B.1). L'aide de l'Italie aux ONG devrait diminuer encore en 2009, la dotation budgétaire initiale prévue pour le

33. Les contributions multi-bilatérales sont comptabilisées dans ce budget.

cofinancement des ONG étant en effet de 64 millions USD. Si les trois quarts des ONG italiennes semblent tout à fait capables d'obtenir des fonds auprès de sources privées, les fluctuations récentes de l'APD qui leur est attribuée pourraient mettre en péril leur planification et leur gestion des projets à moyen terme.

En 2008, les contributions versées par la DGCS aux ONG se répartissaient comme suit : 39 % à l'agriculture, 22 % au secteur social, 21 % à la santé et 18 % aux activités productives dans les zones urbaines. La principale région d'intervention était l'Amérique latine (36 %), suivie par l'Afrique subsaharienne (33 %), les pays des Balkans, du Bassin méditerranéen et du Moyen-Orient (26 %) et l'Asie (6 %). Toujours en 2008, le Comité de direction a approuvé 134 projets cofinancés, dont 99 ont été mis en œuvre dans des pays en développement (essentiellement des projets sur trois ans), pour un montant total de 83 millions EUR. Les 35 projets restants étaient des projets annuels d'information et d'éducation au développement (voir chapitre 1). Afin de garantir la couverture financière des projets pluriannuels, la contribution globale est approuvée par le Comité de direction en même temps que le projet. Cependant, le nombre élevé de propositions de projet impose une lourde charge administrative tant à la DGCS qu'aux ONG. Il serait possible de la réduire tout en ménageant une plus grande souplesse aux ONG si la DGCS s'orientait vers le financement de programmes d'ONG ayant démontré leur aptitude à gérer de tels programmes.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Au vu des réductions de l'aide opérées en 2009 et des réductions prévues pour 2010 et 2011, l'Italie ne respectera pas ses engagements internationaux en matière d'aide pour 2010 et 2015. Afin de crédibiliser son intention d'améliorer sa performance au regard de ces engagements, elle devrait annoncer ses plans concernant les augmentations futures de son aide, et préciser comment et quand elle doit s'astreindre à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés.
- Le processus italien d'élaboration du budget national rend le budget de l'aide difficilement prévisible pour la DGCS, les pays partenaires et les principaux partenaires au développement au sein du système multilatéral. Si l'amélioration de la prévisibilité de l'aide suppose une volonté politique d'accroître l'aide conformément aux engagements souscrits, l'Italie devrait également mettre au point un mécanisme de planification financière qui lui permettrait d'identifier des dotations supplémentaires avant le début de l'exercice financier. En attendant, la DGCS devrait informer aussitôt que possible les partenaires des modifications apportées à son budget.
- Les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* fournissent à l'Italie une nouvelle opportunité de réaliser son objectif consistant à allouer 50 % de son aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne. L'Italie devrait consacrer tous ses efforts à la concrétisation de cet objectif et s'en tenir à sa liste de pays prioritaires. Elle rendrait ainsi crédible son intention de concentrer son aide bilatérale sur un plus petit nombre de pays partenaires.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Cadre institutionnel de la coopération italienne

Le cadre institutionnel italien n'a pas changé depuis l'examen de l'aide de 2004. La loi 49/1987 (article 5) confère au ministre des Affaires étrangères la responsabilité d'ensemble de la coordination de l'aide italienne dans les secteurs public et privé. Le MAE et le MEF sont les deux acteurs majeurs de la coopération italienne au sein du gouvernement, même si d'autres ministères gèrent également des activités de développement. Le Comité de direction (voir encadré 3), principal organe chargé d'approuver les activités d'aide et de définir les grandes orientations stratégiques de la coopération pour le développement, relève du MAE.

Encadré 3. Le Comité de direction pour la coopération pour le développement

Le Comité de direction est hébergé par le ministère des Affaires étrangères et présidé par le Ministre des Affaires étrangères ou par le Sous-secrétaire d'État de ce ministère. Y siègent les Directeurs généraux du MAE, le Directeur général du Département du Trésor du MEF et le Directeur général des politiques internationales du ministère du Développement économique.

Le Comité de direction :

- définit les orientations stratégiques en matière de coopération pour le développement et les grandes lignes de la programmation annuelle ;
- approuve les initiatives de coopération portant sur un montant supérieur à 1 million EUR (1 milliard ITL) ;
- approuve les interventions d'urgence, à l'exception des interventions occasionnées par les catastrophes naturelles ;
- approuve la désignation d'experts devant être envoyés dans des pays en développement pendant une période supérieure à quatre mois ;
- joue le rôle de conseiller pour les initiatives devant être financées par des prêts assortis de conditions libérales et
- donne son approbation pour toute autre question portée à son attention par le Président.

Le Comité de direction est aidé dans sa tâche par un secrétariat composé de trois fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et par une unité d'évaluation technique constituée de cinq spécialistes. C'est lui qui nomme les membres de ces deux services et qui définit leurs tâches et leurs critères organisationnels.

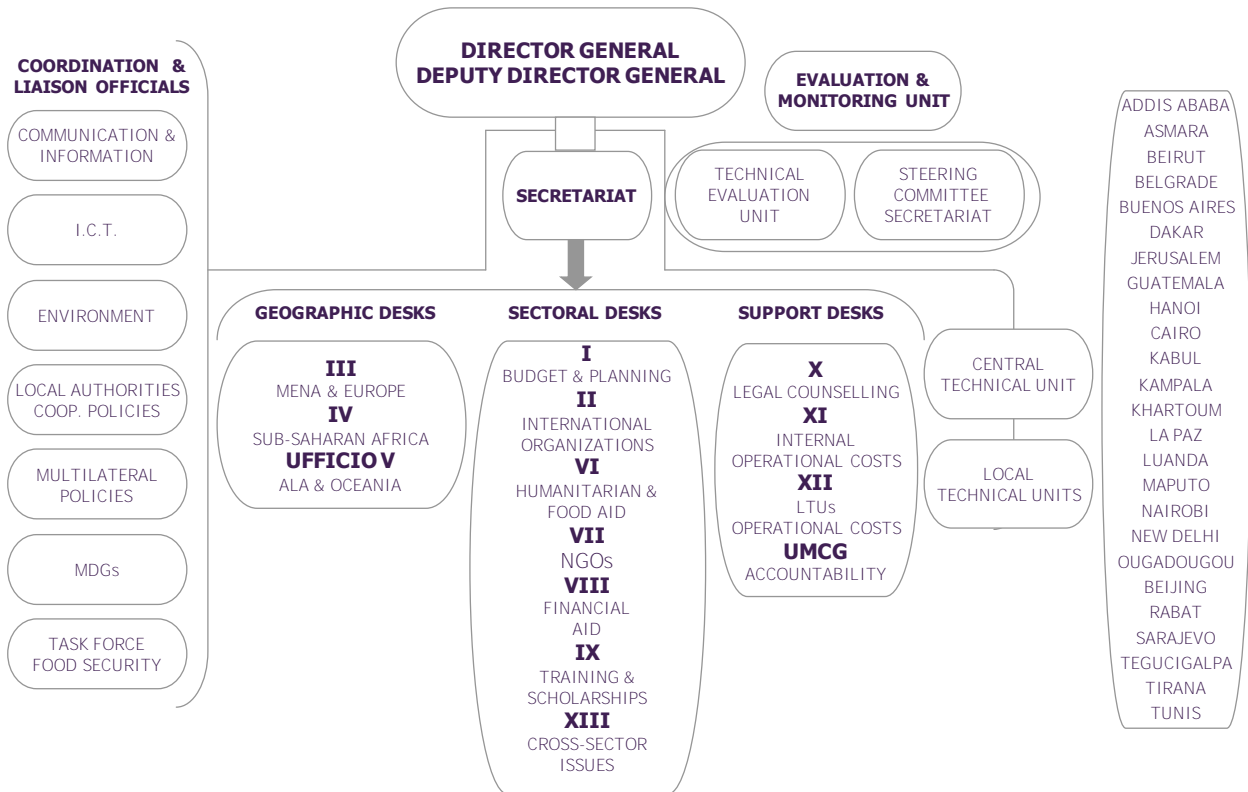
Ministère des Affaires étrangères

Également créée par la loi 49/1987, la DGCS est l'organe de liaison de la coopération italienne au développement au sein du MAE. Sous la houlette du Comité de direction, elle s'occupe de la totalité de l'aide bilatérale (y compris des prêts assortis de conditions de faveur) et des contributions volontaires versées à l'ONU. Elle fournit la substance thématique et l'expertise en matière de développement à tous les autres acteurs du système de développement. Sur la base de délibérations communes au Comité de direction, la DGCS est par ailleurs chargée de la politique et du dialogue concernant l'aide multilatérale, ainsi que d'autres aspects importants en rapport avec les activités multilatérales. La DGCS doit fournir deux rapports annuels. Le premier est joint chaque année à la Liste des dépenses financières prévisionnelles du MAE : il contient des propositions concernant l'affectation des ressources financières et précise les raisons de cette répartition, des priorités géographiques et sectorielles ainsi que des activités de coopération envisagées. Le second, qui est soumis au Parlement par le Comité interministériel de planification économique (CIPE, voir chapitre 2), à savoir le Rapport annuel à l'intention du Parlement sur la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement, donne une vue d'ensemble de la politique et des activités de coopération pour le développement menées au cours du précédent exercice financier.

La DGCS est l'une des 13 directions du MAE. Elle est organisée par décret ministériel³⁴ et sa structure est très horizontale. Ses 20 bureaux et unités relèvent du Directeur général et sont dirigés par un diplomate de carrière changeant régulièrement de poste au sein du ministère. Les bureaux sont répartis en trois bureaux géographiques, sept bureaux thématiques et quatre bureaux de soutien (voir figure 4), ainsi qu'en plusieurs organes de coordination et de liaison tels que les groupes d'étude sur la sécurité alimentaire, l'environnement et les TIC. La loi 49/1987 a créé au sein de la DGCS une Unité technique centrale (UTC, *Unità Tecnica Centrale*) chargée d'aider cette dernière sur le plan technique. Ses effectifs sont engagés sous contrat de droit privé et ne sont pas mobiles à l'intérieur du ministère. Il existe par ailleurs 25 bureaux locaux (les Unités techniques locales ou UTL) dirigés par un spécialiste de l'UTC. Le MAE héberge également un bureau de vérification – l'*Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero degli Affari Esteri* – qui est placé sous la supervision du Service de la comptabilité générale (Ragioneria Generale dello Stato) et dont le rôle est de surveiller les opérations financières du MAE.

34. Article 10, al. 2 de la loi 49/87.

Figure 4. Organigramme de la DGCS



Ministère de l'économie et des finances

Le MEF est chargé des relations avec les institutions financières internationales (IFI), les groupes intergouvernementaux (G8, G10, G20), l'Union européenne (Conseil des « Affaires économiques et financières », Comité économique et financier) et l'OCDE, et il veille au versement des contributions aux autres organisations multilatérales oeuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement.³⁵ Il est responsable des relations institutionnelles avec les banques multilatérales de développement, ainsi que des contributions financières qui leur sont apportées. Pourtant, bien que ce soit le MEF qui verse les contributions d'APD à l'UE, les relations politiques avec cette dernière en matière de coopération pour le développement sont essentiellement du ressort du MAE. Le MEF définit la position de l'Italie quant aux mécanismes de financement innovants (DGCS, 2009b), et il participe à l'exercice d'annulation de la dette au sein du Club de Paris, sous la conduite du MAE-DGCE. Le MEF contrôle et supervise, au niveau financier, le Fonds autorenouvelable pour les prêts assortis de conditions de faveur destinés à la coopération au développement, dont la gestion a été confiée à *Artigiancassa*, banque privée appartenant au Groupe BNP Paribas. Les projets de prêts à des conditions de faveur sont identifiés par le MAE et le pays partenaire, puis approuvés par le Comité de direction avant que le MEF n'autorise les versements. Les lignes directrices d'action ainsi que les priorités géographiques et sectorielles définies par le MAE servent également de cadre de référence au MEF (DGCS, 2009b). Le MEF établit un rapport

35. Article 4, al. 1 de la loi 49/87.

annuel détaillé sur sa participation aux activités des IFI, qui comporte un chapitre consacré aux lignes directrices pour la programmation de l'aide multilatérale sur trois ans, élaboré en concertation avec le MAE. Ce rapport est remis au Parlement en annexe au Rapport annuel du MAE sur la coopération pour le développement.

Au sein du Département du Trésor du MEF, la Direction des relations financières internationales est responsable des activités de coopération pour le développement. Trois bureaux sont chargés du développement au sens large (les Bureaux VIII, IX et X). Plus précisément, le Bureau IX est responsable des IFI (contributions aux banques multilatérales de développement) et le Bureau X de la coopération bilatérale (par exemple, Comité de direction, supervision du Fonds autorenewable pour les prêts assortis de conditions de faveur), de la politique de développement (CAD, G8, UE) et des mécanismes de financement innovants.

Autres institutions gouvernementales

Plusieurs autres institutions gouvernementales participent à des activités internationales qui sont comptabilisées en partie dans l'APD. L'acteur institutionnel le plus important est le ministère de l'Environnement, du territoire et de la mer en raison des contributions qu'il apporte à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto et des Conventions de Rio dans les pays en développement. Le ministère des Politiques agricole, alimentaire et forestière intervient lui aussi dans la coopération pour le développement, essentiellement dans le cadre de la politique européenne pour les relations extérieures, et il est parallèlement responsable du Comité national de la FAO. Le ministère du Travail, de la santé et des affaires sociales met son expertise à la disposition de la DGCS, mais il ne mène pas lui-même de programmes de coopération pour le développement. Enfin, le Département de la Protection civile est devenu une figure importante de l'aide humanitaire italienne depuis qu'il a été chargé d'opérer à l'étranger en 2004 (voir annexe C).

Coopération décentralisée

Les activités de coopération pour le développement menées par les autorités locales et régionales ont augmenté au cours des dernières années. Plusieurs d'entre elles ont instauré des lois spécifiques pour guider la coopération italienne. Etant donné que le MAE est responsable au premier chef de la coopération pour le développement qui fait partie de la politique étrangère de l'Italie, les autorités locales et régionales doivent en principe demander son approbation avant de prendre une initiative d'ampleur internationale.³⁶ La coopération décentralisée est financée soit par les autorités considérées, soit par des fonds externes, provenant par exemple de l'UE. Il arrive également que ses ressources viennent de la DGCS.

Bien que les autorités locales et régionales n'aient pas pour mandat de participer à la politique étrangère, elles peuvent conduire des activités économiques à l'étranger. Celles-ci visent principalement les pays des Balkans occidentaux et d'Amérique latine. De nombreux accords fournissent un cadre pour la coopération décentralisée. Par exemple, (i) le gouvernement italien et les régions ont signé, en décembre 2008, un accord qui régit le traitement des questions touchant à la politique étrangère ; (ii) 18 accords ont été conclus entre le MAE et des régions et provinces spécifiques (après 2004) ; (iii) il

36. Accords définissant les modalités de la coopération décentralisée avec des régions spécifiques.

existe des accords-cadres entre la DGCS et l'Association nationale des municipalités italiennes, tout comme entre la DGCS et l'Union des Provinces Italiennes ; et (iv) la coopération avec l'Albanie et le Brésil est guidée par des accords-cadres et des protocoles techniques bilatéraux, et il existe des accords bilatéraux entre des régions italiennes et des régions des pays partenaires.

Défis en matière de gestion : structure organisationnelle et ressources humaines

La DGCS est consciente de la nécessité de modifier et de renforcer sa structure organisationnelle pour pouvoir faire face aux défis actuels posés par le développement. Par ailleurs, elle sait qu'elle doit cesser de gérer l'aide au moyen de mesures ponctuelles pour adopter des approches plus globales. Les engagements internationaux pris en faveur de l'accroissement de l'aide et l'efficacité de cette dernière requièrent une structure organisationnelle permettant une gestion axée sur les résultats ; ils appellent également des méthodes de travail transparentes et clairement définies au niveau des services centraux et sur le terrain. Comme recommandé dans les précédents examens de l'aide (voir annexe A), la structure d'ensemble des services centraux doit être réexaminée en profondeur. Si une réforme globale passe par une actualisation de la législation, la redéfinition de la structure organisationnelle ne nécessite qu'un simple décret du ministère des Affaires étrangères. La DGCS pourrait tirer profit de l'autorité du ministère pour continuer à identifier les moyens de redéfinir sa structure organisationnelle, dans les limites de la loi, afin de parvenir à une gestion souple axée sur les résultats et à une mise en œuvre cohérente des politiques. La DGCS pourrait s'inspirer des méthodes de travail d'autres donateurs du CAD, et tout particulièrement de ceux qui opèrent au sein du MAE.

Les effectifs du MAE et ceux du MEF sont inversement proportionnels à leurs budgets d'aide. Cependant, les ressources humaines plus nombreuses du MAE soulignent sa responsabilité d'ensemble et son expertise en matière de politique d'aide et de gestion de l'aide, tout en rappelant que c'est ce ministère qui gère l'ensemble des programmes et projets bilatéraux ainsi que la majeure partie de la coopération multilatérale. La DGCS emploie un total de 374 agents (voir tableau 3), mais ce nombre ne cesse de décroître depuis 2000. De plus, il y a eu peu de nouvelles recrues. Mais le plus inquiétant, c'est la diminution du nombre de spécialistes au sein de l'UTC : il est passé de 61 au moment de l'examen de l'aide de 2004 à 56. Or, la loi autorise l'UTC à engager jusqu'à 120 spécialistes. Les effectifs détachés par d'autres ministères ont aussi régulièrement diminué au cours de ces dernières années. En revanche, la taille du personnel administratif directement employé par le MAE est restée la même. Ce personnel se compose d'universitaires et d'agents de soutien placés dans les différents services, mais qui ne sont pas mobiles au sein du ministère. Les UTL emploient 113 agents techniques sous contrat local temporaire (pas de données disponibles pour les années précédentes). Comme constaté dans l'examen par les pairs de 2004, la DGCS demeure en sous-effectif par rapport aux autres donateurs du CAD de taille analogue.

Dix-sept personnes sont directement employées dans les trois bureaux du MEF participant à la coopération pour le développement, et huit hauts responsables de ce ministère sont détachés auprès des conseils d'administration des banques multilatérales de développement. Le personnel du MEF s'occupant de questions de développement a été légèrement réduit par rapport aux années précédentes (pas de données disponibles) dans le cadre des réductions globales des effectifs de l'administration publique italienne.

Tableau 3. Effectifs du système de la Coopération italienne, 2000-2009

Catégorie de personnel	Effectifs		
	2000	2004	2009
MAE-DGCS			
Personnel du MAE : diplomates de carrière	29	29	28
hauts fonctionnaires non diplomates	0	4	3
personnel administratif	167	159	167
Personnel détaché auprès du MAE	158	118	98
Professionnels du développement : spécialistes de l'UTC	68	61	56
Consultants et conseillers	21	22	3
Autres (spécialistes des bureaux géographiques et sectoriels)	24	20	19
Total MAE	467	413	374
Agents techniques des UTL (contrats locaux temporaires)			113
MEF			
Directeurs + hauts fonctionnaires			3 + 3
Fonctionnaires subalternes			5
Personnel administratif + secrétaires			3 + 3
Personnel détaché auprès des conseils d'administration des banques multilatérales de développement			8
Total MEF	n.d.	n.d.	25
Total (MAE + UTL+ MEF)	467	413	512

Une gestion efficace des ressources humaines est absolument essentielle pour assurer une bonne performance institutionnelle et l'efficacité de l'aide sur le terrain. Dans l'examen de l'aide réalisé en 2004, il a été recommandé à l'Italie de réformer son système de gestion du personnel chargé des questions de coopération pour le développement (OCDE, 2004 ; voir annexe A). Cette recommandation s'inscrivait dans le contexte d'une réforme globale de la gestion de l'aide, mettant plus particulièrement l'accent sur la planification des ressources humaines. Le dernier examen de l'aide a souligné la nécessité de faire coïncider les aptitudes individuelles et les responsabilités, de mettre en œuvre un système de gestion fondé sur les performances et de moderniser l'UTC (voir encadré 4). Si les responsables de la DGCS, c'est-à-dire les diplomates, opèrent dans le cadre d'un système axé sur les performances qui permet d'évaluer les résultats et s'accompagne de mesures d'incitation et de sanctions bien définies, ce n'est pas le cas pour les autres effectifs de la DGCS, dont les spécialistes de l'UTC. De plus, la DGCS n'a pas de politique de recrutement ou de planification des ressources humaines. L'équipe d'examen a par ailleurs constaté la nécessité pour l'Italie de se doter d'une politique de personnel claire pour les agents des UTL recrutés localement. Il s'agit de recenser et d'obtenir les crédits requis pour financer leurs contrats (coûts structurels ou de projet) et de prévoir un développement de carrière ainsi qu'une évaluation des performances.

La Coopération italienne, particulièrement au sein de la DGCS, est confrontée à des défis de taille s'agissant de la gestion des ressources humaines : (i) les différences marquées (régies par la loi 49/1987) existant entre les diplomates et les agents du MAE d'une part, et les « spécialistes » d'autre part, en ce qui concerne le type de contrat, la grille de rémunération, la mobilité et le développement de carrière donnent lieu à un système à deux vitesses ; et (ii) le fait que les postes de direction soient toujours attribués à des diplomates du MAE qui tournent dans les services, risque d'interrompre les réformes administratives engagées si les nouveaux responsables leur accordent une moins

grande priorité. En outre, en l'absence de mécanismes de formation et d'apprentissage institutionnel, il est à craindre que les nouveaux responsables mettent du temps à acquérir des compétences dans le domaine de la coopération pour le développement.

Encadré 4. Les défis posés aux spécialistes de la coopération italienne

Les spécialistes affectés à l'Unité technique centrale (*Unità Tecnica Centrale* ou UTC) apportent un soutien technique à la Coopération italienne, élaborent des lignes directrices thématiques et assurent la liaison avec les UTL. Conformément à la loi, l'UTC peut compter jusqu'à 120 spécialistes sous contrat de droit privé, placés sous les ordres d'un responsable d'unité qui est un diplomate de carrière. Bien que l'UTC relève de la DGCS, elle est installée dans des bâtiments semi-permanents situés en dehors du MAE. Cette distance physique la séparant des gestionnaires de l'aide donne le sentiment que les spécialistes ne sont pas intégrés au fonctionnement quotidien de la coopération italienne. Les spécialistes des bureaux géographiques et sectoriels coordonnent la planification des interventions dans les pays et les régions pour lesquels ils sont compétents, et ils sont responsables de la collaboration avec les organisations internationales.

Les spécialistes de l'UTC sont chargés d'élaborer et d'évaluer le programme bilatéral (y compris les projets de prêts assortis de conditions de faveur). Cependant, depuis la réorganisation du MAE au début de l'année 2000, ils se concentrent davantage sur la planification et participent moins à la gestion du cycle des programmes. Ces spécialistes semblent être très attachés à la cause de la Coopération italienne. De plus, en raison de leur mobilité limitée, ils représentent la mémoire institutionnelle de la DGCS. Ils possèdent des compétences thématiques et une expertise de la méthodologie du développement. Toutefois, ces connaissances spécialisées sont de plus en plus utilisées pour la définition des politiques, notamment pour mettre au point le Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, concevoir des approches innovantes pour les partenariats public/privé et les activités de développement à l'échelle du système, ou encore pour élaborer des lignes directrices sectorielles et définir des priorités dans les différents secteurs, les spécialistes de la DGCS aimeraient que leur travail soit reconnu de manière plus formelle via une actualisation des profils de postes, et, comme mentionné dans l'examen par les pairs de 2004, au moyen d'un système de classification moins rigide, qui n'enferme pas les agents dans le grade auquel ils ont été recrutés. Ils pourraient ainsi se sentir davantage responsabilisés.

L'âge moyen des agents de l'UTC est de 59 ans, et il n'existe aucune limite d'âge pour le départ à la retraite. De plus, la Coopération italienne n'a pas recruté de spécialistes depuis 1993, de sorte qu'un certain nombre de postes vacants n'ont pas été pourvus. Les spécialistes ont des possibilités d'évolution de carrière assez restreintes dans la mesure où ils ne sont pas intégrés au service public et où leurs contrats de travail avec le MAE ne prévoient pas d'avancement.

En vertu de la loi 49/1987, les spécialistes travaillant pour la DGCS se divisent en deux catégories : ceux de l'UTC et des UTL, et ceux des bureaux géographiques et sectoriels de la DGCS. Les premiers (initialement 120) apportent un soutien technique à la DGCS aux différents stades du cycle des projets. Ils travaillent également dans les unités d'évaluation ou en tant que directeurs des UTL. Les seconds (30 personnes ayant acquis une expérience dans des organisations internationales) aident les bureaux géographiques et sectoriels de la DGCS à définir et à mettre en œuvre des initiatives devant être financées au titre de la loi 49/87. Actuellement, seulement 75 spécialistes sur les 150 prévus par cette loi exercent des fonctions à la DGCS (59 dans l'UTC et les UTL, et 19 issus d'organisations internationales). Ces spécialistes ont un développement de carrière distinct au sein du ministère. Ils sont associés à la gestion du cycle des projets, notamment au suivi et à l'évaluation. La DGCS pourrait mieux utiliser leurs capacités et leur expertise en les intégrant davantage à la structure organisationnelle. De plus, il faut

que les conditions d'emploi des spécialistes soient compétitives de façon à attirer et à fidéliser les personnes possédant les compétences requises. Le lent processus de réforme de la loi 49/1987 ne doit pas empêcher l'Italie de moderniser et de réorganiser ses ressources humaines afin de répondre aux besoins actuels. La DGCS a proposé au Ministre d'organiser un concours pour recruter davantage de spécialistes conformément à la loi, de rajeunir l'UTC, d'augmenter les salaires et de promouvoir à un niveau supérieur les spécialistes déjà en poste. Il s'agit là de progrès importants, encore que l'état d'avancement de la proposition soit peu clair.

Acteurs non gouvernementaux

Avec environ 20 000 organisations non gouvernementales engagées en faveur de la coopération pour le développement, l'Italie possède une société civile très développée (DGCS, 2009b). La plupart de ces ONG s'occupent de la mise en œuvre de projets, mais elles s'intéressent moins à la sensibilisation du public que leurs homologues des autres pays de l'OCDE (DGCS, 2009b). La DGCS a officiellement répertorié 240 ONG qui peuvent recevoir un soutien financier pour la mise en œuvre de projets et sont associées aux processus de consultation. Il existe une association d'ONG italiennes (*Associazione ONG Italiane*) comptant environ 150 membres, et cinq réseaux constitués sur la base de missions et de méthodologies communes (tels que le CINI, *Coordinamento Italiano Network Internazionali*).

Depuis le dernier examen de l'aide, une série de règles, de lois et de lignes directrices ont été élaborées afin de définir les critères d'éligibilité des ONG à l'obtention d'un soutien financier de la DGCS et d'instaurer un cadre légal pour la collaboration entre la DGCS et les ONG. Celles-ci doivent jouer un rôle central dans le système italien de coopération (*Sistema Italia*). Les nouvelles *Lignes directrices et politique de l'Italie pour les ONG*, (2009) donnent aux organisations non gouvernementales des indications claires sur la manière de fonctionner au sein de la Coopération italienne. Ce document définit les critères d'éligibilité et les mécanismes de cofinancement. Un projet peut avoir une durée maximale de trois ans ; le MAE le cofinance à hauteur de 50 % du montant total, sauf s'il s'agit d'un projet mis en œuvre dans un pays prioritaire, auquel cas le financement du MAE peut atteindre jusqu'à 70 %. Les ONG italiennes peuvent également obtenir un cofinancement auprès de l'UE.

Depuis le dernier examen de l'aide, le dialogue sur les politiques et la collaboration entre les ONG et la DGCS s'est considérablement amélioré : il est devenu plus ouvert et plus franc. En janvier 2009, la DGCS a signé avec l'*Associazione ONG Italiane* et le *Coordinamento Italiano Network Internazionali* un accord-cadre d'un an en vertu duquel ils sont associés à l'élaboration du plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide dont ils doivent contrôler ensuite la mise en œuvre (voir chapitre 5). La table ronde de la DGCS sur les politiques européennes permet également un dialogue avec les ONG sur les questions de coopération pour le développement au sein de l'UE. Compte tenu des points de vue et de l'expérience qu'apportent les ONG à la Coopération italienne, l'équipe d'examen se félicite du projet de renouvellement de l'accord-cadre en 2010.

L'une des caractéristiques de la Coopération italienne est la relation étroite qu'entretiennent les ONG italiennes avec les UTL. Les projets sont souvent mis au point conjointement lorsque l'occasion se présente, ce qui donne parfois lieu à des appels d'offres informels (uniquement pour les interventions d'urgence). L'équipe a constaté qu'au Liban, le recours exclusif à des ONG italiennes a donné une grande notoriété à

l'Italie, qui agit par le biais de 20 organisations de ce type (voir annexe D). Néanmoins, si les ONG italiennes œuvrant au Liban reçoivent beaucoup de conseils et un large soutien de la part de l'UTL, elles estiment que la DGCS doit améliorer le suivi et l'évaluation, et assurer une plus grande continuité du financement. De même, si les critères de cofinancement prévoient que les ONG italiennes doivent avoir une organisation partenaire locale, il conviendrait que l'Italie envisage aussi d'instaurer une coopération directe avec les ONG du Sud et songe à offrir aux ONG locales des occasions plus nombreuses de participer aux consultations et au dialogue sur les politiques à suivre. Cela serait conforme à l'action prévue dans le Plan à l'appui de l'efficacité de l'aide concernant l'appropriation démocratique et les ONG.

Vers une mise en œuvre efficace de la coopération italienne

Gestion des bureaux locaux

La Coopération italienne pour le développement est représentée à l'étranger par les ambassades et par 25 bureaux de coopération (UTL). Les UTL sont dirigées par un directeur-pays qui est un expert technique venant de l'UTC et, en général, le seul spécialiste envoyé par Rome. Les UTL sont placées sous l'autorité de l'ambassadeur, et toute la communication formelle avec Rome se fait par l'intermédiaire de l'ambassade. En général, c'est l'ambassadeur qui assure le dialogue avec le pays partenaire sur les politiques à suivre. Lorsque l'Italie n'a pas d'ambassade dans un pays partenaire, comme c'est le cas au Niger, l'UTL de ce pays relève d'une ambassade italienne établie dans un autre pays (pour le Niger, il s'agit de la Côte d'Ivoire). L'ambassadeur peut également partager ces fonctions avec le directeur de l'UTL ou les lui déléguer. Au Liban, les responsabilités sont réparties entre le directeur de l'UTL (tâches opérationnelles) et l'ambassadeur (tâches politiques et fonction de représentation) : ils assument ainsi des rôles complémentaires. Cette approche est bien adaptée au contexte particulier du Liban (voir annexe D).

L'Italie a entrepris de mettre en œuvre la recommandation émise dans le cadre de l'examen par les pairs de 2004, à savoir déléguer de nouvelles compétences aux bureaux de coopération. Les UTL jouent maintenant un rôle plus important dans le cadre de la définition des activités à mener au niveau local, de l'identification, de la formulation et de la mise en œuvre des programmes et des projets et, dans une certaine mesure, de la politique de recrutement de personnel local³⁷. Il s'agit là d'un bon début, mais beaucoup de progrès restent encore à faire. Le transfert de compétences plus grandes aux directeurs des UTL permettra de réduire la charge de travail administratif des ambassades et de simplifier des procédures d'approbation inutilement longues. Les bureaux de coopération sont, par nature, plus proches des réalités du terrain et des besoins des pays partenaires. Il est donc justifié de leur conférer un plus grand rôle dans la définition de l'orientation stratégique d'un programme-pays. Dans 10 des 13 pays prioritaires que compte l'Italie³⁸, les UTL ont élaboré des plans-pays sur trois ans, conformément aux *Directives de programmation pour 2009-2011*. Dans ce contexte, le directeur de l'UTL définit le programme-pays en étroite collaboration avec le bureau géographique concerné des services centraux, puis le soumet pour approbation au Comité de direction. Pour l'instant,

37. D'après des entretiens réalisés à Rome et au Liban

38. Égypte, Tunisie, Albanie, Irak, Liban, Mauritanie, Territoires palestiniens, Syrie, Afghanistan et Niger.

ces programmes-pays sont encore informels et ils n'ont pas été systématiquement communiqués à l'intérieur de la DGCS, au pays partenaire ou à la communauté des donateurs de ce pays. Ils constituent certes un pas en avant, mais ils devraient être approuvés par le Comité de direction et mis à la disposition du public sur le site Internet de la Coopération italienne.

Les directeurs des UTL sont habilités à gérer au quotidien le bureau de coopération et ils sont dotés, pour ce faire, d'un budget. Cependant, c'est l'ambassadeur qui est chargé de signer les contrats avec les partenaires locaux (pouvoirs publics, ONG, entreprises) et avec le personnel recruté localement. La plupart de ces tâches administratives pourraient être déléguées au directeur de l'UTL. Étant donné que la langue de travail au sein des UTL est l'italien, le personnel recruté localement doit en général avoir une très bonne connaissance de cette langue. Par conséquent, les personnes embauchées sont le plus souvent de jeunes Italiens qui débutent dans la carrière. Or, des personnes originaires du pays partenaire pourraient apporter à la Coopération italienne des connaissances et, si les contrats le permettent, une continuité et une mémoire institutionnelle particulièrement profitables. En conséquence, l'Italie devrait envisager de recruter davantage de personnel parmi les ressortissants du pays. L'équipe chargée de l'examen de l'aide s'est déclarée préoccupée par une nouvelle interprétation de la loi 49/1987 concernant le recrutement de personnel local, intervenue en juillet 2009, cette interprétation risquant selon elle de limiter le recrutement de ce personnel et de réduire les effectifs des UTL. Toutefois, depuis le mois de juillet, la DGCS a apporté des précisions à ce sujet : toutes les personnes recrutées localement doivent être embauchées aux mêmes conditions salariales de sorte qu'il n'y ait aucune différence entre les ressortissants des pays partenaires et le personnel italien. Selon la DGCS, cela devrait inciter à engager davantage de ressortissants locaux – c'est en tout cas son objectif. L'équipe d'examen invite instamment la DGCS à veiller à ce que les directeurs des UTL soient bien informés de l'objectif de cette nouvelle orientation, à faire en sorte que les risques éventuels pour l'acheminement et la gestion de l'aide dans les pays partenaires soient réduits au minimum, et à développer sur cette base une politique et des orientations en matière de ressources humaines à l'intention des bureaux de coopération.

Mise en œuvre des programmes-pays

Les programmes-pays de l'Italie sont réalisés dans le cadre de projets et programmes. Les projets, qui constituent l'approche principale, permettent à l'Italie de contrôler étroitement ses investissements financiers et de gagner en visibilité. La mise en œuvre de projets et de programmes est également un moyen, pour un maximum d'acteurs italiens, de participer à l'assistance technique et, pour les ONG, de prendre part à la réalisation des projets. Cependant, l'Italie s'achemine de plus en plus vers de nouveaux modes de financement. Par exemple, 80 % des fonds engagés en Afghanistan en 2008/09 seront alloués à des fonds d'affectation spéciale gérés par le gouvernement³⁹. L'Italie a par ailleurs mis en commun ses fonds multi-bi afin de soutenir l'initiative « One UN » au Mozambique. Elle est instamment invitée à utiliser, conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, des procédures de notification communes lorsqu'elle participe à des mécanismes de financement multi-donneurs.

39. Tels que le Fonds pour le démantèlement des groupes armés illégaux (DIAG), le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public (LOFTA) et le Fonds d'affectation spéciale pour la lutte antidrogue (CNTF).

La liaison de l'aide peut retarder la mise en œuvre des programmes. C'est ainsi qu'au Liban, l'aide liée a ralenti les travaux de reconstruction. Les contrats de plus de 300 000 EUR étant liés à un appel d'offres exclusivement ouvert aux entreprises italiennes, il est fréquent que celles-ci n'émettent aucune offre car ce seuil est trop bas pour les intéresser. Il est arrivé, dans un cas, que le Conseil libanais pour le développement et la reconstruction ne soit même pas parvenu à trouver une société italienne pour réaliser un projet d'infrastructure d'une valeur de 5 millions EUR. Or, les règles italiennes l'empêchaient de faire un appel d'offres auprès des entreprises libanaises, qui auraient pourtant été plus compétitives. Les autorités libanaises ont demandé à ce que ce système soit modifié : la DGCS a donc proposé au Comité de direction d'autoriser les appels d'offres locaux si au moins trois entreprises italiennes ne soumettaient pas d'offre. Cette proposition ayant été approuvée en juillet 2009, la DGCS devrait maintenant réfléchir à la manière d'appliquer ce précédent aux procédures d'appel d'offres dans les autres pays partenaires. Dans la mesure où elle s'est engagée, dans le cadre du PAA, à recourir davantage à des sources d'approvisionnement locales et régionales, l'Italie devrait explicitement promouvoir une passation de marchés locale d'un bon rapport coût-efficacité, surtout dans le cas de contrats relativement petits.

Dans l'examen par les pairs de 2004, il a été constaté que le processus de prise de décision entre l'identification et la réalisation des projets était trop long (OCDE, 2004). Pour y remédier, l'Italie a principalement eu recours à la décentralisation et à la rationalisation des procédures de la DGCS (voir ci-dessous). Désormais, les directeurs des UTL sont investis des mêmes responsabilités que les spécialistes de l'UTC (voir encadré 4) et peuvent approuver directement des propositions de projet avant de les communiquer aux services centraux (voir ci-après). Si cela permet de gagner du temps, la consultation des spécialistes thématiques de l'UTC n'est en revanche plus systématique, mais laissée à la discrétion des directeurs des UTL. De plus, le personnel des bureaux locaux et des services centraux consacre beaucoup de temps à la procédure trimestrielle de notification opérationnelle et financière, mais il a du mal à fournir un retour d'information sur les performances et à échanger les enseignements de l'expérience. S'il faut continuer la décentralisation vers les bureaux locaux, il y aurait également lieu d'améliorer le partage de données d'expérience et l'apprentissage institutionnel grâce à des échanges plus structurés entre les UTL et les services centraux. Il faut que la DGCS fournisse aux UTL des orientations à caractère plus stratégique et qu'elle crée des possibilités d'apprentissage institutionnel.

Rôle des services centraux dans la mise en œuvre des programmes de développement

Tous les projets et programmes de plus de 1 million EUR sont approuvés par le Comité de direction. Les procédures de la DGCS ont été rationalisées en 2005 en classant l'aide en deux catégories, à savoir les dons et les prêts assortis de conditions de faveur, afin d'accélérer les procédures d'approbation des projets/programmes souvent très longues. La gestion du cycle des programmes suit désormais le cours suivant :

En collaboration avec le bureau géographique, le bureau local met au point une proposition de projet/programme.

L'UTC procède à l'évaluation technique et financière du projet (à moins que le pays ne dispose d'une UTL), puis la soumet, par l'intermédiaire des bureaux géographiques (Bureaux III, IV et V), au Bureau I pour examen approfondi.

Une fois cet examen terminé, le Bureau I transmet les documents au secrétariat du Comité de direction, qui les remet ensuite à l'Unité d'évaluation technique (*Nucleo di Valutazione Tecnica*). Cette dernière effectue l'évaluation finale, puis soumet le projet au Comité de direction pour approbation.

Après avoir été approuvé par le Comité de direction, le projet ou le programme est enregistré. Le bureau géographique communique alors l'approbation aux bureaux locaux et alloue les ressources financières correspondantes.

L'un des acteurs essentiels de la procédure d'approbation est l'*Ufficio Centrale del Bilancio* (Bureau de vérification) : c'est lui qui se charge du contrôle préalable des dépenses. Or, il a tendance à interpréter les lignes directrices à la lettre, ce qui peut poser des problèmes dans le cadre de certains projets et programmes pour lesquels une certaine flexibilité est souvent nécessaire afin de s'adapter à l'évolution de la situation dans les pays partenaires. C'est ainsi que le Bureau de vérification a refusé de débloquer des fonds destinés à financer un cours de formation car la DGCS souhaitait l'organiser en Italie et non dans le pays partenaire visé en raison de l'insécurité qui y régnait. Pourtant, ce cours de formation aurait malgré tout été profitable au pays partenaire. Mais le Bureau de vérification a insisté sur le fait que l'aide devait être dépensée dans le pays partenaire, comme cela était mentionné dans le projet approuvé. L'examen de 2004 préconisait un développement de l'esprit d'équipe et de la flexibilité au sein de l'*Ufficio Centrale del Bilancio* : cette recommandation est toujours valable.

Le Bureau I coordonne le processus de répartition des ressources financières entre les différents bureaux de la DGCS (voir figure 4). Actuellement, l'allocation des crédits budgétaires par pays effectuée par les bureaux géographiques a un caractère informel et se fait en fonction de la capacité d'absorption d'un pays (bureau local) et de l'aptitude du pays partenaire à gérer efficacement l'aide. Sur la base de ses directives de programmation pluriannuelles, l'Italie devrait examiner les différentes solutions susceptibles de permettre à la DGCS de créer, pour les programmes-pays, un mécanisme d'allocation budgétaire transparent, pluriannuel et axé sur les résultats, et développer parallèlement un système de suivi pour guider les services centraux dans leur prise de décision.

La DGCS travaille depuis 2008 à l'instauration d'un programme de reddition de comptes rattachant ses dotations budgétaires annuelles à ses priorités politiques et à ses objectifs annuels stratégiques, structurels et opérationnels.⁴⁰ Les critères utilisés sont actualisés chaque année par le MEF et ils comportent des indicateurs de performance économique et budgétaire, et d'efficacité. La DGCS a défini, pour mesurer sa performance en tant que direction, un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et elle publie tous les quatre mois un rapport de performance. Ce programme marque un progrès vers la mesure de l'efficacité de la reddition de comptes. L'Italie pourrait continuer dans ce sens en renforçant l'accent mis sur la reddition de comptes concernant les résultats obtenus en matière de développement, conformément à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra.

40. Entretiens et présentations ayant eu lieu à Rome.

Un autre défi : devenir une institution d'apprentissage axée sur les résultats

Le suivi et l'évaluation des politiques, programmes et projets de développement sont actuellement assurés par deux unités indépendantes (la première, dénommée *Nucleo Tecnico di Valutazione*, est rattachée au Comité de direction, et la seconde fait partie de la structure de la DGCS), dans lesquelles travaillent des agents de l'UTC. La DGCS a entrepris de revoir ses pratiques d'évaluation, comme recommandé dans l'examen de 2004. Ainsi, la toute nouvelle Unité d'inspection, de suivi et d'évaluation des initiatives (il s'agit de la seconde unité mentionnée ci-dessus), a été dotée, au début de l'année 2009, d'un directeur chargé de mettre au point une politique d'évaluation institutionnelle. Les objectifs visés sont d'intégrer pleinement le suivi et l'évaluation à la gestion du cycle des projets, d'obtenir pour l'unité une dotation en personnel appropriée ainsi qu'un budget dédié, et d'élaborer un programme pluriannuel ainsi qu'une politique englobant la communication et les processus d'apprentissage. Pour commencer, le directeur de la nouvelle unité a observé les agences de développement d'autres membres du CAD afin de se renseigner sur leurs politiques et pratiques. L'Italie a par ailleurs rejoint récemment le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement. Dans le cadre de l'élaboration de sa politique d'évaluation, l'Italie pourrait évaluer les bonnes pratiques d'autres organismes de développement, comme Irish Aid, qui a adopté la politique de suivi et d'évaluation de l'Asdi au lieu d'élaborer la sienne propre.

La DGCS a rappelé l'urgence, pour la Coopération italienne, de contrôler et d'évaluer l'application de ses directives de programmation pour 2009-2011. Ce rappel est particulièrement de mise dans la mesure où la DGCS n'a procédé à aucune évaluation indépendante systématique depuis 2002, et où les évaluations réalisées à la demande des UTL ne sont disponibles ni sur une base de données centralisée, ni sur le site Internet. La mesure des performances et la notification des impacts et des progrès accomplis à différents groupes intéressés forment l'un des principaux piliers de la gestion de la coopération pour le développement. Ces aspects sont essentiels tant pour garantir la qualité que pour permettre une prise de décision reposant sur l'observation des faits. De plus, ils peuvent influencer le comportement des donateurs et des pays partenaires en leur donnant la possibilité de tirer les enseignements de l'expérience et de renforcer la responsabilité mutuelle quant aux résultats. Or, le système italien de coopération pour le développement ne comporte pas de mécanisme de suivi et d'évaluation systématiques. L'Italie est par conséquent encouragée à poursuivre ses efforts pour institutionnaliser le suivi et l'évaluation au sein tant du MAE que du MEF, notamment dans le cadre des activités menées par le Bureau VI (Activités d'aide d'urgence et aide alimentaire, voir annexe C).

Pour l'instant, le suivi et l'évaluation ne sont pas systématiquement intégrés au cycle de gestion des projets. Le suivi de la mise en œuvre des projets est principalement assuré suivant des exigences assez strictes concernant la notification trimestrielle des activités opérationnelles et des dépenses financières. Ces exigences portent davantage sur le rapport ressources mises en œuvre/résultats que sur des objectifs et résultats prédéfinis. Quelques partenaires remettent en question ces exigences rigides et regrettent de ne pas recevoir des informations régulières en retour sur les rapports de suivi et l'évaluation des résultats. Certaines expériences et pratiques d'évaluation sont aisément accessibles dans les UTL procédant à des évaluations de leur propre initiative. De même, dans le cadre de sa collaboration avec des ONG, le Bureau VII a effectué un certain nombre de missions de suivi a posteriori (73 projets en 2007). Comme elle s'achemine vers une gestion axée sur les résultats, l'Italie va devoir adopter des mécanismes de suivi et d'évaluation ainsi que

des indicateurs reposant sur les résultats, adapter ses procédures et former son personnel. L'institutionnalisation du suivi et de l'évaluation permettra de renforcer l'apprentissage institutionnel et la reddition de comptes de la Coopération italienne, tout en améliorant la qualité de l'aide.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Si une réforme en profondeur de la coopération italienne passe par une actualisation de la législation, la structure de la DGCS peut être modifiée par simple décret ministériel : la DGCS devrait donc user de l'autorité du ministère des Affaires étrangères pour procéder à cette réorganisation. Elle devrait également exploiter toutes les possibilités administratives pour modifier la loi 49/1987 afin de réorganiser la gestion de l'aide en attendant une actualisation de la législation qui permettra une réforme plus fondamentale du système.
- La DGCS devrait pouvoir relever le défi en matière de ressources humaines posé par les spécialistes du développement en poste à l'UTC en redéfinissant leur mandat afin de refléter leurs nouvelles responsabilités, en recrutant de nouveaux effectifs possédant les compétences requises pour acheminer l'aide selon les modalités actuelles, et en créant des conditions d'emploi compétitives afin d'attirer – et de fidéliser – les personnes disposant des compétences adéquates.
- L'Italie devrait poursuivre son processus de décentralisation en déléguant de nouvelles compétences à ses bureaux locaux. Ces responsabilités accrues échues aux directeurs des UTL permettront de réduire la charge de travail administratif des ambassades et de simplifier des procédures d'approbation inutilement longues. Les UTL ont également besoin d'une politique et de procédures claires en matière de gestion des ressources humaines.
- La DGCS devrait institutionnaliser au sein du système de coopération italienne des processus permettant de tirer systématiquement les enseignements de l'expérience, notamment en facilitant les échanges entre les UTL et les services centraux sur la gestion des programmes-pays et l'efficacité de l'aide.
- La DGCS devrait doter son unité d'évaluation du mandat, du budget et des ressources humaines appropriés pour développer et promouvoir une culture moderne d'évaluation et de suivi des résultats. Cette unité devrait par ailleurs mettre au point un système favorisant la prise en compte des enseignements tirés de l'action des pouvoirs publics italiens, y compris dans le cadre de l'aide humanitaire. Cela nécessitera de former du personnel et de faire évoluer les procédures actuelles de gestion des programmes et des projets vers une gestion axée sur les résultats.

Chapitre 5

Effacité de l'aide

Renforcement de la sensibilisation et de l'engagement en faveur de l'efficacité de l'aide

L'Italie a fait la preuve de son leadership international à l'appui du renforcement de l'efficacité de l'aide en accueillant à Rome, en 2003, le premier Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. De par son appartenance à l'UE, elle adhère au Code de conduite européen sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (2007). Il ressort de ses *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* (DGCS, 2009a) que l'Italie va continuer à participer pleinement à la phase opérationnelle de définition des critères européens applicables à la division du travail et qu'elle va adapter sa législation en conséquence. Face au retard qu'affichait l'Italie par rapport à de nombreux autres donateurs du CAD dans la transposition de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en un plan d'action national, son premier *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* (DGCS, 2009c), approuvé par le Comité de direction en juillet 2009, est tout à fait bienvenu.

Si la DGCS (et plus particulièrement ses hauts responsables, le personnel du Bureau I et celui des sections de l'UTC) est pleinement conscients des engagements souscrits par l'Italie dans le cadre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, cela ne semble pas être le cas de tous les secteurs de la Coopération italienne.

Les ONG italiennes, notamment celles menant des activités de sensibilisation, paraissent également conscientes de l'importance qu'attache l'Italie à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra⁴¹. En 2009, un réseau italien d'ONG internationales (CINI) a publié une analyse comparative des enseignements acquis par six donateurs de l'UE en matière d'efficacité de l'aide (CINI, 2009). Cette analyse qui contient des recommandations à l'intention des pouvoirs publics, a été prise en compte dans le *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*. Les ONG jouent par ailleurs un rôle utile en faisant pression sur le parlement et le gouvernement pour que l'aide italienne soit plus efficace. Il est cependant difficile d'évaluer dans quelle mesure elles influent sur l'opinion des milieux politiques quant à la manière dont l'aide devrait être gérée et acheminée, ou de mesurer leur influence sur la politique d'aide. Néanmoins, la Coopération italienne a reconnu l'utilité du travail des ONG et les a invitées à participer

41. Cependant, les ONG italiennes basées au Liban semblaient être moins bien informées que les autres sur la Déclaration de Paris.

aux travaux du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide⁴². En réponse, les ONG ont désigné un interlocuteur de la société civile chargé de collaborer avec la DGCS à l'élaboration du plan d'action.

Le *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* est un bon moyen de promouvoir la sensibilisation et le soutien à l'efficacité de l'aide dans tous les secteurs de la Coopération italienne. Pour être mis en œuvre avec succès, il doit être connu du personnel du MAE dans les services centraux, des ambassades et des UTL, ainsi que des partenaires du développement. Il conviendrait donc que la DGCS le diffuse plus largement. Les expériences de l'Irlande et de la Suède montrent que l'association des acteurs principaux à la préparation du plan ne suffit pas : des stratégies de communication interne destinées à renforcer l'appropriation des plans sont également indispensables (OCDE, 2009c et d). Des sessions de formation, des ateliers, des groupes de discussion électronique et des blogs sont des outils efficaces pour favoriser tant la sensibilisation que l'appropriation et ils devraient contribuer à rallier le personnel à cet objectif commun. Le programme de formation pilote sur l'efficacité de l'aide qu'il est prévu d'organiser à l'intention des spécialistes et des jeunes diplomates est donc tout à fait approprié. Le MAE devrait envisager de convier les ambassadeurs ainsi que des agents du MEF et d'autres ministères aux futures sessions de formation.

Le plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide

L'objectif du plan d'action est d'intégrer l'engagement de l'Italie à l'égard de l'efficacité de l'aide à la politique et aux orientations en matière de développement ainsi qu'à leur mise en œuvre. Face à l'impasse politique dans laquelle se trouve l'adoption d'une nouvelle législation relative à la coopération pour le développement, ce plan est centré sur des mesures administratives pouvant être approuvées par le Comité de direction et destinées à améliorer l'efficacité de la gestion et de l'acheminement de l'aide italienne. Il définit 12 points d'action avec 27 résultats assortis de délais précis (voir encadré 5). L'élaboration de ce plan est un premier pas important : il fait écho aux engagements pris à Accra et à Paris, exception faite du renforcement des capacités, de la gestion axée sur les résultats en matière de développement, de la responsabilité mutuelle et du renforcement du rôle du parlement. Les lignes directrices relatives à l'utilisation des systèmes nationaux et d'approches fondées sur des programmes devront prendre comme base l'engagement souscrit par l'Italie de fournir 66 % de son aide dans le cadre de telles approches. Elles devraient par ailleurs fournir des plans transparents concernant l'utilisation des systèmes nationaux pour toutes les formes d'aide au développement, comme cela a été convenu à Accra. Ces progrès ont également été reconnus par les ONG italiennes, qui regrettent toutefois que l'Italie n'envisage la question de la prévisibilité qu'en termes de communication en temps voulu des apports d'aide et qu'elle ne se penche pas sur le problème du déliement de l'aide (ActionAid Italie, 2009). La DGCS devrait prendre des mesures pour répondre à ces inquiétudes afin de préserver la bonne volonté dont font preuve les ONG à l'égard d'un acheminement de l'aide efficace. Parallèlement, la prévisibilité de l'aide et les autres amendements à apporter à la loi relative au déliement de l'aide doivent être traités au niveau politique.

42. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide a été créé en 2008 afin de mettre au point le *Plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide*. Il est présidé par le Directeur général de la DGCS et constitué de hauts responsables de la DGCS ainsi que d'un représentant de la société civile (depuis janvier 2009).

Étant donné les ressources humaines limitées de la DGCS et le grand nombre de résultats à obtenir, la mise en œuvre du plan d'action d'ici à 2010 représentera un véritable défi pour l'Italie. Il y a tout particulièrement lieu de craindre que la DGCS n'ait pas la capacité de faciliter les activités du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GTEA), qui doit se réunir tous les trois mois afin de contrôler les progrès accomplis et de veiller à la bonne conduite ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre du plan. Dans la mesure où le manque de ressources humaines pourrait constituer un obstacle à la concrétisation du plan, le MAE devrait veiller à ce que le Bureau I se voie allouer des effectifs supplémentaires suffisants et dotés de l'expertise requise pour pouvoir aider le GTEA et jouer le rôle de chef de file.

Encadré 5. Le plan d'action italien à l'appui de l'efficacité de l'aide (2009-2010)

- **12 points d'action et 27 résultats visés :**

1. ***Cohérence des politiques au service du développement***

- **Résultat :** (1) Recueillir et diffuser des informations, notamment aux autres ministères, sur les discussions menées au sein de l'UE et de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement. Échéance : décembre 2009.

2. ***Lignes directrices sectorielles et efficacité de l'aide.***

- **Résultats :** (2) Actualiser les lignes directrices sectorielles à la lumière des critères d'efficacité de l'aide. Échéance : février 2010.
- (3) Élaborer des lignes directrices opérationnelles pour le soutien budgétaire général et pour l'aide fondée sur des programmes. Échéance : février 2010.
- (4) Définir des lignes directrices pour l'utilisation des systèmes nationaux et le niveau de risque acceptable. Échéance : décembre 2009.

3. ***Concentration sur un nombre limité de pays prioritaires***

- **Résultat :** (5) Communiquer le montant des ressources financières allouées aux pays partenaires dans des plans-pays triennaux. Échéance : octobre 2009.

4. ***Coopération par le biais des organisations internationales***

- **Résultats :** (6) Décider de participer ou non aux activités du MOPAN et, le cas échéant, demander à devenir membre de ce réseau. Échéance : octobre 2009.
- (7) Mettre au point des approches stratégiques spécifiques pour les organismes internationaux devant recevoir davantage de fonds de la part de la Coopération italienne, et standardiser les méthodes d'engagement pour toutes les organisations multilatérales. Échéance : décembre 2009.

5. ***Situations d'urgence, États fragiles et efficacité de l'aide***

- **Résultat :** (8) Élaborer des lignes directrices pour les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, en consultation avec des représentants de la société civile italienne. Échéance : décembre 2009.

6. ***Efficacité et simplification des procédures***

- **Résultats :** (9) Simplifier les procédures applicables aux prêts destinés à financer des projets, appliquer l'article 15 et revoir les procédures d'appel d'offres en fonction des lignes directrices relatives à l'efficacité de l'aide et de la législation pertinente. Échéance : novembre 2009.
- (10) Établir une feuille de route pour la simplification des procédures restantes, notamment pour les fonds octroyés localement. Échéance : octobre 2009.
- (11) Analyser et modifier le mandat des structures parallèles. Échéance : décembre 2009.
- (12) Adopter un ordre de service faisant obligation au personnel de préciser si les missions sont conjointes et, dans le cas contraire, demander une justification de ces missions. Échéance : octobre 2009.

7. ***Évaluation et efficacité***

- **Résultat :** (13) Adopter des lignes directrices pour l'évaluation et préparer un plan d'évaluation. Échéance : octobre 2009.

8. ***ONG et appropriation démocratique***

- **Résultats :** (14) Mettre au point des principes directeurs pour promouvoir la consultation de la société civile dans les pays partenaires et prendre des mesures pour renforcer la société civile. Échéance : janvier 2010.

- (15) Examiner les priorités et déterminer dans quelle mesure il est possible d'encourager les programmes coordonnés des ONG plutôt que les projets individuels. Échéance : février 2010.
 - (16) Évaluer les différentes formules possibles pour simplifier davantage les procédures applicables aux projets des ONG, conformément à la législation en vigueur. Échéance : janvier 2010.
- 9. Délitement de l'aide et achat de biens et de services locaux**
- **Résultats** : (17) Proposer des solutions pour pousser plus avant le déliement de l'aide [y compris l'aide alimentaire]. Échéance : décembre 2009.
 - (18) Proposer une réforme législative pour délier davantage l'aide. Échéance : décembre 2009 (proposition des ONG).
 - (19) Proposer un accroissement – en termes de pourcentage et de domaines concernés – des dépenses encourues sur place. Échéance : novembre 2009.
- 10. Formation**
- **Résultat** : (20) Organiser des modules de formation sur la coopération et l'efficacité de l'aide avant l'affectation des intéressés. Échéance : novembre 2009.
- 11. Communication**
- **Résultat** : (21) Soumettre un plan pour intégrer les considérations d'efficacité dans les différents outils de communication de la DGCS. Échéance : décembre 2009.
- 12. Suivi de la mise en œuvre du plan au sein de la DGCS et à l'échelon local**
- **Résultats** : (22) Créer des groupes de travail thématiques avec des ordres de service. Échéance : août 2009.
 - (23) Désigner les correspondants pour l'efficacité de l'aide dans les UTL. Échéance : octobre 2009.
 - (24) Reconduire l'accord-cadre entre le MAE/la DGCS et les ONG. Échéance : janvier 2010.
 - (25) Fournir des informations sur l'état d'avancement du plan. Échéance : septembre 2010.
 - (26) Faire le bilan de l'expérience acquise en coordonnant le tableau de l'APD technique en vue d'établir un lien avec le *Sistema Italia*. Échéance : janvier 2010.
 - (27) Adopter un marqueur de l'efficacité pour toutes les initiatives nécessitant un financement. Échéance : décembre 2009.

Source : ministère des Affaires étrangères (2009), *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*, MAE, Italie.

En août 2009, le MAE a émis un ordre de service visant à établir dix groupes de travail chargés de thèmes spécifiques pour préparer de nouvelles lignes directrices sectorielles, ainsi que des lignes directrices sur les systèmes nationaux, le soutien budgétaire et les approches fondées sur des programmes. Si les directeurs des UTL n'ont pas été consultés lors de la phase préparatoire du plan d'action en dépit de leur expérience des pays, la DGCS prévoit de les faire participer aux activités de ces groupes de travail, ce dont l'équipe d'examen se félicite. La DGCS consulte régulièrement le MEF sur les procédures d'octroi des prêts assortis de conditions de faveur et sur la coopération multilatérale. Pour faire en sorte que l'ensemble du système italien de coopération s'efforce d'améliorer l'efficacité de l'aide et rende compte des progrès effectués, le MAE devrait trouver des moyens d'associer d'autres ministères à ce plan et d'y intégrer la coopération décentralisée. Selon ce qu'a indiqué l'Italie lors de la réunion à haut niveau du CAD de 2009, le mandat du Groupe de travail technique interministériel sur l'APD italienne pourrait être élargi afin d'inclure l'efficacité de l'aide. L'équipe d'examen voit là une bonne manière d'avancer et estime qu'il faudrait prêter une attention particulière à l'efficacité de la coopération décentralisée.

Performance de l'Italie au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris

L'Italie a participé aux Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2008a). Comme la plupart des donneurs, elle affiche de meilleures performances en ce qui concerne la promotion de l'appropriation nationale et la coordination entre les donneurs que pour l'alignement et la gestion axée sur les résultats en matière de développement (voir tableau 4). En particulier, la Coopération italienne devra accorder une plus grande attention à la gestion axée sur les résultats en matière de développement et à la responsabilité mutuelle. L'Italie devrait s'inspirer, à cet égard, des expériences d'autres donneurs et de l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement, qui relève du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Néanmoins, l'Italie a nettement amélioré ses performances, notamment en augmentant la part des apports d'assistance technique qui est coordonnée avec les programmes-pays (indicateur 4) et en faisant en sorte que les paiements soient effectués dans les délais et comptabilisés par les pouvoirs publics (indicateur 7) (voir tableau 4). Cela étant, ses résultats sont inférieurs à l'effort moyen des pays dans le domaine de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (indicateur 5).

Tableau 4. Suivi des progrès accomplis par l'Italie au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris

Indicateur	2005 (33 pays)	2007		Objectif-cible pour 2010
		(33 pays)	Effort moyen des pays*	
#3 : Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	16 %	35 %	48 %	85 %
#4 : Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	34 %	72 %	60 %	50 % Objectif de l'UE : 100 %
#5a : Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	29 %	18 %	45 %	
#5b : Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	51 %	52 %	43 %	
#6 : Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	30	40	31	10
#7 : L'aide est davantage prévisible	8 %	27 %	46 %	54 %
#8 : L'aide est non liée	41 %	--	88 %	> 41 %
#9 : Utilisation de procédures ou dispositifs communs	39 %	26 %	47 %	66 %
#10a : Missions conjointes	7 %	16 %	--	40 %
#10b : Travaux analytiques par pays effectués conjointement	18 %	42 %	--	66 %

Source : OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris

Améliorer l'efficacité de l'aide à l'échelon local

L'Italie a obtenu d'assez bons résultats dans les domaines de la coordination de l'action des donneurs et de l'alignement sur les stratégies de développement des pays partenaires. Cela peut s'expliquer par la délégation de compétences supplémentaires aux UTL pour l'identification et l'évaluation des projets qui est intervenue depuis le dernier examen par les pairs, ainsi que par la pression exercée sur le terrain par les autres donneurs et par les gouvernements des pays partenaires. Les directeurs des UTL et les ambassadeurs ont généralement besoin de posséder une connaissance approfondie des procédures complexes de l'Italie pour convaincre les services centraux qu'ils peuvent se lancer dans de nouvelles méthodes de travail, notamment en recourant aux nouvelles

modalités de l'aide (par exemple, participation au soutien budgétaire général au Mozambique, au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan ou aux fonds communs des donateurs en Albanie et en Éthiopie). Une fois que les propositions ont été approuvées par le Comité de direction, les ambassades et les UTL disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour acheminer l'aide sur le terrain. Cependant, l'un des problèmes posés par l'acceptation au cas par cas de formules plus souples par le Comité de direction est qu'il n'existe pas d'approche systématique pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur le terrain. L'équipe d'examen encourage l'Italie à relever ce défi dans le cadre du nouveau *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*.

Les bureaux de coopération ont également besoin d'effectifs suffisants dotés des compétences requises pour participer au dialogue sur les politiques à suivre ou soutenir l'ambassade dans ce contexte, pour jouer un rôle pilote parmi les donateurs et pour prendre part aux exercices conjoints de suivi et de notification. Les ressources en personnel de la DGCS et de l'UTC étant limitées, les UTL ont tendance à faire appel à des spécialistes italiens recrutés localement (voir chapitre 4). De plus, les UTL et les ambassades ont peu l'occasion d'apprendre et de s'inspirer de leurs expériences respectives car il n'existe pas de système ou de culture d'apprentissage institutionnel et de partage des expériences au sein de la Coopération italienne (voir chapitre 4). La DGCS devrait chercher des moyens de promouvoir ce type d'apprentissage et de gestion des connaissances.

L'Italie a identifié 13 pays prioritaires où elle espère faire les plus grands progrès au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris.⁴³ Ces pays ont été sélectionnés par les bureaux géographiques de la DGCS sur la base de la capacité de l'ambassade ou de l'UTL à intégrer et appliquer les principes d'efficacité de l'aide. Il a été demandé à chaque pays de désigner un correspondant pour l'efficacité de l'aide et de soumettre aux services centraux une proposition sur la meilleure manière pour l'Italie d'opérer dans le cadre d'une répartition des tâches avec les autres donateurs⁴⁴. La DGCS a par ailleurs prié chaque ambassade/UTL de remplir une « feuille de route – un cadre commun de planification – pour les activités à conduire sur le terrain sur une période de trois ans. Dénommé STREAM (synthétique, transparent, réaliste, exhaustif, approuvé, mesurable), ce document classe les activités de coopération en neuf catégories, dont cinq sont centrées sur l'efficacité de l'aide. Ainsi, les UTL devraient :

- 1 Fournir des estimations indicatives des apports d'aide futurs et des résultats en matière d'alignement, et définir les priorités sectorielles en fonction de l'analyse conjointe des donateurs et de la consultation avec la société civile ;
- 2 Identifier dans quelle mesure l'aide repose sur des programmes ;
- 3 Expliquer pourquoi l'Italie ne participe pas aux dispositifs communs ou n'utilise pas les systèmes nationaux ;
- 4 Préciser comment l'Italie peut soutenir les systèmes statistiques et de gestion des finances publiques ; et
- 5 Fournir des éléments sur les perspectives concernant la division du travail et sur les diverses modalités de l'aide.

43. Albanie (P2), Maroc (P2), Liban (P1), Territoires sous administration palestinienne (P1), Éthiopie (P1), Mozambique (P1), Niger (P1), Sénégal (P1), Soudan (P1), Afghanistan (P1), Pérou (P1), Viêt Nam (P2) et Bolivie (P1).

44. Cet exercice doit être terminé pour la fin du mois de septembre 2009.

La sélection de 13 pays devant faire l'objet d'une attention particulière ne signifie pas que l'Italie va négliger les principes de la Déclaration de Paris dans les autres pays prioritaires. Selon la Coopération italienne, tous les programmes et projets approuvés par le Comité de direction doivent respecter ces principes et un marqueur de l'efficacité de l'aide devrait être adopté d'ici décembre 2009. La DGCS pourrait promouvoir davantage l'efficacité de l'aide dans d'autres pays en demandant à toutes les ambassades/UTL de préparer un document STREAM, en fixant à tous les ambassadeurs et directeurs des UTL des objectifs en termes d'efficacité de l'aide, et en organisant des ateliers ou des sessions de formation sur le plan d'action.

Encadré 6. Mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra : l'expérience libanaise

L'engagement de l'Italie au Liban s'articule autour de deux grands axes : une importante initiative d'urgence et un vaste programme de développement centré sur l'agriculture, l'eau, le patrimoine culturel, la santé et les services sociaux. La forte augmentation de l'aide italienne au Liban observée depuis 2006 résulte de l'action d'urgence dans le cadre de laquelle l'Italie est intervenue sur les fronts de la reconstruction, de l'emploi, des services et du développement dans les communautés touchées par le conflit avec Israël, et a apporté un soutien dans de nouvelles situations d'urgence (telles que le conflit survenu dans le camp palestinien de Nahr el-Bared en 2007). Le programme d'urgence ROSS (voir annexe D) est mis en œuvre par des ONG italiennes, des organisations des Nations unies et les pouvoirs publics libanais, sous la supervision et avec des contributions techniques de l'UTL. Dans un premier temps, ce programme a donné lieu à la mise en œuvre de projets à court terme accompagnant l'action de l'important contingent italien au sein de la FINUL, et il a davantage reflété les engagements pris par l'Italie dans le cadre de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire que ceux énoncés dans la Déclaration de Paris. Cependant, nombre d'activités ont une forte composante d'aide au développement, particulièrement celles en rapport avec le rétablissement des services publics, où la durabilité et l'appropriation arrivent en tête des préoccupations. Les principes de la Déclaration de Paris peuvent par conséquent s'appliquer dans une certaine mesure au programme d'urgence ROSS ainsi qu'au programme plus large de développement.

Le retour d'information assuré par les partenaires de la Coopération italienne au Liban laisse penser que l'approche de l'Italie est en accord avec un grand nombre des engagements qu'elle a souscrits dans le cadre de la Déclaration de Paris et de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (voir annexe C). Les autorités locales, les maires et les ONG libanaises considèrent que les projets répondent aux besoins du pays et ils estiment avoir été suffisamment consultés lors de leur conception. Ces projets sont bien alignés sur les priorités du gouvernement. Si les procédures italiennes de passation des marchés rendent plus difficile l'utilisation des systèmes nationaux, les autorités locales indiquent en revanche que la gestion directe des fonds par l'UTL est adaptée à la situation libanaise. Dans le cadre du soutien italien au développement local, l'UTL projette de développer un mécanisme de financement, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur libanais, les municipalités et d'autres donateurs internationaux, afin de pouvoir apporter un soutien budgétaire.

Grâce aux ressources humaines de l'UTL, plus nombreuses que celles des autres donateurs, et dans le contexte des efforts déployés par l'UE pour promouvoir la coordination, l'Italie joue un rôle actif dans le resserrement de la coordination entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux, et aussi avec d'autres parties prenantes. La promotion de la coordination est assurée par deux groupes de travail (développement local et environnement). L'équipe d'examen apprécie beaucoup le rôle pilote joué par l'Italie et félicite l'UTL pour ses efforts. Le défi pour la Coopération italienne au Liban consiste maintenant à développer et à entretenir ces bonnes pratiques. Pour ce faire, il est possible que l'UTL ait besoin d'orientations plus fermes et d'un suivi plus étroit des services centraux quant au *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*. Il serait également profitable qu'elle puisse partager ses expériences avec d'autres UTL et les services centraux. Cependant, en raison du caractère atypique de la coopération italienne au Liban, il est difficile pour l'Italie de se servir de l'expérience libanaise pour mettre au point une approche générale de l'efficacité de l'aide.

Vers une appropriation et une harmonisation plus systématiques

Dans le mémorandum adressé par l'Italie au CAD, il est indiqué que les stratégies et projets italiens sont façonnés par les stratégies de développement des pays partenaires (DGCS, 2009b). Le *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* et les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* mentionnent à plusieurs reprises l'appropriation démocratique et la nécessité de renforcer la société civile dans les pays partenaires. Par conséquent, le choix fait par l'Italie de retenir la gouvernance et la société civile comme secteur prioritaire est conforme à ces objectifs.

Sur la voie de l'harmonisation des activités des donateurs

L'aide italienne est principalement dispensée par le biais de projets assortis de procédures de suivi et de notification spécifiques à l'Italie (voir chapitre 4). L'équipe d'examen salue donc l'intention manifestée par l'Italie d'accroître le pourcentage de l'aide allouée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, car celles-ci contribuent à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires comme pour les donateurs. Il est indiqué dans le mémorandum que les ministères sectoriels des pays partenaires se voient peu à peu attribuer des compétences supplémentaires ainsi qu'un rôle de gestion directe s'agissant des activités financées par la Coopération italienne. L'équipe d'examen n'a pu vérifier cela au Liban en raison des spécificités de l'engagement italien dans ce pays (voir encadré 6). Néanmoins, elle a constaté que dans d'autres pays prioritaires où l'efficacité de l'aide se trouve à un stade plus avancé, les ambassades/UTL déploient des efforts pour faire en sorte que les projets ne soient pas isolés, qu'ils soient en harmonie avec les priorités nationales, qu'ils répondent aux demandes des partenaires et qu'ils soient coordonnés par des groupes de travail sectoriels. Ainsi, en 2008, des représentants de la coopération italienne ont participé aux activités de 10 des 12 groupes de travail techniques en place en Éthiopie et ils en ont présidé quatre (dont l'un dédié à l'égalité homme-femme) (UTL/Éthiopie, ministère des Finances et du développement économique/Éthiopie, 2008). En Albanie, l'Italie participe activement aux activités de six groupes de travail sectoriels ; elle y assure également la fonction de coordinateur pour le secteur de la santé et celle de facilitateur du processus de division du travail au sein du pays.

L'Italie pourrait aller plus loin dans ses activités d'harmonisation en soutenant des stratégies d'aide conjointes et en participant à des partenariats silencieux ainsi qu'à la coopération déléguée. Et, de fait, une nouvelle loi autorise l'Italie à agir en vertu d'une délégation de pouvoir (émanant de la Commission européenne ou d'autres États membres de l'UE) ; toutefois, elle ne peut pas encore déléguer des activités à un autre donneur. L'Italie œuvre actuellement à l'identification des procédures administratives susceptibles d'être actualisées afin de permettre cette harmonisation. La coopération déléguée et les partenariats silencieux risquent d'être des objectifs difficiles à atteindre pour l'Italie qui continue à opérer dans le cadre de projets : cela souligne encore la nécessité de participer à un plus grand nombre de projets conjoints et d'adopter des approches fondées sur des programmes. Parallèlement, il est impératif d'accroître la prévisibilité de l'aide italienne et de simplifier les procédures d'élaboration du budget et de notification de sorte que l'Italie puisse être un partenaire utile et fiable dans le cadre des approches reposant sur des programmes. En 2008, environ 47 % des fonds multi-bi de l'Italie ont été affectés à des projets multi-donneurs. La Coopération italienne devrait s'efforcer d'augmenter ce pourcentage.⁴⁵

45. Données fournies par la DGCS.

De l'alignement sur les priorités à une meilleure utilisation des systèmes des pays partenaires

L'alignement de l'aide au développement sur les politiques et stratégies des pays partenaires s'avère beaucoup plus facile pour les donateurs que l'alignement aux niveaux opérationnel et de la mise en œuvre (OCDE, 2009e). L'Italie en est un exemple : il a été pour elle plus aisé d'orienter ses activités en fonction des stratégies nationales des pays partenaires que d'utiliser leurs systèmes d'élaboration du budget, de suivi et de notification. Ainsi, son choix des modalités de l'aide, ses procédures complexes et le manque de prévisibilité globale de ses apports d'aide font que l'Italie n'obtient pas de bons résultats quant au pourcentage de ses apports d'aide qui est comptabilisé dans les budgets des pays partenaires (indicateur 3, tableau 4). Malgré les problèmes qu'elle rencontre pour rendre son APD plus prévisible, l'Italie devrait veiller à fournir à ses pays partenaires des informations aussi transparentes et opportunes que possible sur ses apports d'aide. L'Italie pourrait également aider les pays partenaires pour ce qui est des aspects techniques de la comptabilisation des apports financiers.

Déliement de l'aide

L'article 6 de la loi 49/1987 dispose implicitement que tous les prêts assortis de conditions de faveur doivent être liés à des entreprises italiennes, tout en autorisant, dans des circonstances exceptionnelles, le recours à des sources régionales d'approvisionnement et le financement des coûts locaux. Sur la base de cette disposition, et après approbation par le Comité de direction et le CIPE, l'Italie a souscrit en 2004 à la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA), ainsi qu'à son extension aux pays pauvres très endettés (PPTE). Cependant, les prêts assortis de conditions libérales à d'autres pays en développement ne peuvent pas être complètement déliés. De même, aucune disposition ne prévoit le déliement intégral des dons. L'équipe d'examen a appris au Liban que l'aide versée sous forme de dons était liée. Les règles italiennes concernant le déliement de l'aide ne sont pas aussi avancées que celles des autres donateurs du CAD, qui permettent un déliement intégral de l'aide.

L'Italie lie son aide à des services, des biens et des travaux fournis par des entreprises italiennes principalement dans le domaine de la santé et, dans une moindre mesure, dans le secteur agricole. Selon les notifications adressées au CAD, l'aide bilatérale totale de l'Italie (soit 1.4 milliard USD, allègement de la dette compris) était liée à hauteur de 36 % en 2007 (OCDE, 2009a). Cinquante-quatre pour cent de cette aide étaient non liés, et le degré de liaison des 10 % restants n'est pas précisé. La part de l'aide italienne non liée a fortement augmenté au cours des deux à trois dernières années en raison d'une annulation de dette à hauteur de 1.7 milliard USD en 2005, et de 1.4 milliard USD en 2006. Toutefois, en 2007, l'annulation de dette s'est élevée à 0.6 milliard USD seulement, réduisant presque de moitié l'aide bilatérale totale de l'Italie et, par conséquent, la part de l'aide non liée. Hors allègement de la dette, la part de l'aide non liée a légèrement diminué (-3 %) entre 2006 et 2007. Néanmoins, bien que les chiffres attestent des progrès continus de l'Italie en matière de déliement de l'aide bilatérale (la part de l'aide non liée étant passée de 21 % en moyenne entre 1999 et 2001 à 54 % en 2007), le pourcentage de l'aide non liée est toujours inférieur à la moyenne des membres du CAD (79 %). Seuls deux autres membres du CAD affichent des taux de déliement moins élevés (OCDE,

2009a).⁴⁶ Pour suivre la tendance générale au sein du CAD dont les membres s'acheminent vers un déliement intégral de l'aide à tous les pays en développement, il faudrait que l'Italie continue à améliorer tant le déliement de son aide que la transparence de ses notifications sur le degré de liaison de cette dernière. Elle doit par ailleurs faire des efforts supplémentaires en termes d'information sur les offres d'aide non liée et sur les contrats adjugés, conformément aux dispositions de la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide.

Des mesures supplémentaires ont été prises par le Comité de direction afin d'adopter des actes administratifs propres à améliorer la nature de la liaison de l'aide italienne. En 2008, il a relevé le plafond applicable aux biens pouvant être achetés localement dans les secteurs bénéficiant de prêts assortis de conditions de faveur. Ces plafonds varient en fonction des secteurs. Par exemple, 30 % des biens et services peuvent être achetés sans restriction aucune dans le cadre de prêts à des petites et moyennes entreprises (PME), et 75 % dans le cadre de prêts de microcrédit (DGCS, 2009b). Ces mesures positives devraient être étendues (par exemple, en relevant les plafonds dans d'autres secteurs, comme celui des PME). Toutefois, ces mesures ne suffiront pas à améliorer de manière significative la performance de l'Italie en matière de déliement de l'aide, qui doit être guidée par le renforcement de l'efficacité de l'aide (développement de l'appropriation locale et utilisation rationnelle des ressources financières). Le point d'action concernant le déliement de l'aide (voir encadré 5, point n° 9) suggère les moyens d'y parvenir. Pour respecter ses engagements au titre du PAA et dans le contexte de son plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, l'Italie devrait élaborer des plans pour continuer à délier autant que possible son aide, y compris l'aide alimentaire, et pour promouvoir ainsi la passation de marchés locale et régionale.

Systèmes nationaux : gestion des finances publiques et passation des marchés

Dans la Déclaration de Paris, les pays en développement se sont engagés à renforcer leurs systèmes de gestion administrative et financière, et les donateurs à utiliser autant que possible ces systèmes. Dans le Programme d'action d'Accra, les donateurs se sont là encore engagés à recourir, comme première option possible, aux systèmes nationaux pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public, à expliquer clairement pourquoi ils ont choisi d'utiliser des mécanismes d'acheminement de l'aide extérieurs aux systèmes nationaux, et à mettre en place des mesures et des dispositifs de sauvegarde supplémentaires propres à renforcer et non à affaiblir les procédures et systèmes nationaux. Le *Plan d'action de l'Italie à l'appui de l'efficacité de l'aide* engage l'Italie à élaborer des lignes directrices d'ici fin 2009 afin d'accroître le recours au soutien budgétaire général et aux systèmes nationaux. Actuellement, le principal défi pour la Coopération italienne consiste à conformer la programmation budgétaire et l'allocation de l'aide aux procédures italiennes d'élaboration du budget national, dont l'objectif est de décourager les pratiques de corruption en Italie. Or, ces règles ne sont pas toujours adaptées aux contextes et aux systèmes des pays en développement (voir chapitre 4).

Depuis le dernier examen par les pairs, l'Italie a revu ses procédures concernant l'utilisation des systèmes nationaux de façon à les rationaliser et à permettre la conclusion

46. Cette tendance positive semble s'être prolongée en 2008 : d'après les dernières données que l'Italie a fournies au CAD, la part non liée de l'aide bilatérale était de 70 %, la part liée de 20 % et la part non notifiée de 10 % en 2008.

d'accords spécifiques à chaque pays.⁴⁷ Selon le plan d'action, ces procédures seront encore simplifiées d'ici novembre 2009. En attendant, les décisions relatives à l'utilisation des systèmes nationaux sont prises au cas par cas. Au Mozambique, la participation de l'Italie au soutien budgétaire général (SBG) illustre comment des propositions formulées localement peuvent entraîner l'adoption de nouvelles modalités d'aide par la Coopération italienne. Bien entendu, il existait des impératifs politiques sur le terrain : d'après l'évaluation, réalisée par l'Italie, du soutien budgétaire général au Mozambique, la sanction pour une non-participation au SBG aurait été l'exclusion des discussions en tables rondes et du dialogue politique avec les autorités mozambicaines.⁴⁸ Cependant, la participation de l'Italie au soutien budgétaire général dans ce pays est le seul exemple de recours à cette modalité spécifique dans l'ensemble du système italien de coopération. Par conséquent, des lignes directrices définissant également des critères valables à l'échelle du système pour l'octroi d'un soutien budgétaire devraient aider l'Italie à dépasser ces approches isolées pour utiliser de manière plus systématique les systèmes nationaux.

Unités parallèles de mise en œuvre des projets

Entre 2004 et 2007, le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre (PIU) établies par la Coopération italienne a augmenté d'un tiers. Il s'agit là du plus mauvais résultat de l'Italie d'après l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2008a).⁴⁹ Si cela peut s'expliquer en partie par la tendance qu'a l'Italie à mettre en place des PIU pour venir à bout des procédures complexes de budgétisation dans les services centraux, une autre cause possible est la classification des PIU par les pays partenaires. Selon la DGCS, cette classification ne reflète pas parfaitement les mandats et les fonctions réelles des PIU. L'Italie n'est pas le seul donneur à être confronté à ce problème. L'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a fait apparaître qu'il existait une grande confusion et beaucoup de controverses quant à la définition précise des dispositifs « parallèles » de mise en œuvre déconseillés dans la Déclaration de Paris. Certaines des PIU de l'Italie ne sont pas parallèles. Au Liban par exemple, l'Italie a intégré une PIU (formée pour l'essentiel d'un spécialiste italien) au Conseil libanais pour le développement et la reconstruction. L'Italie est bien consciente de la nécessité de diminuer le nombre de PIU. Elle a d'ailleurs l'intention d'évaluer toutes ces unités dans le cadre de son *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*. Elle compte ainsi modifier le mandat de toutes les unités qui apparaîtront comme étant effectivement parallèles de manière à ce qu'elles ne puissent être considérées comme telles. L'Italie devrait également veiller à ce que les unités véritablement parallèles contribuent à l'appropriation locale et au renforcement des capacités. À terme, il faudrait toutefois les supprimer.

-
47. Article 15 de la *Loi sur la coopération italienne pour le développement*, nov. 2008 ; présenté à la Réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires.
48. « Italian general budget support experience » Balbo di Vinadio, Document de référence pour ActionAid International, Italie, 2007.
49. En 2007, l'Italie comptait 40 unités parallèles de mise en œuvre – soit 10 de plus qu'en 2005 – réparties dans 33 pays. Ce nombre est supérieur à la moyenne des pays du CAD (31 PIU en 2007, OCDE, 2008a).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Italie devrait continuer à diffuser activement le *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* du MAE ainsi que les lignes directrices et décisions qui en découlent auprès de toutes les parties prenantes de la coopération italienne, à savoir notamment le personnel diplomatique, les spécialistes de l'UTC, les ambassades, les UTL, la coopération décentralisée et le MEF. Elle devrait par ailleurs utiliser des outils de communication participatifs pour sensibiliser davantage les parties intéressées aux engagements pris par l'Italie en matière d'efficacité de l'aide et les inciter à aider le pays à les concrétiser.
- L'Italie devrait s'assurer sans délai que la DGCS dispose des ressources humaines et financières requises pour appliquer le *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide* de manière systématique avant 2011, date de la prochaine Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
- Il faudrait que l'Italie achève d'élaborer et approuve dans les délais fixés le projet de lignes directrices concernant le soutien budgétaire, l'utilisation des systèmes nationaux et les approches fondées sur des programmes, et qu'elle commence à les appliquer systématiquement dans tous les pays partenaires. Elle devrait pour cela s'inspirer des expériences et des points de vue des UTL de sorte que ces lignes directrices tiennent compte des réalités du terrain : cela améliorera leurs chances d'être mises en œuvre.
- Pour suivre la tendance générale des membres du CAD qui s'acheminent vers un déliement intégral de l'aide, l'Italie devrait continuer à délier son aide et améliorer ses notifications au CAD. Elle devrait concrétiser les engagements souscrits dans le Programme d'action d'Accra, en déliant, dans toute la mesure du possible, l'aide encore liée. L'Italie devrait en outre songer à modifier l'article 6 de la loi 49/1987 afin de refléter la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide et les engagements d'Accra.
- Les acteurs institutionnels autres que la DGCS devraient se servir du plan d'action et de ses résultats dans le cadre de leurs activités de coopération. Il faudrait par ailleurs que l'Italie trouve des moyens de garantir que l'ensemble du système italien de coopération œuvre au renforcement de l'efficacité de l'aide et qu'il rende des comptes dans ce domaine.

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Pour le biennium 2009-2010, le CAD a décidé que tous les examens de l'aide devraient couvrir deux thèmes particuliers. Le premier, à savoir le renforcement des capacités, est obligatoire pour tous ces examens. S'agissant du second, le pays examiné a le choix entre deux options : l'Italie a opté pour le thème de l'agriculture, de la hausse des prix alimentaires et des réponses des donateurs.

Renforcement des capacités

Depuis de nombreuses années, et tout particulièrement depuis la Déclaration de Paris, le CAD considère le renforcement des capacités comme une priorité absolue. En 2006, il a publié un document d'orientation intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques* (OCDE, 2006b), qui est largement reconnu comme une référence internationale de premier ordre dans ce domaine. Le renforcement des capacités y est présenté comme étant le processus par lequel les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble augmentent leurs capacités au fil du temps. Par conséquent, il ne se résume pas à une formation ou à une coopération technique et il doit être considéré comme un résultat de la coopération pour le développement. Il relève avant tout de la responsabilité des pays partenaires, qui doivent piloter leurs propres processus de renforcement des capacités, soutenus dans cette tâche par les donateurs. Ces derniers ne doivent donc pas se substituer aux acteurs locaux, mais plutôt les aider à atteindre leurs propres objectifs. Le renforcement des capacités n'est pas un ensemble d'instruments, mais une approche opérationnelle posant un défi commun à tous les acteurs de la coopération. Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques fiables sur les ressources financières allouées au renforcement des capacités, le CAD utilise souvent comme variable de substitution sa base de données sur la « coopération technique ».

Coopération technique de l'Italie

Dans le système italien de coopération, la coopération technique est considérée comme une priorité et il est fait appel à des spécialistes dans les UTL et dans les institutions partenaires ou à des consultants. Ces spécialistes sont appréciés au sein du système italien pour leurs compétences techniques, mais aussi pour leur rôle de facilitateurs. La DGCS demande souvent aux ONG italiennes d'identifier une ONG locale partenaire afin de renforcer les capacités de cette dernière à définir des stratégies et des priorités, à résoudre les problèmes et à obtenir des résultats. Lors de la visite sur le terrain au Liban, où le recours à des ONG italiennes était une priorité, l'équipe chargée de l'examen a pu constater que des ONG locales étaient souvent associées à la mise en œuvre des projets (voir annexe D). L'approche italienne en matière de développement local au Liban, qui consiste à collaborer avec les municipalités par l'intermédiaire d'ONG

italiennes, laisse entrevoir un modèle de renforcement des capacités susceptible d'être appliqué à d'autres programmes (voir encadré 7). Les ONG italiennes s'efforcent de plus en plus d'intégrer le renforcement des capacités dans leurs activités avec les organisations partenaires ; toutefois, il serait souhaitable d'accorder une plus grande attention à la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats de manière à pouvoir évaluer les performances.

Expertise au sein des PIU

La Coopération italienne est consciente de la nécessité de réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre (PIU) (voir chapitre 5). Comme ces dernières apportent souvent aussi une assistance technique, il est tentant de détacher des spécialistes expatriés auprès des institutions locales. Or, si cela peut s'avérer justifié dans certains cas, il serait plus judicieux d'avoir recours à l'expertise locale et d'améliorer l'aptitude des bureaux locaux à fournir un soutien et à promouvoir le renforcement des capacités concernant le dialogue sur l'action à mener. L'Italie devrait envisager de coopérer avec d'autres donateurs pour renforcer des systèmes nationaux essentiels tels que les systèmes de gestion des finances publiques, de suivi et d'évaluation, et de passation des marchés, afin d'accroître la capacité des pays à gérer la coopération technique et, de manière plus générale, leurs propres programmes de développement.

Formation

La formation est un aspect important de l'aide italienne en matière de renforcement des capacités. En réalité, le développement des capacités fait traditionnellement partie de la coopération italienne et presque tous les programmes comportent des mesures en ce sens. En 2007 et 2008, des étudiants de Bolivie, du Pérou, de l'Équateur, de Colombie, de Libye, d'Égypte, des Balkans, d'Afrique subsaharienne (principalement d'Afrique de l'Ouest et de l'Est) et d'Afrique du Nord ont reçu une formation en Italie (843 étudiants en 2007 et 710 en 2008). L'Italie consacre 0.25 % de son APD à des bourses d'études et à la formation.⁵⁰ Elle doit à présent examiner si son programme de bourses d'études contribue efficacement à la réalisation de ses objectifs de développement. L'évaluation étant devenue une priorité (voir chapitre 4), la DGCS devrait songer à évaluer ce programme. L'Italie s'efforce également de renforcer les capacités via des systèmes de formation permanente destinés à développer les capacités intellectuelles et la création d'un environnement favorable. Des programmes de formation professionnelle sont mis en œuvre en Chine, en Tunisie (médias, administration publique et apprentissage électronique), en Jordanie (hôtellerie et tourisme) et au Liban (entrepreneuriat). Ces initiatives qui encouragent l'appropriation nationale, sont conformes à la déclaration d'orientation du CAD sur la croissance pro-pauvres et l'emploi.

Coopération triangulaire

La Coopération italienne favorise la coopération triangulaire, essentiellement en Amérique latine où elle a signé en 2007, avec l'Argentine, un accord visant le soutien des secteurs de la santé et de la formation professionnelle en Bolivie, en Colombie, au Paraguay et au Pérou. Un accord analogue a été conclu avec le Brésil pour la conduite d'activités au Mozambique (1 million EUR) et en Bolivie (900 000 EUR), et un autre avec la Tunisie pour contribuer à la formation de 29 techniciens hospitaliers au Niger

50. Données fournies par la DGCS.

(620 000 EUR). Bien que cette approche de la coopération au développement n'en soit qu'à ses débuts, il pourrait être profitable d'évaluer ces expériences afin d'en tirer des enseignements et de les partager avec le CAD.

Une manière d'avancer prometteuse : l'élaboration d'une note de réflexion sur le renforcement des capacités

Depuis 2009, la DGCS s'intéresse davantage au dialogue que mène le CAD sur le renforcement des capacités. Un correspondant pour cet aspect a été nommé (il s'agit actuellement du directeur de l'UTL d'Albanie), le Directeur général adjoint assurant la coordination d'ensemble. Cela devrait montrer à l'ensemble des acteurs de la coopération italienne que le renforcement des capacités est une priorité. L'Italie a par ailleurs lancé une enquête auprès des UTL pour recenser les bonnes et les mauvaises pratiques dans ce domaine. Les résultats de cette enquête serviront à établir une note de réflexion sur le renforcement des capacités. L'équipe chargée de l'examen applaudit cette initiative ainsi que tous les efforts déployés pour sensibiliser davantage à ces questions et recenser les besoins de formation du personnel. Cependant, la Coopération italienne doit encore améliorer sa compréhension et son utilisation des concepts fondamentaux qui sous-tendent le renforcement des capacités. Une fois que la note de réflexion aura été établie, il s'agira de définir les priorités de l'Italie dans ce domaine et de mettre au point une approche qui soit conforme à la pratique du CAD.

La Coopération italienne projette de recourir de plus en plus largement aux nouvelles modalités d'aide multi-donneurs lorsque l'un des objectifs visés est le renforcement des capacités. Dans la mesure où elle prend part à la coordination de l'action des donateurs, l'Italie devra s'impliquer davantage dans l'instauration d'un environnement favorable au renforcement des capacités. Elle doit maintenant mettre à profit l'expérience qu'elle a acquise en matière de renforcement des capacités organisationnelles et humaines.

Encadré 7. Renforcement des capacités au Liban

Au Liban, la communauté des donateurs œuvre dans les domaines du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Toutefois, ces activités ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale de développement des capacités : elles restent pragmatiques et le renforcement des capacités n'est pas toujours considéré comme un processus à part entière. En revanche, le personnel de l'UTL comprend bien cet aspect et il est conscient que la Coopération italienne a un rôle à jouer dans le renforcement des capacités au Liban. C'est sur l'engagement de l'UTL en faveur du développement local que repose le programme de l'Italie au Liban. De cette manière, l'Italie prend en compte tous les niveaux d'analyse du renforcement des capacités (OCDE, 2006b). Elle est consciente des rôles, des capacités et des contributions des organismes gouvernementaux et des ONG. L'aide et l'accompagnement sont manifestement abordés comme des activités sur le long terme. La Coopération italienne travaille en collaboration avec l'administration centrale et les municipalités, et utilise des approches du renforcement des capacités pour gérer des goulots d'étranglement spécifiques. Par exemple, outre sa contribution aux efforts de reconstruction du pays, elle tente également de bâtir des ponts entre les institutions. Ainsi, elle s'efforce de mener à bien des missions communes d'évaluation avec l'administration centrale afin de définir conjointement les priorités et de promouvoir le dialogue entre l'administration centrale et les administrations locales. Elle œuvre par ailleurs pour le renforcement des capacités via des partenariats : elle met les administrations locales en relation avec de grandes ONG nationales en leur qualité de principaux vecteurs de changement. De plus, elle soutient le développement de technologies d'information modernes pour la communication. À une échelle plus réduite, elle se concentre sur la création et le soutien de processus d'appropriation locale tels que les comités pour l'eau, ainsi que sur les capacités des coopératives et des petites entités économiques. Les ONG italiennes travaillent elles aussi en partenariat avec des ONG nationales et des administrations locales.

Agriculture, hausse des prix des produits alimentaires et réponses des donateurs

Dans la plupart des pays pauvres, l'agriculture est la principale source de revenu et d'emploi, si bien qu'elle contribue directement à la stabilité et à la sécurité mondiales. La flambée des prix alimentaires mondiaux intervenue en 2008 a entraîné une prise de conscience de la fragilité du système mondial de la sécurité alimentaire. Le CAD insiste sur la nécessité d'inverser la tendance des dix dernières années, marquées par une baisse de l'investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, et de concilier les perspectives à court et long termes. Les orientations du CAD sur la croissance pro-pauvres et l'agriculture (OCDE, 2006a) suggèrent comment allier lutte contre la pauvreté et développement agricole. Elles s'articulent autour de quatre principes et de trois priorités d'action (voir encadré 8).

Le leadership mondial de l'Italie

L'Italie défend activement l'agriculture et la sécurité alimentaire au plus haut niveau politique dans les enceintes internationales, et nous l'en félicitons. Lors de sa présidence du G8 en 2009, elle a fortement mis l'accent sur ces deux aspects et elle est parvenue à un résultat positif : les nations du G8 se sont engagées à investir 20 milliards USD sur trois ans dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, tout en définissant des priorités pour leur investissement.⁵¹ Ce succès a généré des attentes élevées quant au maintien de cette priorité et à la concrétisation des engagements pris. En ce qui concerne l'Italie, certains éléments laissent penser que l'agriculture et la sécurité alimentaire resteront au premier rang des préoccupations politiques : en effet, les *Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011* classent l'agriculture parmi les secteurs prioritaires de sorte que les institutions internationales basées à Rome (à savoir la FAO, le FIDA et le PAM) constituent également une priorité explicite (DGCS, 2009a). Actuellement, l'Italie s'emploie à favoriser la consultation pour le Partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition (DGCS, 2009b), elle collabore étroitement avec l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, et elle participe activement à la réforme de la gouvernance mondiale en matière de sécurité alimentaire (FAO, Comité de la sécurité alimentaire, GCRAI). Enfin, la sécurité alimentaire sera le principal thème de l'Exposition universelle 2015 qui aura lieu à Milan, sous la devise « Nourrir la planète, énergie pour la vie ».⁵² Cette manifestation sera une excellente occasion d'examiner les progrès accomplis dans le monde vers la réalisation de l'OMD 1 et de raviver l'engagement en faveur de la réduction de la faim.

L'investissement italien dans l'agriculture

Malgré son engagement politique à haut niveau en matière d'agriculture, l'Italie n'affiche qu'un investissement financier moyen par rapport aux autres donateurs du CAD. En 2006 et 2007, elle a consacré annuellement 45.4 millions USD à l'aide à ce secteur, ce qui représente 6 % de son aide totale et seulement 1 % de l'ensemble de l'aide allouée par

-
51. Voir la Déclaration conjointe de l'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale, consultable à l'adresse suivante :
[http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security\[1\],0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security[1],0.pdf).
52. <http://www.milanoexpo-2015.com>.

les membres du CAD à l'agriculture. Les contributions de l'Italie aux secteurs liés à l'agriculture se sont élevées à 70.8 millions USD par an, dont 31 % pour l'Afrique subsaharienne et 30 % pour l'Asie. L'aide à l'agriculture semble être répartie équitablement entre les régions. Toutefois, d'après les données du CAD, l'Italie investit davantage que la moyenne du CAD dans la politique et la production agricoles. Outre les contributions statutaires et volontaires au budget central de la FAO et du FIDA, elle verse également à l'IDA, aux institutions de l'UE, à la BafD et au PNUD des contributions d'ordre général pouvant être imputées à l'agriculture (voir tableau 5). De plus, environ 40 % des fonds versés par la DGCS aux ONG visent l'agriculture. L'Italie s'est montrée capable de répondre rapidement aux crises alimentaires mondiales, qui nécessitent de libérer très vite des fonds. Lors de la flambée des prix alimentaires en 2008, elle a versé en juillet 14 millions EUR supplémentaires à la FAO au titre de la sécurité alimentaire, ce qui a probablement gonflé ses chiffres 2008 pour l'agriculture.

Tableau 5. Aide totale dédiée à l'agriculture, moyenne annuelle pour la période 2002-2007

En millions USD, prix constants 2007

	2002-2003	2004-05	2006-07
Contributions bilatérales (bi et multi-bi)	48	27	45
Contributions multilatérales imputées (contributions statutaires et volontaires au budget général)	71	147	88
Total des contributions dédiées à l'agriculture	118	173	132

Source : Système de notification des pays créanciers du CAD/OCDE

Mettre à profit l'expérience bilatérale

L'agriculture a toujours été un secteur prioritaire de la coopération bilatérale italienne. En fonction des régions, l'accent est mis sur différents aspects. Ainsi, au Proche et au Moyen-Orient, la priorité est donnée à la culture des fruits, à la production d'huile d'olive et à la gestion des ressources naturelles. L'aide se traduit essentiellement par des projets portant notamment sur le renforcement des capacités des coopératives. Dans ces secteurs typiquement méditerranéens, l'Italie a une expérience à faire connaître, ce qui lui confère un avantage comparatif sur les autres donateurs. En Afrique subsaharienne (et plus particulièrement dans la région du Sahel), l'Italie adopte une approche plus large, axée sur le développement rural, l'irrigation et la lutte contre la désertification. En Afrique de l'Ouest, par exemple, la DGCS finance cinq projets-pays (Mali, Sénégal, Guinée-Bissau, Sierra Leone et Libéria) qui sont mis en œuvre dans le cadre de la contribution italienne au Fonds global d'affectation spéciale pour la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire des aliments. En Afrique de l'Est, l'Italie donne la priorité à la sécurité alimentaire au sens large. Ainsi, en Éthiopie, le projet de développement rural d'Arsi - Bale (ABRDP), lancé en 1996, est un projet multisectoriel visant à s'attaquer aux principaux problèmes de développement dans deux zones de la région Oromia.

L'Italie s'est engagée à élaborer des orientations stratégiques pour l'agriculture d'ici février 2010 dans le cadre de son *Plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide*. Ces orientations sont particulièrement bienvenues dans la mesure où elles devraient aider la Coopération italienne à gérer et à planifier d'une manière plus stratégique ses interventions dans ce secteur. L'Italie a activement participé à l'élaboration des lignes directrices du CAD sur la croissance pro-pauvres et l'agriculture (OCDE, 2006a). Bien

qu'elles ne soient pas explicitement suivies par la Coopération italienne, elles sont largement mises en œuvre de façon intuitive. Cela s'explique par la vaste connaissance qu'a l'Italie de l'environnement agricole et par son engagement sur le long terme dans ce secteur. Par exemple, au Liban, l'Italie est particulièrement active eu égard aux quatre principes répertoriés dans les lignes directrices du CAD (voir encadré 8).

Encadré 8. Mise en œuvre des lignes directrices du CAD sur la croissance pro-pauvres et l'agriculture au Liban

Lorsqu'elle a pénétré le secteur agricole libanais, négligé par le gouvernement, l'Italie a commencé par mettre en œuvre, via des ONG italiennes, de nombreux petits projets agricoles visant à répondre à court terme à des situations d'urgence. La Coopération italienne a ensuite adopté une démarche plus stratégique sur le long terme, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture. C'est pourquoi l'action que mène l'Italie au Liban dans le domaine agricole est largement reconnue, innovante et orientée vers la durabilité. Dans le cadre de sa nouvelle démarche, l'Italie s'est également mise à recourir de plus en plus à un fonds d'affectation spéciale géré par la FAO pour acheminer son aide. Voici quelques exemples de la manière dont l'Italie applique les principes (1-4) et les priorités d'action (a-c) du CAD :

Adapter les approches à la diversité des contextes : pour la reconstruction à court terme des infrastructures agricoles (telles que les canaux d'irrigation) au Sud-Liban, la Coopération italienne a adopté dès le début une approche holistique, encourageant une gestion intégrée des ressources en eau. En créant des comités d'utilisateurs de l'eau, la Coopération italienne a rassemblé différents groupes religieux afin qu'ils discutent ensemble de problèmes communs.

Mettre en place des institutions et donner des moyens d'action aux parties prenantes : l'Italie encourage le dialogue institutionnel entre les municipalités et l'administration centrale afin d'identifier les lacunes des politiques.

Promouvoir la diversification des activités rémunératrices au sein et à l'extérieur du secteur agricole (b) : la Coopération italienne, en collaboration avec l'Institut agronomique méditerranéen de Bari, soutient diverses activités dans l'ensemble du pays, rassemblant avec succès l'expertise agricole méditerranéenne, et les centres de connaissances libanais et italiens. Les connexions au sein du système libanais du savoir agricole (universités, recherche nationale et vulgarisation) ne cessent d'être améliorées.

Augmenter la productivité de l'agriculture et améliorer les débouchés agricoles (a) : un service de SMS pour les prix du marché est mis à la disposition des agriculteurs afin d'améliorer la transparence des prix et de les inciter à accroître la production tout en la diversifiant.

Soutenir les actions internationales en faveur des pauvres : l'amélioration de la sécurité alimentaire permettra au Liban de négocier l'accès au marché de l'UE et d'y exporter des produits certifiés. Ainsi, les petits producteurs pourront pénétrer certains créneaux où ils disposent d'un avantage comparatif et ils auront ainsi l'opportunité d'accroître leur revenu.

Encourager les partenariats pilotés par les pays et réduire les risques et la vulnérabilité (c) : la mise en place d'un observatoire agricole par le ministère de l'Agriculture, avec le soutien de la FAO, permettra au gouvernement libanais de définir ses politiques sur la base d'informations factuelles. Un fonds d'affectation spéciale géré par la FAO et financé en partie par l'Italie donnera au ministère de l'Agriculture la possibilité de financer des programmes.

Au vu de son expérience en termes de programmes et de projets, l'Italie est un interlocuteur crédible dans le dialogue sur les politiques agricoles. En Éthiopie, elle participe depuis 2005 aux activités d'un groupe de travail sur le développement rural et la sécurité alimentaire afin de promouvoir la coordination au sein du secteur agricole ainsi qu'une stratégie conjointe de développement. L'Italie a par ailleurs récemment accru son aide budgétaire sectorielle et développé ses programmes en matière de développement rural, de gestion des ressources naturelles et de sécurité alimentaire. Elle contribue à un fonds commun pour la sécurité alimentaire en Éthiopie et dans des États fragiles tels que l'Irak et l'Afghanistan. L'Italie possède une riche expérience pratique : elle est

encouragée à la consigner et à la partager dans le cadre du dialogue des donateurs au niveau des pays.

Coopération avec les organisations multilatérales

L'Italie est considérée comme un partenaire cohérent et fiable par les organisations multilatérales œuvrant dans le secteur agricole. Elle participe activement et contribue financièrement au processus actuel de réforme du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). En sa qualité de pays hôte de la FAO, du FIDA et du PAM, l'Italie est l'un des principaux contributeurs au budget de ces trois institutions. En 2008, elle a annoncé une contribution de 80 millions USD pour le FIDA, ce qui constitue la deuxième plus importante promesse de fonds faite dans le cadre de la huitième reconstitution des ressources du FIDA. Cela représente une augmentation de 67 % par rapport à la précédente reconstitution des ressources. L'Italie est également le principal contributeur de fonds extrabudgétaires au FIDA et permet ainsi à l'organisation de conserver son portefeuille d'activités dans les États fragiles tout en favorisant l'innovation et des initiatives internationales. Elle a témoigné un grand intérêt pour la réforme institutionnelle de la FAO et lui a apporté un soutien financier extrabudgétaire. L'Italie a défini des priorités thématiques claires avec le FIDA comme avec la FAO. En 2001, elle a signé un accord de partenariat avec le FIDA pour faciliter l'octroi de financements supplémentaires. Par ailleurs, depuis 2005, l'Afrique subsaharienne est la priorité géographique de l'Italie dans le cadre du FIDA. Ces organisations basées à Rome affirment toutes avoir d'excellents contacts, presque quotidiens, avec le gouvernement italien. Cependant, elles indiquent également que les fonds extrabudgétaires alloués par l'Italie sont difficiles à planifier en raison des importantes fluctuations de l'APD italienne d'une année sur l'autre. Par exemple, en 2006, le FIDA n'a reçu aucun financement supplémentaire de la part de l'Italie, alors qu'il avait obtenu 10 millions USD en 2005.

Le dialogue général avec les trois organisations est géré par le Bureau II de la DGCS et par l'Unité de coordination de l'aide multilatérale. L'UTC participe à la gestion de projets approuvés spécifiques touchant aux organisations multilatérales. Néanmoins, les organisations multilatérales basées à Rome apprécieraient qu'un document d'orientation générale définisse la vision à plus long terme de la Coopération italienne s'agissant de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Les priorités financées par des ressources extrabudgétaires et les priorités de l'aide multi-bilatérale sont négociées régulièrement au niveau central ou au niveau des pays, mais elles sont sujettes à des changements imprévisibles qui peuvent faire suite à des demandes formulées par les organisations concernées. Un document indiquant l'orientation stratégique commune en matière d'agriculture serait particulièrement souhaitable pour faire connaître les priorités sur le long terme, non seulement aux acteurs de la coopération italienne, mais aussi à son vaste réseau de partenaires. Voilà qui serait conforme au plan d'action à l'appui l'efficacité de l'aide et aux recommandations analogues émises pour d'autres secteurs prioritaires dans les Directives de programmation (DGCS, 2009).

Les exigences italiennes en termes de suivi peuvent représenter une lourde charge de travail pour les organisations multilatérales. Si les contributions du MEF sont généralement faciles à gérer, les contributions volontaires versées aux fonds d'affectation spéciale nécessitent souvent l'établissement de rapports financiers et opérationnels spécifiques à l'Italie. Or, ces rapports ne sont pas mis à profit dans le cadre de l'apprentissage et du dialogue institutionnels. Par conséquent, l'équipe d'examen

encourage l'Italie à continuer à développer une approche davantage fondée sur les programmes permettant une notification commune pour tous les donateurs.

Le réseau de savoir italien dans le domaine de l'agriculture

Avec six spécialistes des questions agricoles au sein de l'UTC, trois dans les UTL, et 45 à l'*Istituto Agronomico per l'Oltremare* (Institut agronomique pour l'Outre-mer, IAO) (voir ci-dessous), la Coopération italienne dispose d'une expertise technique importante. Avec une stratégie agricole clairement définie (voir ci-dessus), ces ressources lui permettraient de renforcer sa position et de devenir plus efficace. L'Italie pourrait également influencer davantage sur les tendances actuelles de la coopération bilatérale agricole. Par exemple, elle pourrait jouer un rôle plus actif dans les forums internationaux tels que la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural, et participer à des cellules de réflexion et groupes de travail internationaux cherchant à définir de nouvelles orientations pour l'investissement dans l'agriculture et la sécurité alimentaire.

L'Italie pourrait rattacher ce vaste réseau national d'expertise agricole à des partenaires nationaux dans les pays en développement. L'*Istituto Agronomico per l'Oltremare* fait partie du ministère italien des Affaires étrangères. C'est un organe technique et scientifique chargé d'étudier, de former, de conseiller et d'apporter une aide technique dans le domaine de l'agriculture tropicale et subtropicale et de la protection environnementale. Sa mission est la suivante : « aider et conseiller le ministère des Affaires étrangères dans le domaine agricole ; à ce titre, l'IAO œuvre dans le domaine de la coopération pour le développement en Afrique, en Amérique latine, en Asie et en Europe de l'Est ». En plus d'universités, l'Italie compte l'Institut agronomique méditerranéen de Bari (IAM-B), qui est la branche italienne du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes. Cet institut encourage le développement agricole dans le bassin méditerranéen dans le cadre de programmes de coopération internationale pour la formation de troisième cycle de hauts responsables et pour la recherche scientifique appliquée. Il intervient aussi directement pour apporter un appui au secteur agricole. Au sein de l'IAM-B, la formation et la recherche sont centrées sur la gestion des terres et de l'eau, la lutte intégrée contre les ravageurs des cultures fruitières méditerranéennes et l'agriculture biologique en Méditerranée. L'Italie utilise énormément ce réseau lors de ses opérations dans les pays partenaires (voir encadré 8).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Renforcement des capacités

- L'Italie devrait se fonder sur son expérience pour élaborer et conduire une stratégie appropriée de renforcement des capacités, prévoyant notamment la formation du personnel travaillant dans les services centraux et sur le terrain. L'interlocuteur pour le renforcement des capacités devrait être en poste dans les services centraux et se voir attribuer un mandat clair ainsi qu'un programme portant notamment sur le suivi et l'évaluation du renforcement des capacités. Le CAD pourrait soutenir ces efforts grâce à sa plateforme dédiée à l'information des donateurs et à l'échange d'enseignements.
- Au niveau des pays, l'Italie devrait joindre ses efforts à ceux des autres donateurs et des partenaires afin de renforcer les fondements des systèmes nationaux.

Agriculture, hausse des prix des produits alimentaires et réponse des donateurs

- L'équipe d'examen salue l'intention qu'a l'Italie d'élaborer des orientations stratégiques pour l'agriculture d'ici février 2010, conformément à son *Plan d'action à l'appui l'efficacité de l'aide*. Ces orientations devraient aider l'Italie à gérer ses compétences stratégiques et à renforcer la planification à moyen terme de ses effectifs et de ses programmes bilatéraux.
- L'expertise technique et de développement dans le domaine agricole commence à se faire rare au sein des organismes d'aide. L'Italie devrait mettre à profit son expertise agricole dans le cadre de ses contributions au dialogue international sur les politiques à suivre.

Annexe A

Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
<i>Cadre général et orientations nouvelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Dans sa politique de coopération pour le développement, l'Italie devrait se doter d'un dessein national qui se dégage d'un dialogue plus ouvert et plus vaste avec ses pairs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les <i>Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011</i> qui ont été approuvées par le Ministre des Affaires étrangères donnent une orientation à la coopération italienne. Elles résultent d'un dialogue avec le MEF, d'autres ministères et des ONG italiennes. Cependant, il manque toujours à l'Italie un dessein global adopté à l'échelle nationale.
	<ul style="list-style-type: none"> • L'Italie devrait énoncer avec plus de clarté la teneur de ses politiques d'aide, notamment pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, les rendre accessibles à tous et en préciser les conséquences sur le plan opérationnel. L'Italie a besoin de se doter d'une stratégie opérationnelle afin de déterminer comment contribuer à la réalisation des OMD à l'horizon 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les <i>Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011</i> indiquent les priorités géographiques et sectorielles de la coopération italienne. Toutefois, elles ne définissent pas clairement la politique italienne pour les différents secteurs, pour les OMD ou pour la lutte contre la pauvreté. Les Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté de 1999 sont actuellement en cours de révision. Les lignes directrices pour les secteurs, qui doivent être élaborées d'ici à février 2010 dans le cadre du Plan d'action sur l'efficacité de l'aide, pourraient fournir la stratégie opérationnelle sur la manière dont l'Italie entend contribuer à la réalisation des OMD et à la lutte contre la pauvreté.
	<ul style="list-style-type: none"> • L'Italie devrait engager une réforme législative et, à court terme, poursuivre son action dans le cadre existant. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2007, d'importants efforts ont été fournis pour réformer la législation, mais sans résultats. Depuis 2008, la DGCS a approuvé plusieurs actes administratifs visant à simplifier les procédures et à octroyer l'aide selon les meilleures pratiques internationales. Cependant, une réforme législative reste nécessaire.
	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités italiennes devraient définir où se situe le pôle de décision en ce qui concerne la politique de coopération pour le développement, en désignant par exemple un "ministre délégué" chargé du développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un poste de ministre délégué a été créé au cours de la XV^e législature, mais il a été supprimé lors de la législature suivante quand le Ministre des Affaires étrangères a endossé l'entière responsabilité de la coopération pour le développement.

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<ul style="list-style-type: none"> La DGCS devrait continuer à mieux définir sa stratégie de sensibilisation du public aux questions de développement, notamment en se rapprochant des autres acteurs publics ou instances non gouvernementales. 	<ul style="list-style-type: none"> Un certain nombre d'outils de communication ont été modernisés et la DGCS participe plus activement à des campagnes publiques telles que <i>Giro d'Italia</i>. Toutefois, la DGCS doit maintenant définir une stratégie à moyen terme de sensibilisation du public.
<i>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD</i>	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie devrait se fixer explicitement une trajectoire de croissance pour 2005 et 2006 de façon à être en mesure de respecter ses engagements au titre de l'APD annoncés à Barcelone, lesquels représentent une part importante des promesses faites à Monterrey. 	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie ne s'est pas fixé de trajectoire de croissance pour atteindre l'objectif de Barcelone. Elle a défini une trajectoire de croissance pluriannuelle non contraignante en matière d'APD pour les exercices 2009 et 2010 dans son document de planification économique et financière 2008-2011. Or, elle n'a pas atteint ces objectifs et n'est pas sur la bonne voie pour respecter les engagements d'APD pris à Monterrey ou dans le cadre de l'UE.
	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie devrait privilégier une programmation budgétaire répondant à des critères stratégiques et de performance pour établir les priorités de la répartition de ses financements. Il s'agit notamment de déterminer les pays ou secteurs prioritaires et la logique de la répartition entre les canaux bilatéral et multilatéral. 	<ul style="list-style-type: none"> Selon les <i>Directives de programmation et lignes d'action pour 2009-2011</i>, l'Italie répartira de manière plus stratégique ses financements entre ses 35 pays de priorité 1 et 2 et ses secteurs prioritaires. Elle s'est fixé des objectifs de financements régionaux pour son APD – dont l'affectation de 50 % de son aide bilatérale totale à l'Afrique subsaharienne – et s'est engagée à élaborer des stratégies de répartition de l'aide pour un ensemble d'organisations multilatérales. La DGCS a par ailleurs l'intention d'augmenter la part de l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale. Cela concerne les financements à compter de 2009. Ces engagements étant récents, il est impossible de déterminer si l'Italie est sur la voie d'une programmation budgétaire plus stratégique. Elle n'a pour l'instant accompli aucun progrès en termes de programmation budgétaire reposant sur la performance ou les résultats.
<i>Cohérence des politiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> La cohérence des politiques devrait être un objectif explicite du gouvernement italien. Ce dernier devrait notamment adopter une déclaration publique spécifique sur la cohérence des politiques au service du développement qui reprendrait les thèmes présentant un intérêt particulier, comme l'Investissement direct étranger (IDE) ou le déliement de l'aide. 	<ul style="list-style-type: none"> Le gouvernement italien a souscrit aux engagements internationaux en matière de cohérence des politiques, mais il n'a pas fait de la cohérence des politiques un objectif explicite pour l'élaboration des politiques nationales.
	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie devrait mobiliser des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour 	<ul style="list-style-type: none"> Le Bureau I de la DGCS et le Service des affaires européennes au sein du MAE sont les interlocuteurs de fait pour la cohérence des politiques. En dépit de leurs

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>recenser les domaines où son action est incompatible avec ses objectifs en matière de coopération pour le développement. Elle pourrait ainsi prévoir des ressources spéciales ou créer un service administratif spécifiquement chargé de cette tâche. Des consultations avec la société civile et la communauté des chercheurs renforcerait ces mesures.</p>	<p>ressources humaines limitées et de leurs autres priorités, ils ont commencé à sensibiliser l'ensemble de l'administration à la cohérence des politiques au service du développement. L'Italie doit maintenant leur allouer des ressources à des fins de suivi et d'analyse, ou charger une unité spéciale de cette tâche.</p>
<p><i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> La DGCS devrait engager un vaste débat sur les obstacles structurels et liés aux procédures auxquels doit faire face son système actuel de gestion. Conjointement avec les UTL, les ambassadeurs et l'<i>Ufficio Centrale del Bilancio</i>, elle devrait promouvoir un examen de fond de l'administration du développement dans une optique de travail en « équipe » élargie. Elle pourrait, à cet égard, prolonger les efforts qu'elle mène à l'heure actuelle pour promouvoir la rationalisation des procédures administratives tout en s'attachant à répondre au besoin parallèle concernant la clarification de la stratégie en matière d'harmonisation. 	<ul style="list-style-type: none"> La DGCS et l'<i>Ufficio Centrale del Bilancio</i> collaborent étroitement, avec un certain succès, pour déterminer s'il y a lieu de simplifier des procédures et repérer des opportunités pour ce faire. Cependant, quelques problèmes doivent encore être résolus, notamment quant aux interprétations de la loi 49/1987, dont certaines sont très restrictives et d'autres très larges. En effet, les différences d'interprétation peuvent nuire aux bonnes pratiques en matière de gestion de l'aide. Les UTL et les ambassadeurs n'ont pas été invités à participer à un examen de fond.
	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie devrait recourir à des engagements de financement pluriannuels de façon à rendre plus prévisible le soutien qu'elle apporte et à l'aligner davantage sur les besoins de programmation des pays bénéficiaires. Il conviendrait d'étudier les possibilités de conférer une certaine autonomie financière à la DGCS en matière de budgétisation. 	<ul style="list-style-type: none"> En 2009, l'Italie a instauré une planification pluriannuelle permettant à la DGCS de communiquer les allocations d'aide sur plusieurs années, tant de manière globale que par région. Les programmes-pays pluriannuels en cours de réalisation comporteront une enveloppe budgétaire indicative. Les effets positifs de cette évolution vers une plus grande prévisibilité sont toutefois annulés lorsque le gouvernement ne respecte pas son plan budgétaire pluriannuel et qu'il réduit considérablement le budget de l'aide, comme en 2009.
	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie doit réformer sans délai son système de gestion du personnel s'occupant de coopération pour le développement en s'attachant tout particulièrement à la gestion prévisionnelle du personnel, en faisant mieux coïncider les aptitudes individuelles et les responsabilités, et en adoptant une approche fondée sur les performances s'accompagnant de récompenses et d'incitations appropriées. La DGCS devrait accélérer le recrutement de 60 spécialistes du développement. Sur le terrain, la DGCS est également invitée à planifier plus longtemps à l'avance ses besoins en 	<ul style="list-style-type: none"> Si la DGCS a soumis au Ministre des Affaires étrangères une proposition de réforme visant à résoudre certains défis liés aux ressources humaines au sein de l'UTC, l'état d'avancement de cette proposition reste inconnu. La recommandation ci-contre n'a donc pas été mise en œuvre.

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>personnel, à éviter les vacances de poste et à étudier les moyens de passer des contrats souples avec du personnel supplémentaire, le cas échéant.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> Les responsables de la DGCS devraient envisager de déléguer des pouvoirs de décision accrus aux services sur le terrain et prévoir les aménagements correspondants requis en matière de ressources et de systèmes, comme l'amélioration des capacités d'analyse locales ainsi que des communications entre Rome et le terrain. 	<ul style="list-style-type: none"> Les UTL jouissent de pouvoirs accrus dans le cadre de l'élaboration des propositions de projet et de leur soumission pour approbation au Comité de direction. Cependant, des pouvoirs financiers ne leur ont pas été délégués, notamment parce que c'est le Comité de direction qui détient le pouvoir de décision en matière financière. Si les UTL sont en contact régulier avec les services centraux, il n'existe aucun mécanisme de communication permettant un apprentissage institutionnel et des échanges sur l'action à mener entre les services centraux et les UTL ou entre les différentes UTL.
	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie doit instituer un système de suivi et d'évaluation régulier, conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation. Dans la mesure du possible, les décisions concernant les programmes (y compris les affectations spécifiques de crédits) devraient être prises sur la base des résultats générés par ce système d'information en retour sur les performances. 	<ul style="list-style-type: none"> L'Italie a renouvelé ses efforts pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation régulier en 2009. Actuellement, il n'existe pas de système d'information en retour sur les performances au sein de la DGCS et de la coopération italienne dans son ensemble, car l'Italie doit encore intégrer à sa planification des approches reposant sur les résultats.

Annexe B

OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions de USD aux prix et taux de change courants

Italie	Versements nets						
	1993-97	1998-2002	2004	2005	2006	2007	2008
Apports totaux du secteur public	2 948	1 778	2 968	3 966	2 684	3 710	5 263
Aide publique au développement	2 057	1 915	2 462	5 091	3 641	3 971	4 855
Bilatérale	920	668	704	2 270	2 001	1 270	1 838
Multilatérale	1 137	1 247	1 757	2 821	1 640	2 700	3 016
Autres apports du secteur public	891	- 137	507	- 1 125	- 957	- 261	408
Bilatéraux	901	- 137	507	- 1 125	- 957	- 261	408
Multilatéraux	- 10	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	39	25	49	94	123	63	105
Apports du secteur privé aux conditions du marché	3 457	3 720	221	44	2 705	649	207
Bilatéraux : dont	3 457	3 720	221	44	2 705	649	207
Investissements directs	839	1 087	808	951	1 151	1 353	1 544
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	6 444	5 522	3 239	4 103	5 512	4 422	5 574
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2007,</i>							
<i>en millions de USD</i>							
	3 165	3 035	2 881	5 834	4 061	3 971	4 434
<i>APD en pourcentage du RNB</i>							
	0.18	0.16	0.15	0.29	0.20	0.19	0.22
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>							
	0.57	0.46	0.19	0.23	0.30	0.21	0.25
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
<i>- En millions de USD</i>							
	46	78	45	69	64	182	116
<i>- En pourcentage des versements nets</i>							
	2	3	2	1	2	5	2
<i>- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets</i>							
	4	8	8	8	9	7	7

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

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2007 et en % du RNB

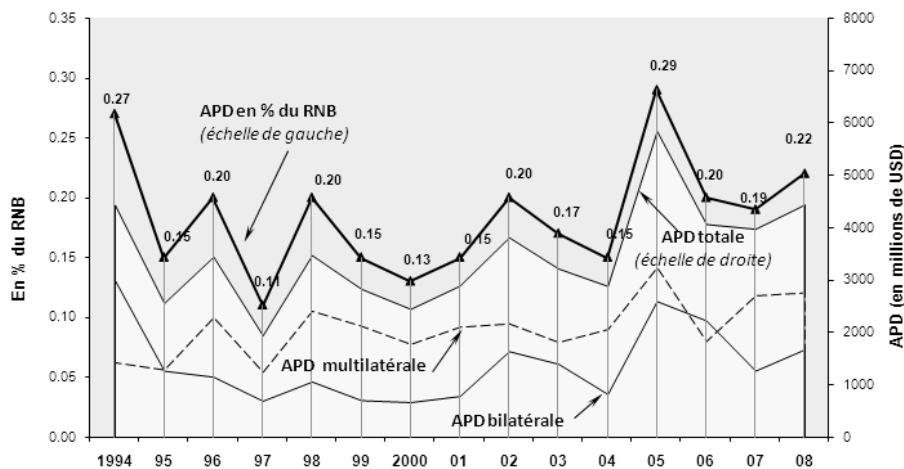
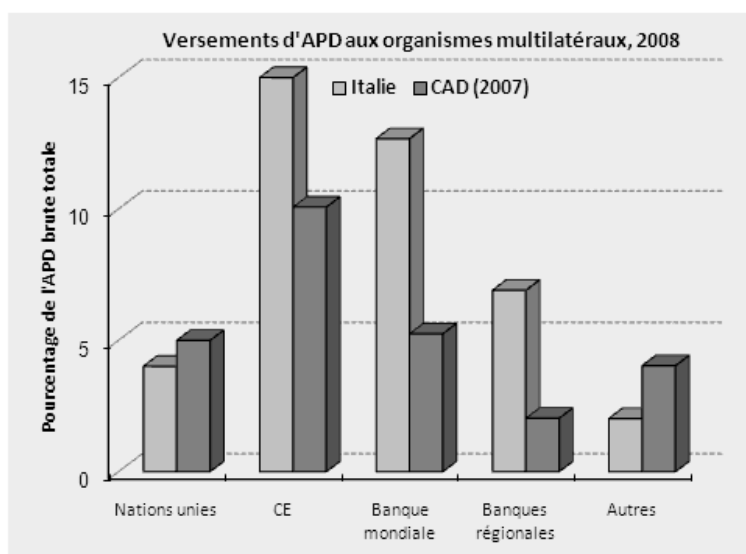


Tableau B.2. APD par grandes catégorie

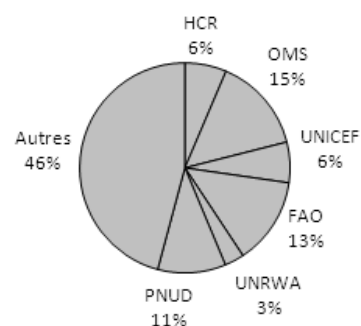
Italie	Millions de USD constants de 2007					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						2004 2005 2006 2007 2008					2004 2005 2006 2007 2008
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	2007%
APD bilatérale brute	1 161	2 799	2 635	1 590	1 895	36	46	59	37	41	74
<i>Dons</i>	<i>1 000</i>	<i>2 536</i>	<i>2 395</i>	<i>1 252</i>	<i>1 753</i>	<i>31</i>	<i>42</i>	<i>54</i>	<i>29</i>	<i>38</i>	<i>65</i>
Projets et programmes de développement	336	230	204	301	322	10	4	5	7	7	24
Coopération technique	164	139	191	141	140	5	2	4	3	3	13
Aide alimentaire à des fins de développement	38	14	6	15	49	1	0	0	0	1	1
Aide humanitaire	87	76	83	83	108	3	1	2	2	2	5
Allègement de la dette	135	1 913	1 780	587	822	4	32	40	14	18	8
Dépenses administratives	73	46	62	49	61	2	1	1	1	1	4
Autres dons	166	118	69	75	251	5	2	2	2	5	10
APD bilatérale autre que don	160	264	240	338	141	5	4	5	8	3	9
Prêts nouveaux de développement	158	250	231	338	141	5	4	5	8	3	7
Rééchelonnements de dette	3	12	10	-	-	0	0	0	-	-	0
Prises de participation et autres	-	1	-	-	-	-	0	-	-	-	1
APD multilatérale brute	2 057	3 233	1 829	2 700	2 755	64	54	41	63	59	26
Organismes des Nations unies	353	350	128	480	186	11	6	3	11	4	5
CE	1 388	1 446	1 468	1 494	1 565	43	24	33	35	34	10
Groupe de la Banque mondiale	20	789	108	104	589	1	13	2	2	13	5
Banques régionales de développement (a)	198	192	17	10	321	6	3	0	0	7	2
Autres	98	457	108	612	94	3	8	2	14	2	4
Total des versements bruts d'APD	3 217	6 033	4 464	4 290	4 650	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-337	-199	-403	-320	-216						
Total des versements nets d'APD	2 881	5 834	4 061	3 971	4 434						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allègement de dette nette	138	1 925	1 789	570	813						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-						
Réfugiés dans les pays donateurs	-	1	0	34	3						

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 2007-2008)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2007-2008)

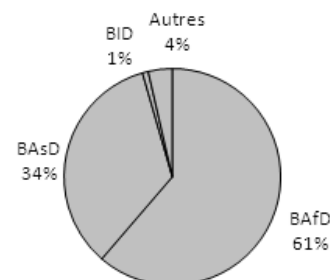
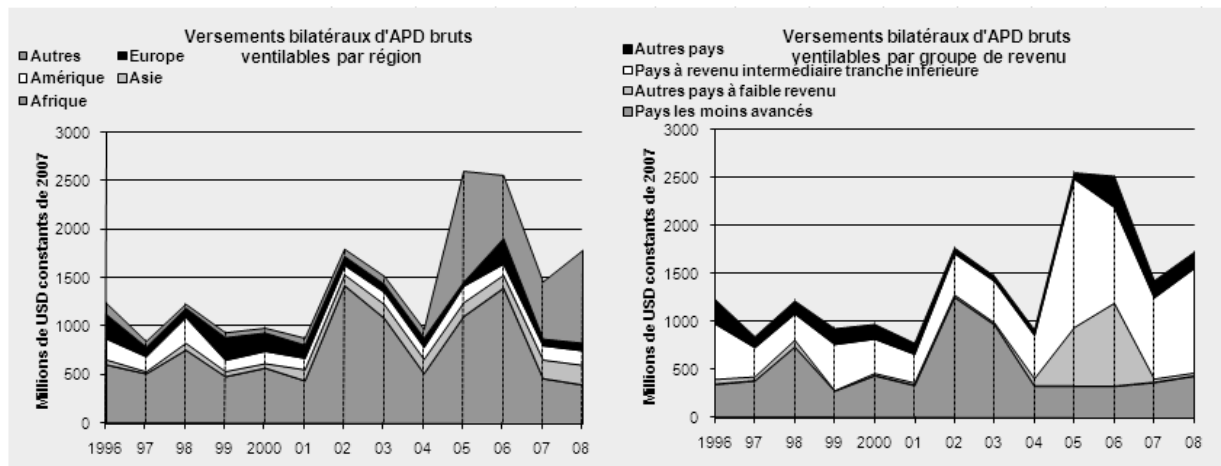


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Italie	Versements bruts										Ensemble du CAD 2007%
	Millions de USD constants de 2007					Part en pourcentage					
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
Afrique	521	1 111	1 402	469	404	53	43	55	32	23	40
Afrique subsaharienne	375	1 015	1 288	324	351	38	39	50	22	20	33
Afrique du Nord	134	95	111	144	39	14	4	4	10	2	5
Asie	150	143	134	195	206	15	6	5	13	11	29
Asie du Sud et Asie centrale	63	66	46	71	151	6	3	2	5	8	14
Extrême-Orient	87	77	88	124	53	9	3	3	8	3	14
Amérique	123	169	114	147	151	13	6	4	10	8	9
Amérique du Nord et Amérique centrale	51	123	25	84	62	5	5	1	6	3	4
Amérique du Sud	72	45	89	63	89	7	2	3	4	5	5
Moyen-Orient	91	1 136	621	587	950	9	44	24	40	53	17
Océanie	-	-	27	0	2	-	-	1	0	0	2
Europe	99	46	265	72	81	10	2	10	5	5	4
Versements bilatéraux ventilables par région	984	2 605	2 564	1 471	1 793	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	336	333	333	373	439	36	13	13	26	25	32
Autres pays à faible revenu	83	618	870	42	37	9	24	34	3	2	11
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	451	1 546	1 000	845	1 090	49	60	40	59	63	48
(tranche supérieure)	57	68	327	180	170	6	3	13	13	10	8
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	927	2 564	2 529	1 440	1 736	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	1 161	2 799	2 635	1 590	1 895	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	177	194	71	119	101	15	7	3	8	5	19
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	234	235	106	150	159	20	8	4	9	8	26



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

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

Italie	1997-2001				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>	2002-06				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>	<i>Versements bruts, moyennes bisannuelles</i> 2007-08				Memo: <i>Médiane</i> <i>CAD</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD 2007	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2007	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2007	Pour cent		
Ouganda	35	58	5		Irak	296	336	18		Irak	663	626	36		
Mozambique	34	53	5		Nigeria	259	292	16		Afghanistan	89	84	5		
Albanie	32	51	5		Mozambique	108	168	7		Ethiopie	71	68	4		
Erythrée	29	48	4		Congo, Rép. dém.	95	125	6		Liban	66	63	4		
Madagascar	27	42	4		Ethiopie	60	75	4		Chine	66	64	4		
5 principaux bénéficiaires	156	251	23	26	5 principaux bénéficiaires	818	996	49	29	5 principaux bénéficiaires	955	906	52	30	
Ethiopie	27	44	4		Chine	45	55	3		Maroc	56	55	3		
Malte	19	30	3		Tunisie	39	49	2		Zones/ad. Palestinienne	45	42	2		
Congo, Rép.	18	29	3		Afghanistan	33	42	2		Mozambique	39	37	2		
Haiti	18	28	3		Serbie	33	37	2		Albanie	32	30	2		
Serbie	18	30	3		Tanzanie	29	46	2		Sierra Leone	31	31	2		
10 principaux bénéficiaires	257	411	38	40	10 principaux bénéficiaires	996	1 226	60	45	10 principaux bénéficiaires	1 158	1 102	63	44	
Argentine	17	27	3		Nicaragua	27	33	2		Angola	29	27	2		
Chine	17	27	2		Albanie	25	32	1		Soudan	28	26	2		
Egypte	16	26	2		Cameroun	22	29	1		St-Vincent et Grenadines	21	21	1		
Tunisie	15	25	2		Congo, Rép.	22	25	1		Serbie	21	20	1		
Bosnie-Herzégovine	14	23	2		Maroc	21	26	1		Guinée	19	17	1		
15 principaux bénéficiaires	335	538	50	50	15 principaux bénéficiaires	1 113	1 370	67	53	15 principaux bénéficiaires	1 274	1 213	70	54	
Sénégal	13	22	2		Zones/ad. Palestinienne	20	26	1		Argentine	19	18	1		
Somalie	13	22	2		Madagascar	19	22	1		Tunisie	18	18	1		
Angola	13	21	2		Algérie	16	21	1		St-Kitts et Nevis	17	15	1		
Honduras	12	21	2		Zambie	16	20	1		Somalie	16	15	1		
Zones/ad. Palestinienne	12	20	2		Argentine	15	18	1		Brésil	15	14	1		
20 principaux bénéficiaires	398	643	60	58	20 principaux bénéficiaires	1 200	1 477	72	58	20 principaux bénéficiaires	1 359	1 294	74	58	
Total (122 bénéficiaires)	593	960	89		Total (125 bénéficiaires)	1 503	1 858	91		Total (128 bénéficiaires)	1 670	1 588	91		
Aide non affectée	75	126	11	22	Aide non affectée	158	198	9	22	Aide non affectée	162	154	9	28	
Total des versements bilatéraux bruts	668	1 085	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	1 660	2 056	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	1 832	1 742	100	100	

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change courants

Italie	1997-2001		2002-06		2007-08		2007 Total du CAD %
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	222	21	280	14	419	24	41
Education	57	6	67	3	61	3	9
dont : Education de base	0	0	6	0	11	1	3
Santé	39	4	80	4	102	6	5
dont : Santé de base	14	1	40	2	37	2	3
Politique en matière de population/Santé e	4	0	7	0	12	1	6
Distribution d'eau et assainissement	49	5	33	2	104	6	5
Bon gouvernement et société civile	27	3	40	2	108	6	13
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	3	0	17	1	3
Autres infrastructures et services sociaux	46	4	54	3	32	2	4
Infrastructures et services économiques	66	6	142	7	79	4	13
Transport et entreposage	10	1	37	2	34	2	4
Communications	28	3	3	0	3	0	0
Energie	21	2	83	4	31	2	4
Banque et services financiers	5	0	12	1	5	0	3
Entreprises et autres services	1	0	6	0	5	0	2
Production	88	9	48	2	128	7	6
Agriculture, sylviculture et pêche	36	3	27	1	61	3	5
Industries manufacturières, extractives, co	48	5	17	1	63	4	1
Commerce et tourisme	3	0	2	0	0	0	1
Autres	1	0	1	0	3	0	0
Destination plurisectorielle	63	6	149	7	148	8	7
Aide-programme et sous forme de produits	96	9	65	3	109	6	5
Aide se rapportant à la dette	278	27	1 131	56	705	40	11
Aide humanitaire	101	10	89	4	99	6	8
Frais administratifs des donateurs	40	4	63	3	50	3	5
Concours fournis aux ONG (budget centra	75	7	56	3	12	1	2
Refugiés dans les pays donateurs	7	1	12	1	19	1	2
APD bilatérale ventilable	1 037	100	2 035	100	1 766	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	<i>1 043</i>	<i>36</i>	<i>2 144</i>	<i>46</i>	<i>1 795</i>	<i>38</i>	<i>75</i>
<i>dont : non affectée</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>109</i>	<i>2</i>	<i>29</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>APD multilatérale</i>	<i>1 834</i>	<i>64</i>	<i>2 546</i>	<i>54</i>	<i>2 902</i>	<i>62</i>	<i>25</i>
<i>APD totale</i>	<i>2 878</i>	<i>100</i>	<i>4 690</i>	<i>100</i>	<i>4 696</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

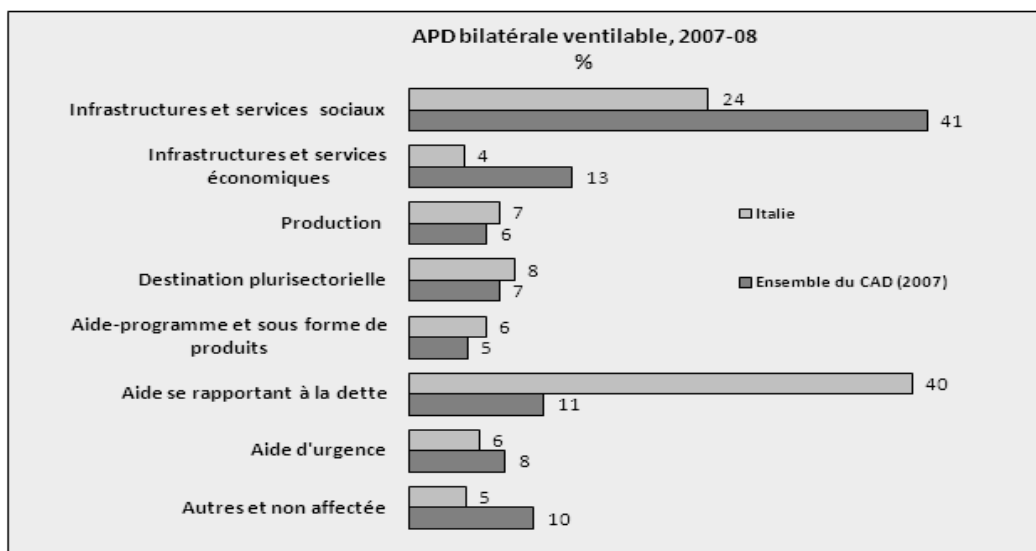


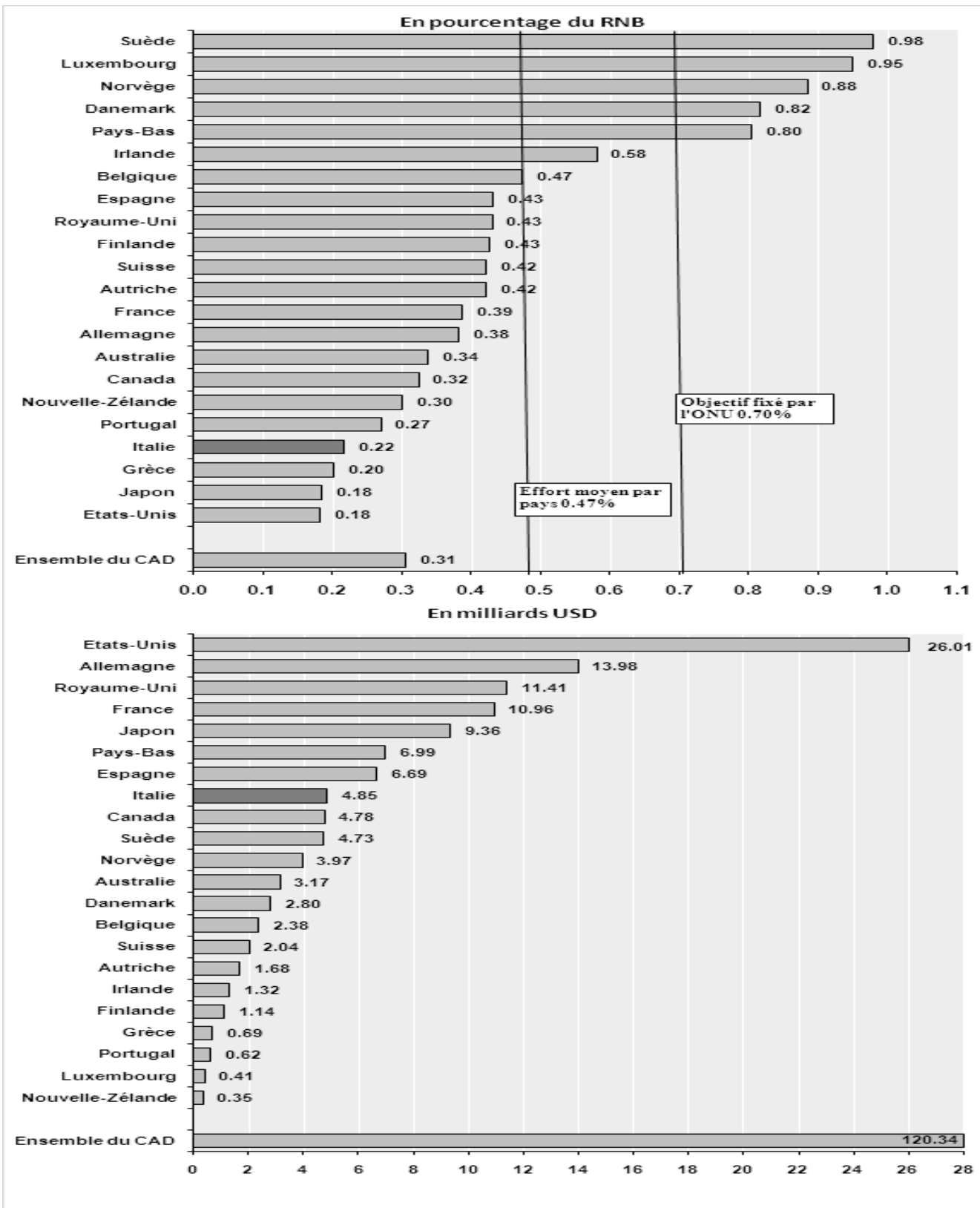
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2007 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2007			
	2007				2007				% de l'APD (b)	% de RNB (c)	% de l'APD	% de RNB
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% de RNB (c)	% de l'APD	% de RNB				
Allemagne	12 291	0.37	8.0	95.8	35.3	15.4	0.13	0.06	24.6	0.09		
Australie	2 669	0.32	7.2	100.0	15.0		0.05		25.8	0.08		
Autriche	1 808	0.50	12.9	100.0	26.8	12.4	0.13	0.06	14.0	0.07		
Belgique	1 953	0.43	5.1	99.7	36.5	13.3	0.16	0.06	39.7	0.17		
Canada	4 080	0.29	6.1	100.0	22.7		0.07		38.3	0.11		
Danemark	2 562	0.81	-1.7	100.0	35.6	26.3	0.29	0.21	42.0	0.34		
Espagne	5 140	0.37	8.1	95.8	35.0	16.9	0.13	0.06	21.7	0.08		
États-Unis	21 787	0.16	9.9	100.0	13.2		0.02		28.1	0.04		
Finlande	981	0.39	7.5	99.9	40.5	22.5	0.16	0.09	37.2	0.15		
France	9 884	0.38	6.1	92.6	36.7	14.9	0.14	0.06	29.9	0.11		
Grèce	501	0.16	2.9	100.0	50.2	6.7	0.08	0.01	22.0	0.04		
Irlande	1 192	0.55	14.8	100.0	30.9	19.7	0.17	0.11	50.9	0.28		
Italie	3 971	0.19	3.7	98.9	68.0	30.4	0.13	0.06	32.6	0.06		
Japon	7 679	0.17	-0.2	86.2	24.8		0.04		32.8	0.06		
Luxembourg	376	0.91	6.1	100.0	32.5	23.6	0.29	0.21	38.9	0.35		
Norvège	3 728	0.95	4.5	100.0	22.7		0.22		35.5	0.34		
Nouvelle-Zélande	320	0.27	6.9	100.0	22.7		0.06		26.1	0.07		
Pays-Bas	6 224	0.81	2.6	100.0	25.4	16.3	0.21	0.13	29.0	0.23		
Portugal	471	0.22	-2.3	85.7	42.6	12.5	0.09	0.03	43.7	0.10		
Royaume-Uni	9 849	0.35	9.7	100.0	43.1	21.4	0.15	0.07	40.7	0.14		
Suède	4 339	0.93	8.2	100.0	32.4	25.2	0.30	0.24	31.3	0.29		
Suisse	1 685	0.37	5.5	100.0	25.0		0.09		29.0	0.11		
Ensemble du CAD	103 487	0.28	6.4	97.1	29.6	18.3	0.08	0.05	30.8	0.09		
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.45										

Notes :

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

Figure B.1. APD nette des pays du CAD en 2008



Annexe C

L'Italie et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

L'Italie a formellement souscrit aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* en adoptant le Consensus européen sur l'aide humanitaire (CE, 2007).⁵³ Cependant, elle n'a pas encore élaboré de plan national de mise en œuvre pour donner suite à ses engagements dans ce domaine. Le présent examen par les pairs est le premier à évaluer la performance de l'Italie au regard de ses engagements en matière de bonnes pratiques d'action humanitaire. Le précédent examen (OCDE, 2004) contenait un bref commentaire sur l'action humanitaire en tant que priorité sectorielle pour le programme italien de coopération, mais n'émettait pas de recommandations spécifiques quant à l'aide humanitaire italienne. Néanmoins, il présentait quelques observations pertinentes sur la nécessité d'accroître la cohérence de la politique globale ; la distinction à opérer entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement ainsi qu'entre « aide alimentaire d'urgence » et « programme d'aide alimentaire » ; et l'absence de systèmes d'évaluation permettant de soutenir l'apprentissage et la reddition de comptes. Ces questions n'ayant guère été prises en compte par l'Italien restent donc d'actualité pour le présent examen.

La présente évaluation a été réalisée conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire du CAD.⁵⁴ Elle s'articule autour des quatre pôles thématiques des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : (i) cadre juridique et réglementaire ; (ii) financement de l'aide humanitaire ; (iii) promotion et amélioration de l'application des normes existantes ; et (iv) apprentissage et reddition de comptes. Elle se termine par une liste des questions méritant d'être examinées plus avant par la Coopération italienne au développement. Le rapport s'appuie essentiellement sur une série de réunions organisées à Rome en mai 2009. Il fait également fond sur des commentaires émanant de plusieurs organismes multilatéraux basés en Europe. L'évaluation de l'action humanitaire de l'Italie était aussi l'un des objectifs de la visite sur le terrain au Liban.

53. L'Italie n'a pas participé à la conférence inaugurale de Stockholm en juin 2003 sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Cependant, l'article 18 du Consensus européen sur l'aide humanitaire fait obligation à tous les États membres de respecter ces principes et bonnes pratiques, et représente par conséquent l'instrument par lequel l'Italie y a souscrit de fait.

54. DCD/DAC (2008)48/REV1.

Cadre législatif et réglementaire de l'aide humanitaire

Législation applicable

Pour l'action humanitaire comme pour les autres aspects de la coopération italienne, la principale base juridique est la loi 49/1987 (et plus particulièrement les articles 1[4] et 11), qui définit l'aide humanitaire comme un élément à part entière de la politique étrangère italienne (article 1[1]). Les préoccupations humanitaires se retrouvent dans l'objectif central de protection de la vie et de la dignité humaine, mais la loi ne prévoit pas de dispositions relatives à la défense des principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Ces priorités stratégiques correspondent à l'objectif de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et devraient par conséquent y être assujetties.

La loi 49/1987 (article 11) constitue également le fondement juridique des interventions d'urgence bilatérales de l'Italie. Elle autorise la participation des ONG italiennes aux opérations d'aide humanitaire, ainsi que le déploiement des moyens de la protection civile. La loi 80/2005 définit les mécanismes permettant aux ONG d'accéder à des crédits d'aide humanitaire, à savoir les appels de propositions. Les compétences du Service national de la protection civile pour les interventions à l'étranger sont définies dans la loi 152/2005, qui délègue la responsabilité de l'approbation des déploiements au chef du Département de la Protection Civile, en collaboration avec la DGCS. Néanmoins, cette loi ne précise pas les modalités correspondantes. La loi 58/2001 a institué quant à elle le Fonds d'affectation spéciale pour le déminage humanitaire et en a attribué la responsabilité administrative à la DGCS.

Politique d'aide humanitaire

L'action humanitaire italienne repose sur le Consensus européen sur l'aide humanitaire, véritable pilier de l'aide italienne. Toutefois, l'Italie n'a pas encore élaboré de politique nationale pour son action humanitaire, bien que cela lui ait été recommandé dans le précédent examen de l'aide (voir annexe A). Une déclaration d'orientation assortie d'un dessein stratégique et d'indicateurs mesurables s'impose tout particulièrement pour effacer l'impression de dispersion que donne l'aide humanitaire italienne, ce qui limite son efficacité. Dans le rapport du précédent examen par les pairs, il était par ailleurs indiqué que « lorsque l'on veut évaluer les activités financées et gérées au titre de l'aide humanitaire, il est souvent difficile de faire la part entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement » (OCDE, 2004). Cette ambiguïté subsiste. D'un côté, cela procure une souplesse utile pour saisir les opportunités de relance et de développement dans des environnements d'après-crise dynamiques (voir, par exemple, l'encadré 2). Mais, de l'autre, l'Italie devrait veiller à ce que le financement d'activités humanitaires sortant du cadre normal de l'aide humanitaire ne porte pas atteinte à l'intégrité de l'action humanitaire italienne.

Le *Plan d'action sur l'efficacité de l'aide* (DGCS, 2009c) suggère fort à propos de publier d'ici à la fin 2009, des orientations nationales pour la concrétisation des engagements pris concernant les Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Ces orientations devraient tenter de clarifier les priorités humanitaires de l'Italie. En particulier, c'est là une précieuse occasion de définir les priorités et d'explicitier les liens existant entre la coopération pour le développement et l'aide humanitaire italiennes, tout comme les approches de la gestion axée sur les résultats dans le secteur humanitaire (mais

aussi dans l'ensemble de la coopération italienne pour le développement) (voir point 4.5). Il conviendrait également de clarifier l'approche de l'Italie concernant le soutien aux activités de protection humanitaire – un élément central des engagements pris au titre des bonnes pratiques d'aide humanitaire, mais ne figurant pas dans l'éventail des activités d'aide humanitaire définies dans la loi 49/1987. De plus, ces orientations devraient être l'occasion pour l'Italie de transposer ses engagements internationaux dans un plan national de mise en œuvre. Il s'agira notamment d'étendre l'appropriation des engagements souscrits par l'Italie en faveur des bonnes pratiques d'aide humanitaire, au-delà de la DGCS, à d'autres acteurs de l'aide humanitaire italienne, comme le Service national de la protection civile et les ONG. Pour y parvenir plus aisément, il conviendrait de veiller à ce que ces acteurs aient l'occasion de participer à l'élaboration des orientations. Il devrait en résulter un engagement plus stratégique avec les principaux partenaires, une définition plus précise des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une prévisibilité et une transparence accrues du soutien italien au système humanitaire international.

Autres politiques et lignes directrices pertinentes

Les Lignes directrices sur le renforcement du pouvoir des femmes et l'intégration de la problématique homme-femme dans la coopération pour le développement) (DGCS, 1998) et les Lignes directrices de la Coopération italienne pour les questions relatives aux enfants et aux adolescents (DGCS, 2004) s'appliquent également à l'action humanitaire italienne. Les premières portent sur la violence liée au sexe et les besoins des femmes dans les situations de crise, ainsi que sur le rôle potentiel des femmes dans les activités post-crise de reconstruction et de rétablissement de la paix. Les secondes mettent en lumière les vulnérabilités particulières des enfants dans les situations complexes d'urgence et d'après-conflit. Toutefois, aucun de ces documents ne fournit d'orientations concrètes sur la manière d'aborder ces domaines prioritaires, ni d'indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis. Il faudra absolument veiller à ce que les futures lignes directrices de la Coopération italienne sur l'égalité homme-femme (section 1.1.3) comblent ces lacunes. En attendant, les UTL semblent disposer d'une très grande liberté dans l'interprétation et l'application des lignes directrices actuelles au niveau local. Par exemple, au Liban, les Lignes directrices 2008-2010 sur l'égalité homme-femme pour les activités de la Coopération italienne au Liban) (Cooperazione Italiana, 2008) reconnaissent les différentes conséquences du conflit de 2006 pour les femmes et les hommes, ainsi que le rôle des femmes libanaises dans l'action humanitaire et les besoins particuliers des femmes vivant dans des camps de réfugiés palestiniens. Mais elles ne fournissent pas d'orientations concrètes pour gérer la problématique homme-femme et aborder les questions de protection des enfants, ni d'indicateurs pour suivre les progrès accomplis dans ces domaines. Cela risque de limiter la possibilité de mettre en commun des enseignements essentiels au sein de la Coopération italienne, et de réduire le champ du dialogue avec les partenaires humanitaires.

Réduction des risques de catastrophe

Les responsables italiens font souvent remarquer que leur pays étant particulièrement exposé aux catastrophes naturelles, il a une empathie particulière pour les autres populations qui en sont victimes. Par ailleurs, l'Italie possède une réserve de compétences techniques lui permettant de réduire la vulnérabilité aux catastrophes soudaines. Le séisme qui a dévasté la ville de L'Aquila, dans le centre de l'Italie, un mois à peine avant

que l'équipe chargée de l'examen de l'aide ne se rende dans les services centraux de la DGCS, a été un terrible rappel de cette vulnérabilité. La prévention et l'atténuation des risques sont les piliers de l'approche nationale de la gestion des risques, qui est assurée par la Plateforme nationale pour la prévention des risques de catastrophe, placée sous la direction du Département de la Protection Civile. Cependant, sur la scène internationale, l'approche italienne de la réduction des risques de catastrophe (RRC) semble plus diffuse et coupée des objectifs plus généraux de la Coopération italienne. Jusqu'à une époque récente, la principale référence à la RRC dans le cadre de la coopération italienne paraissait être l'application *ad hoc* du principe « reconstruire en mieux » dans les programmes de relèvement post-catastrophe. Mais en 2008, l'Italie s'est orientée vers des approches plus préventives, « grâce aux engagements pris en faveur de l'initiative de l'UNESCO concernant la mise en place d'un système d'alerte aux tsunamis dans l'Océan indien, et à la contribution de 3 millions EUR versée au Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement » (ActionAid, 2008). La RRC figurait également en bonne place parmi les priorités italiennes lors du sommet du G8, avec la proposition d'une « initiative visant à renforcer la capacité à prévenir les catastrophes naturelles, à s'y préparer et à les gérer, en se concentrant sur les zones côtières et les petits États insulaires en développement » (Bureau du représentant personnel du Premier Ministre italien au sommet du G8, 2009). Si cette initiative est encourageante, elle devra pour rester crédible s'accompagner d'un plan visant à concrétiser l'engagement pris au sommet du G8. Comme pour l'aide humanitaire, il serait utile que l'engagement italien en faveur de la RRC donne lieu à une déclaration sur les priorités dans ce domaine afin de garantir une prise de décision transparente et d'éviter une dissipation des efforts.

Cohérence avec l'action menée par les autres acteurs italiens

Les autres acteurs majeurs de l'aide humanitaire italienne sont le Bureau I de la Direction générale de la coopération politique (DGCP) au sein du MAE, les Forces armées italiennes et le Département de la Protection Civile. La DGCP est responsable de l'engagement politique de l'Italie dans le cadre des opérations de soutien de la paix de l'ONU et de sa Commission de consolidation de la paix. Elle constitue le principal canal de défense des principes de l'action humanitaire. Depuis la fin de la Guerre Froide, l'Italie a fourni des contingents militaires pour des opérations de soutien de la paix des Nations unies, de l'OTAN et de l'UE. Ces déploiements ont souvent mis les forces armées italiennes en contact rapproché avec les principaux acteurs humanitaires – notamment dans le cadre des efforts de stabilisation de la situation en Afghanistan, où l'Italie est le pays chef de file de l'équipe de reconstruction provinciale (PRT) de Herat. Malgré tout cela, l'Italie n'a pas publié de déclaration politique pour expliciter comment les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire seront respectés dans ces environnements complexes. Il serait utile qu'elle précise dans ses déclarations de principe sur la défense et la politique étrangère comme elle tiendra les engagements pris au titre de ces bonnes pratiques dans d'autres environnements complexes sur le plan de la sécurité.

Financement de l'aide humanitaire

Gestion

La loi de finances annuelle relative à la coopération italienne pour le développement prévoit trois enveloppes budgétaires pour les activités humanitaires : la ligne budgétaire n° 2183 pour les interventions d'urgence bilatérales, la ligne budgétaire n° 2180 pour

l'aide humanitaire multilatérale et la ligne budgétaire n° 2210 pour le déminage humanitaire. De plus, des lois de finances spéciales (telles que les lois 38/2007, 45/2008 et 12/2009) viennent compléter le budget humanitaire dans des pays particuliers où l'Italie participe à des missions de maintien de la paix et/ou de stabilisation : c'est le cas de l'Afghanistan, du Soudan, de la Somalie et du Liban (voir annexe D). L'affectation de crédits d'aide multilatérale et de déminage humanitaire (lignes budgétaires 2180 et 2210) d'un montant supérieur à 1 million EUR relève de la compétence du Comité de direction, tandis que les décisions relatives à des versements de moins de 1 million EUR sont prises par le Directeur général de la DGCS. Dans les deux cas, l'évaluation et l'approbation préalables par le Comité de direction ne sont pas nécessaires. S'agissant de l'aide bilatérale (ligne budgétaire n° 2183), toutes les décisions sont prises par le Directeur général sous réserve de l'autorisation du ministère des Affaires étrangères.

Volume

Dans l'examen par les pairs de 2004, on a constaté que l'APD italienne dédiée à l'aide humanitaire avait constamment augmenté au cours des dix années précédentes (OCDE, 2004). Malheureusement, cette tendance ne s'est pas confirmée et, avec une part de 5.7 % dans l'APD bilatérale totale en 2007 (soit 83 millions USD⁵⁵), les engagements d'aide humanitaire bilatérale de l'Italie ne sont pas seulement revenus en dessous des niveaux enregistrés au début des années 2000, mais ils ont également été nettement inférieurs à la moyenne du CAD (7.5 %). La même année, l'aide humanitaire publique totale de l'Italie s'élevait à 340 millions USD⁵⁶, plaçant ce pays au 10^e rang des membres du CAD et au 6^e rang des pays du G7. De plus, on peut supposer que ces chiffres tiennent compte des engagements souscrits par l'Italie au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA)⁵⁷ de 1999, gérée conjointement avec l'Agence responsable des financements agricoles européens en Italie (AGEA – *Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*). Or, l'Italie n'a pas donné suite aux engagements en question depuis 2003, si bien qu'elle affichera un retard de 235.2 millions d'euros en juin 2010. Des propositions visant à dégager les fonds nécessaires à l'annulation de ces impayés ont été soumises au Parlement italien.

Canaux

L'Italie soutient le système humanitaire international en versant des fonds à des partenaires chargés de la mise en œuvre et en déployant du personnel italien ainsi que des approvisionnements d'urgence (voir section 3.1.4). Ainsi, elle dispose d'un ensemble varié de moyens pour soutenir le système humanitaire international. Dans la pratique, l'aide humanitaire italienne est acheminée par des canaux multilatéraux (dont la CE) et

-
55. Il est probable que ce chiffre ne tienne pas compte d'un certain nombre d'activités de RRC conformes aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire qui sont comptabilisées dans des rubriques relevant du développement. Ce chiffre ne comprend pas non plus les contributions au budget central des organismes multilatéraux voués à l'aide humanitaire, qui sont notifiées séparément au CAD.
56. Ce chiffre tient compte des contributions non réservées à un usage spécifique qui sont versées aux organisations multilatérales (dont la CE). Néanmoins, comme pour les autres donateurs, il ne reflète pas tout l'éventail des dépenses relevant des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire – ainsi, certaines dépenses de RRC ne sont pas prises en considération.
57. Les engagements annuels de l'Italie au titre de la CAA portent sur 87 000 tonnes de céréales, soit 36.2 millions EUR.

bilatéraux dans des proportions à peu près égales. Le soutien direct au système humanitaire international inclut des fonds alloués à des ONG italiennes répondant aux conditions requises ainsi que des activités mises en œuvre directement (voir section 3.1.2).

En 2008, environ 40 % de l'aide humanitaire multilatérale ont été acheminés en réponse aux appels consolidés des Nations unies. En 2007, seulement 5 % du budget humanitaire n'ont pas été réservés à un usage spécifique – il s'agissait des contributions versées au GFDRR et au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF).⁵⁸ L'Italie a alloué près de 7 millions USD au CERF depuis sa création en 2006,⁵⁹ mais elle n'a participé à aucun fonds commun institué au niveau des pays, à l'exception d'une unique contribution de 545 200 EUR versée en 2008 au fonds multi-donneurs pour l'Éthiopie. Au niveau des organisations, l'aide italienne est apportée sous forme de soutien au budget central ou de contributions légèrement pré-affectées (multi-bi) à neuf organisations⁶⁰ transitant par des fonds bilatéraux pour les situations d'urgence. Ces contributions sont allouées en début d'année et affectées durant l'année par les organisations à la conduite d'activités humanitaires décidées d'un commun accord. Les fonds bilatéraux pour les situations d'urgence, qui représentaient en 2008 un budget de 42 millions EUR environ, sont généralement appréciés par les organismes bénéficiaires car ils permettent de disposer rapidement de l'aide humanitaire italienne : en général, le délai d'approbation est de 24 à 48 heures pour les interventions d'urgence et les activités humanitaires.

Cependant, les contributions de l'Italie à ses principaux partenaires humanitaires ont connu d'importantes fluctuations (voir tableau C.1). Dans le cas du HCR, elles ont fortement augmenté en 2008 pour atteindre 44.1 millions USD, principalement en raison de l'attention accrue portée par le public aux questions de migration, et elles ne devraient pas trop souffrir en 2009 des réductions du budget de l'aide. En revanche, les fonds versés par l'Italie au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) semblent devoir diminuer considérablement en 2009 après avoir atteint un pic 12 mois plus tôt (seulement 9 millions USD en 2009 contre 18.3 millions USD en 2008). De même, les versements nets de l'Italie au Programme alimentaire mondial ont fortement baissé en 2006. Ils ont ensuite culminé à 101.7 millions USD en 2008 comme suite à l'appel lancé pour faire face à la crise alimentaire mondiale, mais ils devraient à nouveau décroître en 2009. Ces fluctuations réduisent la prévisibilité de l'aide italienne et nuisent par conséquent au travail de planification. L'Italie s'est récemment engagée à renforcer ses initiatives avec les organisations du Polo agricolo romano dans le secteur de l'aide humanitaire et d'urgence (DIPCO, 2009). Cet engagement est le bienvenu car il offre l'occasion d'accroître la prévisibilité et le volume des engagements financiers envers ces organismes. Néanmoins, il devrait être élargi à d'autres partenaires bénéficiant de fonds bilatéraux pour les situations d'urgence.

58. Conformément aux instructions du CAD en matière de notification, les contributions au CERF sont comptabilisées comme des fonds multi-bi (pré-affectés) versés au Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), bien que, dans les faits, leur affectation soit déterminée par le comité consultatif du CERF, et non par le donneur : ainsi, ils ne sont en réalité absolument pas réservés à un usage spécifique par le donneur.

59. L'Italie arrive en 19^e position dans la liste des donateurs du CERF et au 17^e rang des pays du CAD : <http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors/tabid/5370/language/en-US/Default.aspx>, site consulté le 22/07/2009.

60. FAO, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), OCHA, PNUD, HCR, UNICEF, PAM et OMS.

Tableau C.1. Contributions annuelles totales versées par l'Italie à ses principales organisations partenaires pour l'aide humanitaire

En millions USD

Année	CICR	OCHA	HCR	PAM
2004	8.3	5.7	12.2	47.9
2005	8.3	0.4	15.9	45.8
2006	0.1	3.9	10.5	12.4
2007	9.4	2.7	19.1	31.5
2008	16.8	4.7	44.1	101.7

Sources : CICR : données fournies par la Division des ressources externes du CICR ; OCHA : données extraites des Rapports annuels de l'OCHA (ne tiennent pas compte des versements au CERF ni des contributions en nature) ; HCR : données fournies par le Service des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources ; PAM : données issues du site Internet du PAM, <http://www.wfp.org/about/donors/wfp-donors/2009>, site consulté le 30 juillet 2009.

La situation concernant le financement des ONG humanitaires n'est pas aussi positive : les fonds dédiés aux activités de ces ONG sont confiés aux UTL et ne sont généralement disponibles que pour la « seconde vague » de l'action humanitaire italienne et les programmes de redressement. Les ONG italiennes estiment que les procédures d'évaluation et d'approbation sont trop longues et qu'elles peuvent retarder jusqu'à quatre mois après l'événement le déblocage de dons pour les interventions d'urgence. Ces délais trop longs – associés à l'insuffisance des fonds humanitaires dont disposent les ONG – risquent de compromettre la possibilité de mettre au service de l'aide humanitaire des capacités italiennes reconnues. De fait, de nombreuses ONG italiennes semblent considérer le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), et non pas la DGCS, comme la principale source de financements humanitaires.

En 1999, l'Italie a non seulement ratifié le Traité international d'interdiction des mines antipersonnel, mais aussi créé le Fonds d'affectation spéciale pour le déminage humanitaire, qui a pour objet de soutenir des programmes de sensibilisation au danger des mines, de déminage et d'aide aux victimes dans les pays en développement. Les crédits de ce fonds sont acheminés par le biais des canaux bilatéral et multilatéral, et ils s'élevaient en 2008 à près de 1.8 million EUR (soit 2 % des dépenses humanitaires).

Priorités géographiques

En principe, l'Italie ne définit pas de priorités géographiques pour son programme humanitaire. L'affectation de ses financements humanitaires est déterminée par des évaluations des besoins réalisées par les partenaires chargés de l'exécution, en liaison avec l'UTL du pays concerné s'il en existe une. L'Italie a indiqué qu'elle accorderait à l'avenir une attention particulière aux pays de priorité 1 et 2 (voir tableau 1) – surtout lorsqu'il existe une UTL pouvant être mise en relation avec les ONG italiennes et associée aux programmes de redressement et de développement. En procédant ainsi, l'Italie devrait veiller à ne pas porter atteinte aux Principes pour l'aide humanitaire selon lesquels les ressources doivent être réparties en fonction des besoins.

Promotion et amélioration de l'application des normes existantes

Promotion des normes existantes

L'aide humanitaire italienne se distingue par un sens fort développé de l'opportunité ; sa capacité à déployer une considérable réserve de compétences techniques pour les interventions d'urgence à l'étranger est très appréciée. La rapidité de sa réaction face au tsunami qui a frappé le sud de l'Asie en 2004 – les équipes de la Protection civile italienne sont arrivées dans les zones dévastées moins de deux jours après la catastrophe – est une preuve de l'efficacité de son système. Toutefois, plusieurs partenaires chargés de la mise en œuvre ont été déçus que l'Italie n'ait pas joué un rôle plus important dans la promotion des normes internationales. L'équipe d'examen n'a trouvé, au sein du système humanitaire italien, aucun élément attestant d'investissements significatifs opérés par la DGCS ou le Département de la protection civile pour promouvoir des normes internationales telles que les *Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays* ou *Le projet Sphère – Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*. Il est en fait apparu que l'Italie était peu sensibilisée à ces engagements au titre des bonnes pratiques d'aide humanitaire.

*Département de la protection civile*⁶¹

Le Service national de la protection civile a été institué par la loi 225/1992 et placé sous l'autorité directe du Président du Conseil des ministres. Le Département de la protection civile est l'organe de coordination du Service national de la protection civile, qui mobilise les capacités des organisations nationales, des régions, des municipalités et de la Croix-Rouge italienne en fonction des besoins. Le principal rôle du Service national de la protection civile est d'intervenir en cas de catastrophe en Italie et d'aider l'Unité de gestion des crises du MAE à apporter un soutien aux ressortissants italiens touchés par une crise à l'étranger. Or, il a été appelé ces dernières années en vertu des lois 49/1987 et 152/2005 à mettre sa capacité d'intervention d'urgence bilatérale à la disposition des populations des pays en développement victimes de conflits ou de catastrophes naturelles. Les ressources du département peuvent également être mobilisées pour aider les gouvernements partenaires des pays en développement à mettre en place et à renforcer leurs propres systèmes de gestion des catastrophes (par exemple, mise en place de dispositifs de lutte contre les feux de forêt au Liban).

La loi 49/1987 dispose que les déploiements du Service national de la protection civile doivent avoir lieu en consultation avec la DGCS et que leurs coûts sont à la charge de cette direction. Or, le Service national de la protection civile et la DGCS sont deux organes institutionnels distincts et le Département de la protection civile, qui est chargé de coordonner l'action du Service national de la protection civile, bénéficie d'une grande autonomie (c'est ainsi que pour faire face au tsunami ayant frappé le Sri Lanka, il a recueilli des dons publics considérables, ce qui n'entraîne pas dans les compétences

61. Au moment de l'examen de l'aide, le Projet sur les politiques de gestion des risques mené dans le cadre du Programme de l'OCDE sur l'avenir procédait à un examen par les pairs du système national de protection civile de l'Italie. Cet examen a essentiellement porté sur les responsabilités du Département de la Protection Civile en Italie et sur son action de soutien aux ressortissants italiens victimes de crises à l'étranger : http://www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_35014780_40934308_1_1_1_1,00.html, site consulté le 31 juillet 2009.

immédiates de la DGCS). La DGCS est informée des déploiements de ressources effectués par le Service national de la protection civile, mais elle n'a pas un grand pouvoir de décision – et aucune responsabilité de suivi – dans ce domaine. Ainsi, cela a pu donner l'impression, dans certains cas, que les responsabilités attribuées par la loi à la DGCS concernant la coordination des interventions humanitaires italiennes avaient été usurpées par le Département de la protection civile.

De plus, en tant que composante à part entière du système humanitaire italien, le Service national de la protection civile est également chargé de veiller à ce que l'Italie respecte ses engagements au titre des bonnes pratiques d'aide humanitaire. En particulier, l'Italie devrait s'assurer que ses déploiements bilatéraux sont conformes à ses engagements en faveur d'une action humanitaire coordonnée et dirigée par le bénéficiaire, et que les normes internationales de mise en œuvre et de reddition de comptes définies dans l'Initiative relative aux bonnes pratiques d'aide humanitaire sont pleinement intégrées aux systèmes et aux procédures du Service national de la protection civile lors des déploiements à l'étranger. Actuellement, il ne semble pas y avoir de dialogue suffisamment nourri avec l'unité de la DGCS chargée de l'aide humanitaire au sujet de l'intégration des principales normes de mise en œuvre (notamment de la Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, et des Principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays) aux procédures et pratiques du Service national de la protection civile. Des mécanismes de coordination informelle ont été mis en place récemment pour la fourniture de secours d'urgence, par exemple comme suite au tsunami qui a frappé l'Asie du Sud. Toujours est-il que, dans le contexte des futures lignes directrices sur l'action humanitaire italienne (voir ci-dessus), il serait utile de préciser comment les engagements pris au regard des Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire doivent être appliqués dans le cadre des déploiements bilatéraux de réponse humanitaire et de revoir les processus de mobilisation des moyens de la protection civile afin de garantir leur conformité à ces engagements.

Coopération civilo-militaire

L'Italie est un fervent défenseur des missions intégrées dans les États fragiles ou en proie à des conflits. Par exemple, au Liban, un mémorandum d'accord a institué un mécanisme de table ronde (faisant intervenir l'ambassade italienne, l'UTL, un groupe d'ONG italiennes et des contingents militaires italiens actifs au sein de la FINUL) pour permettre aux acteurs civils et militaires de mener un dialogue visant à définir les rôles et les responsabilités de chacun, sur la base d'une reconnaissance commune de l'importance des principes humanitaires et de la nécessité absolue de préserver l'espace humanitaire (voir annexe D et chapitre 1, encadré 2). De plus, fait encourageant, les responsables locaux du Sud-Liban – tout comme leurs homologues nationaux – semblent être bien conscients des limites entre les rôles et responsabilités des acteurs civils et militaires. Cependant, le mémorandum d'accord a été critiqué par certains commentateurs, notamment au sein de la communauté des ONG, qui estiment qu'il rend encore plus difficile la distinction entre l'action civile et l'action militaire.

Dans l'environnement plus problématique de la région d'Herat en Afghanistan, les relations entre les ONG italiennes et l'Équipe italienne de reconstruction provinciale sont apparemment moins bonnes. Certains ont de solides raisons de craindre que la participation directe de troupes italiennes et d'autres troupes à des activités humanitaires et de développement n'ait réduit « l'espace humanitaire » et mis en danger les travailleurs de l'aide. Un certain nombre d'ONG et de partenaires multilatéraux ont à nouveau fait

part de ces préoccupations à l'équipe d'examen. Cependant, l'Italie n'est pas le seul pays à avoir du mal à concilier le respect des engagements qu'elle a pris en matière de bonnes pratiques d'aide humanitaire quant à la primauté des autorités civiles dans les interventions humanitaires et le maintien d'une séparation nette entre les fonctions civiles et militaires. L'expérience libanaise fournit à l'Italie une base de réflexion sur la nature de la coopération civilo-militaire dans ces environnements opérationnels contrastés. Toutefois, la situation au Liban ne constitue pas un cas typique et les possibilités de reproduire ailleurs ce modèle de coopération risquent fort d'être limitées. Il n'en reste pas moins qu'une présentation et une évaluation conjointe (avec des ONG) de l'utilisation du mécanisme de table ronde au Sud-Liban pourraient fournir une base utile à un dialogue sur des orientations de portée générale relatives à l'acheminement de l'aide humanitaire dans des environnements conflictuels ainsi que dans d'autres situations de crise où des contingents militaires italiens sont présents.

Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations unies (UNHRD)

Depuis 2000, l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations unies situé à Brindisi est le centre européen d'un réseau logistique mondial dirigé par le Programme alimentaire mondial (PAM) pour le compte du système humanitaire des Nations unies. La DGCS prend en charge ses frais de fonctionnement et les coûts de certains vols humanitaires. L'UNHRD abrite des stocks de secours d'urgence, des équipements médicaux, de la nourriture, des bâtiments préfabriqués et des véhicules fournis par le PAM, l'OCHA, l'OMS et un certain nombre d'ONG. Ces ressources sont expédiées à partir de l'aérodrome situé à proximité et sont entièrement financées par le Bureau VI (Activités d'aide d'urgence et aide alimentaire) lorsqu'un vol humanitaire est expressément demandé par la DGCS.

Apprentissage et reddition de comptes

Les systèmes d'évaluation et d'apprentissage mis en place dans le cadre de l'aide humanitaire italienne sont encore très peu développés et, jusqu'à une période récente, l'aide humanitaire échappait d'une manière générale à toute évaluation interne. Au début de l'année 2009, une évaluation externe d'un programme humanitaire italien (le programme d'urgence ROSS mis en œuvre au Liban, voir annexe D, encadré 10) a été commandée pour la première fois par la DGCS, sur l'initiative de l'UTL et du Bureau VI. Le Département de la protection civile a également fait réaliser une évaluation de sa réponse au tsunami qui a frappé le Sri Lanka. Étant donné le regain d'intérêt porté aux processus de suivi et d'évaluation (voir chapitre 4), il serait tout à fait opportun de réfléchir aux précieuses possibilités d'apprentissage que pourrait fournir une évaluation plus systématique de l'action humanitaire italienne. En particulier, la future politique d'évaluation devrait inclure des orientations relatives à l'évaluation de l'aide humanitaire. Celles-ci pourraient prévoir la participation à un plus grand nombre d'évaluations conjointes avec les pairs et les partenaires chargés de la mise en œuvre afin d'alléger les pressions administratives et d'approfondir l'apprentissage au sein du secteur.

Ressources humaines

Au sein de la DGCS, l'aide humanitaire italienne relève d'abord du Bureau VI (Activités d'aide d'urgence et aide alimentaire), tandis que les responsabilités techniques liées au cycle des projets bilatéraux incombent à l'Unité technique centrale. Par ailleurs, les UTL participent directement à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des

différentes activités humanitaires, tout particulièrement dans les pays où la responsabilité des projets humanitaires bilatéraux a été déléguée aux UTL, comme c'est le cas en Afghanistan et au Liban. Sur le terrain, les bureaux de projet sont chargés de la mise en œuvre, du suivi et de l'assistance technique. Ils sont dotés en personnel expatrié et recruté localement. Le Bureau VI comprend cinq sections employant en tout un diplomate et 14 fonctionnaires. Les sections 1 et 2 sont chargées respectivement de l'aide humanitaire bilatérale et multilatérale. Les trois autres sections ont des responsabilités thématiques. La section 3 est chargée de la collaboration avec l'Agence responsable des financements agricoles européens en Italie (AGEA – *Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*). La section 4 organise des vols humanitaires destinés à acheminer l'aide alimentaire et s'occupe de la collaboration avec l'UNHRD. Enfin, c'est à la section 5 qu'il appartient de gérer les activités de déminage humanitaire qui bénéficient du soutien du Fonds d'affectation spéciale pour le déminage humanitaire. L'Unité technique centrale comporte une section entièrement dédiée à l'aide humanitaire bilatérale : elle emploie trois fonctionnaires ainsi qu'un spécialiste de l'UTC qui est également le point de contact de la DGCS pour les situations de fragilité et de conflit.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Italie est encouragée à achever l'élaboration des lignes directrices pour l'action humanitaire. Celles-ci devraient traduire dans un plan national d'exécution ses engagements au titre de l'Initiative relatives aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et du Consensus européen sur l'aide humanitaire. En particulier, elles devraient préciser comment l'Italie entend établir des liens pertinents entre l'action humanitaire et l'aide au développement, et expliciter les engagements de ce pays en matière de protection des civils. Si l'Italie veut respecter ces engagements, il lui faudra encourager l'adoption des lignes directrices non seulement par la DGCS, mais aussi par les autres services concernés (notamment le Service national de la protection civile).
- Conformément aux ambitions qu'elle affiche en tant qu'acteur de premier plan sur le front humanitaire, l'Italie devrait accroître le volume et la prévisibilité des versements effectués à ses principaux partenaires. Elle devrait notamment simplifier les procédures d'approbation de dons en faveur des ONG afin de permettre une mobilisation plus rapide des ressources dans les situations de crise.
- L'Italie devrait préciser comment les ressources du Département de la protection civile sont déployées et comment les normes internationales de mise en œuvre et de reddition de comptes sont appliquées dans le cadre de son aide humanitaire bilatérale (y compris pour les opérations humanitaires conduites par les bénéficiaires). Elle pourrait le faire dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices pour l'aide humanitaire.
- L'Italie devrait se montrer plus résolue à assurer une reddition de comptes et un apprentissage reposant sur les résultats dans le secteur humanitaire. Elle devrait instaurer des processus d'évaluation plus systématiques et fournir à ses partenaires des orientations plus fermes sur l'association des bénéficiaires à l'action humanitaire italienne. Cela pourrait notamment se traduire par une participation accrue à des évaluations conjointes avec d'autres donateurs.

Annexe D

Visite sur le terrain au Liban

L'équipe chargée de l'examen par les pairs, qui était composée de représentants de la France et de la Grèce ainsi que de membres du Secrétariat de l'OCDE, s'est rendue au Liban du 29 juin au 3 juillet 2009. Elle a rencontré des responsables de la coopération italienne et leurs principaux partenaires au Liban – dont des représentants du gouvernement, de la société civile et d'autres donateurs. La situation unique du Liban, sur le plan tant politique qu'économique, a donné une forme bien particulière à la coopération italienne dans ce pays. Il est donc possible que les réalisations et méthodes de travail de l'Italie ne puissent pas être transposées dans des situations de fragilité ou des contextes de développement plus traditionnels. Cela est particulièrement valable pour les observations portant sur les modalités de l'aide, la taille et l'organisation de l'UTL, l'utilisation des systèmes nationaux, et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. La présente annexe résume les commentaires formulés par l'équipe sur le programme italien de coopération au Liban.

Le contexte libanais

Le développement humain au Liban

Le Liban est un pays à revenu intermédiaire. En 2006, il arrivait 78^e des 179 pays classés selon l'Indice de développement humain (IDH) des Nations unies, avec une espérance de vie moyenne à la naissance de 71.7 ans, un PIB moyen par habitant de 9 757 USD et un taux brut de scolarisation combiné de 76.8 % (PNUD, 2008). Le développement humain est inégal à travers le pays, les régions de Beyrouth et du Mont Liban obtenant de meilleurs résultats que les autres dans ce domaine. L'inégalité économique est grande : les ménages situés dans le quintile inférieur n'entrant que pour 7 % dans la consommation totale, contre 43 % pour les ménages situés dans le quintile supérieur. Huit pour cent de la population vit dans une extrême pauvreté, avec moins de 2.4 USD par jour, et un tiers a des ressources inférieures au seuil de pauvreté supérieur (4 USD par jour). L'IDH montre qu'il existe un écart considérable entre les hommes et les femmes, ces dernières étant en dessous de la moyenne nationale (PNUD, 2009).

Une société fragmentée

La société libanaise est très fragmentée, avec 18 religions officiellement reconnues. Le système politique est organisé en fonction de l'identité de groupe et les postes de haut niveau sont répartis selon l'appartenance religieuse. Comme souligné dans le *Rapport sur le développement humain national 2008-2009*, le système de partage du pouvoir, en vertu duquel les postes gouvernementaux sont répartis entre les différents groupes religieux, a

renforcé les clivages verticaux de la société et transformé les groupes communautaires en partis adverses (PNUD, 2009). Le développement institutionnel a énormément pâti de cette fragmentation. La présence déjà ancienne d'une forte population de Palestiniens apatrides a créé une autre ligne de faille pour le conflit armé. De plus, d'un point de vue géopolitique, le Liban est un pays stratégique où l'influence de puissances régionales et internationales sur les affaires internes contribue à aggraver l'instabilité, ces dernières soutenant souvent des groupes et intérêts différents.

La présence italienne au Liban

La Coopération italienne œuvre au Liban depuis 1983. Jusqu'en 2006, elle s'est principalement concentrée sur le développement des infrastructures, puis, après le conflit de 2006 entre Israël et le Liban, la présence italienne s'est notablement renforcée et a pris un caractère différent. La Résolution 1701 des Nations unies a appelé à une cessation des hostilités et renforcé le mandat ainsi que les effectifs de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL).⁶² Avec 2500 soldats, c'est l'Italie qui a fourni le contingent le plus important à la FINUL II. Au même moment, la communauté internationale a réagi rapidement pour aider le Liban à se reconstruire. L'Italie a participé à une conférence internationale accueillie en août 2006 par le gouvernement suédois, qui visait à répondre aux besoins humanitaires immédiats et de redressement au Liban. À l'issue de cette conférence, les États participants se sont engagés à consacrer quelque 900 millions USD à l'aide à ce pays. Les donateurs des pays arabes ont apporté la majorité des fonds (61 %), suivis par l'Union européenne (10 %), les États-Unis (6 %) et l'Italie (4.2 %) (ministère des Finances, 2006). En janvier 2007, les donateurs se sont retrouvés pour une deuxième conférence internationale connue sous le nom de « Paris III », lors de laquelle ils se sont engagés à débloquer 7.6 milliards USD. Les donateurs des pays arabes sont intervenus à hauteur de 36 % et les pays européens à raison de 38 %, dont 5 % pour l'Italie (ministère des Finances, 2007).

Le programme italien de coopération pour le développement

Après le conflit de 2006, l'Italie a lancé le programme d'urgence ROSS pour contribuer à la restauration des services de base et à l'amélioration du niveau de vie dans les zones les plus touchées par le conflit de 2006 (UTL, 2009d). Ce programme a permis à la Coopération italienne de réagir avec souplesse à la situation d'urgence, et, grâce à sa structure, l'Italie a pu répondre rapidement aux besoins sur le terrain. En 2007, l'Italie a décidé d'ouvrir une Unité technique locale (UTL) à Beyrouth chargée d'assurer la coordination des activités de son programme de coopération. Pour définir son programme d'aide au Liban, l'Italie a l'intention de mettre à profit l'expérience et les enseignements du programme ROSS, de ses effectifs et de ses ressources. L'UTL a donc fait réaliser une évaluation indépendante de la Phase I de ce programme.

Comme suite à une demande du MAE, l'UTL a créé, en 2008, un groupe de travail interne chargé de définir une approche stratégique pour le Liban et de recenser des secteurs prioritaires pour la coopération italienne. Ce groupe de travail a évalué les progrès accomplis au Liban au regard des OMD en sélectionnant des cibles et un ensemble d'indicateurs. Il a également déterminé l'avantage comparatif de l'Italie dans ce

62. La FINUL a été créée en 1978 par le Conseil de sécurité pour confirmer le retrait des forces israéliennes du Liban et pour rétablir la paix et la sécurité au Sud-Liban.

pays. L'UTL a ensuite élaboré, à partir de cette analyse, un programme-pays triennal pour la période 2009-2011 à l'aide du cadre STREAM (UTL/Liban, 2009e ; voir chapitre 5). Les trois domaines prioritaires identifiés sont les suivants : (i) le secteur économique, et tout particulièrement l'agriculture et le développement rural ; (ii) le secteur social et de la santé, l'accent étant mis sur les catégories vulnérables, et notamment les femmes ; et (iii) l'environnement.

La Coopération italienne aide aussi activement les réfugiés palestiniens au Liban. Comme souligné par l'ambassade italienne, l'Italie considère que le soutien apporté aux camps de réfugiés palestiniens n'est pas seulement une question de droits de l'homme, mais aussi un facteur essentiel de stabilité dans le pays. Le cadre STREAM insiste sur le fait que les conditions de vie dans les camps de réfugiés sont très différentes de celles observées dans le reste du pays. C'est pourquoi l'intervention italienne dans les camps de réfugiés est centrée sur l'amélioration de l'hygiène et de l'environnement, ainsi que sur le renforcement des services de santé de base, notamment pour les catégories vulnérables (voir encadré 9).

Encadré 9. L'aide italienne aux réfugiés palestiniens : une approche réfléchie et équilibrée

La présence au Liban de 422 188 Palestiniens officiellement recensés – soit environ 10 % de la population vivant sur le territoire libanais (UNRWA, 2009) – confère une dimension particulière à la planification de la coopération pour le développement dans ce pays. Environ 233 000 d'entre eux vivent dans les 12 camps de réfugiés officiels répartis à travers le pays, tandis que les autres Palestiniens vivent dans des communautés libanaises où leur accès aux services et à l'emploi est restreint. Compte tenu de ces interdictions et du caractère inextricable de leur situation, leurs besoins en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement diffèrent de ceux des communautés libanaises. L'accueil de cette importante population pèse sur le propre développement du Liban. De plus, aux vulnérabilités chroniques de la majorité des Palestiniens viennent s'ajouter des explosions sporadiques de violence, comme cela a été le cas dans le camp de Nahr el-Bared en 2007, ce qui accentue encore ces vulnérabilités et génère des besoins sans cesse changeants.

L'Office de secours et de travaux des Nations unies (UNRWA) est le principal organe fournissant des services – services sociaux et de secours, de santé et d'éducation – à la population palestinienne officiellement recensée. Il est également le centre de coordination pour les interventions humanitaires internationales dans les situations de crise. En 2008, l'Italie est arrivée 9^e des pays membres du CAD pour les contributions volontaires qu'elle a effectuées comme suite à l'appel annuel de l'UNRWA (concernant cinq pays dont le Liban), avec un montant total (budget ordinaire et extraordinaire) de près de 17 millions USD.⁶³ Cependant, la valeur de l'aide apportée par l'Italie à la population palestinienne au Liban ne saurait être mesurée uniquement en termes financiers. Des représentants de l'UNRWA ont souligné la cohérence de l'aide fournie par l'UTL et le rôle de catalyseur qu'ont souvent joué les concours financiers ou d'assistance technique, même modestes, de l'Italie en démultipliant le soutien de donateurs plus importants. Les interlocuteurs du gouvernement ont émis des commentaires positifs sur l'approche équilibrée suivie par l'Italie et sur sa volonté de s'intéresser, au-delà de l'efficacité de l'aide, aux aspects politiques de la fourniture d'une aide au Liban. Il convient ici de noter que l'Italie a adopté une approche consultative et préventive visant sciemment à maintenir un équilibre entre l'aide aux réfugiés palestiniens et le soutien aux communautés vivant à proximité des camps et à d'autres communautés libanaises très pauvres.

Le « Sistema Italia »

La coopération pour le développement au Liban est l'une des composantes de l'action conduite par l'Italie pour stabiliser la situation de ce pays et de la région environnante, et pour améliorer les conditions de vie de toutes les populations présentes sur le territoire

63. Source : http://www.un.org/unrwa/donors/docs/top_20_state_donors_gf_2008.pdf, site consulté le 5 août 2009.

libanais. Cela est conforme à la conception que le MAE a du rôle de la coopération pour le développement. L'Italie est parfaitement consciente de la fragilité et de la fragmentation de la société libanaise et elle sait comment opérer dans ce contexte. Comme souligné dans le document STREAM 2009-2011, la Coopération italienne continuera à œuvrer en étroite coordination avec l'ambassade italienne pour faire en sorte que le système institutionnel et politique du Liban soit dûment pris en compte ; les activités de coopération doivent s'inscrire dans le cadre de la gestion globale des relations de coopération tissées avec une société libanaise complexe et fragmentée » (UTL/Liban, 2009e). Un esprit d'équipe développé semble animer l'UTL et l'ambassade. La division claire des responsabilités permet un renforcement mutuel et elle est tout à fait appropriée au contexte libanais : l'UTL se concentre surtout sur les aspects techniques du programme d'aide, et l'ambassade sur le dialogue politique.

L'ambassade italienne joue un rôle majeur dans la coordination de l'action des organisations italiennes présentes au Liban, qui constituent le *Sistema Italia*. Les ONG italiennes en sont une composante essentielle : plusieurs d'entre elles ont signé un mémorandum d'accord avec l'ambassade italienne, l'UTL et le contingent militaire italien de la FINUL dans le but d'instituer une table ronde permanente pour le dialogue entre les acteurs civils et militaires, la coordination des activités de coopération au développement et la fourniture d'une aide aux populations civiles (voir chapitre 2 et annexe C).

L'Italie est également présente au Liban par le biais de la coopération décentralisée. Les régions, provinces et municipalités italiennes peuvent mettre à disposition des connaissances et une expertise importantes pour la fourniture de services au niveau local. Ainsi, au Liban, elles ont apporté d'utiles contributions dans les domaines de la gestion des déchets, de la préservation des forêts et de l'énergie renouvelable. L'UTL a institué un point de contact pour la coopération décentralisée : celui-ci aide les administrations locales à identifier des priorités, projets et partenaires italiens, en tenant compte de l'avantage comparatif des différents acteurs locaux italiens concernés. L'existence de ce point de contact est appréciée par les administrations locales italiennes car il aide à coordonner les activités des nombreux acteurs de l'aide, assure la cohérence et crée des opportunités de collaboration entre les différentes parties prenantes italiennes.

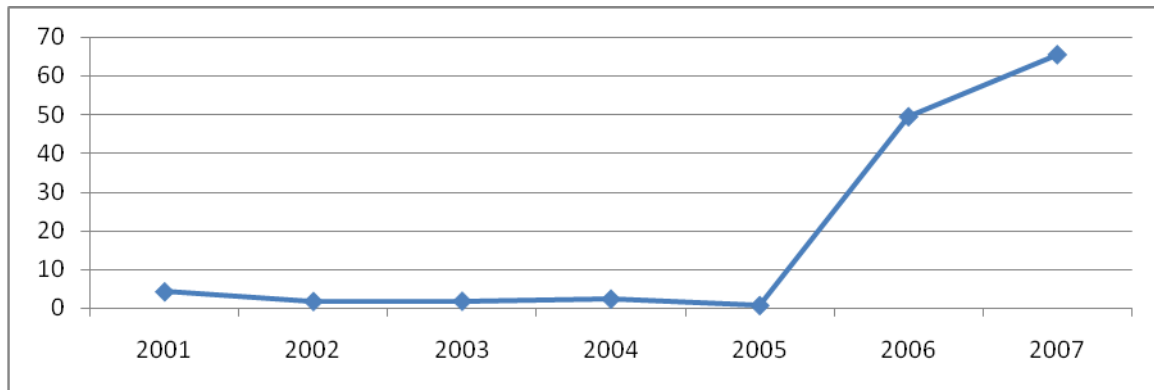
Volume et répartition de l'aide

En termes de volume, l'Italie se classe au quatrième rang des pays membres du CAD présents au Liban, derrière les États-Unis, la France et la Commission européenne.

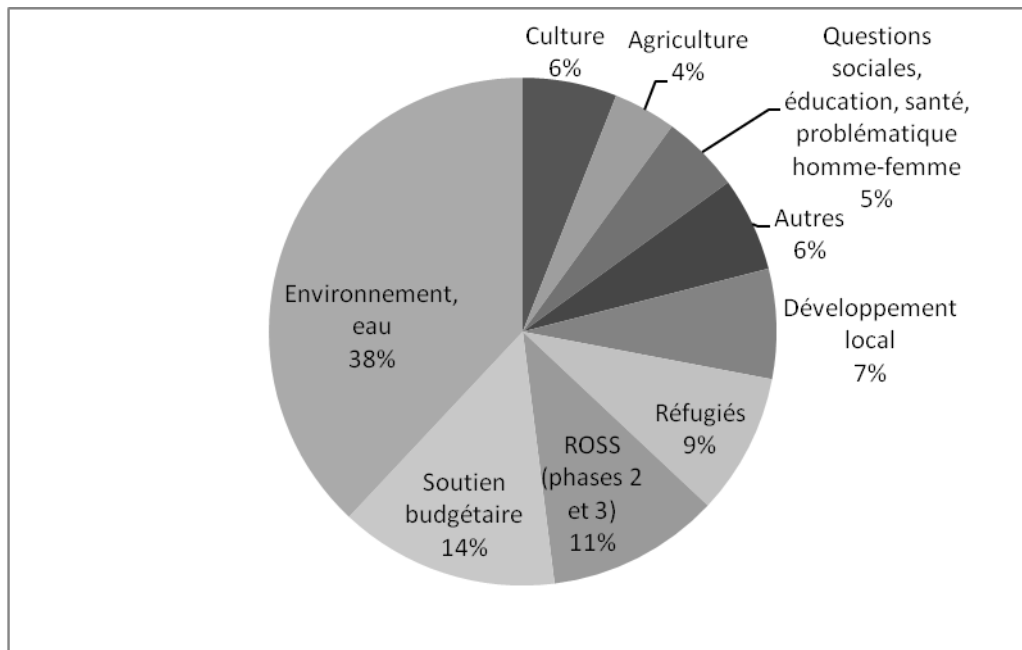
Le montant total de l'aide italienne allouée au Liban s'élève à 171 millions EUR, dont 56 % ont été versés sous forme de dons et le restant sous forme de prêts assortis de conditions de faveur (voir figure D.1). L'Italie évalue actuellement la possibilité d'accorder de nouveaux prêts de ce type à hauteur de 48 millions EUR pour la construction de quatre usines de traitement des eaux usées. La figure D.2 montre la répartition sectorielle actuelle de l'aide italienne au Liban.

Figure D.1. APD italienne au Liban, 2001-2007

En millions USD constants de 2007, versements nets



Source : Système de notification des pays créanciers de l'OCDE/CAD

Figure D.2. Répartition sectorielle de l'aide italienne au Liban

Source : UTL du Liban

L'UTL ne possède pas d'informations précises sur les ressources financières futures. Le document STREAM donne une estimation de l'aide italienne au Liban, ventilée par secteur, pour la période 2009-2011, sur la base des ressources du budget ordinaire. Cependant, cette estimation n'inclut pas les fonds supplémentaires découlant des décisions relatives au financement d'opérations de maintien de la paix. L'environnement restera le principal secteur bénéficiaire (avec 5 millions EUR de dons et 100 millions EUR de prêts assortis de conditions de faveur), suivi par la gouvernance et le développement local (3 millions EUR de dons et 55 millions EUR de prêts assortis de conditions de faveur), le secteur économique (3.5 millions EUR de dons) et le secteur

social et de la santé (4 millions EUR de dons). Un montant supplémentaire de 2.5 millions EUR ira aux réfugiés palestiniens.

L'aide italienne au Liban a été principalement mobilisée en application des décisions relatives au financement d'opérations de maintien de la paix (« mission decrees ») et n'a été financée que partiellement sur le budget ordinaire (budget annuel de la coopération pour le développement). L'aide fournie en vertu de ces dispositifs particuliers est considérée comme « aide d'urgence » au sein de la Coopération italienne. Ils dotent l'UTL d'une plus grande autonomie financière pour l'identification, l'approbation et la mise en œuvre des projets : en effet, dans le cas de l'aide d'urgence, la DGCS peut approuver tous les projets sans en référer au Comité de direction. Cela a permis d'atteindre une rapidité et une réactivité qui auraient été tout à fait impossibles si l'aide avait été acheminée par le biais du budget ordinaire de la coopération pour le développement (dans le cadre duquel les projets de plus de 1 million EUR doivent être soumis à l'approbation du Comité de direction). Il est à craindre que ces caractéristiques essentielles ne disparaissent lorsque le financement de cette aide sera assuré par le budget ordinaire, à moins que des réformes ne soient opérées. Cependant, l'adoption de modalités plus courantes devrait permettre d'améliorer la prévisibilité de l'aide italienne au Liban dans la mesure où les factures des opérations de maintien de la paix sont actuellement annuelles, ce qui ne permet pas de planification sur le long terme. De plus, la « facture » pour 2009 ne couvre qu'une période de six mois. L'achèvement en 2010 du programme ROSS pourrait entraîner une réduction notable de l'aide à moins que des crédits supplémentaires ne soient inscrits au budget ordinaire.

L'imprévisibilité et la volatilité de l'aide italienne en général ont eu des conséquences au Liban. Par exemple, les réductions du budget de l'aide 2009 ont amené l'UTL à se dédire d'engagements d'aide souscrits précédemment auprès d'organisations internationales. Cette volatilité porte atteinte à la planification financière et à la programmation des partenaires, et risque de nuire à l'intégrité de la Coopération italienne au Liban.

Une partie de l'aide italienne allouée au Liban sous forme de dons a été liée bien que l'article pertinent de la loi 49/1987 ne s'applique qu'aux prêts. Cela a été le cas pour le soutien budgétaire fourni au Conseil libanais pour le développement et la reconstruction en vue de la réhabilitation des infrastructures prioritaires. Les conditions d'octroi du don prévoyaient que ces projets ne pouvaient être adjugés qu'à des entreprises italiennes (voir chapitre 4).

L'Italie travaille en étroite collaboration avec les organisations multilatérales présentes au Liban : 31 % du volume total de ses programmes actuels sont mis en œuvre par le biais du canal multilatéral.

Mise en œuvre du programme italien de coopération et efficacité de l'aide

Au Liban, l'application des principes de la Déclaration de Paris s'avère difficile en raison de la fragmentation politique et institutionnelle, qui se traduit par une faible coordination entre les institutions centrales.⁶⁴ Ces caractéristiques ont donné une forme

64. Si la Commission européenne encourage une plus grande coordination de l'action des donateurs au Liban, le contexte spécifique de ce pays, marqué par l'aide d'urgence et l'instabilité politique, explique que le programme à l'appui de l'efficacité de l'aide y soit peu avancé. En conséquence, le présent rapport ne peut pas consacrer d'encadré spécifique à cette question.

unique à la coopération italienne dans ce pays. Cela vaut tout particulièrement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, les modalités de l'aide retenues et l'utilisation des systèmes nationaux. En général, les donateurs travaillent avec les ministères sectoriels dans le cadre d'approches fondées sur des projets, avec l'approbation tacite du Conseil libanais pour le développement et la reconstruction. Or, la Coopération italienne suit simultanément une approche ascendante en s'employant à recenser les besoins au niveau local (municipal).

Le programme d'urgence

Le programme ROSS a fourni d'importantes occasions d'intervenir juste après le conflit afin de répondre à des besoins vitaux (voir encadré 10). Au début de la mise en œuvre de ce programme, les possibilités de conduire des consultations approfondies aux communautés locales étaient limitées, mais les choses se sont améliorées au fil du temps et l'Italie a pu approfondir sa connaissance de la situation. Il ressort de l'évaluation du programme ROSS que l'Italie a adapté son intervention aux besoins réels du pays.

Encadré 10. Le programme ROSS : de l'aide d'urgence à l'aide au développement

Après le conflit de 2006, l'Italie a lancé le programme d'urgence ROSS afin de répondre aux besoins humanitaires et de redressement immédiats découlant du conflit. Les ressources totales allouées à ce programme, soit 32 millions EUR, ont été versées sur une période de trois ans (2007-2009), à raison de 15 millions EUR pour la première phase, 8.35 millions EUR pour la deuxième phase et 9 millions EUR pour la phase finale. Durant la première phase, il s'agissait d'apporter une réponse rapide à la situation d'urgence. En seulement trois mois, l'Italie a commencé à mettre en œuvre le programme et, au bout de trois ans, 100 projets avaient été réalisés. Un bureau dédié au programme ROSS a été créé afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre. Le programme a été exécuté par des ONG italiennes ou directement géré par la Coopération italienne, en faisant intervenir de nombreux acteurs libanais. Il s'est maintenant transformé en une initiative de développement à plus long terme. Axé principalement sur trois domaines, à savoir le secteur économique, le secteur social, l'éducation et la santé, et la réhabilitation des services de base, il comprend également deux thèmes intersectoriels : la problématique homme-femme et l'environnement. Au début, ce programme était principalement centré sur le Sud-Liban, région la plus touchée par le conflit. Mais il a ensuite été étendu à d'autres régions, telles que le Mont-Liban et la Bekaa-Ouest. Il conserve par ailleurs des moyens pour des interventions d'urgence, comme l'a montré le soutien apporté aux opérations de secours et de redressement de l'UNRWA qui ont fait suite à l'assaut militaire sur le camp de Nahr el-Bared en 2007.

La présence de la Coopération italienne au Liban est très appréciée par les bénéficiaires, qui soulignent notamment l'amélioration du dialogue entre les communautés – objectif primordial dans une société aussi fragmentée que la société libanaise. Un exemple en est la création d'associations d'utilisateurs de l'eau entre différentes communautés en vue d'une gestion communautaire des ressources en eau.

Une évaluation externe du programme ROSS (première phase) a été réalisée en 2009 pour fournir des enseignements à la Coopération italienne. L'une de ses conclusions préliminaires portait sur l'identification des besoins au Liban et il y était déploré que les acteurs de l'aide italienne n'aient pas davantage recours à des approches participatives dans ce domaine. Toutefois, les bénéficiaires et les autorités locales ont confirmé, au cours de cette évaluation, que les interventions avaient répondu à leurs besoins. S'agissant de la durabilité du programme, les conclusions préliminaires ont fait apparaître que le programme ROSS a généré plusieurs activités de formation et fourni une assistance technique destinée à accroître les capacités des communautés locales pour leur permettre de gérer les projets. Mais sur le plan de la viabilité financière et de la capacité des projets à générer les ressources financières requises après le retrait de la Coopération italienne, il apparaît clairement que les homologues locaux auront du mal à trouver des ressources suffisantes pour maintenir les projets. Cependant, il ressort de l'évaluation que lorsque les municipalités sont associées, il existe davantage de solutions pour continuer à financer les activités.

L'Italie a entamé ses activités de coopération au Liban dans une situation d'urgence d'après-conflit en suivant une approche pragmatique, dictée par les besoins réels. Grâce au large éventail d'activités prévues dans le programme ROSS, l'Italie a maintenant repéré des possibilités d'évoluer vers une approche plus stratégique. Ainsi, elle se concentre progressivement sur des domaines clés où son action peut avoir un impact majeur, en utilisant ses crédits budgétaires limités pour mobiliser la collaboration d'autres donateurs ou susciter des interventions du gouvernement. En réponse aux questions de l'équipe chargée de l'examen, les autorités libanaises ont émis des commentaires positifs sur leur collaboration avec les acteurs de la coopération italienne ainsi que sur la volonté de l'Italie de répondre à des besoins divers.

La majorité des ressources affectées au programme ROSS ont été allouées à des projets conçus et mis en œuvre par des ONG italiennes en partenariat avec des homologues locaux. Si le recours exclusif à des ONG italiennes a permis de transmettre des connaissances spécialisées aux homologues locaux, il a dans certains cas empêché la Coopération italienne d'employer directement du personnel compétent disponible localement. Le choix de faire appel à des ONG italiennes ou à des organisations locales aurait dû reposer sur le type d'activité et sur l'évaluation des capacités existantes.

Développement local

L'une des principales caractéristiques du programme italien de coopération au Liban est la grande attention portée au développement local. L'Italie travaille en collaboration avec les autorités locales, reconnaissant leur importance particulière face à l'instabilité des institutions centrales. Grâce à l'expérience acquise dans le cadre du programme ROSS, l'Italie a développé des relations durables et de qualité avec les municipalités, et elle s'attache maintenant fort utilement à faciliter les relations entre les différents acteurs autour d'un programme commun à l'appui du développement local.

L'Italie a commencé à s'acheminer vers l'apport d'un soutien budgétaire au niveau local. Elle a ainsi pris diverses initiatives, dont l'organisation d'une conférence sur la gouvernance et le développement local ayant pour objet de discuter des différents concepts et de parvenir à une définition commune du développement local dans le contexte libanais. L'Italie a pris la tête du groupe de coordination de l'UE sur le développement local et apporte un soutien à la Direction générale des municipalités du ministère de l'Intérieur, notamment pour l'aider à élaborer un texte de loi sur la décentralisation. Elle soutient la création d'un fonds d'affectation spéciale multi-donneurs dédié au développement local qui pourrait faciliter l'abandon progressif d'une approche fondée sur des projets. L'Italie donne la priorité au renforcement des capacités des institutions locales (voir encadré 6, chapitre 6).

En ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux, les représentants des municipalités rencontrés lors de la visite sur le terrain se sont déclarés favorables à une mise en œuvre directe des projets par les pays donateurs, car le transfert direct de ressources aux municipalités par les donateurs nécessite l'intervention des autorités centrales, ce qui peut souvent entraîner des retards dans la réalisation des projets en raison des procédures administratives. La création d'un fonds pour le développement local aidera à résoudre ces problèmes.

Harmonisation

L'instabilité des institutions ne favorise par l'harmonisation entre les donateurs. Il n'existe pas de mécanisme formel de coordination de l'action des donateurs piloté par le gouvernement. Le Conseil libanais pour le développement et la reconstruction, qui est l'interlocuteur officiel des donateurs au Liban, est davantage préoccupé par la reconstruction des infrastructures que par la coordination entre les donateurs. De plus, il ne semble pas estimer qu'une telle coordination soit véritablement nécessaire au Liban. Face à cette situation, le bureau local de la CE a pris l'initiative de former des groupes de travail sectoriels afin de coordonner les efforts des donateurs. L'Italie en dirige deux, chargés du développement local et de l'environnement, en se fondant sur l'expérience et les connaissances qu'elle a acquises dans ces deux secteurs. Cette initiative offre des opportunités d'échange d'informations et vise à coordonner non seulement les efforts des donateurs de l'UE, mais aussi ceux des organisations multilatérales et des institutions libanaises.

Problématique homme-femme et environnement : objectifs d'action et questions intersectorielles

La visite au Liban a permis de confirmer l'attachement de l'Italie à la cause de l'égalité homme-femme et du renforcement du pouvoir des femmes. L'Italie tente d'accroître les capacités en la matière et de faire de ces aspects des objectifs d'action en les inscrivant dans des activités entrant dans différents projets. L'UTL a organisé un atelier participatif sur les futures lignes directrices en matière d'égalité homme-femme pour l'intervention italienne au Liban pendant la période 2008-2011. Les participants ont réfléchi ensemble à des stratégies, priorités et méthodologies destinées à promouvoir le renforcement du pouvoir des femmes et la prise en considération des questions d'égalité homme-femme au Liban. Ce processus est un bon exemple de dialogue ouvert faisant intervenir des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux italiens et libanais, et des représentants d'organisations internationales et d'autres pays donateurs. Les lignes directrices ainsi obtenues sont un outil de planification, de suivi et d'évaluation des projets et programmes. Les représentants des organisations locales rencontrés par l'équipe d'examen ont déclaré que ces lignes directrices étaient utiles. Les dotations financières ayant comme objectif principal la promotion de l'égalité homme-femme ont représenté en 2008 11.7 % du programme total (hors infrastructures), contre 6.6 % en 2006-2007. Sur la même période, les contributions financières pour lesquelles cet aspect constituait un objectif significatif sont passées de 14.3 % du programme total (hors infrastructures) à 30.5 %. En 2008, le volume des activités pour lesquelles l'égalité homme-femme était un objectif principal ou significatif s'est élevé à 7.3 millions EUR.

Si l'on considère la répartition sectorielle de l'APD italienne au Liban, on constate que l'environnement et l'eau sont de loin les principaux secteurs bénéficiaires de l'aide. L'environnement est un aspect critique au Liban : la guerre civile (1975-1990) et le conflit de 2006 ont causé d'importants dommages environnementaux et ce secteur a été longtemps négligé. Il n'existe pas de plan d'action national en matière d'environnement, le cadre législatif est faible et le manque de données rend difficile toute analyse de la situation réelle. Au niveau national, huit ministères s'occupent des questions environnementales, ce qui, en l'absence d'une forte coordination centrale, donne lieu à des efforts fragmentés. La stratégie italienne 2009-2010 pour l'environnement vise à accroître les capacités du ministère de l'Environnement et à renforcer sa position dans les discussions avec les autres ministères et les donateurs. Compte tenu des priorités définies

par le gouvernement libanais, des travaux déjà effectués par la Coopération italienne dans le cadre du programme ROSS et des interventions des donateurs, l'Italie a décidé de se concentrer sur trois aspects du développement environnemental, à savoir la gestion intégrée des déchets solides, la gestion des ressources et des terres, et l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

Les questions d'environnement semblent être prises en compte dans les différentes composantes du programme italien et l'UTL emploie un spécialiste de l'environnement. Entre 2006 et 2009/10, 25 % des activités menées dans le secteur économique ont eu l'environnement comme objectif principal, et 75 % comme objectif significatif ; quant aux activités concernant le secteur de l'environnement, 94 % l'avaient comme objectif principal, et 6 % comme objectif significatif.

Organisation et gestion

L'UTL compte un directeur et quatre agents techniques recrutés localement. Elle fait également appel au personnel technique du programme ROSS, qui fait *de facto* partie de ses effectifs. Tout ce personnel est sous les ordres du directeur de l'UTL et participe à l'ensemble des processus de programmation et de définition des stratégies et priorités ainsi qu'au dialogue avec les autorités libanaises. Le personnel du programme ROSS est constitué de spécialistes et d'agents administratifs, qui sont au total au nombre de neuf. Cinq de ces personnes sont détachées de la DGCS pour une période de longue durée, une est en mission de courte durée et trois sont recrutées localement. Avec l'achèvement du programme ROSS en 2010, l'UTL aura du mal à garantir l'accès à des ressources humaines et à une expertise appropriées. Ce dispositif a été utilisé jusqu'ici pour renforcer la décentralisation du système italien et surmonter les obstacles à l'accroissement des ressources humaines sur le terrain. Il faut que des instructions claires soient données pour le recrutement, la gestion et l'organisation des ressources humaines en fonction de l'évolution des besoins et des nouvelles modalités d'acheminement de l'aide, ainsi que pour le recrutement local de spécialistes compétents.

Actuellement, seules 2 des 14 personnes travaillant pour la Coopération italienne à Beyrouth sont libanaises. Or, en employant davantage de ressortissants libanais, l'UTL pourrait bénéficier, pour ses travaux, de la continuité et de la mémoire institutionnelle apportée par ces personnes. Une bonne connaissance de la langue italienne est bien entendu requise pour les personnes qui sont chargées d'appliquer les procédures de l'administration publique italienne, de préparer des documents et de communiquer avec les services centraux en Italie. Toutefois, cette exigence peut compliquer l'identification par l'UTL de spécialistes libanais possédant le profil souhaité.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif⁶⁵.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, 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 de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: 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 financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

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

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) 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). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des

65. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2009 - Coopération pour le développement », Volume 10, No. 1.

remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, 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.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de 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 RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (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 RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

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).

RÉAMÉNAGEMENT (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 (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau 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) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Bibliographie

- ActionAid Italie (2006), *Il budget support a livello nazionale e locale e la Cooperazione Italiana*, ActionAid, Rome.
- ActionAid Italie (2008), *Italy and the Fight Against Poverty: Are we Ready for the G8?*, ActionAid, Rome.
- ActionAid Italie (2009), *Italy and the Fight Against Poverty: Giving Credit to the Recovery*, ActionAid, Rome.
- Ambassade d'Italie à Beyrouth (2009), *Italy for Lebanon, Public Information Paper*, Beyrouth.
- Belotti, V. (2007), *Commento ai dati, in Barometro della solidarietà internazionale degli Italiani 2007*, FOCSIV, Italie.
- Bureau du Premier Ministre/Bureau du représentant personnel du Premier Ministre italien au G8 (2009), *The 2009 G8: Sharing Leadership for a sustainable future*, Bureau du Premier Ministre/Bureau du représentant personnel du Premier Ministre italien au G8, Rome.
- CINI (2009), *Planning for Good: Lessons Learnt on Aid Effectiveness from 6 EU Donors*, Coordinamento Italiano Network Internazionali, Rome (www.cininet.org).
- CNEL/ISTAT (2008), *Primo rapporto CNEL/ISTAT sull'economia sociale, dimensioni e caratteristiche strutturali delle istituzioni non-profit in Italia*, CNEL/ISTAT, Rome.
- Commission européenne (2007), *Consensus européen sur l'aide humanitaire*, Commission européenne, Bruxelles.
- Commission italienne des Affaires étrangères (2007), *Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge, Riforma della disciplina sulla Cooperazione allo sviluppo*, Commission italienne des Affaires étrangères, Rome.
- Concord (2009), *rapport AidWatch 2009, Allégez le fardeau : en ces temps de crise, l'aide européenne est plus importante que jamais*, Concord, Bruxelles (www.concordeurope.org).
- Cooperazione Italiana (2008), *Gender Guidelines for the Italian Development Co-operation Activities in Lebanon 2008-2010*, Cooperazione Italiana, Beyrouth.
- DGCS (2004), *Lignes directrices de la Coopération italienne pour les questions relatives aux enfants et aux adolescents*, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.
- DGCS (2009a), *Italian Development Co-operation 2009-2011: Programming Guidelines and Directions, supplemento a Dipco n° 13 (9 avril 2009)*, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.

DGCS (2009b), *Memorandum of Italy Submitted to the DAC in View of the Peer Review of Italy, April 2009*, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.

DGCS (2009c), *Piano programmatico nazionale per l'efficacia degli aiuti*, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.

DGCS (2009d), *Programmazione Multilaterale*, Dipco n° 13 (9 avril 2009), Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.

DGCS (Direction générale de la coopération pour le développement) (1998), *Lignes directrices sur le renforcement du pouvoir des femmes et l'intégration de la problématique homme-femme dans la coopération pour le développement*, Direction générale de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères, Rome.

DRN, Agora2000 (2009), *Valutazione degli interventi realizzati in Libano nell'ambito dell'iniziativa di emergenza ROSS I, Rapporto finale*, DRN, Rome.

FOCSIV (2007), *Barometro della solidarietà internazionale degli Italiani 2007*, FOCSIV.

Gouvernement italien (2007), *2008-2011 Economic and Financial Planning Document*, Gouvernement italien, Rome.

Ministère des Finances (2006), *Stockholm Conference for Lebanon's Early Recovery*, rapport du ministère des Finances, République libanaise, Beyrouth (www.finance.gov.lb).

Ministère des Finances (2007), *International Conference for Support to Lebanon - Paris III, First Progress Report*, ministère des Finances, République libanaise, Beyrouth (www.finance.gov.lb).

OCDE (2006a), *Vers une croissance pro-pauvres : l'agriculture*, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2009a), *Mise en œuvre de la recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA*, OCDE, Paris.

OCDE (2009b), *Regulatory Reform in Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OCDE, Paris, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?CID=&LANG=EN&SF1=DI&ST1=5KSJ6BH3NJTL>

OCDE (2009c), *Examen de l'aide de l'Irlande*, Comité d'aide au développement, OCDE, Paris.

OCDE (2009d), *Examen de l'aide de la Suède*, Comité d'aide au développement, OCDE, Paris.

OCDE (2009e), *Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2004), *Examen de l'aide de l'Italie*, Comité d'aide au développement, OCDE, Paris.

ONE (2009), *Rapport DATA 2009, Suivi de la promesse du G8 à l'Afrique*, ONE, Londres, consultable à l'adresse suivante : www.one.org/report.

Oxfam International/UCODEV/YouGov (2009), *Sondaggio sugli Italiani e l'atteggiamento rispetto all'aiuto pubblico allo sviluppo e al mantenimento delle promesse*, Oxfam International, Royaume-Uni.

PNUD (2009), *Rapport national sur le développement humain au Liban, Vers un État citoyen*, PNUD, Beyrouth.

PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2008), *The Human Development Index: A Statistical Update 2008*, PNUD, New York.

Senato della Repubblica, Commissione Esteri (2008), *Documento conclusive dell'indagine conoscitiva sulla politica della Cooperazione allo sviluppo e sulle prospettive di riforma della relativa disciplina*, Senato della Repubblica, Commissione Esteri, Rome.

UTL/Éthiopie, ministère des Finances et du développement économique/Éthiopie (2008), *Review of the Ethio-Italian Development Co-operation, Third Programme Progress Assessment Meeting (PPAM) on the Italian Development Co-operation in Ethiopia*, UTL/Éthiopie, ministère des Finances et du développement économique/Éthiopie, Addis Abeba.

UTL/Liban (2008), *Gender Guidelines for the Italian Development Co-operation activities in Lebanon 2008-2010*, UTL/Liban, Beyrouth.

UTL/Liban (2009a), *Environment Country Strategy (2009-2010)*, rapport non publié, UTL/Liban, Beyrouth.

UTL/Liban (2009b), *Italian Development Co-operation in Lebanon: From its Early Stages to the Present*, rapport non publié, UTL/Liban, Beyrouth.

UTL/Liban (2009c), *Memorandum UTL*, rapport non publié, UTL/Liban, Beyrouth.

UTL/Liban (2009d), *ROSS Emergency Programme: Rehabilitation, Employment, Services, Development*, UTL/Liban, Beyrouth.

UTL/Liban (2009e), *Three-year Country Programming STREAM*, rapport non publié, UTL/Liban, Beyrouth.



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

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**

www.oecd.org/cad/examenspaires