

ALLEMAGNE

Comité d'aide au développement (CAD)
EXAMEN PAR LES PAIRS 2010



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

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 chacun des 24 membres 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 l'Australie et le Royaume-Uni pour l'examen qui a eu lieu le 13 octobre 2010.

*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.

Acronymes

AA*	Ministère fédéral des Affaires étrangères
ABRP	Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté
ACC	Adaptation au changement climatique
APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
BMBF*	Ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche
BMF*	Ministère fédéral des Finances
BMU*	Ministère fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire
BMZ*	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDU*	Union chrétienne-démocrate
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIM*	Centre pour la migration et le développement international
CO ₂	Dioxyde de carbone
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CSD*	Commission du développement durable
CSU*	Union chrétienne-sociale
CT	Coopération technique
DCED*	Comité des bailleurs pour le développement de l'entreprise
DED*	Service allemand de la coopération pour le développement
DIE*	Institut allemand de développement
DP	Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement
DSLSP	Document stratégique de lutte contre la pauvreté
ECHO*	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EIP	Étude d'impact sur la pauvreté
ENVIRONET	Réseau OCDE/CAD sur l'environnement
EPOC	Comité des politiques d'environnement de l'OCDE
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FDP*	Parti libéral-démocrate
GFP	Gestion des finances publiques
GHD*	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
GIZ*	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (nouvelle agence allemande de coopération technique)
GOVNET	Réseau de l'OCDE-CAD sur la gouvernance
GTZ*	Agence allemande pour la coopération technique
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

ICI*	Initiative internationale de lutte contre le changement climatique (BMU)
IDA*	Association internationale de développement
IED	Indice de l'engagement pour le développement
INSARAG*	Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage des Nations unies
InWent*	Agence allemande pour le renforcement des capacités à l'échelon international
IPRCC*	Centre international de lutte contre la pauvreté en Chine
JPOI*	Plan de mise en oeuvre de Johannesburg
KfW*	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Société allemande de crédit pour la reconstruction)
LenCD*	Réseau d'apprentissage sur le développement des capacités
LRRD*	Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA*	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PA2015	Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté
PAA	Programme d'action d'Accra
PAM	Programme alimentaire mondial
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
POVNET	Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
REDD*	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
RNB	Revenu national brut
SAC	Stratégie d'aide conjointe
SCCF*	Fonds spécial pour les changements climatiques
SFI	Société financière internationale
UE	Union européenne
UNDAC*	Equipe de réserve de l'ONU chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
VENRO*	Association des ONG allemandes de coopération pour le développement

* sigle dans la langue d'origine

Signes utilisés :

EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat, pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable

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

Taux de change (euros pour un dollar des États-Unis)

2006	2007	2008
0.7967	0.7305	0.6933

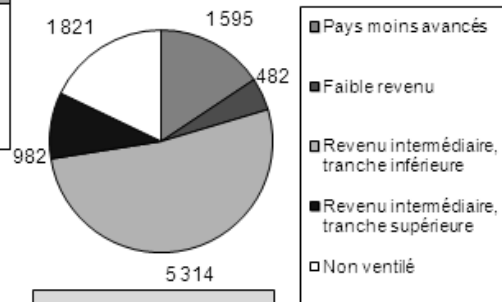
L'aide de l'Allemagne : aperçu synthétique

ALLEMAGNE

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

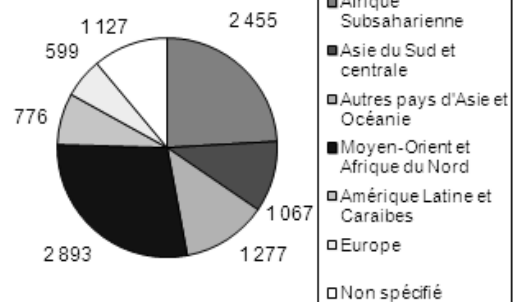
APD nette	2007	2008	Variation 2007/08
Prix courants (USD m)	12 291	13 981	13.8%
Prix constants (2007 USD m)	12 291	13 060	6.3%
En euros (millions)	8 978	9 693	8.0%
APD/RNB	0.37%	0.38%	
Aide bilatérale (%)	65%	65%	

Par groupe de revenu (USD m)

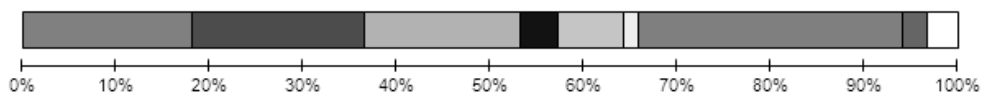


Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Irak	1 975
2 Cameroun	669
3 Chine	552
4 Inde	289
5 Afghanistan	256
6 Indonésie	246
7 Liberia	234
8 Botswana	221
9 Égypte	207
10 Maroc	177
Memo: % de l'APD bilatérale brute	
5 principaux bénéficiaires	37%
10 principaux bénéficiaires	47%
20 principaux bénéficiaires	57%

Par région (USD m)



Par secteur



Enseignement, santé et population	Autres infrastructures sociales	Infrastructure économique
Production	Destination plurisectorielle	Aide-programme
Allégement de la dette	Secours d'urgence	Non spécifié

Table des matières

Principales conclusions et recommandations du CAD.....	11
Rapport du Secrétariat	27
Chapitre 1 Orientations stratégiques	27
La coopération allemande pour le développement sur fond de crise mondiale	27
Le système allemand de coopération pour le développement.....	28
Le cadre stratégique de la coopération pour le développement	29
Un nouveau souffle et une vision redéfinie pour l'un des principaux donateurs au monde	29
Le cadre légal et stratégique.....	30
Stratégies régionales et par pays – un nombre réduit de pays partenaires	31
Une nouvelle stratégie d'aide multilatérale.....	35
Questions transversales : égalité homme-femme, environnement et changement climatique	36
Communication, sensibilisation du public et reddition de comptes.....	37
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	39
Chapitre 2 Cohérence des politiques au service du développement	41
Nécessité de définir des objectifs stratégiques transversaux.....	42
Nécessité de renforcer les approches pangouvernementales	44
Adopter un cadre pour la cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration... 44	
Accroître les capacités et élargir les compétences stratégiques du BMZ à l'appui de la CPD.....	45
Progrès accomplis sur le front de la coopération interministérielle et des approches pangouvernementales.....	46
Des difficultés persistantes au niveau du contrôle, de l'analyse et de l'information sur la CPD	48
Perspectives d'avenir : le programme d'action du gouvernement allemand intitulé « Après l'aide »	49
Orientations à prendre en considération pour l'avenir	51
Chapitre 3 Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide.....	53
Volume de l'aide : l'Allemagne risque de ne pas tenir ses engagements	53
Une détermination persistante à accroître son APD même si la cible fixée pour 2010 n'a pas été atteinte	53
Ventilation de l'APD allemande par ministère d'origine.....	54
Aide bilatérale : 140 pays bénéficient d'une APD de l'Allemagne	56
L'aide allemande va toujours principalement à des pays à revenu intermédiaire	56
Un recentrage sur l'Afrique subsaharienne s'impose.....	58
Il conviendrait de revoir le mode d'affectation des ressources	59
Composition de l'APD allemande.....	60
Instruments et modalités de l'aide.....	61
Dotations sectorielles et dépenses thématiques.....	62
Canaux non gouvernementaux d'acheminement de la coopération pour le développement	62
Aide multilatérale	63
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	65

Chapitre 4 Organisation et gestion	67
Le système allemand de coopération pour le développement.....	67
Le morcellement du dispositif institutionnel : quelques avantages pour beaucoup d'inconvénients.....	68
Pistes pour la réforme du système allemand de coopération pour le développement	73
Collaboration avec les organisations de la société civile.....	75
Coordination avec les autres ministères fédéraux et les Etats fédérés.....	76
Contrôle exercé par le parlement sur la coopération pour le développement	76
Evaluation d'impact.....	76
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	77
Chapitre 5 Efficacité de l'aide.....	79
Adhésion de l'Allemagne au programme d'action international pour l'efficacité de l'aide au développement	79
Plan d'action de l'Allemagne pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	79
Performance de l'Allemagne à l'aune des indicateurs de la Déclaration de Paris	81
Appropriation	82
Alignement sur les stratégies et systèmes nationaux et utilisation de ces derniers	82
Harmonisation	86
Gestion axée sur les résultats en matière de développement.....	87
Déliement de l'aide	88
Obstacles qui se profilent dans le domaine de l'efficacité de l'aide	89
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	89
Chapitre 6 Thèmes particuliers.....	91
Renforcement des capacités.....	91
Concepts, orientations stratégiques et pratiques.....	91
Le renforcement des capacités en pratique.....	95
Contributions au débat international sur l'action publique.....	97
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	98
Environnement et changement climatique.....	99
Une priorité stratégique de longue date.....	99
Un rôle moteur au sein de la communauté internationale	100
Approches opérationnelles des questions d'environnement et de changement climatique	101
Aide axée sur l'environnement	102
Le partenariat entre le BMZ et le BMU et l'Initiative internationale pour la protection du climat	104
Des capacités accrues pour l'environnement et le changement climatique	105
Réduction et gestion des risques de catastrophe	106
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	106
Annexe A Progrès accomplis au regard des recommandations de 2005.....	107
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide.....	113
Annexe C L'Allemagne et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire	121
Annexe D Rapport des visistes sur le terrain au Maroc et en Zambie.....	131
Définitions des principaux termes.....	139
Bibliographie.....	143

Tableaux

Tableau 1.	Pays partenaires de l'Allemagne	32
Tableau 2.	Les 11 domaines d'intervention prioritaires de l'Allemagne	35
Tableau 3.	Piliers de la CPD établis par l'Allemagne	41
Tableau 4.	Répartition de l'APD (% du total) par groupe de revenu	57
Tableau 5.	Performance de l'Allemagne au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris	81
Tableau 6.	Cadre de référence de l'Allemagne en matière d'environnement et de changement climatique	100
Tableau B.1.	Apports financiers totaux	113
Tableau B.2.	APD par grandes catégorie	114
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	115
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	116
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	117
Tableau B.6.	Panorama comparatif	118
Tableau D.1	Programme d'aide de l'Allemagne en Zambie 2008-2010.....	134

Graphiques

Graphique 1.	Vue d'ensemble du système allemand de coopération pour le développement	28
Graphique 2.	Le cadre stratégique de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement	31
Graphique 3	Évolution de l'APD allemande en pourcentage du RNB, 2005 à 2015	54
Graphique 4.	Ventilation de l'APD allemande par ministère d'origine, 2008.....	55
Graphique 5.	Répartition de l'APD bilatérale brute allemande par groupe de revenu	58
Graphique 6.	Liste de critères du BMZ	60
Graphique 7.	Composition de l'APD bilatérale allemande, 2008.....	61
Graphique 8.	APD multilatérale (hors allègements de dette)	63
Graphique 9.	APD multilatérale de l'Allemagne, en 2008 et 2009 (chiffres provisoires).....	64
Graphique 10.	Représentation détaillée du système allemand de coopération pour le développement	67
Graphique 11.	Structure du dispositif d'aide allemand au Maroc	69
Graphique 12.	Organigramme du BMZ.....	70
Graphique 13.	Effectifs du BMZ, de la GTZ, de la KfW, du DED et de InWent en 2009.....	72
Graphique 14.	Activités d'aide-programme et de soutien budgétaire financées par l'Allemagne en 2007.....	83
Graphique 15.	Engagements de l'Allemagne au titre du soutien budgétaire général et sectoriel.....	85
Graphique 16.	Aide versée par l'Allemagne au secteur public transitant par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques en 2007.....	85
Graphique 17.	Renforcement durable des capacités dans le secteur de l'énergie au Maroc	95
Graphique 18.	APD allemande assortie des marqueur environnement Rio.....	104
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2008	119
Graphique C.1.	Répartition des dépenses au titre de l'aide humanitaire, 2005 et 2009	123
Graphique C.2.	Responsabilité organisationnelle des budgets humanitaires.....	127
Graphique D.1.	Évolution de l'APD bilatérale consentie par l'Allemagne au Maroc et à la Zambie entre 2006 et 2008	133

Encadrés

Encadré 1.	Cadre juridique dans lequel s’inscrit la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral.....	44
Encadré 2.	Collaboration entre le BMZ et le BMU sur la protection contre le changement climatique	47
Encadré 3.	Engagement en Afghanistan de l’administration allemande toute entière	48
Encadré 4.	Six éléments à respecter pour que les démarches pangouvernementales vis-à-vis des États fragiles fonctionnent concrètement.....	51
Encadré 5.	Stratégie d’aide conjointe en faveur de la Zambie (JASZ)	84
Encadré 6.	Place du renforcement des capacités dans les activités des organismes chargés de l’exécution de l’aide allemande	92
Encadré 7.	Le Programme d'action de l'Allemagne pour le climat et le développement	102
Encadré 8.	L’Initiative internationale pour la protection du climat.....	104
Encadré C.1.	L’approche suivie par l’Allemagne en matière de réduction des risques de catastrophe	125
Encadré D.1.	Soutien apporté par l’Allemagne pour l’intégration de la problématique homme-femme au Maroc	135

Principales conclusions et recommandations du CAD

Cadre général de la coopération pour le développement

Orientations juridiques et politiques

Un nouveau projet stratégique pour un des donateurs les plus généreux du monde

L'Allemagne est un des donateurs bilatéraux les plus généreux au monde depuis une vingtaine d'années et a joué un rôle moteur dans des domaines essentiels comme l'établissement d'un lien entre changement climatique et développement. La Déclaration du millénaire, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la lutte contre la pauvreté et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide restent les déterminants du cadre stratégique régissant la politique et les objectifs de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement. Tout en confirmant ses engagements au regard de ce cadre stratégique, le gouvernement fédéral a promis l'année dernière un changement de cap manifeste dans la coopération allemande pour le développement. Le nouveau projet est exposé dans l'Accord de coalition d'octobre 2009, mais ses conséquences concrètes, de même que celles d'autres déclarations faites depuis lors, restent difficiles à cerner. Le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ) devra préciser ce que le changement de cap prévu par le gouvernement impliquera sur les plans stratégique et pratique, pour lui comme pour ses partenaires, et en particulier les répercussions qu'il aura sur les nombreux engagements, politiques et stratégies mis en place depuis le précédent examen par les pairs. Il devra aussi expliquer, à ses propres agents ainsi qu'aux autres acteurs allemands et aux partenaires de l'Allemagne, pourquoi ce changement a été jugé nécessaire.

Une concentration de l'APD dans un souci de résultats

L'Allemagne a abandonné l'expression « pays partenaire prioritaire », et recentré son attention sur 57 pays partenaires (au lieu de 84 il y a cinq ans) suivant en cela une des recommandations formulées dans le précédent examen par les pairs (en 2005). Ce recentrage est le fruit de l'application de critères de sélection plus rigoureux et d'une hiérarchisation des priorités. Les 57 pays partenaires bénéficient en conséquence d'une coopération plus intensive, et pour chacun a été élaborée une stratégie-pays, en règle générale alignée sur la stratégie nationale de développement. La coopération de l'Allemagne avec les économies émergentes (encore appelées « Ankerländer ») évolue pour se focaliser sur les stratégies régionales et les biens publics mondiaux. Dans ce contexte, l'Allemagne a recours à la coopération trilatérale de manière à mobiliser des ressources humaines et financières allemandes en vue de les associer à des contributions des économies émergentes. Il s'agit d'une démarche novatrice qui allie des objectifs de

politique étrangère et de développement afin de contrer des menaces et des défis de dimension planétaire. L'Allemagne a également resserré son ciblage sectoriel et concentre désormais ses efforts sur onze secteurs prioritaires. Dans chaque pays partenaire, elle limite ses interventions à trois de ces secteurs au maximum. Cette concentration accrue de la coopération allemande pour le développement est encourageante mais l'éventail des pays et des secteurs dans lesquels l'Allemagne intervient n'en demeure pas moins large et n'atteste pas d'une vision stratégique bien précise. Les déclarations de l'Allemagne depuis octobre 2009 ont ramené à sept le nombre de domaines d'intervention prioritaires de la coopération pour le développement : bonne gouvernance, éducation, santé, protection du climat, de l'environnement et des ressources naturelles, développement rural, développement du secteur privé et développement économique durable. Reste qu'il faudra un certain temps avant que ces nouvelles priorités se reflètent dans le programme de coopération pour le développement et les versements d'aide. Qui plus est, pour garantir une division efficace du travail, les décisions relatives aux pays et aux secteurs dans lesquels il convient d'intervenir devraient être prises au niveau du terrain, en concertation avec les autres donateurs.

Dans le droit fil de l'attachement affiché par l'Allemagne à l'égard des OMD ainsi que des engagements qu'elle a souscrits à Gleneagles dans le cadre du G7, les politiques et stratégies du BMZ font une plus large place à l'Afrique subsaharienne, et en particulier à 24 pays de cette région, que ce n'était le cas à l'époque du précédent examen par les pairs. En matière de coopération pour le développement, les priorités de l'Allemagne pour cette région concernent avant tout l'éducation et la santé, la bonne gouvernance, l'agriculture, la protection des ressources naturelles et en eau (à commencer par la réduction des effets du changement climatique sur les approvisionnements en eau et l'agriculture), et le développement économique durable. Dans l'avenir, l'Allemagne entend mettre l'accent sur le développement du secteur privé, et aussi sur l'amélioration du climat de l'investissement et des infrastructures économiques, dans le domaine de l'énergie notamment, afin d'accroître le potentiel économique du continent. Pour honorer la composante financière des engagements qu'elle a pris à Gleneagles, l'Allemagne se doit toutefois d'accorder plus de place à l'Afrique subsaharienne dans sa stratégie d'ensemble et la répartition de ses ressources. Il lui faudra aussi prêter une plus grande attention aux situations de conflit et de fragilité, lesquelles constituent des obstacles majeurs pour la réalisation des OMD dans de nombreuses régions d'Afrique subsaharienne.

Une nouvelle stratégie d'aide multilatérale

Depuis de longues années, l'Allemagne a pour principe de ne pas allouer plus d'un tiers de son APD au canal multilatéral (y compris l'UE). Cette limitation du recours aux organismes multilatéraux n'est pas fondée sur l'observation des faits, ni liée à l'efficacité relative de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale. Le BMZ met actuellement au point une stratégie vis-à-vis des organisations multilatérales, ce qui offre à l'Allemagne l'occasion de réaffirmer les raisons qui la poussent à acheminer des fonds par l'intermédiaire de ces entités ainsi que d'arrêter ses priorités pour la réforme du système multilatéral et les critères d'affectation de ses financements multilatéraux. Cette nouvelle stratégie devrait aussi exposer clairement comment le recours aux canaux multilatéraux peut servir les objectifs de développement poursuivis par l'Allemagne.

Nécessité d'un rôle plus central en ce qui concerne l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes

L'Allemagne continue de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation économique des femmes dans son dialogue avec les pays partenaires et à travers ses programmes. Reste que, si les principaux organismes exécutants s'appliquent bien à prendre en compte la problématique homme-femme et intègrent dans leurs programmes des mesures ciblées propres à renforcer les moyens d'action des femmes, l'impulsion venue d'en haut est insuffisante à l'échelle du système de coopération pour le développement dans son ensemble. La stratégie et les directives édictées par le BMZ en la matière doivent trouver un ancrage plus ferme dans les activités de tous les organismes intervenant dans la mise en œuvre de l'APD allemande, à commencer par les autres ministères. En outre, la capacité du BMZ d'emmener l'action en faveur de l'égalité homme-femme est limitée par la maigreur des ressources humaines affectées à ce domaine d'intervention dans ses services centraux comme sur le terrain. Le BMZ serait en conséquence bien inspiré d'étoffer les moyens alloués au traitement de cette question dans ses services centraux et sur le terrain afin de s'acquitter plus efficacement de son rôle de pilote au niveau de l'ensemble du dispositif allemand de coopération pour le développement.

Cohérence des politiques au service du développement

Faire de la cohérence des politiques un souci de l'ensemble de l'administration

Grâce à son siège au conseil des ministres, le BMZ est bien placé pour veiller à la prise en compte des considérations de développement dans toutes les politiques, intérieures et internationales, de l'Allemagne. Le gouvernement est très attaché à faire en sorte que toutes ses politiques aillent dans le sens des aspirations des pays partenaires en matière de développement, ou à tout le moins ne les contrarient pas. Cet attachement à la cohérence des politiques a encore été réaffirmé dernièrement, dans l'accord de coalition d'octobre 2009. Cela dit, pour que la cohérence des politiques devienne réalité, encore faut-il que la notion soit intégrée par les diverses instances de l'administration et que soient fixées des priorités pour sa mise en œuvre. Il reste aux autorités allemandes des possibilités considérables de consolider l'assise de leur action à l'appui des OMD en faisant du développement international un objectif plus tangible des autres domaines de l'action publique.

Lever les obstacles à la coordination des politiques

En dépit du zèle et des compétences de ses agents, dans les services centraux et sur le terrain, le BMZ n'a pas les moyens de traiter tout l'éventail des questions qui devraient retenir son attention, ce qui limite ses possibilités de jouer le rôle influent et pilote qu'on attendrait d'un acteur aussi important dans la prise des décisions et la coordination des politiques. Ses capacités d'analyse et d'élaboration de stratégies, en particulier, devraient être étoffées, et il devrait redoubler d'efforts pour associer d'autres ministères à sa réflexion sur les questions de développement. Parallèlement, il conviendrait d'améliorer la connaissance de ces questions dans les autres ministères et leur expertise dans ce domaine.

Renforcer les dispositifs de suivi, d'analyse et d'information sur la cohérence des politiques

L'Allemagne n'a réalisé que des progrès modestes depuis le dernier examen par les pairs sur le plan du contrôle, de l'analyse et de l'information sur la cohérence des politiques. Elle devrait donc mettre à profit les enseignements exposés dans l'ouvrage de l'OCDE intitulé *Building Blocks for Policy Coherence for Development* pour consolider ses systèmes afin d'assurer la fourniture au parlement allemand (*Bundestag*) et au public en général de rapports transparents sur les progrès accomplis dans ce domaine, de manière à garantir une reponsabilisation propre à induire de nouvelles avancées.

Améliorer les approches pangouvernementales

L'Allemagne a accompli des progrès satisfaisants dans des domaines occupant un rang élevé dans l'échelle des préoccupations politiques et ayant bénéficié du soutien de la Chancellerie, en particulier le changement climatique et l'engagement en Afghanistan à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Il conviendrait de s'inspirer de l'expérience accumulée dans ces domaines pour rehausser la capacité du BMZ d'améliorer les approches pangouvernementales face à d'autres enjeux mondiaux et leur cohérence. Les conceptions ont par exemple évolué depuis que l'Allemagne a fait paraître en 2004 son plan d'action intitulé *Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peacebuilding*. Il conviendrait donc de mettre au point pour les Etats fragiles et en proie à un conflit, une nouvelle approche qui tienne compte de l'évolution de la réflexion et des pratiques des donneurs. Les stratégies interministérielles qu'il est prévu d'élaborer pour les différentes régions (afin essentiellement de faciliter la cohérence des politiques à l'égard de ces régions ou de pays particuliers) pourraient servir de modèle pour l'établissement de stratégies-pays communes, pour les Etats fragiles en particulier, où une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est essentielle.

Recommandations

Le CAD salue l'investissement dont témoigne l'Allemagne sur des questions de développement d'envergure mondiale comme le changement climatique, ainsi que les efforts qu'elle déploie pour honorer ses engagements internationaux en matière de cohérence des politiques au service du développement. Cela lui fournit une base sur laquelle s'appuyer pour :

- arrêter, en matière de coopération pour le développement, une politique globale clairement définie qui permette d'orienter la poursuite des progrès vers les OMD et la lutte contre la pauvreté, en accordant une attention particulière aux situations de conflit et de fragilité et à l'Afrique subsaharienne, et induise une concentration accrue de l'aide allemande ;
- asseoir son projet de stratégie d'aide multilatérale sur une analyse précise de la manière dont le recours aux canaux multilatéraux peut servir ses objectifs de développement, tout en tenant compte des objectifs qu'elle souhaite atteindre dans son action en vue d'influencer et de promouvoir la réforme des institutions multilatérales, la répartition des ressources et la collaboration avec les autres partenaires, afin de rendre l'aide multilatérale plus efficace ;

- adopter une déclaration d'orientation sur la cohérence des politiques au service du développement et établir un programme d'action pour la cohérence, s'articulant autour de priorités clairement hiérarchisées et définissant des objectifs stratégiques pour l'ensemble de l'administration, ainsi qu'un plan précis de mise en œuvre ; et
- déterminer quelle entité administrative est responsable de la coordination des approches pangouvernementales, en veillant à ce que cette entité dispose de capacités suffisantes en matière d'analyse et d'élaboration de stratégies, et veiller à une rigoureuse prise en compte des considérations de développement dans les politiques des ministères concernés.

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

Un impératif pour l'Allemagne : se remettre dans la bonne voie pour honorer les engagements qu'elle a pris concernant le volume de son aide

En 2009, l'Allemagne s'est classée au troisième rang mondial par le volume de son aide bilatérale, derrière les États-Unis et la France et juste devant le Royaume-Uni et le Japon. Cette année-là, ses apports d'APD se sont chiffrés à 12 milliards USD, 10 % du total de l'APD consentie par les pays membres du CAD. Si l'Allemagne a conservé sa place dans le peloton de tête des apporteurs d'APD, elle n'a en revanche pas augmenté autant qu'elle s'y était engagée la part de son revenu national brut (RNB) qu'elle consacre à l'aide, qu'elle avait promis de porter à 0.51 % pour 2010 et à 0.7 % pour 2015. En 2009, l'APD n'a en effet représenté que 0.35 % du RNB, ce qui ne met pas du tout l'Allemagne en bonne position pour honorer le premier de ces engagements. Malgré cette évolution récente défavorable et les défis qui se profilent, les autorités restent déterminées à atteindre l'objectif de 0.7 % pour 2015. Le budget de la coopération pour le développement est établi sur la base du budget annuel de la Fédération et d'un plan glissant de financement couvrant une période de cinq ans (l'année en cours et les quatre suivantes). La réalisation de l'objectif fixé au volume de l'aide pour en 2015 représente donc un défi de taille, auquel il convient de s'attaquer sans tarder : il faut en effet que les dispositions nécessaires soient prévues dans le plan de financement pour la période 2011-2015 et le budget de 2012 lui-même, qui seront tous deux élaborés au premier semestre de 2011.

S'agissant des domaines où elle intensifie ses efforts de coopération pour le développement, l'Allemagne doit veiller à ce que l'attention accrue qu'elle prête au développement du secteur privé ne la conduise à un détournement de l'APD pour financer des activités d'aide qui seraient dictées par ses propres intérêts commerciaux. Cela implique de trouver des moyens de garantir que les critères de sélection des projets renvoient bien aux avantages escomptés sur le plan du développement et non aux intérêts commerciaux de l'Allemagne. Par ailleurs, lorsqu'elle a recours à des prêts dans le cadre de sa coopération pour le développement, l'Allemagne doit s'assurer que ceux-ci satisfont tous les critères de l'APD – à savoir avoir pour objectif le développement, être assortis de conditions de faveur et présenter un élément de libéralité d'au moins 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) – et évaluer les conséquences que peuvent avoir les remboursements à venir sur les objectifs visés pour le volume net de l'APD.

Le BMZ reste le dépositaire d'un peu plus de la moitié de l'APD allemande, le solde transitant par tout un éventail d'autres ministères, d'organismes et d'institutions publiques, d'où des difficultés pour appliquer une politique cohérente de coopération pour le développement. Il apparaît indispensable de renforcer et d'améliorer la coordination de l'APD allemande, au niveau des services centraux comme du terrain, et de faire en sorte que les stratégies relatives aux domaines prioritaires, les lignes directrices et les stratégies-pays servent de fil conducteur aux activités de tous ces ministères, organismes et institutions et que ces derniers s'y sentent partie prenante.

Élargir la place faite aux pays partenaires, d'Afrique subsaharienne en particulier

On l'a vu, l'Allemagne s'est efforcée de recentrer sa coopération pour le développement sur un nombre plus restreint de pays. Le nombre de pays partenaires a ainsi été ramené de 84 à 57 depuis le dernier examen par les pairs, ce dont on ne peut que se féliciter, mais ces 57 pays partenaires ont reçu moins de 40 % de l'APD bilatérale consentie par l'Allemagne en 2008 alors que les 60 % restants se sont répartis entre 83 pays qui ne figurent pas dans la liste des pays partenaires. Qui plus est, toujours en 2008, sur les 20 premiers bénéficiaires de l'APD allemande, six n'étaient pas inscrits dans la liste des pays partenaires. Il semble donc exister des possibilités considérables de renforcer l'impact de l'APD allemande, grâce avant tout à un accroissement des apports aux 57 pays partenaires actuels, à commencer par ceux auxquels il reste le plus de chemin à parcourir pour atteindre les OMD, à savoir les pays d'Afrique subsaharienne, les pays les moins avancés et les pays en situation de conflit ou de fragilité.

L'Afrique demeure la première région bénéficiaire de l'aide allemande, avec 35 % de l'APD bilatérale en 2008. Dans le cadre du G7, l'Allemagne a pris l'engagement en 2005 à Gleneagles de doubler son aide à l'Afrique subsaharienne pour 2010 (par rapport à son niveau de 2004). Comme les autres pays du G7, l'Allemagne n'honorera pas dans les temps ses engagements de Gleneagles. En tant que membre de l'UE, l'Allemagne s'est en outre engagée, toujours en 2005, à affecter à l'Afrique subsaharienne la moitié de ses apports supplémentaires d'APD. L'APD bilatérale allouée par l'Allemagne à cette région a certes considérablement augmenté (de 1.4 milliard USD en 2004 à 2.7 milliards USD en 2008), mais cette augmentation est loin de représenter 50 % de l'accroissement qu'a connu l'APD bilatérale allemande au cours de la même période. Qui plus est la part de l'Afrique subsaharienne dans l'APD bilatérale brute de l'Allemagne n'a que peu progressé, de 27 % en 2004 à 29 % en 2008. L'Allemagne a renouvelé sa promesse d'affecter à l'Afrique subsaharienne 50 % de ses nouvelles dotations d'APD bilatérale en 2009 et 2010, et a informé le Comité que les engagements fermes nécessaires avaient été pris. Cela dit, il ressort de la récente enquête sur les engagements d'aide des membres du CAD que l'APD bilatérale allemande continuera de prendre le chemin avant tout de pays à revenu intermédiaire. La concrétisation des engagements de Gleneagles est indubitablement importante pour faire reculer la pauvreté dans une région clé du monde, et aussi pour préserver la crédibilité de l'Allemagne en tant que grand donneur jouant rôle majeur au sein du système international.

Remplacer les allègements de dette par d'autres formes d'aide

Depuis plusieurs années, les allègements de dette occupent une grande place dans la coopération allemande pour le développement. Or, les possibilités dans ce domaine commencent à s'épuiser, de sorte que ce type d'opérations devra céder la place à d'autres

formes d'aide, multilatérale et bilatérale, pour que le volume de l'aide puisse augmenter, ou à tout le moins être maintenu. La diminution des allègements de dette est d'ailleurs la principale raison de la baisse du niveau de l'APD allemande en 2009. L'Allemagne serait en conséquence bien inspirée de planifier la transition vers d'autres utilisations et canaux d'acheminement de son aide.

Adopter une démarche plus stratégique à l'égard de la collaboration avec les organisations non gouvernementales

L'Allemagne achemine 6 % de son APD par le canal d'organisations non gouvernementales (ONG), dont elle se montre très attachée à garantir l'indépendance. Elle devrait toutefois arrêter une stratégie claire pour régir sa collaboration avec ces organisations, qu'elles soient allemandes ou du Sud. La plupart des ONG jouissent d'une liberté considérable quant à l'utilisation des ressources d'APD qui leur sont confiées, mais la chaîne de responsabilité qui les unit aux institutions gestionnaires de la coopération allemande pour le développement est trop lâche. Les autorités allemandes doivent trouver un juste équilibre entre le souci de respecter l'autonomie des ONG et la nécessité de les encourager à pouvoir faire état de résultats sur la voie du développement et aussi à s'aligner sur les priorités des pays partenaires. Il conviendrait de trouver des moyens d'améliorer l'utilité des consultations avec les ONG sur les politiques et stratégies de coopération pour le développement. Une solution serait de les faire débiter à un stade plus précoce du processus d'élaboration des politiques. L'Allemagne aurait donc intérêt à inscrire ses relations avec les ONG dans une démarche stratégique. Dans cette optique devraient notamment être mis en place divers mécanismes pour encadrer l'acheminement de fonds par l'intermédiaire d'ONG, par exemple des accords-cadres au niveau des services centraux ou des pays partenaires. Une telle approche est importante pour garantir que l'attention reste centrée sur les résultats.

Recommandations

Afin d'honorer ses engagements et de conserver sa crédibilité, l'Allemagne devrait :

- fixer, dans son projet de budget pour 2012, de nouvelles cibles annuelles réalistes et proposer un sentier de croissance plausible pour la concrétisation en 2015 de l'objectif de 0.7 % du RNB, (ii) veiller à ce que ces nouvelles cibles et ce sentier de croissance rallient l'adhésion des dirigeants politiques (de toutes tendances) et soient largement diffusés, (iii) remplacer les allègements de dette par d'autres modes de coopération pour le développement à mesure que se raréfient les créances à effacer ;
- concentrer plus encore son APD bilatérale sur ses pays partenaires, à commencer par ceux situés en Afrique subsaharienne et ceux en situation de conflit ou de fragilité ;
- renforcer son programme en faveur du secteur privé de telle sorte qu'il encourage des investissements étrangers et intérieurs dans des domaines conformes avec les stratégies de développement des pays partenaires, en veillant à ce qu'il n'en résulte pas un détournement de l'APD pour financer des activités qui seraient dictées par ses propres intérêts commerciaux ; et

- élaborer un cadre stratégique pour régir la collaboration avec les ONG, qui expose les motifs qui en font un canal utile pour l'acheminement de fonds, définisse la nature des relations avec ces dernières, consolide le partenariat et assure un ciblage sur les résultats du développement.

Organisation et gestion

Réduire le morcellement du système

Le système allemand de coopération pour le développement reste pour l'essentiel identique à ce qu'il était en 2005, mais l'Allemagne n'en a pas moins engagé un vaste processus de réforme institutionnelle en vue de fusionner trois organismes de coopération technique, de renforcer le BMZ et d'améliorer la coordination interministérielle.

Le BMZ s'occupe de l'élaboration des politiques et stratégies et la mise en œuvre est du ressort de tout un éventail d'organismes exécutants, de divers autres services gouvernementaux, des États fédérés, d'ONG, de fondations politiques, des églises et d'instituts de recherche et de formation. Sur le plan institutionnel, le système allemand de coopération pour le développement peut se prévaloir de quels points forts : un ministère dédié (le BMZ) bénéficiant d'une représentation au conseil des ministres, des organismes d'exécution expérimentés, des modalités souples de mise en œuvre (une fois les contrats signés entre le BMZ et l'organisme exécutant), et de solides compétences techniques. Ce sont toutefois ses nombreux points faibles, en particulier sa fragmentation institutionnelle, qui ont retenu l'attention lors des deux derniers examens par les pairs (en 2001 et 2005), et on les retrouve en 2010. Le morcellement du dispositif institutionnel allemand a en effet pour inconvénient de (i) semer la confusion chez les partenaires, (ii) obliger le BMZ à consacrer beaucoup de temps à la coordination entre les divers intervenants allemands (peut-être plus qu'à la coordination avec les autres donateurs et les gouvernements partenaires), (iii) risquer de privilégier les solutions dictées par l'offre et de limiter la contestabilité, et (iv) fausser le rapport de forces au profit des organismes exécutants et aux dépens du BMZ, ce qui risque de nuire à la qualité de la supervision.

Le fait que la coopération technique et la coopération financière relèvent d'institutions différentes et que la première passe essentiellement par une aide en nature limite l'aptitude de l'Allemagne à appliquer les principes d'efficacité de l'aide. A titre d'exemple, en raison du modèle de coopération technique reposant sur une aide en nature normalement employé par la GTZ, l'Allemagne a du mal à opérer une harmonisation avec les autres partenaires au développement et peut difficilement utiliser les systèmes nationaux des pays partenaires. L'Allemagne aurait donc intérêt à faire de la levée de ces contraintes, et plus particulièrement de celles résultant du morcellement de son système, l'axe central des réformes institutionnelles qu'elle envisage sur le long terme. La fusion prévue des trois organismes de coopération technique (GTZ, DED et InWent) constitue une première étape bienvenue de cette réforme globale et doit être regardée comme prioritaire. La réorganisation du dispositif institutionnel allemand devra aussi viser à (i) renforcer considérablement la capacité du BMZ d'assurer la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, (ii) mieux asseoir l'aptitude du BMZ à exercer la haute main sur une politique de coopération pour le développement valant pour l'ensemble de l'administration allemande, et (iii) conduire à une rénovation et une adaptation des modèles de coopération technique et renforcer les liens entre coopération technique et coopération financière.

Accélérer la décentralisation

La recommandation du dernier examen par les pairs concernant la décentralisation opérationnelle reste d'actualité. Dans l'Accord de coalition conclu en octobre 2009, les autorités se sont engagées à améliorer la structure sur le terrain du système allemand de coopération pour le développement. Dans cette optique, il est essentiel que les représentants du BMZ à l'échelon local soient habilités à prendre davantage de décisions et jouissent de plus grands pouvoirs en matière d'élaboration des politiques et stratégies. Une décentralisation plus poussée du pouvoir de décision, avec les ressources que cela suppose, améliorerait la supervision stratégique de l'aide allemande et pourrait répondre en partie aux préoccupations que suscitent chez certains partenaires de l'Allemagne les délais de prise des décisions et d'approbation. Cela vaut en particulier pour des pays comme la Zambie, où l'Allemagne assume un rôle de chef de file dans le dialogue à haut niveau sur le soutien budgétaire au service de la lutte contre la pauvreté et sur les stratégies d'aide conjointes. Une redéfinition par le BMZ et le ministère fédéral des Affaires étrangères de leurs attributions respectives sera également indispensable.

Le BMZ a nommé des Chefs de la coopération dans 38 de ses 57 pays partenaires ; ces postes clés revêtent une importance déterminante pour la bonne coordination et une supervision efficace de la coopération allemande pour le développement. D'autres mesures ont aussi été prises qui contribuent à rehausser la cohérence de l'action bilatérale de coopération pour le développement, notamment : la création de Bureaux locaux de coopération pour le développement (regroupant les bureaux locaux de tous les organismes exécutants allemands) dans tous les pays partenaires, l'instauration de programmes conjoints (associant tous les organismes exécutants allemands) et la désignation sur le terrain de coordinateurs thématiques (choisis au sein du personnel des organismes exécutants) qui dirigent la mise au point des propositions de programmes conjoints à soumettre à l'approbation du BMZ. Le rôle de ces coordinateurs thématiques devrait toutefois être mieux assis et élargi par (i) un avenant à leur description de poste afin de leur ménager un temps suffisant pour s'acquitter de cette fonction, (ii) un renforcement des obligations de comptes des titulaires à l'égard du Chef de la coopération au sein de l'ambassade d'Allemagne, et (iii) une officialisation de la mission auprès du BMZ ainsi que des autres acteurs allemands et locaux.

Continuer d'améliorer le système d'évaluation

Le BMZ s'occupe des règles et normes en matière d'évaluation, de l'assurance qualité et des évaluations stratégiques et, de leur côté, les organismes exécutants et les grandes ONG mènent des auto-évaluations et des évaluations indépendantes. Des améliorations ont été apportées au dispositif d'évaluation de la coopération allemande pour le développement : les divers systèmes d'évaluation ont été harmonisés et un cadre stratégique, des normes et des approches ont été mis en place. Reste que le dernier examen du système d'évaluation montre que le service de l'évaluation du BMZ ne dispose pas de ressources suffisantes. Ce dernier rencontre de grandes difficultés pour coordonner les activités d'évaluation d'une vingtaine d'organismes d'exécution et de financement publics et non gouvernementaux, appliquant chacun leur propre système. A eux tous, ces organismes produisent près de 100 évaluations par an, ce qui représente une très lourde charge de contrôle qualité pour le service de l'évaluation du BMZ et met à rude épreuve les capacités d'absorption du système de coopération pour le développement dans son ensemble. Les mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes sur les

résultats doivent être encore améliorés, surtout pour ce qui est de l'assurance qualité des évaluations et de l'exploitation des évaluations pour la prise des décisions, et il conviendrait de raccorder les programmes-pays et les dotations en ressources aux résultats et à des cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les autorités comptent créer un organisme ou un institut indépendant d'évaluation. Il s'agit d'une mesure importante qui contribuera à améliorer l'indépendance perçue et la légitimité des évaluations ; cela pourrait aussi rehausser la cohérence au sein du système sous réserve que le nouvel organisme devienne une figure de proue, et dispose des ressources voulues pour ce faire et en ait la mission. Étant donné que des organismes indépendants d'évaluation se mettent en place dans d'autres pays, l'Allemagne pourrait aussi œuvrer à promouvoir le partenariat international dans ce domaine.

Recommandations

Afin de consolider son système de coopération pour le développement, l'Allemagne devrait :

- respecter le calendrier prévu pour la fusion de ses trois organismes de coopération technique et regarder cette dernière comme la première étape d'une refonte globale de son système de coopération pour le développement ;
- donner suite à ses projets de réforme de l'ensemble de son système de coopération pour le développement – dont l'objectif premier doit être de renforcer considérablement la capacité du BMZ d'assurer la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et d'exercer effectivement la haute main sur une politique de coopération pour le développement valant pour l'ensemble de l'administration allemande ;
- poursuivre la décentralisation opérationnelle, ainsi qu'il était recommandé dans le précédent examen par les pairs, ce qui passe par une redéfinition des relations de BMZ et du ministère fédéral des Affaires étrangères sur le terrain ainsi que par un renforcement et un élargissement du rôle des coordinateurs thématiques dans les pays partenaires ; et
- veiller à ce que (i) des ressources adéquates soient affectées à la poursuite de l'amélioration de son système d'évaluation et de reddition de comptes sur les résultats, à commencer par la mise en place prévue d'un organisme ou institut indépendant, et (ii) les programmes-pays et les dotations en ressources de BMZ soient mieux raccordés aux résultats et alignés sur de véritables cadres d'évaluation des performances des pays partenaires.

Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide

Efficacité de la mise en œuvre de l'aide

Redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs d'efficacité de l'aide fixés pour 2010

En matière d'efficacité de l'aide, l'action de l'Allemagne se situe à trois niveaux, avec plus ou moins de réussite : (i) au niveau international et au sein de l'Union européenne (UE), (ii) au niveau national, et (iii) dans les pays partenaires. Au niveau international, l'Allemagne joue un rôle moteur au sein de l'UE et du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide s'agissant de garantir une division efficace du travail. Après le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra en Corée en 2011, l'Allemagne est encouragée à continuer de manifester un même attachement à un dialogue international durable et ouvert sur l'efficacité de l'aide et à s'interroger sur les moyens qu'elle aurait de soutenir plus efficacement la mise en œuvre au sens large des engagements pris en la matière. Au niveau national et des pays partenaires, le BMZ a mis en place en 2005 un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (l'Allemagne a été le premier donneur à prendre cette initiative). Ensuite, il a élaboré un manuel pour l'efficacité de l'aide au développement à l'intention du système d'aide allemand en 2006, lancé des formations pour son personnel et celui des organismes exécutants, et produit une version actualisée de son plan d'action en 2009.

L'Allemagne a participé aux *Enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* réalisées en 2006 et 2008, lesquelles ont fait ressortir une amélioration de sa performance au regard de tous les principaux indicateurs inscrits dans la Déclaration de Paris. Cette dernière laisse toutefois encore à désirer pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de procédures ou dispositifs communs ainsi que des missions conjointes. Il est peu probable que l'Allemagne parvienne à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés dans ces domaines pour 2010. Le plan d'action d'avril 2009 vise certes à consolider sa performance, en particulier grâce à l'utilisation plus systématique des structures et des procédures des pays partenaires, mais l'Allemagne doit à l'évidence en accélérer la mise en œuvre. La réalisation des objectifs fixés pour 2010 nécessitera des efforts considérables de la part des responsables, notamment des correspondants pour l'efficacité de l'aide au sein du BMZ et des agents chargés de suivre les progrès accomplis dans les organismes exécutants.

Accroître le déliement de l'APD bilatérale allemande

Au sein du CAD, les taux moyens de déliement de l'aide bilatérale et de la coopération technique s'établissaient respectivement à 81 % et 61 % pour 2008. Pour la même année les notifications de l'Allemagne faisaient ressortir à 77 % la part de son aide bilatérale qui était non liée, la fraction restante étant liée. Toujours pour la même année, 41 % de la coopération technique allemande ont été notifiés comme non liés. L'Allemagne se situe donc au-dessous de la moyenne du CAD, en particulier s'agissant de la coopération technique. Afin de respecter ses engagements au titre du Programme d'action d'Accra, elle a défini un plan et un calendrier réalistes en vue d'accroître le taux de déliement de son aide. L'aide financière et l'aide alimentaire de l'Allemagne sont presque intégralement déliées et le BMZ concentre désormais ses efforts sur la poursuite du déliement de la coopération technique et de l'aide humanitaire (77 % de cette dernière

sont actuellement liés). Dans ses plans pour délier une plus grande part de son aide, l'Allemagne devrait donc privilégier l'accroissement des apports non liés de coopération technique.

Apprendre l'expérience sur des thèmes particuliers

Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités constitue un objectif général des activités allemandes de coopération pour le développement depuis de nombreuses années. La coopération technique est depuis toujours le principal instrument qu'utilise l'Allemagne pour promouvoir le renforcement des capacités, mais au fil du temps, son attention s'est reportée du renforcement des compétences techniques des individus et de la consolidation des organisations locales vers l'amélioration des cadres législatif, économique, social, écologique et politique des pays en développement. Étonnamment, compte tenu de l'importance accordée à la question, l'Allemagne n'applique pas encore de définition harmonisée du renforcement des capacités, pas plus qu'elle n'a arrêté en la matière une stratégie claire valant pour l'ensemble de ses activités de coopération pour le développement. Le BMZ devrait préciser sa conception du renforcement des capacités, en s'appuyant sur son expérience sectorielle, et élaborer une stratégie indiquant comment l'ensemble des instruments et des organismes d'aide allemands peuvent contribuer au renforcement des capacités. Celle-ci devrait fournir des éclaircissements sur la manière dont la coopération technique peut être plus efficacement raccordée et associée à d'autres modalités et instruments d'aide (tels que les approches fondées sur des programmes, le soutien budgétaire et les approches sectorielles). L'Allemagne sera aussi appelée à élaborer des orientations pratiques sur la façon dont les principes de renforcement des capacités et la coopération technique peuvent être mieux mis au service de la consolidation de l'État dans les situations de conflit ou de fragilité.

L'Allemagne devrait mettre à profit la fusion prévue de ses trois organismes de coopération technique pour repenser le rôle de cet instrument dans un processus de renforcement des capacités piloté par les pays partenaires. Les réformes mises en œuvre devront permettre d'accroître l'implication des pays partenaires dans la sélection et l'évaluation du personnel d'assistance technique, et de garantir que les organismes de coopération technique font passer les objectifs de renforcement des capacités avant les obligations contractuelles de prestation et ont mis en place des mécanismes adéquats de suivi et d'évaluation. L'Allemagne devrait également veiller à ce que ses activités de coopération technique n'aient pas de répercussions néfastes sur le marché du travail et les capacités des pays partenaires.

L'Allemagne améliore la coordination de ses activités de coopération technique avec celles des autres donateurs, et en 2007, au total, 73 % des financements allemands affectés à cet instrument faisaient l'objet d'un alignement sur les stratégies des partenaires et d'une coordination avec les autres donateurs. Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, la coopération technique allemande s'inscrit dans le cadre de dispositifs harmonisés, prenant notamment la forme de fonds communs d'assistance technique. Le BMZ et la GTZ préparent actuellement des orientations pour la mise en commun des ressources d'assistance technique, ce qui va dans le bon sens. En l'occurrence, l'accent devrait être mis sur le renforcement de l'aptitude des pays partenaires à (i) cerner leurs propres besoins en matière de renforcement des capacités et les domaines dans lesquels une

assistance technique s'impose, et (ii) gérer la sélection, la passation des contrats, le déploiement et l'utilisation des services techniques.

Environnement et changement climatique

Le rôle de chef de file qu'endosse l'Allemagne sur le plan international et interministériel sur les questions de l'environnement et du changement climatique mérite d'être salué. L'Allemagne est résolument engagée sur le terrain de l'environnement et du changement climatique depuis deux décennies. Au cours des dernières années, la protection du climat a pris une plus grande importance dans la coopération allemande pour le développement, et les dépenses du BMZ liées au climat ont augmenté de 40 % entre 2008 et 2009. Dans ce domaine, l'impulsion vient des plus hautes sphères de l'administration. Très complet, le cadre stratégique et juridique national relatif à l'environnement et au changement climatique intègre également la question cruciale du traitement du changement climatique dans les pays en développement. L'Allemagne se doit de demeurer un fer de lance international en termes d'approches du changement climatique, et aussi de respecter ses engagements internationaux, en particulier pour le financement de mesures « à mise en œuvre rapide » d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, ainsi que pour la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD).

Le partenariat entre le BMZ et le ministère fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU) constitue un exemple de bonnes pratiques en matière de cohérence des politiques au service du développement, et une composante majeure de la coopération allemande pour le développement dans le domaine du changement climatique. La pièce maîtresse de ce partenariat est un nouvel instrument de financement, en vertu duquel le produit des ventes de quotas d'émission de CO₂ est affecté à l'Initiative internationale pour la protection du climat (ICI). Le mécanisme de financement de l'ICI est sans équivalent, et pourrait servir de modèle à des propositions financières innovantes dans le cadre du processus mondial de négociations sur le climat. Le BMZ et le BMU devraient s'efforcer de rendre plus globaux et plus innovants leurs programmes axés sur l'environnement et le changement climatique – notamment en améliorant les critères intégrés dans les activités de REDD concernant les avantages nationaux en termes de développement durable et les droits des autochtones. L'Allemagne devrait en outre élargir la portée de ses programmes relatifs à l'environnement et au changement climatique, afin de l'étendre au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement, à l'intégration des questions environnementales dans la planification nationale et la budgétisation, et à la croissance verte.

L'Allemagne peut s'enorgueillir des progrès qu'elle a accomplis pour faire de la protection de l'environnement une constante de ses programmes. Depuis la mi-2009, elle intègre systématiquement les questions liées au changement climatique dans les activités qu'elle mène en matière de coopération pour le développement en établissant pour tous les nouveaux projets et programmes un « diagnostic climatique ». Les travaux de l'Allemagne dans ce domaine ont pour fil conducteur un « Programme d'action pour le climat et le développement ». A l'heure actuelle, l'Allemagne s'apprête à fusionner cet outil de « diagnostic climatique » avec l'étude d'impact sur l'environnement (EIA, obligatoire depuis 1988) en y ajoutant des éléments de l'évaluation environnementale stratégique (EES). La nouvelle « évaluation environnementale et climatique conjointe » qui en résultera portera à la fois sur les aspects stratégiques (documents stratégiques thématiques et stratégies sectorielles/stratégies conjointes des donneurs) et sur les projets

et programmes eux-mêmes. L'Allemagne suit généralement les préconisations du CAD en la matière. Une approche systématique et stratégique s'impose pour intégrer le changement climatique dans le programme et les efforts de suivi, en particulier s'agissant de l'adaptation. Les enseignements tirés de l'expérience de l'Allemagne en matière d'intégration des questions d'environnement pourraient se révéler utiles à cet égard, de même que l'élaboration de nouveaux outils et approches à partir des bonnes pratiques déjà répertoriées.

Recommandations

Afin d'accroître encore l'efficacité et l'impact de son programme d'aide, l'Allemagne devrait :

- poursuivre les progrès entrepris pour mettre en œuvre son plan d'action pour l'efficacité de l'aide en utilisant davantage les systèmes des pays partenaires et en adaptant ses instruments aux approches-programme placées sous la conduite des pays ;
- délier davantage sa coopération technique et faire en sorte qu'elle soit mieux adaptée aux besoins des pays bénéficiaires et mieux alignée sur les systèmes nationaux ;
- élaborer une stratégie indiquant comment l'ensemble des instruments (au-delà de la coopération technique) et des organismes d'aide allemands peuvent contribuer au renforcement des capacités et comment elle entend contribuer à la consolidation de l'État dans les situations fragiles ; et
- demeurer un fer de lance international en termes d'approches du changement climatique et respecter ses engagements internationaux, en particulier pour le financement de mesures « à mise en œuvre rapide » d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, ainsi que pour la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD+).

Action humanitaire

Mettre en place une politique d'ensemble dans le domaine humanitaire

L'Allemagne ne s'est toujours pas dotée d'une stratégie globale qui puisse guider les programmes humanitaires des différents ministères, mais s'appuie sur un ensemble de documents d'orientation et de lignes directrices, renvoyant chacun à un domaine thématique spécifique. L'élaboration d'une stratégie d'ensemble, faisant fond sur les avantages comparatifs des divers instruments de financement, contribuerait à une répartition plus efficace des tâches et favoriserait le raccordement entre les activités de secours immédiat et de reconstruction à plus long terme. Elle pourrait aussi faciliter la mise en place d'un système plus complet de suivi et d'évaluation des programmes des partenaires.

Accroître les moyens financiers affectés à l'aide humanitaire

Les résultats enregistrés par l'Allemagne au regard du cadre d'évaluation de l'aide humanitaire du CAD demeurent largement positifs et la part de son APD qu'elle consacre à l'aide humanitaire est passée de 2 % en 2004 à 3.3 % en 2008. Cette part reste néanmoins nettement inférieure à la moyenne du CAD pour la même année, à savoir 9.2 %, et l'Allemagne affecte à l'action humanitaire une proportion bien moins importante de son APD que la plupart des autres membres du CAD. Étant donné la position qu'elle occupe parmi les donateurs les plus généreux, et compte tenu de l'ampleur des besoins humanitaires à l'échelle du monde, l'Allemagne devrait accroître encore les moyens financiers qu'elle met au service de l'aide humanitaire.

Préciser la répartition des tâches, resserrer les liens thématiques et renforcer l'impact

L'aide humanitaire relève de deux ministères : le ministère fédéral des Affaires étrangères s'occupe de l'aide d'urgence et le BMZ des situations de crise qui se prolongent et des activités de reconstruction à la suite de catastrophes. Un Comité de coordination de l'aide humanitaire assure la coordination des interventions du BMZ, du ministère fédéral des Affaires étrangères et des autres acteurs humanitaires nationaux. Il se réunit à intervalles réguliers et peut en outre être convoqué au pied levé en cas de crise ou de catastrophe soudaine. Il n'en conviendrait pas moins de mieux préciser la répartition des tâches entre les deux ministères, et aussi de renforcer les liens entre les agents du ministère fédéral des Affaires étrangères qui travaillent dans le domaine humanitaire et les spécialistes des questions de développement employés par le BMZ. On en a un bon exemple avec le programme pour la réduction des risques de catastrophe : bien que ce dernier soit financé par les deux ministères, il n'existe pas de structure de supervision unifiée ni de liens formels entre les spécialistes de la question au sein des deux ministères, ce qui nuit à l'apprentissage et à la consolidation du programme alors que la réduction des risques de catastrophe est un domaine d'intervention prioritaire pour l'Allemagne. La séparation des moyens d'action entre les deux ministères alourdit en outre notablement les coûts de transaction pour les partenaires, surtout en cas de crise prolongée, car elle les oblige à établir des propositions et des rapports distincts, selon des présentations et des instructions différentes, pour différentes parties d'un même projet.

Si les financements à déblocage rapide fournis par le ministère fédéral des Affaires étrangères sont au-delà de tout reproche, ses projets à court terme, en revanche, vont à l'encontre des principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire, surtout pour ce qui est de la souplesse opérationnelle et du soutien de la reconstruction à plus long terme.

Une coordination plus étroite est indispensable, sur les questions d'ordre stratégique aussi bien qu'opérationnel, et l'Allemagne devrait s'appliquer à mettre en place des mécanismes formels à cet effet. Une meilleure coordination permettrait par ailleurs de mieux raccorder les opérations de secours immédiat et les programmes de reconstruction à plus long terme. Le CAD salue l'évaluation interministérielle en trois phases de l'aide humanitaire allemande, destinée à améliorer l'impact de cette dernière sur le terrain. Une plus grande attention à l'instauration de mécanismes indépendants de suivi et de rapports pour les programmes et projets humanitaires améliorerait par ailleurs l'apprentissage et la reddition de comptes.

Recommandations

Afin de renforcer encore l'impact de ses activités humanitaires, l'Allemagne devrait :

- mettre en place une politique d'ensemble dans le domaine d'humanitaire, s'appuyant sur les avantages comparatifs de ses divers instruments, mieux raccorder l'aide d'urgence et les programmes de développement ; et continuer d'accroître les moyens financiers affectés à l'action humanitaire ; et
- opérer une meilleure coordination autour des questions d'élaboration des politiques et d'orientation stratégique et préciser la répartition des tâches entre le BMZ et le ministère des Affaires étrangères ; uniformiser les modalités de soumission des propositions et de rapport pour les partenaires désireux d'obtenir des financements ; et renforcer les liens thématiques entre les acteurs publics et ceux de la société civile intervenant dans l'aide humanitaire allemande.

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1

Orientations stratégiques

La coopération allemande pour le développement sur fond de crise mondiale

L'Allemagne est l'un des donateurs bilatéraux dont la contribution a été la plus élevée au cours des deux dernières décennies ; sa tradition de coopération pour le développement remonte à plus d'un demi-siècle. Forte de solides compétences techniques, elle est très respectée pour ses activités bilatérales de coopération à l'appui du développement. La politique allemande d'aide a comme finalité première de contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire ainsi que la lutte contre la pauvreté en constitue les deux axes principaux (BMZ, 2010). En dépit d'une conjoncture économique mondiale très défavorable et de son échec à porter la part de son aide à 0.51 % de son revenu national brut (RNB), qui était son objectif, l'Allemagne reste fidèle à l'engagement qu'elle a souscrit dans le cadre de l'Union européenne (UE), à savoir accroître son aide publique au développement (APD) de façon à atteindre à l'horizon 2015 l'objectif de 0.7 % du RNB prescrit par les Nations unies.

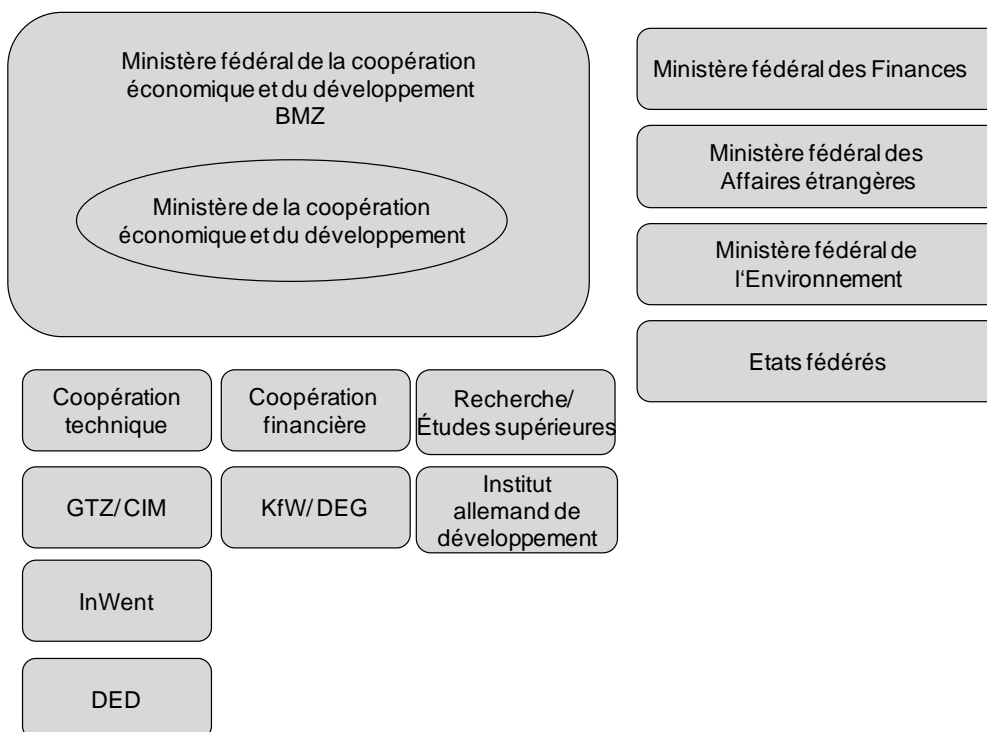
L'importance de l'Allemagne dans le monde en tant que donneur s'est illustrée dans l'utilisation qu'elle a faite des présidences du G8 et de l'Union européenne en 2007 pour placer sur le devant de la scène deux grandes questions de dimension planétaire : l'économie mondiale et le développement économique, politique et social de l'Afrique (BMZ, 2007d). Il s'agissait à cet égard de tenir compte des grandes évolutions de l'économie mondiale due à la montée en puissance des économies émergentes et, par ailleurs, de passer en revue le système de gouvernance mondiale. La protection du climat a été l'une des idées-force de la présidence allemande de l'UE, laquelle a contribué à mettre en regard la question du changement climatique et celle du développement au sein des grandes enceintes internationales. Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005, l'Allemagne a joué un rôle moteur quant à certains aspects essentiels du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide, à commencer par la division du travail. Elle s'est également employée à promouvoir une réponse à la crise économique mondiale faisant place au développement. De fait, elle a lancé début 2009 avec la Société financière internationale (SFI) un mécanisme d'un montant de 500 millions USD destiné à soutenir des institutions de microfinancement éprouvant des difficultés à se refinancer à cause de la crise. La contribution de l'Allemagne à la prise en compte de ces problèmes de portée mondiale, et son rôle de premier plan dans des domaines tels que le changement climatique et le développement sont salués par la communauté internationale.

L'Allemagne a fait du chemin dans la mise en œuvre de quelques-unes des recommandations formulées dans le précédent examen par les pairs (OCDE, 2005a et tableau récapitulatif à l'annexe A). Elle a ainsi commencé à planifier la réforme de son système de coopération pour le développement, a réduit le nombre de ses pays partenaires et les domaines couverts par ses activités sectorielles, a mis au point des outils de planification intégrée tels que des programmes conjoints au niveau des pays, et établi des bureaux de la coopération allemande pour le développement dans certains pays partenaires afin de mieux coordonner l'action de ses organismes d'exécution, a mis en place des expériences pilotes de décentralisation dans quatre pays, a accru son aide humanitaire, et enfin, a engagé l'élaboration d'une nouvelle stratégie de communication et étoffé son budget consacré à l'éducation du public. Certaines des recommandations énoncées dans le précédent examen par les pairs n'ont cependant pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement ; celles qui restent d'actualité sont mises en relief dans le présent examen. Un certain nombre de défis de taille subsistent, en particulier la réforme de fond du système allemand de coopération pour le développement et la concrétisation des engagements du pays à accroître sensiblement le volume de son APD.

Le système allemand de coopération pour le développement

L'Allemagne dispose d'un vaste système de coopération pour le développement bien établi et complexe, auquel participent plus de 40 ministères, États fédérés (*Länder*), agences et organisations (graphique 1, et graphique 10 au chapitre 4).

Graphique 1. Vue d'ensemble du système allemand de coopération pour le développement



Au centre du système se trouve le BMZ (ministère fédéral de la Coopération économique et du développement). Créé en 1961 et basé à la fois à Bonn et à Berlin, le BMZ a la charge d'élaborer et de superviser la politique allemande de coopération pour le développement. Le ministre de la Coopération économique et du développement siège au cabinet du gouvernement fédéral. La politique allemande de coopération pour le développement est mise en œuvre par plusieurs organismes d'exécution (notamment la GTZ et la KfW) et par les divers ministères et *Länder*, sous la supervision du BMZ qui en définit les orientations. Depuis l'examen par les pairs de 2005, davantage d'attention est portée aux approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration et aux mécanismes interministériels afin de donner corps à un programme de coopération pour le développement cohérent. Le BMZ collabore étroitement avec le ministère fédéral des Affaires étrangères sur les politiques à mener dans le contexte des relations globales de l'Allemagne avec l'étranger. Le BMZ est conseillé par le Conseil consultatif scientifique et l'Institut allemand de développement (DIE). Il rend compte au parlement fédéral, le *Bundestag*, auquel il soumet une fois par législature un rapport sur la politique de développement du gouvernement fédéral. La Commission chargée de la coopération et du développement économiques au *Bundestag* a pour mission de superviser la politique et la stratégie d'APD de l'Allemagne, y compris les canaux d'acheminement et les modalités de l'aide. La Commission du budget intervient dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

L'Allemagne reconnaît qu'elle pourrait optimiser les effets de sa politique de développement à tous les niveaux (sur le plan international, au sein de l'UE et au niveau des pays partenaires) en réformant son dispositif institutionnel et organisationnel, en particulier les organismes d'exécution. Elle prévoit de mener à bien ce processus (voir chapitre 4) en commençant par fusionner trois des principales agences d'exécution.

Le cadre stratégique de la coopération pour le développement

Un nouveau souffle et une vision redéfinie pour l'un des principaux donneurs au monde

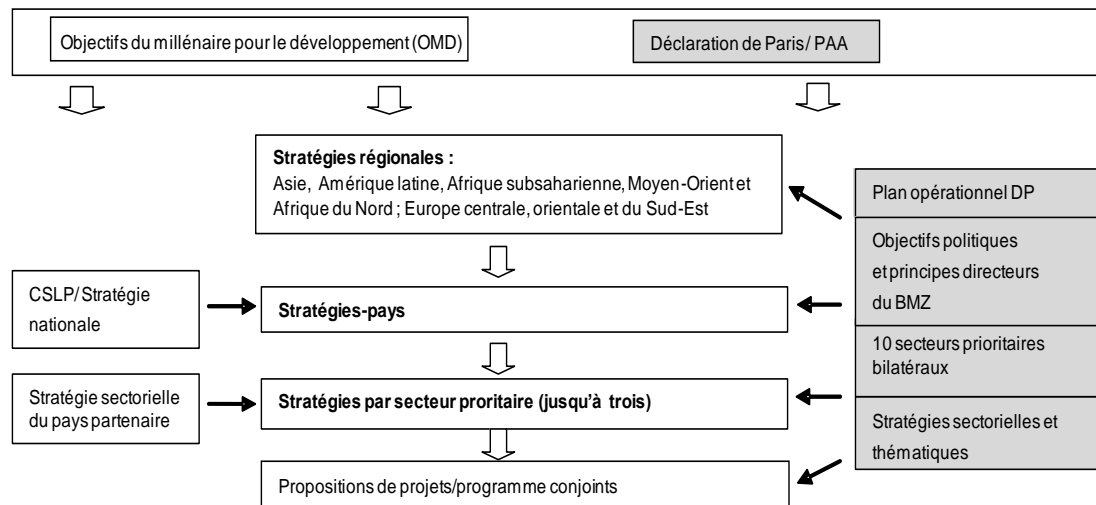
Le gouvernement fédéral envisage de vastes réformes du système de coopération pour le développement dans les années à venir – et promet un changement de cap visible. Les déclarations du gouvernement en la matière depuis septembre 2009 mettent l'accent sur la bonne gouvernance, l'éducation, la santé, la protection du climat, de l'environnement et des ressources naturelles, le développement rural, le développement du secteur privé et le développement économique durable (Gouvernement de l'Allemagne, 2009). Priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté, qui est reliée aux efforts menés par le gouvernement dans le cadre de sa politique étrangère pour instaurer un monde sûr ; y sont également promus la défense des droits de l'homme et de la démocratie ainsi qu'une action concertée pour parer au changement climatique. Figurent également en tête des priorités le développement économique, la croissance, et un renforcement du rôle du secteur privé dans la coopération pour le développement. Les conséquences opérationnelles de cette nouvelle donne restent floues. Le BMZ devra préciser comment se traduiront ces nouvelles orientations sur les plans stratégique et opérationnel, et en particulier en quoi elles retentiront sur les multiples engagements, politiques et stratégies mis en place depuis le dernier examen par les pairs. Il importera également que le BMZ explicite pour lui-même, pour les parties prenantes allemandes et pour les partenaires de l'Allemagne, les

raisons d'un tel infléchissement. La meilleure solution pour ce faire serait de présenter une nouvelle politique de coopération pour le développement aux contours bien définis.

Le cadre légal et stratégique

Le cadre dans lequel s'inscrit la politique allemande de coopération pour le développement s'articule autour de i) la procédure budgétaire, en particulier la loi budgétaire votée chaque année par le *Bundestag*, et ii) l'Accord de coalition valable pour la durée de la législature. La Déclaration du millénaire, les Objectifs du millénaire pour le développement et la lutte contre la pauvreté constituent le cadre de référence stratégique de la politique allemande de coopération pour le développement et des objectifs qui s'y rapportent depuis 2001, année où le gouvernement a mis en place le Programme d'action 2015 pour la lutte contre la pauvreté (PA2015). Le PA2015 est désormais pris en compte dans l'ensemble du système d'aide et a été finalement repris dans le livre blanc sur le développement de 2008 intitulé « *Auf dem Weg in die Eine Welt* (En route pour UN monde) », 13^e rapport du gouvernement sur la politique de développement (le 12^e ayant été publié en 2005). Ce dernier livre blanc reflète l'évolution du contexte du développement et confirme encore l'attachement du pays à ses engagements internationaux, notamment la Déclaration du millénaire et les OMD ainsi que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le livre blanc insiste sur l'impérieuse nécessité d'éradiquer la pauvreté et de s'attaquer au changement climatique, de consolider la paix, d'instaurer la démocratie et de promouvoir des formes équitables de mondialisation.

L'Allemagne doit être félicitée d'avoir mis en place depuis le dernier examen par les pairs un ensemble de nouvelles stratégies régionales, par pays et par domaine d'action prioritaire dans le cadre des OMD. Des plans opérationnels, lignes directrices, principes, stratégies sectorielles ou thématiques conformes aux principes de la Déclaration de Paris viennent compléter cet ensemble de stratégies (graphique 2). Un élément clé de l'approche stratégique de l'Allemagne consiste à œuvrer en priorité à l'élimination des obstacles structurels qui s'opposent à la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, en l'espèce une gouvernance médiocre, des systèmes financiers et administratifs insuffisants, des capacités inadéquates, et des contraintes qui entravent le développement des capacités humaines. Plusieurs des nouvelles stratégies de l'Allemagne visent à faire en sorte que la coopération pour le développement réduise effectivement la pauvreté, à commencer par la stratégie de protection sociale et ses orientations à l'appui d'une croissance pro-pauvres (BMZ, 2009a; BMZ, 2006a). La stratégie de base de l'Allemagne en matière de lutte contre la pauvreté était en cours d'examen en 2010 et une nouvelle notion était en cours d'élaboration lors du processus d'examen par les pairs. Le point essentiel est de déterminer dans quelle mesure la stratégie de base du BMZ a été axée sur les pays les moins avancés (PMA) et a présidé à l'action des organismes d'exécution.

Graphique 2. Le cadre stratégique de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement

Au niveau international, l'Allemagne a activement soutenu le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) et contribué à l'élaboration à l'intention des donateurs d'orientations stratégiques pour la promotion d'une croissance pro-pauvres. En outre, très attachée à promouvoir des processus décisionnels fondés sur l'observation des faits, l'Allemagne a piloté au sein du POVNET les travaux d'élaboration de la méthodologie des Évaluations *ex ante* de l'impact sur la pauvreté (PIA), qui aident à déterminer en quoi les interventions peuvent bénéficier aux pauvres, à recenser leurs autres effets probables, intentionnels ou non, et à identifier leur schéma de distribution. Cette méthode peut donc servir à renforcer l'impact des activités de lutte contre la pauvreté. Jusqu'ici, l'Allemagne a appliqué de telles évaluations d'impact à 15 projets et programmes, et s'emploie actuellement à faire connaître les principaux enseignements à en tirer. L'expérience de l'Allemagne de ce point de vue devrait encourager d'autres donateurs à suivre son exemple. Depuis le dernier examen par les pairs, l'Allemagne a contribué à hauteur d'un total de 6.5 millions EUR aux travaux de l'unité de la Banque mondiale chargée des analyses d'impact sur les conditions de vie et la pauvreté.

Stratégies régionales et par pays – un nombre réduit de pays partenaires

Le cadre stratégique de l'Allemagne relève d'une démarche à la fois descendante et ascendante. Les aspects « *descendants* » concernent les stratégies régionales et les stratégies ciblant les domaines d'intervention prioritaires. Quant aux aspects « *ascendants* », ils renvoient aux propositions de programmes et de projets conjoints qui ont été facilités par les organismes d'exécution allemands depuis 2007, en concertation avec les Responsables de la coopération basés dans chacun des 57 pays partenaires (38 de ces Responsables de la coopération sont des fonctionnaires du BMZ) et, dans une certaine mesure, aux stratégies par pays. Des concepts et stratégies sont en place pour toutes les régions indiquées au tableau 1. Dans le cas de l'Afrique et de l'Amérique latine, les autorités allemandes ont l'intention d'établir des stratégies régionales interministérielles à long terme qui seront utilisées pour la première fois comme lignes directrices de la politique allemande dans les domaines des affaires étrangères, du développement, du commerce extérieur et de l'environnement. C'est là une évolution bienvenue, en particulier pour l'Afrique. A la suite d'une recommandation formulée dans le dernier

examen par les pairs, l'Allemagne a abandonné l'expression de « pays partenaire prioritaire » et réduit de 27 le nombre des pays partenaires pour n'en conserver que 57 – les pays partenaires bénéficiant d'une coopération plus intensive. Ce recentrage s'est opéré par l'application de critères de sélection plus stricts et une redéfinition des priorités. Pareille évolution vers une plus forte concentration des activités allemandes de coopération pour le développement est encourageante. Toutefois, pour assurer une répartition internationale des tâches efficace, l'Allemagne devrait prendre ses décisions quant au ciblage des pays auxquels elle prête son concours en concertation avec les autres donateurs. Quelque 83 autres pays non partenaires reçoivent une aide de l'Allemagne dans le cadre de programmes régionaux ou sectoriels (soutien aux ONG, bourses d'études, aide aux réfugiés, par exemple), ou d'opérations d'allégement de la dette. L'Allemagne classe ces pays comme des pays bénéficiaires non partenaires. Des stratégies-pays ont été élaborées pour chacun des 57 pays partenaires.

Tableau 1. Pays partenaires de l'Allemagne

Région	Pays partenaires
Asie	Afghanistan, Bangladesh, Inde, Indonésie, Cambodge, Kirgizistan, Rép. démocratique lao, Mongolie, Népal, Pakistan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Viet-Nâm
Europe du Sud-Est/Caucase	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie, Ukraine
Amérique latine et Caraïbes	Bolivie, Brésil, Équateur, Guatemala, Honduras, Colombie, Mexique, Nicaragua, Pérou
Afrique du Nord/Moyen Orient	Égypte, Yémen, Maroc, Territoires palestiniens, Syrie
Afrique subsaharienne	Éthiopie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Cameroun, Kenya, Rép. dém. du Congo, Madagascar, Mali, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Zambie, Sénégal, Soudan (sud-Soudan), Afrique du Sud, Tanzanie, Ouganda.

Les stratégies par pays et par domaine d'action prioritaire sont généralement alignées sur les stratégies sectorielles ou les stratégies nationales de développement de chacun des pays partenaires (voir chapitre 5). En avril 2009, l'Allemagne a introduit un nouveau contrat type (le contrat-cadre de coopération pour le développement) afin de renforcer son partenariat avec les pays partenaires et d'améliorer la coordination entre les différents organismes d'exécution allemands. Dans les pays partenaires, on a noté un mouvement de décentralisation des responsabilités, le responsable de la coopération en poste à l'Ambassade d'Allemagne assumant un rôle de premier plan dans la préparation des stratégies-pays. A tous les niveaux de ce dispositif stratégique, plus de place doit être accordée à la consultation, pas seulement à la communication. Au cours des missions effectuées en Allemagne, au Maroc et en Zambie (annexe D), plusieurs parties prenantes – ONG allemandes, pays partenaires et partenaires au développement – ont noté pendant les entretiens avec l'équipe chargée de l'examen des faiblesses dans les procédures de consultation du BMZ quant aux stratégies et aux politiques. Tous les intéressés ont par exemple déclaré que les consultations sur les politiques et les stratégies devraient intervenir plus tôt dans le processus, ce qui en renforcerait la pertinence.

Afrique subsaharienne

Depuis le dernier examen par les pairs, les politiques et stratégies du BMZ font plus de place à l'Afrique subsaharienne et, en particulier, à 24 pays, ce qui va dans le sens des engagements pris par les pays du G7 à Gleneagles en 2005, à savoir augmenter leur aide cumulée en direction de l'Afrique subsaharienne. Les priorités de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement portent surtout sur la bonne gouvernance, un développement économique durable s'appuyant plus particulièrement sur la microfinance, la gestion de l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la protection des ressources naturelles et de l'eau (notamment en limitant l'impact du changement climatique sur l'approvisionnement en eau et l'agriculture), l'éducation et la santé. Dans l'avenir, l'Allemagne entend mettre l'accent sur le développement du secteur privé et l'amélioration du climat de l'investissement. Autre évolution stratégique, elle entend s'employer plus activement à promouvoir l'intégration politique et économique de l'Afrique en soutenant l'Union africaine, les communautés économiques régionales et certaines initiatives régionales. La ligne d'action de l'Allemagne doit globalement accorder plus d'attention à l'Afrique subsaharienne étant donné que c'est la région qui a le plus de chemin à parcourir encore avant d'atteindre les OMD.

États fragiles

L'Allemagne a compté parmi les premiers donneurs à transposer les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2007a) dans sa politique nationale. Elle l'a fait en mai 2007 lorsqu'a été adopté le document stratégique du BMZ intitulé *Development-Oriented Transformation in Conditions of Fragile Statehood and Poor Government Performance*. Cette stratégie classe les États fragiles en fonction de leur niveau de gouvernance et de l'ampleur de leur action en faveur du développement, et décrit les grands axes sur lesquels repose l'engagement. S'inspirant du Plan d'action de 2004 intitulé *Prévention civile des crises, résolution des conflits et consolidation de la paix dans les situations d'après-conflit*, elle est complétée par des stratégies sectorielles relatives à la construction de la paix et à l'aide d'urgence axée sur le développement (BMZ, 2005b et 2007c). L'Allemagne s'est également interrogée sur le rôle des acteurs du développement dans le renforcement de l'appareil d'État dans les États fragiles (BMZ, 2008k et 2009b) et s'est activement employée à faire avancer la réflexion au sein du Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). A partir de là, l'Allemagne doit relier plus explicitement ses approches et ses stratégies de prévention des conflits et de consolidation de la paix aux travaux menés sur le renforcement de l'État et la réforme de la gouvernance dans les États fragiles. Pour travailler efficacement dans les États fragiles ou en proie à des conflits, il faut mettre en place des approches intégrées centrées aussi bien sur la construction de la paix que sur le renforcement de l'État. Le BMZ revoit donc sa structure organisationnelle pour faire en sorte que les travaux sur la gouvernance et la construction de la paix dans les États fragiles soient regroupés au sein d'une même division et suffisamment intégrés, et ce sans délai. Il convient de préciser comment les divers instruments dont dispose l'Allemagne peuvent être adaptés face aux difficultés spécifiques que soulèvent de tels contextes. Une démarche qui exige de prendre en compte les nouvelles orientations de l'OCDE sur l'aide internationale au renforcement de l'État (OCDE, 2010c). L'Allemagne devrait mettre au point une stratégie interministérielle relative à l'engagement dans les États fragiles ou en proie à un conflit,

en reconnaissant l'importance des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Pays d'ancrage

La coopération de l'Allemagne avec les « pays d'ancrage » ou économies émergentes continue d'évoluer et de se focaliser sur les stratégies régionales et les biens publics mondiaux. Les pays d'ancrage sont des États qui, d'un point de vue politique et économique, occupent une position éminente dans leurs régions respectives et ont une importance croissante tant pour la maîtrise des problèmes mondiaux que pour la place qu'ils occupent dans le jeu des relations internationales (BMZ, 2003)¹. L'approche retenue par l'Allemagne vis-à-vis des pays d'ancrage est novatrice et allie plusieurs notions et objectifs de politique étrangère à des objectifs de coopération pour le développement visant à parer aux menaces et défis de dimension planétaire. Toutefois, pour démontrer que l'intérêt particulier porté à ces économies plus avancées participe d'un bon usage de l'APD, le BMZ devrait en justifier la logique et présenter quelques-uns des résultats obtenus jusqu'ici sur le front de la pauvreté.

Domaines d'intervention prioritaires

Depuis le dernier examen par les pairs, l'Allemagne concentre son engagement sectoriel sur 11 domaines d'intervention prioritaires (voir tableau 2 ci-après) ; dans chaque pays partenaire, elle retient au maximum trois de ces domaines d'intervention (BMZ, 2008b). Il est à mettre à l'actif de l'Allemagne d'avoir resserré son périmètre d'action, mais les 11 domaines d'intervention prioritaires couvrent encore un vaste éventail de secteurs et une nouvelle hiérarchisation des priorités s'impose. De fait, l'Accord de coalition d'octobre 2009 cible un ensemble plus restreint de priorités : éducation, santé, développement rural, protection du climat, de l'environnement et des ressources naturelles, bonne gouvernance, développement du secteur privé et développement économique durable. Parmi ces priorités, de nouvelles stratégies sectorielles sont actuellement élaborées dans les domaines du développement économique durable et du développement du secteur privé. Il s'agit dans le premier cas d'améliorer les conditions cadre de la croissance et dans le second, de définir des approches permettant de promouvoir le secteur privé dans les pays pauvres dans l'optique de parvenir à une croissance verte et sans exclus et de faire reculer la pauvreté.

Les stratégies sectorielles, les concepts qui les sous-tendent et, dans certains cas, les principes qui les gouvernent sont en place pour chacun des 11 domaines d'intervention prioritaires. Les documents font généralement référence à des questions transversales telles que l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, les droits de l'homme et les moyens d'aider les groupes vulnérables. Dans le cadre du processus bien rôdé de négociations bilatérales de gouvernement à gouvernement qui se déroule tous les deux à trois ans, l'Allemagne devrait veiller à ce que les domaines d'intervention prioritaires dans les pays partenaires soient sélectionnés à l'issue de larges consultations avec le pays partenaire et les autres partenaires au développement. La justification du choix de chacun

1. L'Allemagne dénombre 15 États qu'elle considère comme répondant à sa définition des « pays d'ancrage », dont 8 (en caractères gras) comptent parmi ses pays partenaires : Argentine, **Égypte**, Iran, **Brésil**, Chine, **Inde**, **Indonésie**, **Mexique**, **Nigeria**, **Pakistan**, Russie, Arabie saoudite, **Afrique du Sud**, Thaïlande et Turquie.

de ces domaines prioritaires doit être explicitée lors des débats avec les partenaires ainsi que dans les stratégies par pays et par domaine d'intervention prioritaire.

Tableau 2. Les 11 domaines d'intervention prioritaires de l'Allemagne

1. Démocratie, société civile et administration publique (notamment droits de l'homme, et leur importance particulière pour les droits de la femme et des enfants ; réforme de la justice ; décentralisation ; et développement communautaire)	6. Sécurité alimentaires et agriculture (y compris la pêche)
2. Construction de la paix et prévention des crises (au niveau notamment du renforcement des possibilités de paix, de réconciliation et de démobilisation)	7. Politique environnementale protection et utilisation durable des ressources naturelles (notamment lutte contre la désertification, sauvegarde de la fertilité des sols, gestion durable des forêts et biodiversité)
3. Éducation	8. Développement économique durable (conseils en matière de politique économique, développement du secteur privé, développement des systèmes financiers, formation professionnelle et marché de l'emploi)
4. Santé, planning familial, VIH/sida	9. Énergie (efficacité énergétique, énergies renouvelables)
5. Eau potable, gestion de l'eau, gestion des eaux usées et des déchets	10. Transport et communications
	11. Concentration régionale dans le cadre d'un développement rural ou urbain intégré

Une nouvelle stratégie d'aide multilatérale

L'Allemagne suit depuis longtemps une politique consistant à ne pas allouer plus d'un tiers de son APD au canal multilatéral.² Cette limitation du recours aux organismes multilatéraux n'est pas fondée sur l'observation des faits, ni liée à l'efficacité relative de l'aide bilatérale et multilatérale. Les ONG allemandes remettent en cause la logique de cette orientation, laquelle est également controversée au sein du *Bundestag*. Les commentateurs sont nombreux à considérer ce choix comme un frein au financement par l'Allemagne d'instruments multilatéraux efficaces tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il peut également nuire à l'augmentation rapide de l'APD de l'Allemagne qui, si le pays veut respecter ses engagements internationaux, s'avère de plus en plus nécessaire compte tenu de la relative lenteur de sa progression ces dernières années. L'APD multilatérale de l'Allemagne est surtout canalisée vers l'UE, au titre des contributions statutaires du pays. Le principal objectif que recherche l'Allemagne avec l'aide au développement acheminée via l'UE est de veiller à ce que celle-ci reste centrée sur la lutte contre la pauvreté tout en étant plus efficace et plus efficiente (BMZ, 2006b). Activement impliquée dans la politique de développement de l'UE, l'Allemagne s'intéresse tout particulièrement à la complémentarité et à la cohérence de la politique de développement et de la politique globale de l'UE (en particulier les aspects liés au développement, aux échanges, aux affaires étrangères et à la sécurité, ainsi qu'à l'environnement et aux migrations) ; et à l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget de l'UE.

2. Dans ce plafond, il n'est pas tenu compte de l'aide humanitaire ni de l'APD émanant du ministère des Finances destinées à alimenter le budget de l'UE (mais bien des contributions au Fonds européen de développement).

L'aide multilatérale est du ressort conjoint du BMZ (qui joue en général un rôle central), du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Finances (BMF) ainsi que d'autres ministères sectoriels (ministère de l'Environnement ou ministère de la Santé, par exemple). Le dernier examen par les pairs recommandait à l'Allemagne de modifier sa politique d'allocation de crédits et de substituer à une affectation arbitraire une affectation qui tienne compte de la performance des organismes multilatéraux mesurée selon le critère de l'efficacité. Cette recommandation reste d'actualité. Cependant, le BMZ met actuellement au point une stratégie vis-à-vis des organisations multilatérales qui devrait répondre à certaines de ces préoccupations. Cette stratégie s'appuie sur le cadre mis en place par le BMZ pour évaluer la pertinence, l'efficacité et la nécessité de réforme de ces organisations, ainsi que sur les travaux du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), dont l'Allemagne est un membre actif. Cette nouvelle stratégie multilatérale est bienvenue, mais il importera que l'Allemagne s'emploie avec les autres donateurs à harmoniser leurs approches de l'efficacité de l'aide multilatérale, ce pour quoi le CAD peut s'avérer un espace de dialogue utile. L'élaboration de cette stratégie offre à l'Allemagne la possibilité de : i) consolider ses arguments en faveur d'un investissement dans les institutions multilatérales ; ii) clarifier son approche du financement de base et des financements extrabudgétaires, ainsi que de l'allocation des ressources ; iii) concentrer davantage ses crédits multilatéraux ; iv) développer un argumentaire pour justifier le plafonnement à un tiers de l'APD multilatérale ; v) définir les objectifs précis de son action pour influencer et réformer les institutions multilatérales ; et vi) intensifier la coopération avec d'autres partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide multilatérale. Quelles que soient les voies qu'emprunte le financement par l'Allemagne de l'aide multilatérale, une analyse précise de la façon dont ses objectifs de développement peuvent être servis par le canal multilatéral, de ses priorités en matière de réforme du système multilatéral et de ses critères d'affectation du financement multilatéral aiderait les décideurs à éclairer les décisions difficiles qu'il leur faudra bientôt prendre.

Questions transversales : égalité homme-femme, environnement et changement climatique

Nécessité d'un rôle plus central en ce qui concerne l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes

L'Allemagne, qui joue un rôle de premier plan au sein du Réseau du CAD sur l'égalité homme-femme, a conduit la réflexion sur le marqueur égalité homme-femme et sa mise en application en tant qu'outil de suivi et de reddition de comptes. Le BMZ a récemment mis en place un *Plan d'action 2009-2012 pour l'égalité homme-femme* dans le cadre de sa politique de développement (BMZ, 2009c) à l'intention de l'ensemble des effectifs du BMZ et des organismes d'exécution, qui vise à aligner la coopération allemande pour le développement sur les engagements souscrits par les autorités en matière d'égalité entre les sexes³. Ce plan d'action s'articule autour de deux volets : i) la

3. Notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), le Programme d'action de Pékin, l'ODM 3, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra, le cycle de négociations commerciales internationales de Doha, ainsi que des cadres régionaux tels que la Déclaration solennelle de l'Union africaine sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique.

prise en compte systématique des considérations relatives à l'égalité homme-femme, et ii) des actions ciblées en faveur de l'autonomisation des femmes. Dans le cadre du Plan d'action du BMZ, l'égalité entre les sexes est une question qui relève également du GTZ et de la KfW. La GTZ a récemment mis en place une stratégie en faveur de l'égalité homme-femme pour 2010-2014 afin que ce principe soit mis en application dans toutes les activités, que ce soit dans les services centraux ou sur le terrain. La KfW mène également des travaux sur l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, puisqu'elle met en œuvre un portefeuille de projets et d'activités visant à faire reculer la discrimination à l'encontre des femmes. La capacité du BMZ à emmener l'action dans ce domaine est limitée par l'effectif réduit qu'il a choisi d'affecter à ce domaine d'intervention. On ne sait guère non plus de quelle manière le soutien direct envisagé dans le *Plan d'action pour l'égalité homme-femme* s'inscrira dans les stratégies-pays. Il est essentiel que le BMZ joue un rôle moteur sur cette question de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes, à l'unisson des efforts déployés par les autres donateurs et en s'inspirant des meilleures pratiques mises en œuvre pour intégrer systématiquement ces considérations dans les programmes.

Environnement et changement climatique : de solides performances

Le rôle de chef de file qu'endosse l'Allemagne sur le plan international et interministériel sur les questions de l'environnement et du changement climatique doit être salué. L'Allemagne peut s'enorgueillir des progrès qu'elle a accomplis pour faire de la protection de l'environnement une constante de ses programmes. Depuis la mi-2009, elle intègre systématiquement les questions liées au changement climatique dans les activités qu'elle mène en matière de coopération pour le développement en établissant pour tous les nouveaux projets et programmes un « diagnostic climatique ». Les travaux de l'Allemagne dans ce domaine suivent les principes énoncés dans le *Programme d'action pour le climat et le développement* (BMZ, 2007e). A l'heure actuelle, l'Allemagne s'apprête à fusionner cet outil de « diagnostic climatique » avec l'étude d'impact sur l'environnement (EIA, obligatoire depuis 1988) et d'intégrer des éléments d'une évaluation environnementale stratégique (EES). La nouvelle « évaluation conjointe de l'environnement et du climat » traite tant des aspects stratégiques (documents stratégiques thématiques et stratégies sectorielles/stratégies conjointes des donateurs) que leur traduction concrète dans les projets et programmes. Elle suit généralement les préconisations du CAD en la matière. Le partenariat entre le BMZ et le ministère fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU), qui est une des clefs de voûte du système allemand de coopération pour le développement, est à l'origine d'innovations intéressantes, au nombre desquelles l'Initiative internationale de lutte contre le changement climatique (ICI), nouvel instrument de financement permettant d'utiliser le produit de la vente de certificats d'émission de dioxyde de carbone (CO₂) afin de réduire les émissions, l'adaptation au changement climatique et la protection des puits de carbone dans les pays en développement et les économies émergentes (voir encadré 2, chapitre 2).

Communication, sensibilisation du public et reddition de comptes

En Allemagne, l'opinion est de plus en plus sensibilisée à la cause de l'aide et du développement, à laquelle elle apporte un soutien croissant. Selon le rapport Eurobaromètre (CE, 2009a), 46 % du public considèrent l'aide au développement comme « très importante » (pourcentage du même ordre qu'au Royaume-Uni et supérieur à la

moyenne de l'UE, qui s'établit à 39 %), et 43 % la jugent « importante ». Ces résultats sont à rapprocher de la mise en œuvre d'une stratégie d'éducation au développement et de sensibilisation lancée en 2008 par le BMZ, qui prévoyait une augmentation du budget consacré aux activités d'éducation au développement et à la communication en la matière ainsi qu'une intensification de ces activités. La société civile allemande prend part à ce processus, à travers des initiatives novatrices telles que le *Weltwärts* (programme de jeunes volontaires). En dépit des progrès réalisés, le morcellement institutionnel dont il a été question plus haut est à l'origine d'inefficiences, d'incohérences et d'un recoupement des efforts, chacune de la trentaine d'organismes d'exécution gérant ses propres stratégies et activités de communication dans le domaine du développement. La stratégie de communication du BMZ n'est pas encore en application dans toutes les activités des organismes, et celui-ci ne dispose ni des capacités ni de l'effet de levier qui lui permettraient de mettre en œuvre une stratégie de communication cohérente, suivie et détaillée valable pour l'ensemble du système de coopération pour le développement. Le BMZ et les autres acteurs clés doivent également améliorer la communication lorsqu'ils mettent en place les évaluations des résultats de la coopération allemande pour le développement dont ils rendent compte. Le BMZ doit administrer la preuve de l'efficacité de l'aide et de ses résultats au regard du développement. Le CAD et ses organes subsidiaires, en particulier le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, peuvent prodiguer des conseils afin d'améliorer la notification des résultats obtenus en termes de développement.

Si les questions de développement ne pèsent guère sur les élections nationales, on note un vif soutien au sein du *Bundestag* en faveur du programme d'aide, et l'ensemble des grands partis politiques souscrit généralement à l'engagement de porter à 0.7 % la part du RNB consacrée à l'APD. Les parlementaires sont conscients de l'extrême difficulté qu'il y aura d'atteindre l'objectif de 0.7 % d'ici 2015, et quelques-uns le jugent irréaliste. Au sein du *Bundestag*, les opinions divergent quant à l'objectif de réduction de la pauvreté assigné à l'aide, à l'aide consentie aux grandes économies émergentes comme la Chine et l'Inde, à l'utilisation du soutien budgétaire, aux réformes institutionnelles prévues et aux moyens à mettre en œuvre pour favoriser le développement du secteur privé. Le ralentissement de l'activité économique met de plus en plus à l'épreuve le programme d'aide et les sceptiques vis-à-vis de l'aide sont déjà nombreux en Allemagne. C'est le constat qui ressort du *Bonner Aufruf* de 2008 (Appel de Bonn), selon lequel l'aide publique n'atteint pas son but et doit être remplacée par une nouvelle politique de développement qui récompense et soutienne l'amélioration de la gouvernance dans les pays pauvres.

Contrairement à la plupart des membres du CAD, l'Allemagne ne s'est pas dotée d'une stratégie régissant ses relations avec les ONG, et les arguments qui lui font choisir de faire transiter ses concours par telle ou telle de ces organisations ne sont pas toujours évidents ; il semble toutefois que les critères de la proximité des ONG vis-à-vis des bénéficiaires et, dans le cas du ministère fédéral des Affaires étrangères, leur aptitude à fournir rapidement une aide humanitaire qui l'emportent. Lors de l'examen par les pairs, les ONG allemandes se sont déclarées préoccupées par le manque de transparence et l'inexistence de règles précises en matière de reddition de comptes. Les ONG estiment qu'il est difficile d'obtenir des renseignements sur le soutien qu'apporte l'Allemagne aux institutions et initiatives multilatérales, et sur les apports de ressources et autres engagements se rapportant à des objectifs, des régions ou des pays en particulier.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'ambition affichée par les pouvoirs publics, dont attestent l'Accord de coalition et diverses déclarations depuis septembre 2009, doit s'incarner dans une politique globale de coopération pour le développement bien définie. Cette politique doit donner à l'Allemagne une ligne d'action stratégique qui jalonne les progrès de la lutte contre la pauvreté, l'aide à poursuivre son effort de concentration de l'aide et à honorer l'engagement qu'elle a souscrit, à savoir un recentrage sur les PMA, les pays à faible revenu et l'Afrique subsaharienne, notamment au stade de la sélection des pays bénéficiaires et de l'affectation des ressources.
- Pour améliorer ses politiques et sa stratégie en matière de coopération pour le développement, l'Allemagne doit trouver le moyen de donner plus d'importance aux consultations, peut-être en veillant à ce qu'elles aient lieu plus tôt dans le processus.
- Afin de jouer un rôle véritablement moteur au plan international et au sein du système allemand de coopération pour le développement pour promouvoir l'égalité homme-femme, il convient d'étoffer les capacités du BMZ en la matière, aussi bien dans les services centraux que sur le terrain.
- L'Allemagne doit faire reposer son projet de stratégie d'aide multilatérale sur une analyse claire de la façon d'œuvrer à la réalisation des objectifs de développement par le canal multilatéral. Cette stratégie doit également définir les priorités de l'Allemagne concernant la réforme du système multilatéral et ses critères d'affectation des ressources multilatérales, en prenant en compte les objectifs qu'elle souhaite atteindre dans son action en vue d'influencer et de concourir à la réforme des institutions multilatérales, la répartition des ressources et la collaboration avec les autres partenaires, afin de rendre l'aide multilatérale plus efficace.
- L'Allemagne doit gérer avec soin les risques associés au double souci d'agir en faveur du développement du secteur privé (aspect prioritaire évoqué dans l'Accord de coalition et d'autres documents stratégiques (ce qui est une réponse positive à l'exigence de croissance) et de promouvoir les propres intérêts commerciaux de l'Allemagne. Elle pourrait en effet s'exposer au risque d'utiliser le programme de développement à des fins qui ne sauraient être considérées comme de l'APD.

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE insiste sur le fait que pour progresser sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement (CPD), trois piliers doivent être établis (tableau 3) : (A) l'existence d'un engagement politique portant sur des objectifs stratégiques clairement précisés ; (B) la mise en place de mécanismes de coordination des politiques ; et (C) l'instauration de systèmes de contrôle, d'analyse et d'information destinés à produire des données factuelles utiles pour alimenter la reddition de comptes et orienter la formulation et la conduite de politiques gouvernementales éclairées (OCDE, 2008a). Les avancées accomplies par l'Allemagne dans la construction de ces trois piliers sont synthétisées dans le tableau 3. (OCDE, 2008c)

Les auteurs de l'examen par les pairs conduit en 2005 avaient invité l'Allemagne à élaborer des orientations plus claires et plus concrètes concernant la cohérence des politiques au service du développement, à consolider les ressources et l'organisation au sein du BMZ et à améliorer le suivi et la notification des progrès. Des progrès ont certes été accomplis au cours des cinq années écoulées dans certains domaines, mais les recommandations énoncées en 2005 conservent leur validité. L'administration allemande peut pousser encore plus loin son engagement à servir le développement en inscrivant les objectifs de développement dans les programmes adoptés dans d'autres sphères de l'action publique, en améliorant ses compétences stratégiques ainsi que sa capacité de s'engager activement dans des travaux sur la cohérence au sein du BMZ, et enfin en améliorant le suivi, au regard du développement, des politiques menées par l'Allemagne, de même que la notification des informations correspondantes.

Tableau 3. Piliers de la CPD établis par l'Allemagne

Pilier	Progrès accomplis jusqu'en 2010	Prochaines étapes préconisées
Pilier A : engagement politique et orientations stratégiques	Le gouvernement fédéral allemand continue d'accorder un rang de priorité élevé à la cohérence des politiques au service du développement (CPD). L'accord de coalition (octobre 2009) réaffirme la volonté politique de renforcer la CPD énoncée dans le livre blanc sur la politique de développement publié par le précédent gouvernement en juin 2008.	Rédiger une déclaration d'orientation sur la CPD et établir un programme d'action en faveur de la cohérence s'articulant autour de priorités et d'échéances et définissant des objectifs stratégiques transversaux ainsi qu'un plan précis de mise en œuvre.
	Le gouvernement allemand a engagé un effort intense de promotion de la CPD au sein de l'UE (Consensus européen pour le développement), de l'OCDE et d'autres organes internationaux.	
	Le BMZ a proposé quatre domaines d'action prioritaires à l'appui de la CPD, sans toutefois fixer d'objectifs précis et sans définir la démarche à suivre pour obtenir les résultats visés dans chacun de ces domaines.	

Pilier	Progrès accomplis jusqu'en 2010	Prochaines étapes préconisées
<p>Pilier B : mise en place de mécanismes de coordination permettant de palier les conflits ou les incohérences et d'optimiser les synergies</p>	<p>L'Allemagne dispose de mécanismes de coordination des politiques très formalisés qui sont régis par la Constitution et par le Règlement intérieur commun. Le fait que le BMZ est un ministère distinct représenté au Conseil des ministres est un élément important pour la promotion de la CPD.</p> <p>La CPD est demeurée une priorité pour le ministère, mais le déficit de ressources humaines dont il pâtit obère sa capacité de jouer un rôle plus dynamique dans les processus de coordination des politiques.</p> <p>La coopération interministérielle a été renforcée grâce à la signature d'accords au niveau ministériel (notamment avec le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche et le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire), à des mécanismes de coordination institués dans le cadre de la politique de prévention des crises et de l'engagement de l'Allemagne en Afghanistan, et enfin grâce à des échanges de fonctionnaires entre le BMZ et d'autres ministères. En approuvant la stratégie de réforme prévoyant la fusion de trois organismes de coopération technique, le Conseil des ministres a également approuvé la création d'une commission interministérielle chargée de la cohérence qui sera dirigée par le BMZ (Ressortkreis Kohärenz). Cette commission constituera un instrument important de renforcement de la coordination interministérielle sur les questions de développement.</p>	<p>Renforcer la capacité du BMZ de coordonner les travaux sur la CPD au niveau interne et d'œuvrer de façon plus dynamique à la promotion de la CPD en s'appuyant sur les mécanismes existants.</p> <p>Optimiser l'utilisation des mécanismes institutionnels en place pour promouvoir la CPD au sein des institutions publiques allemandes.</p> <p>Élaborer des mécanismes à l'échelle de l'ensemble de l'administration de façon à réaliser des travaux cohérents dans des domaines jugés hautement prioritaires. Appliquer les enseignements tirés de l'expérience acquise en Afghanistan pour mettre au point une démarche cohérente vis-à-vis des États fragiles et en proie à des conflits.</p> <p>Ne pas remettre en cause la volonté de tracer des stratégies interministérielles à long terme pour l'Afrique, l'Amérique latine et les États fragiles, et envisager l'adoption de stratégies-pays conjointes pour certains pays partenaires choisis.</p>
<p>Pilier C : instauration de contrôle, d'analyse et d'information</p>	<p>Une nouvelle formule pour les stratégies-pays a été expérimentée : elle prévoit l'obligation d'analyser les effets, sur le pays concerné, de la politique commerciale allemande ainsi que la cohérence entre les priorités de l'Allemagne en matière de développement et ses autres priorités. Le volet concernant l'analyse des questions de CPD dans les stratégies sectorielles a été développé.</p>	<p>Consolider les systèmes de contrôle, d'analyse et d'information sur la CPD, et notamment l'obligation de rendre des comptes au Parlement et à l'opinion publique.</p>

Nécessité de définir des objectifs stratégiques transversaux

On constate une volonté politique affirmée de veiller à ce que toutes les politiques conduites par l'Allemagne servent les objectifs de développement. Cette volonté ne s'est pas seulement exprimée au sein du BMZ (notamment dans le livre blanc sur la politique de développement publié par celui-ci en 2008), elle s'est également manifestée à l'échelle de l'administration toute entière. Il est à l'évidence clairement admis que la politique de développement fait partie intégrante d'une politique structurelle globale et c'est ce qui transparaît dans le Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté (PA2015), par lequel le gouvernement allemand s'engage à promouvoir la cohérence de l'ensemble des politiques nationales intéressant les pays en développement. L'engagement d'œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement a été réaffirmé plus récemment dans l'accord de coalition signé en octobre 2009. Si une volonté sans faille est certes nécessaire, les progrès sur la voie de la cohérence des politiques seront également assurés par l'ancrage de ce concept dans la culture des divers ministères et la définition de priorités précises pour sa mise en application. Or la réalisation de ces conditions suppose l'adoption d'une déclaration d'orientation sur la cohérence des politiques au service du développement, comme préconisé dans le précédent examen par les pairs, ainsi que l'approbation d'un programme d'action, organisé autour de priorités clairement hiérarchisées et assorti d'échéances, définissant des objectifs stratégiques transversaux et un plan précis de mise en œuvre. Il est

regrettable que la possibilité, ouverte par l'adoption du PA2015, de définir un programme d'action national pour la cohérence des politiques qui soit acceptable par les milieux politiques et par le grand public n'ait pas été exploitée concrètement en raison d'atermoiements survenus entre temps.

Le gouvernement allemand a été un promoteur actif de l'amélioration de la cohérence des politiques au sein de l'UE. Il a encouragé l'inscription des engagements pris en la matière dans le Consensus européen pour le développement et participé à la formulation des Conclusions du Conseil de l'UE sur le même sujet.⁴ En novembre 2009, son action s'est concrétisée par l'accord conclu entre la Commission européenne et les États membres de l'UE concernant un programme de travail sur la cohérence des politiques au service du développement, dans lequel sont définis cinq domaines prioritaires. Au niveau de l'OCDE, l'Allemagne a appuyé le lancement et l'élargissement du Programme horizontal de l'Organisation sur la cohérence des politiques au service du développement et l'intégration de ce programme dans le *Cadre cohérent pour les travaux de l'OCDE sur les questions de développement*.

Pendant la mission effectuée en Allemagne par l'équipe chargée de l'examen par les pairs, les représentants du BMZ ont cité quatre domaines sur lesquels doivent porter en priorité les travaux sur la cohérence des politiques compte tenu des Conclusions du Conseil de l'UE :

- (i) les États fragiles et en proie à des conflits (intégration de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de la politique de développement) ;
- (ii) les régimes commerciaux mondiaux et les marchés de capitaux internationaux (amélioration des conditions commerciales offertes aux pays en développement et abaissement des subventions aux exportations agricoles) ;
- (iii) la sécurité alimentaire (renforcement de la sécurité alimentaire au niveau local et promotion, en parallèle, de l'intégration, dans l'optique du développement, des pays en développement dans l'économie mondiale) ;
- (iv) le changement climatique et la gestion durable des ressources (rattachement de la réduction de la pauvreté aux stratégies d'adaptation au changement climatique et de protection de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les économies émergentes et les pays en développement, etc.).

L'Allemagne n'a pas affirmé publiquement que ces quatre sujets, sur les cinq figurant dans le programme de l'UE, seront ceux qui recevront la plus grande attention. Le BMZ n'a par ailleurs pas encore fixé d'objectifs précis, ni défini la démarche à suivre pour obtenir les résultats visés dans chacun de ces domaines.

4. Voir Conclusions concernant la cohérence des politiques au service du développement - Programme de travail 2006-2007 (Doc. 8387/06 en date du 11 avril 2006) et « Débat d'orientation sur la cohérence des politiques en matière de développement et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE » (Doc. 14072/06 en date du 17 octobre 2006). Une composante importante de ces résolutions est la décision de publier un rapport d'étape bisannuel sur l'application du programme de l'UE pour la cohérence des politiques. Deux rapports ont été publiés, respectivement en 2007 et 2009.

Nécessité de renforcer les approches pangouvernementales

Adopter un cadre pour la cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration

L'Allemagne dispose de mécanismes de coordination très formalisés qui sont régis par la Constitution et par le Règlement intérieur commun (encadré 1). Ceux-ci sont généralement considérés comme conformes aux bonnes pratiques. Divers acteurs interviennent dans ce processus et ce sont leurs intérêts et positions, de même que les règles qu'ils doivent observer et le fait qu'ils interviennent réellement, qui déterminent les perspectives de réussite. Depuis 2000, le Règlement intérieur commun autorise le BMZ à examiner le contenu, au regard du développement, des textes législatifs que les autres ministères et l'UE prévoient de présenter, et à étudier les répercussions de leur adoption éventuelle sur les pays en développement. Toutes les propositions devant faire l'objet d'une décision en Conseil des ministres donnent lieu à une concertation avec chacun des ministères concernés. Le processus de consultation a vocation à permettre de trouver un compromis entre des positions antagonistes et il est piloté par un ministère chef de file. S'il est impossible de parvenir à un accord sur le dossier soumis entre les ministères concernés à un échelon donné, une nouvelle consultation est organisée à un niveau plus élevé de la hiérarchie et peut même remonter jusqu'aux ministres. Si aucun consensus ne peut être trouvé, le dossier est soumis au comité de coalition au sein duquel les modalités politiques d'une solution sont négociées avant d'être corroborées par une décision du Conseil des ministres.

Encadré 1. Cadre juridique dans lequel s'inscrit la coordination des politiques au sein du gouvernement fédéral

La Constitution allemande (*Grundgesetz*), le Règlement du gouvernement fédéral (*Geschäftsordnung der Bundesregierung*) et le Règlement intérieur commun des ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*) constituent un cadre juridique global qui gouverne les intérêts des divers acteurs durant le processus d'élaboration des politiques. Au sein du gouvernement fédéral, le Chancelier est responsable de la définition des grandes orientations de la politique nationale, lesquelles s'imposent aux ministres sous réserve de deux dispositions constitutionnelles, à savoir le droit des ministres de diriger leur ministère de façon autonome et sous leur propre responsabilité (principe de la compétence) et l'obligation incombant au Conseil des ministres de trancher et de prendre des décisions contraignantes pour le gouvernement (principe de la collégialité). Les positions des partis et les exigences imposées par la coalition posent également des limites à la liberté d'action du Chancelier fédéral, laissant un rôle souvent important aux comités et groupes de travail de la coalition.

Le fait que le BMZ est un ministère distinct représenté au Conseil des ministres est un élément important pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement dans la mesure où il constitue un organe permanent de défense de la cause de la coopération pour le développement tant auprès des milieux politiques qu'auprès de la population. Depuis 1998, le BMZ a également été actif au sein de plusieurs comités interministériels, tels que le Conseil fédéral de sécurité, le Comité interministériel des garanties de crédit à l'exportation et le Comité interministériel des garanties d'investissements directs. Ces comités constituent un nouvel instrument de coordination des politiques et ouvrent la possibilité d'enrichir le débat par la prise en compte de considérations ayant trait à la politique de développement. Il convient toutefois de ne pas oublier qu'un engagement et un soutien au plus haut niveau, à savoir au niveau de la

Chancellerie, sont indispensables pour garantir que le programme en faveur de la cohérence au service du développement est assimilé et mis en œuvre par l'ensemble des acteurs gouvernementaux.

Accroître les capacités et élargir les compétences stratégiques du BMZ à l'appui de la CPD

Depuis le dernier examen par les pairs, la prise en compte des objectifs de développement dans d'autres domaines de l'action gouvernementale est demeurée une priorité d'ordre général pour le BMZ, comme en témoignent les directives qu'il a publiées en 2005. Au cours du processus de fixation des objectifs annuels du BMZ, les objectifs globaux sont déclinés en objectifs par ministère sectoriel. Au sein du BMZ, c'est aux services sectoriels qu'incombe l'essentiel de la responsabilité de la mise en œuvre de la CPD. Leur mission consiste à suivre les activités et les politiques menées aux niveaux national, au niveau de l'UE et au niveau international dans leurs domaines de compétences respectifs, lesquels leur sont assignés par les ministères fédéraux, et à entretenir activement les relations avec les services homologues d'autres ministères.

Le BMZ est de petite taille par comparaison avec d'autres ministères fédéraux et il semble que cette situation, venant s'ajouter au déficit généralisé de personnel technique spécialisé, entame sa capacité de jouer un rôle plus influent et plus actif dans les processus de prise de décisions et de coordination des politiques intéressant un très large éventail de sujets et d'intervenants. En dehors de ces services fonctionnels, il est nécessaire que le BMZ dispose de capacités suffisantes pour gérer de manière efficace les travaux sur la cohérence de sorte qu'il puisse (i) définir un programme d'action en faveur de la cohérence s'articulant autour de priorités et d'échéances et définissant des objectifs stratégiques transversaux ainsi qu'un plan précis de mise en œuvre ; (ii) étayer les travaux sur la cohérence réalisés par les services fonctionnels ; (iii) déployer des démarches anticipatives à l'égard d'autres ministères, des parlementaires, des ONG et des médias et renforcer les relations avec les instituts de recherche travaillant sur des questions de cohérence ; et (iv) établir périodiquement des rapports pour informer le gouvernement fédéral, le *Bundestag* et l'opinion publique sur la manière dont les politiques conduites par l'Allemagne servent les objectifs poursuivis sur le front du développement. Il lui faudra adopter une stratégie différente pour peser sur les autres politiques et assurer la coordination avec ces politiques, mais aussi pour susciter une prise de conscience de leurs effets sur les chances de réaliser les objectifs de développement visés. Un rang de priorité élevé devra être accordé, dans le cadre des réformes institutionnelles actuellement en cours en Allemagne, au renforcement de la capacité du BMZ de gérer d'une manière efficace les travaux sur la cohérence.

En dehors du renforcement des capacités de coordination du BMZ, deux autres aspects de la cohérence des politiques au service du développement doivent être abordés. En premier lieu, il est capital que le BMZ concentre ses efforts en s'appuyant sur un programme d'action en faveur de la cohérence organisé autour de priorités et assorti d'objectifs et d'activités précis.⁵ En second lieu, il faut que d'autres ministères prennent à

5. En 2004, le BMZ a établi un programme d'action pour la cohérence comportant pas moins de 14 mesures, assorties d'échéances précises, visant à améliorer les instruments et les processus à l'appui de la cohérence des politiques. Ces mesures portaient dans une large mesure sur les procédures et ne s'accompagnaient pas d'objectifs ou de priorités touchant au fond en matière de CPD. Les progrès

cœur l'objectif de la cohérence des politiques au service du développement, autrement dit qu'ils veillent à ce que les objectifs de la politique de développement soient mieux pris en compte dans leurs politiques et mieux servis par ces dernières. L'administration fédérale dans son ensemble devra également adhérer à ce programme d'action. Si le BMZ a certes explicitement fait sien l'objectif de la cohérence des politiques dans son programme d'action pour la cohérence adopté en 2004, les progrès accomplis depuis le précédent examen par les pairs semblent limités. Ce qui est plus positif en revanche, c'est que le BMZ a commencé à recourir aux échanges de fonctionnaires avec d'autres ministères dans le but de promouvoir un esprit de compréhension mutuelle et de coopération. Si ces initiatives se révèlent convaincantes dans la pratique, elles devront être étendues. Le BMZ devrait en outre envisager de mettre en place des unités ou des équipes de projet interministérielles dans des domaines jugés hautement prioritaires.

Progrès accomplis sur le front de la coopération interministérielle et des approches pangouvernementales

En principe, l'ossature de la coordination interministérielle au service de la cohérence est décrite dans des accords informels. Depuis le dernier examen par les pairs, on observe quelques progrès dans la formalisation de la coopération interministérielle, progrès attestés par la signature d'accords au niveau ministériel dont l'accord sur les procédures, conclu en août 2009 entre le BMZ et le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sécurité nucléaire (BMU), offre un excellent exemple. Cet accord décrit les règles gouvernant l'utilisation des ressources provenant du fonds créé par le gouvernement allemand sous le titre d'Initiative internationale pour le climat et géré par le BMU (encadré 2). Un autre accord de procédure a été signé par le BMZ avec le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF). Ces accords ont contribué à l'avènement d'une vision partagée des défis à relever et affermi les fondements d'une coopération interministérielle prometteuse.

En ce qui concerne les États fragiles et en proie à des conflits, des évolutions positives sur le plan du renforcement de la coopération interministérielle sont également perceptibles en Afghanistan, tant au niveau stratégique qu'en termes d'engagement sur le terrain (encadré 3). Le plan d'action de 2004 sur *la prévention des crises civiles, le règlement des conflits et la construction de la paix au lendemain d'un conflit* (BMZ, 2004c) a marqué une étape importante dans l'effort engagé pour amener les ministères fédéraux et les acteurs de la société civile à établir de concert les axes et les principes d'une politique de prévention des conflits et de construction de la paix.⁶ Comme le fait

accomplis grâce à ce programme d'action peuvent être résumés ainsi (i) la cohérence doit impérativement être prise en compte dans tous les documents du BMZ décrivant une stratégie sectorielle dans lesquels sont énoncées les notions fondamentales qui doivent orienter les activités sectorielles du BMZ et de ses organismes d'exécution (le nouveau schéma de présentation de ces documents a été adopté en janvier 2009, mais aucune nouvelle stratégie sectorielle n'a encore été élaborée depuis lors) ; et (ii) la structure des stratégies-pays a été revue pour permettre de veiller à la cohérence entre les propositions relatives aux axes prioritaires de la coopération pour le développement et les autres grandes priorités et politiques du gouvernement allemand et de l'UE.

6. La responsabilité de la mise en œuvre et du suivi du plan d'action incombe au Groupe de pilotage interministériel pour la prévention des crises civiles, placé sous la conduite de l'Office fédéral des Affaires étrangères et composé de représentants du BMZ et d'autres ministères fédéraux. Un Conseil consultatif pour la prévention des crises civiles, réunissant des représentants des milieux universitaires et

ressortir le rapport d'étape de 2008 sur la mise en œuvre du plan d'action, c'est la première fois qu'une approche interministérielle cohérente à laquelle la société civile est associée est aussi clairement énoncée et traduite en actions concrètes (Gouvernement allemand, 2008).

Encadré 2. Collaboration entre le BMZ et le BMU sur la protection contre le changement climatique

Le BMU et le BMZ œuvrent en étroite coopération à la lutte contre le changement climatique. En 2008, le BMU a lancé un mécanisme novateur pour financer des projets au service de la protection contre le changement climatique baptisé Initiative internationale pour le climat (ICI). Pour 2010, le BMU et le BMZ ont conclu un accord informel portant sur des activités prioritaires à entreprendre dans le cadre de l'ICI, notamment des activités relevant de l'atténuation du changement climatique, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REDD), et des activités visant à encourager une gestion durable des forêts – REDD+). L'ICI est financée par les recettes tirées de la vente de certificats d'émissions de CO₂. En 2008 et en 2009, l'ICI a été dotée de quelque 120 millions EUR prélevés sur le budget fédéral. L'Allemagne est le premier pays à avoir préaffecté des recettes tirées du commerce de certificats d'émission pour financer des investissements dans l'atténuation du changement climatique et l'adaptation au changement climatique dans des pays en développement. L'ICI vient donc compléter les activités menées par le BMZ dans le domaine de la protection contre le changement climatique et de la biodiversité. Les deux ministères se sont entendus sur la manière de définir des priorités propres à chaque pays dans le cadre de la politique allemande concernant le climat. En 2009, 79 projets représentant au total 180 millions EUR ont été financés dans 27 pays partenaires, tous, à l'exception de ceux réalisés en Russie, étant éligibles à l'APD. Le choix des projets, notamment en fonction de l'analyse visant à déterminer s'ils sont éligibles à l'APD, fait l'objet d'une concertation avec l'Office fédéral des Affaires étrangères et le BMZ. Les principaux pays ciblés ont été les puissances émergentes : Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Russie. L'exécution des projets est la plupart du temps assurée par la GTZ et la KfW ainsi que par différentes ONG et organismes internationaux. Un bureau commun installé à Berlin et réunissant des membres du personnel de la GTZ et de la KfW supervise la mise en œuvre. Le BMZ et le BMU œuvrent également en coopération à la mise en œuvre du Mécanisme pour un développement propre (MDP). Les projets sont menés à bien par la GTZ et la KfW, et en particulier par son Fonds carbone. Le BMU est aussi représenté dans les négociations bilatérales ayant lieu entre l'Allemagne et des pays partenaires.

Néanmoins, des difficultés subsistent : des observateurs extérieurs et des représentants de la société civile ont critiqué la mise en œuvre du plan d'action, arguant du fait que le processus a perdu son élan politique au cours des dernières années. Parallèlement, les façons de penser et d'agir qui prévalent au sein de la communauté internationale (parmi les donateurs) ont considérablement évolué depuis 2004 vers une intégration des cadres et des réponses adoptés à l'égard des États fragiles et en proie à des conflits. L'intention qu'a le gouvernement allemand d'élaborer une stratégie interministérielle concernant les États fragiles est encourageante et offre la perspective de redynamiser et de mettre à jour le plan d'action. Celui-ci devra prendre en compte les évolutions survenues dans la manière d'envisager la construction de la paix et le renforcement de l'État, la politique définie par le BMZ concernant les femmes et les conflits et les nouveaux mécanismes mis en place pour progresser dans l'application

de la société civile, a été créé : il a vocation à dispenser des conseils techniques et à apporter son soutien au Groupe de pilotage interministériel.

d'une stratégie à l'échelle de l'administration toute entière vis-à-vis des États fragiles. L'expérience acquise par l'Allemagne en Afghanistan sera une source importante d'enrichissement futur des connaissances dans ce domaine (encadré 3).

Encadré 3. Engagement en Afghanistan de l'administration allemande toute entière

L'engagement sur tous les fronts du gouvernement fédéral allemand en Afghanistan a conduit à la mise en place de mécanismes de consultation et de coordination à divers niveaux. Des réunions régulières auxquelles sont conviés des secrétaires d'État représentant les ministères concernés – l'Office fédéral des Affaires étrangères, le BMZ, le ministère fédéral de la Défense (BMVg), le ministère fédéral de l'Intérieur (BMI) et la Chancellerie fédérale – sont organisées pour assurer la gestion politique de l'engagement de l'Allemagne en Afghanistan. De plus, les ministres se rencontrent périodiquement pour examiner la politique de l'Allemagne en Afghanistan, laquelle a été revue en janvier 2010. Sur le terrain, des vidéoconférences hebdomadaires entre des représentants des ministères concernés et un processus intensif de consultation à l'échelon opérationnel concourent à la formation d'un réseau très dense propice à une coordination étroite et permanente s'inscrivant dans le cadre stratégique général préalablement défini. L'équipe provinciale de reconstruction (PRT) dirigée par l'Allemagne à Kunduz et Feyzabad, au sein de laquelle tous les ministères sont représentés ; l'équipe consultative provinciale (PAT) à Taloqan ; ainsi que la présence de représentants des ministères dans le commandement régional Nord de l'ISAF à Mazar-e-Sharif sont autant d'exemples de mécanismes de coordination installés sur place qui sont à l'image des mécanismes de coordination existants dans les services centraux.

Source: Crisis Prevention as a Joint Task, Second Report of the German Government on the Implementation of the Action Plan on "Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building", 16 juillet 2008. Gouvernement allemand, Berlin.

Une solution prometteuse pour renforcer la coopération à l'échelle de l'ensemble de l'administration consiste à compléter la coordination thématique des politiques au niveau des services centraux (par exemple dans le domaine des échanges, du changement climatique, de la prévention des conflits) en mettant l'accent sur la cohérence des politiques menées en direction de régions ou de pays en particulier (OCDE, 2009e). En complément des stratégies régionales interministérielles prévues, l'Allemagne pourrait élaborer des stratégies-pays conjointes, en particulier à l'égard des États fragiles, dans le cadre desquelles il serait primordial de déployer une démarche cohérente sur les fronts du développement, de la diplomatie, de l'intérieur et de la défense. Il importe toutefois de ne pas perdre de vue qu'une approche pangouvernementale géographiquement ciblée ne permet pas en soi de garantir que la priorité est donnée aux objectifs de réduction de la pauvreté. Il conviendra donc de veiller à ce que la dimension développement soit clairement prise en compte dans les stratégies conjointes géographiquement ciblées.

Des difficultés persistantes au niveau du contrôle, de l'analyse et de l'information sur la CPD

L'Allemagne n'a réalisé que des progrès modestes depuis le dernier examen par les pairs sur le plan du contrôle, de l'analyse et de l'information sur la cohérence des

politiques.⁷ Elle devrait donc mettre à profit les enseignements dégagés par l'OCDE concernant la consolidation des systèmes remplissant ces fonctions (OCDE, 2009e).

- *Contrôle* : comme le plupart des donneurs membres du CAD, l'Allemagne ne dispose pas d'un système de contrôle au sens strict pour évaluer les répercussions sur le développement des politiques qu'elle mène. Au BMZ, les progrès accomplis en direction de la cohérence des politiques envisagée sous l'angle du développement font l'objet d'un suivi interne au même titre que d'autres objectifs opérationnels assignés au ministère : les chefs de services rendent compte des progrès effectués aux directeurs qui utilisent ces résultats pour alimenter le processus de planification interne du BMZ portant sur la période suivante. Sur place, les éléments recueillis sur le terrain ne sont guère utilisés pour observer les effets des politiques conduites par l'Allemagne sur le développement des pays, mais il a été décidé d'intégrer l'analyse des problèmes de cohérence des politiques dans les stratégies-pays et les stratégies sectorielles futures du BMZ, ce qui représente une avancée appréciable.
- *Analyse* : la responsabilité des analyses portant sur certains aspects de la cohérence des politiques incombe aux chefs de bureau des différents services du BMZ. Ceux-ci peuvent bénéficier de l'appui technique d'organismes d'exécution, mais aussi d'experts extérieurs et d'instituts de recherche, dont l'Institut allemand du développement. Compte tenu de la complexité d'un grand nombre de questions ayant trait à la cohérence des politiques et du fait que les capacités du BMZ sont généralement exploitées au maximum, il n'est pas certain que le ministère dispose actuellement d'effectifs et de compétences spécialisées en nombre suffisant pour concevoir et entreprendre des travaux d'analyse et de recherche ciblés. Il demeure capital à cet égard de poursuivre la réflexion sur la situation du service qui devra assurer le pilotage de l'analyse et sur le niveau de compétences requis des personnels concernés. L'adoption d'un programme d'action en faveur de la cohérence plus ciblé et mieux articulé autour de priorités permettrait également de focaliser les travaux de recherche et d'analyse sur un certain nombre de questions stratégiques jugées importantes. On pourrait également mieux utiliser les ressources du BMZ en y adjoignant les compétences thésaurisées par la société civile et les instituts de recherche.
- *Information* : l'information du public sur la manière dont les politiques conduites par l'Allemagne concourent au développement ne se fait pas séparément, elle fait partie intégrante de l'information sur la politique de développement en général. C'est par le rapport sur la politique de développement menée par le gouvernement fédéral, présenté une fois par législature, que le *Bundestag* est informé.

Perspectives d'avenir : le programme d'action du gouvernement allemand intitulé « Après l'aide »

L'Allemagne a accompli des progrès satisfaisants dans des domaines occupant un rang élevé dans l'ordre des préoccupations politiques et ayant bénéficié du soutien de la Chancellerie, en particulier le changement climatique et l'engagement en Afghanistan à

7. Les auteurs de l'examen par les pairs dont l'Allemagne a fait l'objet en 2005 avaient indiqué que la cohérence des politiques n'était pas encore devenue systématique et ils avaient invité l'Allemagne à s'attacher tout particulièrement à observer la mise en œuvre de son programme d'action pour la cohérence et à en rendre compte, notamment à l'aide d'indicateurs adéquats (OCDE, 2005a).

l'échelle de l'ensemble de l'administration. Selon l'Indice de l'engagement pour le développement (IED) créé par le Centre for Global Development, l'Allemagne s'est classée au 12^{ème} rang sur 22 en 2009 (alors qu'elle se situait au 9^{ème} rang sur 21 en 2005).⁸ Elle s'adjuge la première place pour la composante « investissement » de l'IED grâce aux politiques qu'elle mène pour promouvoir un investissement sain dans les pays en développement. Elle obtient également d'excellentes notes pour la défense de l'environnement envisagée du point de vue des pays en développement et un très bon résultat pour la composante « migrations », résultat imputable au fait qu'elle accueille un nombre relativement élevé de réfugiés pendant les crises humanitaires. L'Allemagne pourrait néanmoins espérer des appréciations encore plus favorables si elle abaissait les obstacles à l'importation de produits agricoles en provenance de pays en développement (question qui doit être traitée avant tout au niveau de l'UE), si elle intensifiait sa participation aux efforts de maintien de la paix déployés au niveau international et si elle apportait un soutien plus ferme à l'émergence et à la diffusion d'avancées technologiques. La lutte contre la corruption est une composante essentielle de la stratégie de promotion de la bonne gouvernance s'inscrivant dans la politique allemande de développement (BMZ, 2009e) et le pays a entrepris un large éventail d'activités dans ce domaine (BMZ, 2009f). L'Allemagne s'emploie à mettre au point une stratégie de lutte contre la corruption tant sur le plan intérieur qu'à l'échelon international et celle-ci devra être trouver des points d'ancrage dans d'autres ministères fédéraux ; sa crédibilité à cet égard se trouverait confortée si l'Allemagne ratifiait la Convention des Nations unies contre la corruption qu'elle a signée le 9 décembre 2003.

Le BMZ doit œuvrer de façon plus active et plus déterminée à la prise en compte de la dimension « développement » à l'intérieur des mécanismes interministériels existants. L'engagement dont feront montre le gouvernement fédéral et la Chancellerie sera primordial pour la réussite d'un programme d'action commun. Il faudra pour cela que l'administration allemande dans son ensemble fasse sien le concept de cohérence des politiques au service du développement ainsi que la stratégie baptisée « Après l'aide »⁹. Il est donc nécessaire de sensibiliser davantage les fonctionnaires des autres ministères fédéraux à la cause du développement et d'améliorer leurs compétences en la matière. Lorsqu'un programme d'action pour la cohérence aura été défini au niveau pangouvernemental, c'est aux ministères concernés, en dehors du BMZ, qu'incombera la responsabilité de leurs contributions respectives à la réalisation des objectifs communs à tous. L'Allemagne devrait s'attacher à tirer les enseignements de l'expérience qu'elle a acquise en Afghanistan et à élaborer une démarche cohérente vis-à-vis des États fragiles

-
8. L'IDE permet d'établir un classement entre 22 pays riches en fonction de l'intensité avec laquelle ils contribuent à aider les pays pauvres à accéder à la prospérité, à la bonne gouvernance et à la sécurité. Chaque pays se voit attribuer une note pour sept domaines de l'action gouvernementale : l'aide (à la fois sur le plan quantitatif, à savoir en proportion du revenu, et sur le plan qualitatif), les échanges, l'investissement, les migrations, l'environnement, la sécurité et la technologie. Pour chaque composante, il gagne des points au titre des mesures et des actions qu'il mène pour appuyer les efforts déployés par les nations pauvres dans le but d'accéder à la prospérité, à la bonne gouvernance et à la sécurité, la note globale qui lui est attribuée étant la moyenne des notes ainsi obtenues.
 9. La stratégie baptisée « Après l'aide » est l'expression de la volonté des membres du CAD de promouvoir, dans le cadre de leur programme d'aide et en dehors de celui-ci, la cohérence des politiques et la coordination des actions concrètes dans le but de faire en sorte que les politiques qu'ils conduisent tant sur le plan intérieur qu'au niveau international étaient – ou du moins ne sapent pas – les efforts entrepris par les pays partenaires sur le front du développement.

et en proie à des conflits en mettant à profit les leçons de l'expérience d'autres pays (notamment le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ainsi que les orientations tracées récemment par l'OCDE (encadré 4).

Encadré 4. Six éléments à respecter pour que les démarches pangouvernementales vis-à-vis des États fragiles fonctionnent concrètement

- (i) Mettre en évidence le rôle joué par les acteurs représentant d'autres sphères de l'action gouvernementale telles que les relations extérieures/la diplomatie, la défense/la sécurité et l'action humanitaire et le développement.
- (ii) Définir des orientations politiques claires et assumer une fonction de pilotage et de coordination tant au niveau des services centraux que sur le terrain.
- (iii) Mettre en place des analyses et une planification conjointes afin de dépasser les différences de culture et de langage institutionnels qui séparent les différentes sphères de l'action publique.
- (iv) Arrêter des objectifs communs et des priorités opérationnelles par pays également communes pour contribuer à asseoir la cohérence. Il n'existe pas de méthode simple pour trouver l'équilibre entre objectifs stratégiques ou géopolitiques et objectifs de renforcement de l'État et de développement.
- (v) Instituer des instruments de financement conjoints et des systèmes d'affectation de personnel également communs de façon à résoudre les problèmes de fragmentation et de double emploi. La mise en commun de fonds peut faciliter la planification intégrée de même que le partage des ressources humaines et la création de groupes de travail interministériels.
- (vi) Se doter d'effectifs suffisants en nombre et composés de personnes suffisamment informées et convenablement formées, non seulement au sein des ministères conduisant les travaux, mais dans tous les services administratifs. Le soutien au renforcement des capacités de l'État est une entreprise à forte intensité de savoir.

Source : OECD (2010c), Conflits et situations de fragilité, Do no Harm. International Support for Statebuilding (Ne pas nuire - Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État). OCDE, Paris.

Orientations à prendre en considération pour l'avenir

- L'Allemagne devrait adopter une déclaration d'orientation sur la cohérence des politiques au service du développement et définir un programme d'action pour la cohérence s'articulant autour de priorités et définissant des objectifs stratégiques transversaux ainsi qu'un plan précis de mise en œuvre. Elle pourrait ainsi instituer un cadre propice à une meilleure compréhension de la cohérence des politiques au service du développement par tous les services de l'administration allemande, à un ciblage des efforts engagés au niveau interministériel et au renforcement des synergies entre les politiques menées.
- Il conviendrait d'accroître considérablement les capacités et les compétences stratégiques du BMZ afin de lui permettre de déployer des stratégies anticipatives et de contribuer plus efficacement à la prise en compte de la dimension « développement » dans les politiques conduites par d'autres ministères. Parallèlement, il faudrait intensifier la sensibilisation des agents des autres ministères et enrichir leurs compétences sur les questions de développement.

- L'Allemagne devrait renforcer ses systèmes de contrôle, d'analyse et d'information sur la cohérence des politiques envisagée sous l'angle du développement, et notamment l'information du *Bundestag* et de l'opinion publique en général sur les progrès accomplis dans ce domaine.
- Il conviendrait que l'Allemagne perfectionne et mette en pratique des démarches pangouvernementales pour relever des défis qui prennent désormais une dimension mondiale. Elle pourrait tirer les enseignements de l'expérience qu'elle a acquise en Afghanistan et dans le domaine du changement climatique et elle devrait en particulier élaborer une démarche cohérente à l'égard des États fragiles et en proie à des conflits sur laquelle elle pourrait s'appuyer pour définir des stratégies-pays conjointes vis-à-vis de certains pays choisis.

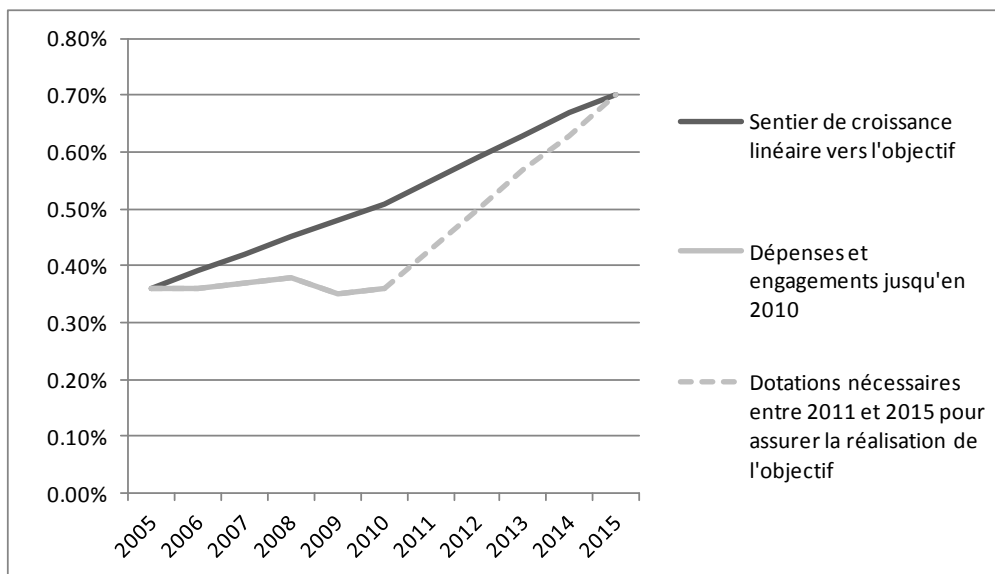
Chapitre 3

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

Volume de l'aide : l'Allemagne risque de ne pas tenir ses engagements

Une détermination persistante à accroître son APD même si la cible fixée pour 2010 n'a pas été atteinte

En 2009, l'Allemagne s'est classée au troisième rang mondial par le volume de son aide bilatérale, derrière les Etats-Unis et la France et juste devant le Royaume-Uni et le Japon. Cette année-là, ses apports d'aide publique au développement (APD) se sont chiffrés à 12 milliards USD, 10 % du total de l'APD consentie par les pays membres du CAD. Si l'Allemagne a conservé sa place dans le peloton de tête des apporteurs d'APD, elle n'a en revanche pas augmenté autant qu'elle s'y était engagée la part de son revenu national brut (RNB) qu'elle consacre à l'aide, qu'elle avait promis de porter à 0.51 % pour 2010 et à 0.7 % pour 2015 ; en 2009, l'APD a en effet représenté 0.35 % du RNB, ce qui ne met pas du tout l'Allemagne en bonne position pour honorer ses engagements. Les autorités allemandes l'ont d'ailleurs reconnu en mars 2010 lorsqu'elles ont annoncé le budget pour 2010-11, et elles ont aussi admis qu'il s'en faudrait de 3.5 millions EUR pour que la cible fixée pour 2010 soit atteinte. L'APD a en fait fléchi en 2009, la diminution des allègements de dette ayant été nettement plus importante que l'augmentation des apports bilatéraux. Malgré cette évolution récente défavorable et les défis qui se profilent, les autorités restent déterminées à atteindre l'objectif de 0.7 % pour 2015. Comme le montre le graphique 3, cela implique que l'Allemagne devra multiplier par deux le volume de son aide au cours des cinq années à venir. Un tel rythme de croissance serait sans précédent en Allemagne, et parmi les membres du CAD seule l'Espagne (dont les apports d'aide ont doublé entre 2005 et 2008) a réussi une telle performance au cours de la période récente.

Graphique 3. Évolution de l'APD allemande en pourcentage du RNB, 2005 à 2015

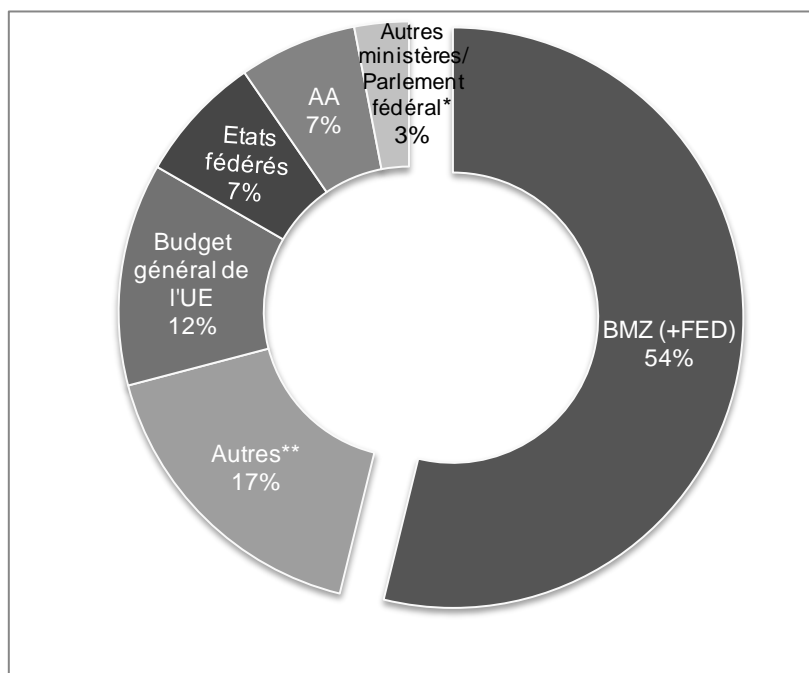
Lors de l'examen par les pairs de 2005, il avait été recommandé à l'Allemagne d'adopter un « plan directeur pour l'accroissement de l'APD » portant à la fois sur le côté ressources et sur le côté dépenses de l'équation, afin de faciliter la concrétisation de ses engagements – la trajectoire associée à un tel plan est représentée dans le graphique 3 (où elle correspond à la courbe appelée « sentier de croissance linéaire vers l'objectif »). L'Allemagne n'a pas suivi cette recommandation et, abstraction faite de celle qu'elle s'est fixée pour 2010, n'a pas annoncé de cibles spécifiques ou incontournables pour jalonner sa route jusqu'à l'objectif convenu au niveau de l'UE pour 2015. Les autorités envisagent divers mécanismes novateurs de financement pour assurer la concrétisation de l'objectif de 0.7 % et s'emploient à montrer les résultats de l'APD aussi bien que les moyens mis en œuvre. Le ministère des Finances (BMF) souhaite veiller à ce que le sentier de croissance de l'APD jusqu'en 2015 soit bien géré et à ce que ce volume d'aide en augmentation soit acheminé de manière efficace. Le BMZ aurait à l'évidence du mal à programmer des accroissements massifs en 2014 et 2015, et les pays partenaires à les utiliser efficacement. Le budget de la coopération pour le développement est établi sur la base du budget annuel de la Fédération et d'un plan glissant de financement couvrant une période de cinq ans (l'année en cours et les quatre suivantes). Pour que l'objectif annoncé pour le volume de l'aide soit atteint en 2015, il faut donc que les dispositions nécessaires soient prévues dans le plan de financement pour la période 2011-2015 et le budget de 2012 lui-même, qui seront tous deux élaborés au premier semestre de 2011 et dont le second sera définitivement arrêté par le parlement à la fin de la même année.

Ventilation de l'APD allemande par ministère d'origine

Le BMZ assure la supervision directe d'un peu plus de la moitié de l'APD allemande – 54 % en 2008 – et cette part n'a pratiquement pas varié depuis le dernier examen par les pairs. Le reste provient d'autres ministères, principalement ceux des finances, de l'environnement, des affaires étrangères, de la défense, de l'éducation, de la recherche et de l'économie, ainsi que des États fédérés. La contribution de l'Allemagne au budget

général de l'UE est gérée par le BMF, qui s'occupe aussi des allègements et rééchelonnements de dette, de sorte qu'il administre à lui seul plus de 20 % de l'APD. Le ministère fédéral des Affaires étrangères finance les activités d'aide humanitaire, de prévention des conflits, de promotion des droits de l'homme, de renforcement de l'intégration régionale et de promotion de la paix dans le cadre d'initiatives éducatives et culturelles. Une étude du DIE (DIE, 2009b – sur laquelle on reviendra dans le chapitre 4) montre qu'en raison du nombre de ministères qui y sont associés, sans compter les Etats, il est difficile pour l'Allemagne d'assurer la cohérence de sa politique de coopération pour le développement. Comme on le verra dans le chapitre 4, la coordination de l'APD allemande est une question qui doit retenir l'attention.

Graphique 4. Ventilation de l'APD allemande par ministère d'origine, 2008



Notes : AA = Ministère des Affaires étrangères * Ministères : Environnement (BMU), Education/Recherche (BMBF), Culture/Média (BKM), Agriculture (BMELV), Santé (BMG), Economie/Technologie (BMWi), Défense (BMVg), Travail/Affaires sociales (BMAS), Finances (BMF), Intérieur (BMI), Famille, Seniors, Condition féminine, Jeunesse (BMFSFJ), Justice (BMJ), Transports/Construction/Développement urbain (BMVBS) (chacun moins de 1%)

** Autres sources d'APD : Allègements et rééchelonnements de dette (23,5%), marché des capitaux (3,4%), Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (3,8%), remboursements (moins 14,2%), divers (0,5%).

Source : Données fournies par le BMZ à l'équipe chargée de l'examen.

Aide bilatérale : 140 pays bénéficient d'une APD de l'Allemagne

La structure du système allemand de coopération pour le développement se reflète dans le budget, qui intègre des dotations pour le BMZ, d'autres ministères fédéraux, l'aide multilatérale et l'aide bilatérale, la coopération financière et la coopération technique, et les divers organismes exécutants. La part de l'APD allouée aux programmes bilatéraux est restée relativement stable ces dernières années, à 65 % de l'APD nette en 2007 comme en 2008. Ce chiffre, qui s'inscrit dans la moyenne du CAD, est conforme à la ligne de conduite arrêtée par le gouvernement avec l'approbation du *Bundestag*, à savoir affecter l'APD à concurrence des deux tiers à l'aide bilatérale et d'un tiers à l'aide multilatérale. Comme on l'a déjà indiqué dans le chapitre 1, l'Allemagne a ramené de 84 à 57 le nombre de ses pays partenaires depuis le dernier examen par les pairs et a élargi la place faite parmi ces derniers aux PMA et aux PFR, ce dont il convient de la féliciter. Reste que ces 57 pays partenaires ont reçu moins de 40 % du total de l'APD bilatérale allemande en 2008. La plus grande partie (plus de 60 %) de cette dernière s'est en effet répartie entre 83 pays qui ne figurent pas dans la liste des pays partenaires. Qui plus est, sur les 20 premiers bénéficiaires de l'aide allemande, seuls 14 sont des pays partenaires¹⁰ : s'y trouvent l'Irak (qui se classe au premier rang des bénéficiaires), le Liberia, le Botswana, la Jordanie et la Turquie, qui ne sont pourtant pas inscrits dans la liste des pays partenaires. Des sommes énormes vont à ces pays sous forme de remises de dette ou de conversions de créances (dans les cas de l'Irak, du Libéria, du Botswana et de la Jordanie) ou au titre du coût imputé des étudiants (dans le cas de la Turquie). Les cinq principaux destinataires de l'aide allemande (Irak, Cameroun, Chine, Inde et Afghanistan) ont reçu 37 % du total de l'APD bilatérale en 2007/08, part légèrement supérieure à la moyenne du CAD (voir le tableau B.4 à l'annexe B). La fraction de l'aide bilatérale que se sont répartie les dix premiers bénéficiaires est passée de 41 % entre 2002 et 2006 à 47 % en 2007/08, chiffre lui aussi supérieur à la moyenne CAD (44 % en 2006/07). En 2007/08, les 20 principaux destinataires de l'aide bilatérale allemande s'en sont partagé 57 %, contre 61 % pour la moyenne du CAD pour ces mêmes années. Au vu de la structure des dépenses bilatérales en 2008, il semble exister des possibilités considérables de concentration de l'APD allemande, grâce avant tout à un accroissement des apports aux 57 pays partenaires actuels. La liste des principaux destinataires de l'aide allemande n'a pratiquement pas changé depuis 1997, ce qui signifie qu'un soutien conséquent est durablement accordé aux mêmes pays dans le cadre de partenariats à long terme garantissant la prévisibilité des apports d'aide.

L'aide allemande va toujours principalement à des pays à revenu intermédiaire

Dans l'examen par les pairs de 2005 avait été notée la concentration de longue date de l'aide allemande sur les pays à revenu intermédiaire (PRI), ce qui avait conduit à recommander une augmentation des ressources allouées aux pays à faible revenu (PFR) et aux PMA afin de mieux servir l'objectif suprême de lutte contre la pauvreté. Cette recommandation reste d'actualité car la majeure partie de l'APD allemande va toujours à des pays à revenu intermédiaire, de la tranche inférieure (PRITI) ou de la tranche supérieure (PRITS), comme le montre le tableau 4 – la répartition de l'APD allemande est

10. La Chine a été rayée de la liste des pays partenaires fin 2009.

fort similaire en 2007/08 (en moyenne sur les deux années) à ce qu'elle était en 1997/98. Les dépenses toujours élevées en faveur des PRI s'expliquent pour beaucoup par le volume des allègements de dette consentis à l'Irak et au Cameroun en 2007/08. En dehors des remises de dette, l'aide bilatérale aux PRI est en général centrée sur l'environnement et le changement climatique ainsi que sur le secteur de l'eau et sert aussi à financer des bourses d'étude et quelques dépenses ciblées de lutte contre la pauvreté. Si le volume de l'APD affectée aux PMA est passé de 1.1 milliard USD en 2004 à 1.7 milliard USD en 2008, la part de ces pays dans l'APD bilatérale ventilable est, elle, revenue de 23 % à 21 % au cours de la même période, et était donc bien inférieure à la moyenne du CAD, avec ses 34 %, en 2008 (voir le tableau B.3 à l'annexe B), ce qui est préoccupant. Il faut cependant espérer que l'exercice de concentration lancé en 2007, qui a abouti à ramener le nombre de pays partenaires à 57 en 2009, se traduira dans les années qui viennent par un accroissement des apports d'APD aux PMA et PFR partenaires.

Tableau 4. Répartition de l'APD (% du total) par groupe de revenu, 1997/98 and 2007/08¹¹

	APD aux PMA 1997/98 2007/08		APD aux autres PFR 1997/98 2007/08		APD aux PRITI 1997/98 2007/08		APD aux PRITS 1997/98 2007/08	
	Allemagne	31.1%	31.3%	9.1%	9.0%	52.2%	48.4%	7.6%
Ensemble du CAD	33.9%	41.7%	13.0%	12.5%	46.2%	36.7 %	7.0%	9.1%

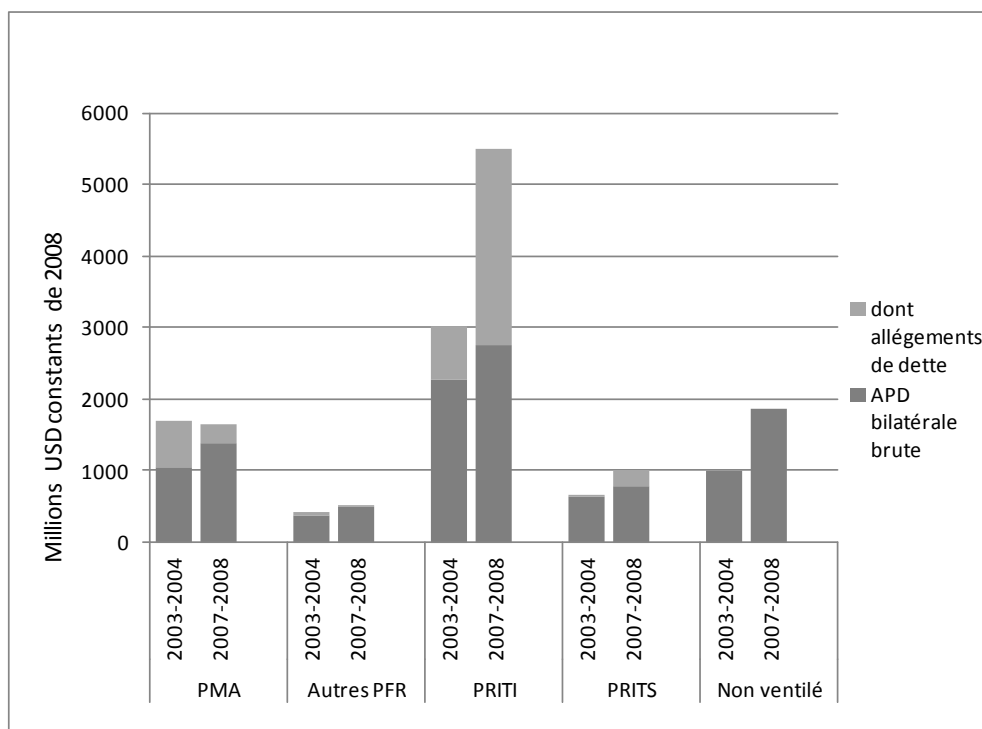
Source : OCDE (2010a), Coopération pour le développement -- Rapport 2010, OCDE, Paris.

L'Allemagne attache une grande importance à la coopération avec les pays économiquement plus avancés (encore appelés « Ankerländer ») et les économies émergentes. Certains pays ne figurant pas sur la liste des pays partenaires, comme la Turquie, continuent de recevoir des volumes considérables d'APD, dans lesquels les coûts imputés des étudiants occupent toujours, dans certains cas, une large place. Dans ce contexte, la coopération tripartite, associant l'Allemagne, des donneurs non membres du CAD et des pays partenaires, est aussi de plus en plus utilisée. Par ce moyen, l'Allemagne vise à promouvoir le dialogue entre les différents acteurs et à apporter un complément à la coopération Sud-Sud et à la coopération Nord-Sud (BMZ, 2010). La coopération trilatérale permet de mobiliser des ressources humaines et financières en Allemagne afin de les associer à des apports de pays économiquement plus avancés au profit de pays tiers. De cette manière, les donneurs émergents peuvent aussi mettre à profit l'expertise allemande pour renforcer leurs capacités de gestion de leurs propres programmes de coopération.

11. APD multilatérale imputée comprise mais abstraction faite des pays et territoires en développement plus avancés et des sommes non ventilables par pays. Pour 1997/98 comme pour 2007/08, les chiffres fournis dans le tableau sont des moyennes sur deux ans.

Graphique 5. Répartition de l'APD bilatérale brute allemande par groupe de revenu

2003/04 et 2007/08



Source : Statistiques de l'OCDE.

Un recentrage sur l'Afrique subsaharienne s'impose

L'Afrique demeure la première région bénéficiaire de l'aide allemande (avec 35 % de l'APD bilatérale en 2008) ; viennent ensuite l'Asie (26 %), le Moyen-Orient (23 %), l'Amérique (9 %), et enfin l'Europe (7 %). Cette répartition géographique a peu changé au cours des cinq dernières années, sauf en 2006 (voir le tableau B.3 à l'annexe B). Dans le cadre du G7, l'Allemagne a pris l'engagement en 2005 à Gleneagles de doubler son aide à l'Afrique subsaharienne pour 2010 (par rapport à son niveau de 2004). Considérés dans leur ensemble, les pays du G7 n'honoreront pas dans les temps leurs engagements de Gleneagles, ce qui risque de compromettre leur crédibilité aux yeux des gouvernements africains. En tant que membre de l'UE, l'Allemagne s'est en outre engagée, toujours en 2005, à affecter à l'Afrique subsaharienne la moitié de ses apports supplémentaires d'APD (Conseil Relations extérieures de l'UE, 2005). L'APD bilatérale allouée par l'Allemagne à cette région a certes considérablement augmenté, passant de 1.4 milliard USD en 2004 à 2.7 milliards USD en 2008 (tableau B.3 de l'annexe B), mais cette augmentation est loin de représenter 50 % de l'accroissement qu'a connu l'APD bilatérale allemande au cours de la même période. Qui plus est la part de l'Afrique subsaharienne dans l'APD bilatérale brute de l'Allemagne n'a que peu progressé, de 27 % en 2004 à 29 % en 2008. L'Allemagne a renouvelé sa promesse d'affecter à l'Afrique subsaharienne 50 % de ses nouvelles dotations d'APD bilatérale en 2009 et 2010 (BMZ, 2010), or il ressort de la récente enquête sur les engagements d'aide des membres du CAD que l'APD bilatérale allemande continuera de prendre le chemin avant

tout des PRITI et des PRITS, et aucun signe ne permet de penser que l'Allemagne accroîtra encore de beaucoup ses apports d'APD aux pays d'Afrique subsaharienne. La concrétisation de l'engagement souscrit par l'Allemagne d'allouer la moitié de ses apports supplémentaires d'APD à cette région paraît donc compromise et il est impératif de des mesures déterminées soient prises pour redresser la situation.

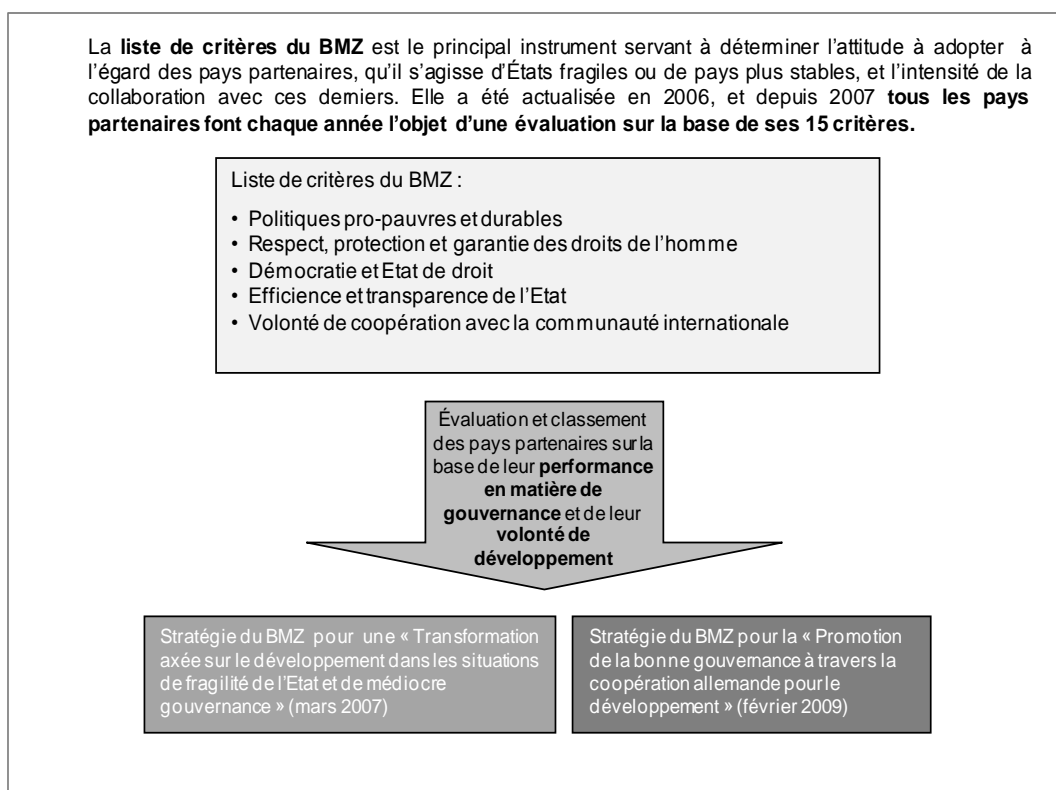
Il conviendrait de revoir le mode d'affectation des ressources

La liste de critères du BMZ est un instrument bien établi, qui sert à évaluer le système de gouvernance et la volonté de développement des pays partenaires afin de déterminer la démarche à adopter, les outils à utiliser, les dotations en ressources et le niveau d'engagement (graphique 6). Il semble toutefois que le processus autorise une certaine marge de manœuvre et l'intervention de considérations politiques et qu'un poids insuffisant y soit accordé aux PMA et aux PFR. Une étude effectuée par l'Institut allemand de développement (DIE) montre qu'au cours de la période 2004-2008, le niveau de gouvernance démocratique dans les pays partenaires a exercé une influence positive et statistiquement significative sur les dotations d'APD de l'Allemagne (DIE, 2009a). Il ressort également que ces dotations présentent aussi une corrélation avec les besoins (mesurés par le PNB par habitant) et la taille des pays (les pays les plus grands se trouvant favorisés). Les critères de sélection et de répartition utilisés par le BMZ font que l'APD bilatérale allemande est avant tout concentrée (en volume) sur les grands pays à revenu intermédiaire à régime démocratique relativement bien gouvernés qui comptent un grand nombre de pauvres. La majeure partie de l'aide consentie à ces pays à revenu intermédiaire est ciblée sur l'environnement, le changement climatique et le secteur de l'eau.

En 2008, plus du tiers (39 %) de l'APD bilatérale de l'Allemagne a pris le chemin d'Etats fragiles¹² et ces apports se sont concentrés sur une poignée de pays. Si 41 Etats fragiles ont reçu une APD de l'Allemagne entre 2005 et 2008, 79 % des sommes en jeu sont allés à cinq pays (Irak, Nigeria, Cameroun, Afghanistan et Liberia), sous forme principalement de remises de dette. Maintenant qu'il ne reste plus guère de dettes à effacer, l'Allemagne devrait pouvoir mettre en place d'autres formes d'APD dans les Etats fragiles et les pays d'Afrique subsaharienne. En dehors du Cameroun, du Liberia, de l'Ethiopie, du Nigeria, et du Kenya, les pays pauvres d'Afrique subsaharienne ne reçoivent pas de l'Allemagne un volume important d'APD. Cela dit, avec la concentration opérée en 2007/08 et compte tenu du poids accordé aux critères de pauvreté dans le processus de sélection, les pays pauvres ont désormais plus de chances qu'auparavant de figurer dans la liste des pays partenaires (DIE, 2009a). En conséquence, le processus de répartition du BMZ devrait faire une place accrue aux pays pauvres, aux PMA, aux pays d'Afrique subsaharienne et aux Etats fragiles.

12. Entrent dans cette catégorie les pays recensés dans le rapport 2010 du CAD sur les apports de ressources aux Etats fragiles (OCDE, 2010g).

Graphique 6. Liste de critères du BMZ

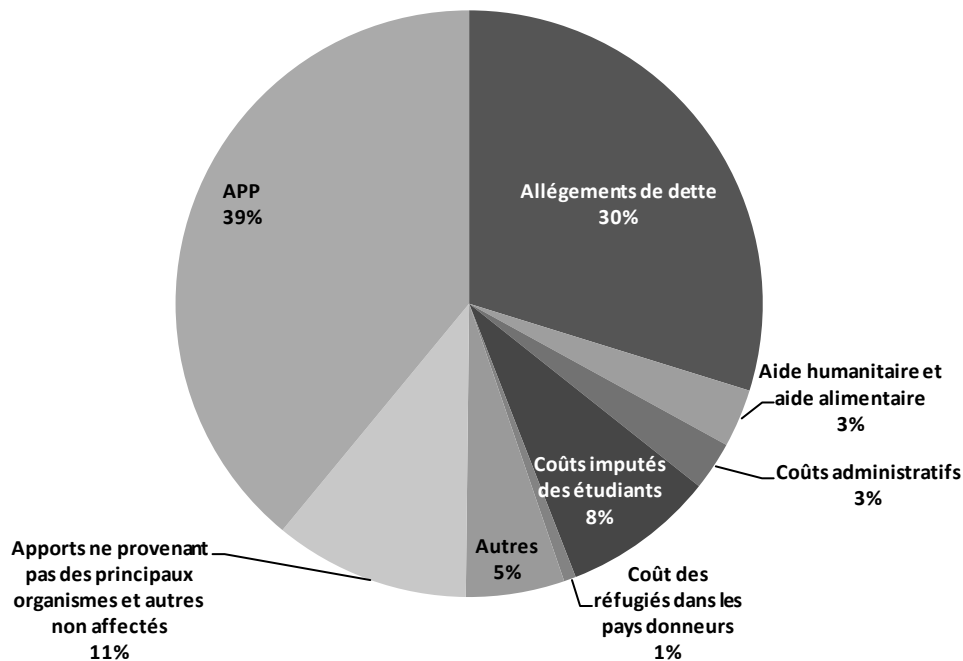
*Composition de l'APD allemande*

Une partie de l'APD bilatérale allemande est considérée comme programmable au niveau des pays. L'aide programmable par pays (APP) fournit une indication de la contribution d'un donneur aux programmes de développement « au sens strict ». ¹³ Elle mesure les transferts effectifs de ressources aux pays en développement – plus elle représente une part importante de l'APD bilatérale plus le volume de ressources effectivement transféré est important et plus sont grandes les possibilités d'alignement sur les priorités des pays bénéficiaires. Dans le cas de l'Allemagne, en 2008, l'aide programmable par pays s'est élevée à 4.3 milliards USD, soit 39 % de l'APD bilatérale, contre 54 % pour la moyenne du CAD (graphique 7). Ce faible chiffre s'explique principalement par le volume des allègements de dette consentis par l'Allemagne, et aussi des coûts imputés des étudiants et des fonds émanant d'autres organismes. En 2009, les allègements de dette ont considérablement diminué et il ne reste désormais quasiment plus de dettes à effacer (voir plus loin). D'autres formes d'aide (bilatérale et multilatérale) devraient donc se mettre en place dans les années qui viennent, de sorte que l'aide

13 L'APP est obtenue par déduction des apports suivants de l'aide bilatérale totale : (i) ceux qui sont par essence imprévisibles – à savoir les secours humanitaires et les allègements de dette, (ii) ceux qui ne donnent pas lieu à des transferts transfrontières, notamment les coûts administratifs et les coûts imputés des étudiants, (iii) ceux qui ne s'intègrent pas dans un accord de coopération entre Etats (aide alimentaire et aide émanant des administrations locales), et (iv) ceux dont le donneur ne peut programmer l'utilisation au niveau du pays (par exemple les financements versés sur le budget central des ONG).

programmable au niveau des pays devrait occuper une place grandissante dans l'aide bilatérale.

Graphique 7. Composition de l'APD bilatérale allemande, 2008



Source : Statistiques de l'OCDE.

Instruments et modalités de l'aide

La coopération bilatérale allemande pour le développement passe principalement par des projets et des programmes mis en œuvre par les organismes exécutants, ce qui permet un suivi attentif de l'investissement financier et une plus grande visibilité. A travers ces projets et programmes, il est en outre possible d'associer un maximum d'acteurs allemands aux activités d'assistance technique. L'Allemagne n'a que peu recours aux autres modalités d'aide, par exemple les approches fondées sur des programmes. Elle prévoit cependant d'accroître la part de l'aide affectée à ce type d'approches comme on le verra dans le chapitre 5. Pour son APD bilatérale, l'Allemagne utilise principalement trois instruments : les allégements de dette, les prêts et la coopération technique. Chacun de ces deniers soulève des problèmes auxquels il conviendrait de s'attaquer pour que la coopération allemande pour le développement atteigne pleinement ses objectifs. S'agissant des allégements de dettes, il ne restera bientôt plus de dettes à effacer de sorte qu'il faudra les remplacer par de nouveaux apports d'aide multilatérale ou bilatérale pour accroître ou tout le moins préserver le volume de l'aide – la diminution des possibilités d'allégements de dette est la principale raison du fléchissement de l'APD allemande en 2009. Pour ce qui est des prêts, généralement réservés aux PRI, ils constituent souvent une formule judicieuse, en particulier pour le financement de biens publics mondiaux, mais il conviendrait de s'interroger sur la contribution qu'ils apportent au recul de la pauvreté. A l'intérieur de l'enveloppe bilatérale, le *Bundestag* fixe les sommes à affecter

à la coopération technique dans le budget annuel de la coopération pour le développement (800 millions EUR en 2009), dotations qui sont pour l'essentiel destinées à la GTZ. Or ce système de dotations annuelles pour la coopération technique, et la GTZ en particulier, principal canal utilisé pour la mise en œuvre de la coopération technique, et la large place faite à cet instrument risquent de privilégier les solutions reposant sur l'offre aux problèmes de développement et d'aller en fait à l'encontre de certains des principes d'efficacité de l'aide.

Dotations sectorielles et dépenses thématiques

Comme le montre le tableau B.5 de l'annexe B, l'APD bilatérale allemande se répartit principalement entre trois grands secteurs : les infrastructures et services sociaux (37 % de l'aide bilatérale en moyenne sur 2007/08), les actions en rapport avec la dette (28 %), et les infrastructures et services économiques (17 %). Parmi les autres domaines d'intervention un tant soit peu importants figurent aussi l'aide humanitaire (3 %, traitée dans l'annexe C), l'aide plurisectorielle (7 %) et les secteurs productifs (4 %). Cette structure des dépenses est d'une manière générale conforme à la moyenne du CAD pour 2007/08 et reflète les politiques et stratégies mises en place par le BMZ ces dernières années, à commencer par les onze domaines d'intervention prioritaires assignés à la coopération allemande pour le développement (chapitre 1). Respectueuse des priorités qu'elle s'est fixé, l'Allemagne a consacré une part plus importante de son APD aux activités en faveur de l'égalité homme-femme que la plupart des autres membres du CAD en 2007/08 (OCDE, 2010b). Par contre, la part de l'aide humanitaire est largement inférieure à la moyenne du CAD (8 %). Etant donné que seulement 52 % des besoins humanitaires mondiaux étaient couverts à la date d'août 2010 (Système de marquage financier du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, août 2010), l'Allemagne serait bien inspirée d'accroître encore ses apports d'aide humanitaire. Cela dit, l'Allemagne est parvenue à adapter le cadre régissant son aide pour permettre une intervention rapide face à la crise économique de 2008 et aux crises alimentaires de 2007 et de 2008, ce qu'il convient de saluer. Dans ce dernier cas, elle a renforcé son action dans le domaine du développement rural et de la sécurité alimentaire, en collaboration avec d'autres partenaires au développement.

Canaux non gouvernementaux d'acheminement de la coopération pour le développement

Depuis le dernier examen par les pairs, 5 à 6 % de l'APD allemande ont été acheminés par le canal des ONG chaque année, pour l'essentiel (à concurrence de 80 %) à travers les églises (catholique et protestante) et des fondations politiques (représentatives de tous les grands partis). Les églises et fondations politiques jouissent d'une liberté considérable quant à l'utilisation des ressources d'APD qui leur sont confiées mais des accords précis sont conclus avec chaque organisme concernant le suivi et l'évaluation des activités ainsi que les modalités d'audit. Les autorités allemandes n'ont pas le droit de fournir des financements de base aux ONG et les sommes acheminées par l'intermédiaire des églises sont déterminées par le BMZ sur la base de propositions spécifiques. Les dotations allouées aux fondations politiques sont fixées par le *Bundestag* selon un calendrier triennal et prélevées sur les budgets de cinq ministères (dont le BMZ pour la composante coopération pour le développement). D'autres ONG reçoivent des financements pour des projets précis, soit directement du BMZ soit par le truchement d'un organisme exécutant, à commencer par la GTZ. Ces projets peuvent avoir été conçus par les ONG elles-mêmes et proposés au BMZ ou à un organisme exécutant, ou avoir été

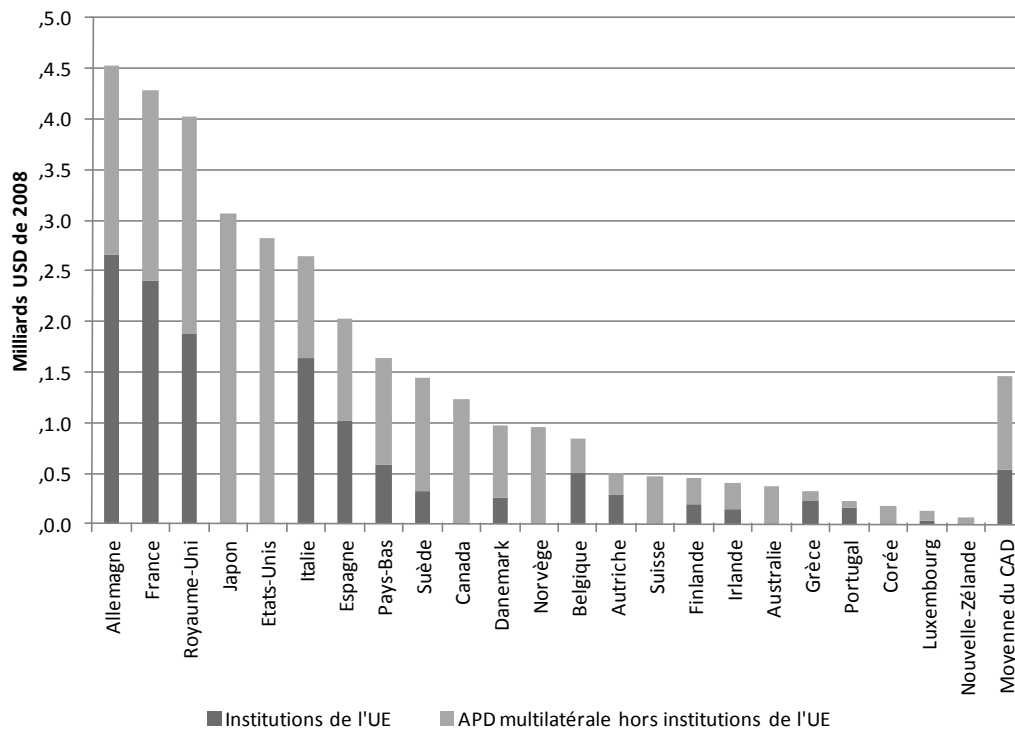
mis point par un organisme exécutant dans le cadre d'un programme plus vaste. Ces ONG sont assujetties à des règles et obligations spécifiques, notamment en matière de suivi, d'évaluation et d'audit.

Aide multilatérale

L'Allemagne est aujourd'hui le plus gros apporteur d'APD multilatérale au monde, la majeure partie de ces ressources transitant par l'UE sous la forme de contributions obligatoires (voir ci-dessous le graphique 8). Les parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale (65/35) sont conformes aux orientations stratégiques définies par l'Allemagne et proches de la moyenne du CAD. L'APD multilatérale allemande (qu'elle passe par les institutions de l'UE ou d'autres) prend essentiellement la forme de financements de base, c'est-à-dire de contributions au budget ordinaire des organismes concernés, ce dont il faut se féliciter. La part de l'APD multilatérale allemande qui est soumise à des restrictions d'utilisation s'élève à 6.6 %, contre 28.7 % pour la moyenne du CAD, mais ce chiffre tient peut-être à des lacunes dans les notifications, en particulier concernant les contributions aux fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale. Reste que la plus grande partie de l'APD multilatérale allemande revêt des modalités qu'apprécient les institutions multilatérales.

Graphique 8. APD multilatérale (hors allégements de dette),

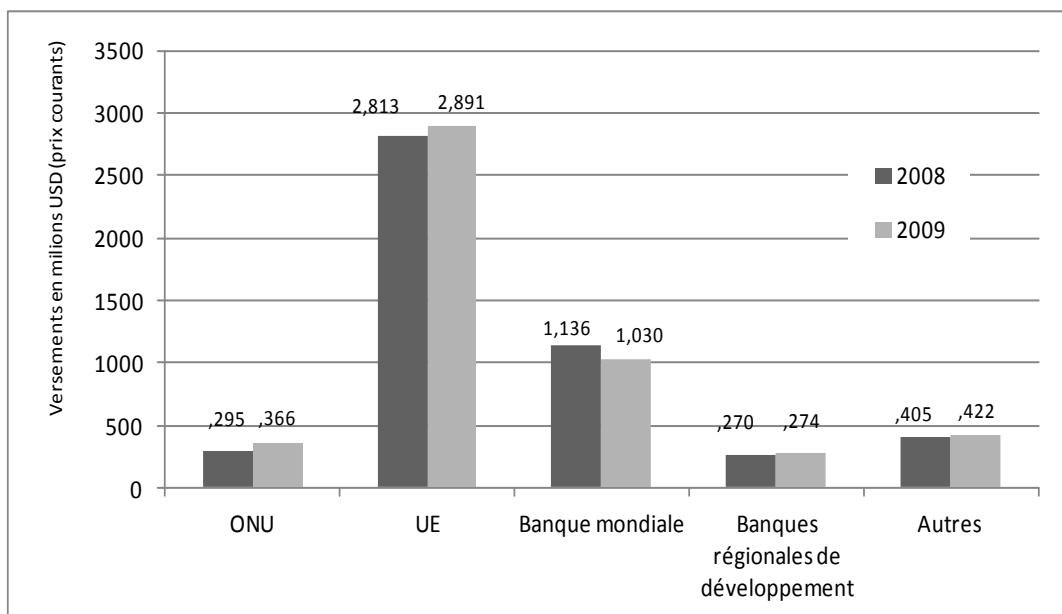
moyenne sur la période 2006-2008 en milliards USD constants de 2008



Source : Statistiques de l'OCDE.

En dehors de l'UE, l'APD multilatérale allemande transite essentiellement par la Banque mondiale [entre 2004 et 2008, sur le total des financements non destinés à l'UE, 54 % sont allés à l'Association internationale de développement (IDA)], les organismes des Nations unies et les banques régionales de développement (graphique 9 et tableau B.2 de l'annexe B).

Graphique 9. APD multilatérale de l'Allemagne, en 2008 et 2009 (chiffres provisoires)



Source : Statistiques de l'OCDE (2008) et données fournies par le BMZ à l'équipe chargée de l'examen (2009).

La marge d'accroissement des contributions de l'Allemagne aux instances multilatérales autres que les institutions de l'UE, par exemple au système des Nations unies, est limitée sauf augmentation notable, comme prévu, des apports globaux d'aide de l'Allemagne. Le soutien financier apporté par l'Allemagne au système des Nations unies a fortement diminué depuis quelques années si bien que ce pays se classe aujourd'hui au 10^{ème} rang des apporteurs de contributions volontaires au Programme alimentaire mondial et au 12^{ème} des bailleurs de fonds du Programme des Nations unies pour le développement. Les concours fournis par l'Allemagne à la plupart des autres organismes de développement des Nations unies sont du même ordre. L'Allemagne soutient la démarche expérimentée par les Nations unies au niveau des pays sous la bannière « Unis dans l'action » et participe aux dispositifs mis en place pour lui donner corps. Les organismes des Nations unies ont indiqué à l'équipe chargée de l'examen que la prévisibilité d'une année sur l'autre des financements émanant de l'Allemagne était pour eux un sujet de préoccupation. Ils ont aussi souligné le caractère fragmenté des contributions allemandes, les fonds provenant de différents acteurs appliquant chacun leurs propres règles comptables et exigences de rapports. Il faut espérer que l'harmonisation en 2009 de ces règles et exigences au niveau de la Fédération et la parution en 2010 de nouvelles directives pour l'octroi de ressources à l'échelon international contribueront à rationaliser les procédures. L'Allemagne n'a guère mis en place de dispositifs permettant l'apport de financements aux institutions multilatérales au niveau des pays (aide multi-bilatérale). Au vu de l'expérience fructueuse de certains autres membres du CAD, en particulier le Royaume-Uni, l'instauration de davantage de

dispositifs de ce genre pourrait rehausser l'efficacité des programmes bilatéraux allemands.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Allemagne est loin d'être en bonne voie d'honorer ses engagements concernant le volume de son aide. Pour rester crédible, elle devrait : (i) fixer de nouvelles cibles annuelles réalistes et proposer un sentier de croissance plausible pour la concrétisation en 2015 de l'objectif de 0.7 % du RNB, dans le cadre des délibérations au sein de l'UE et de son projet de budget pour 2012, et (ii) veiller à ce que ces nouvelles cibles et ce sentier de croissance rallient l'adhésion des dirigeants politiques (de toutes tendances) et fassent l'objet d'une large diffusion publique.
- L'Allemagne devrait concentrer plus encore son aide bilatérale, en en accroissant la part allant à ses 57 pays partenaires, et privilégier davantage dans son processus de détermination des dotations les pays pauvres, l'Afrique subsaharienne, les PMA et les Etats fragiles.
- A mesure que se raréfient les créances à effacer, les allègements de dette doivent céder la place à d'autres formes d'aide, multilatérale et bilatérale, pour que le volume de l'aide puisse augmenter ou à tout le moins être maintenu. L'Allemagne serait donc bien inspirée de planifier cette transition.
- L'Allemagne achemine 6 % de son APD par le canal d'ONG mais elle est le seul membre du CAD à ne pas avoir arrêté de stratégie pour régir sa collaboration avec ces organisations. Elle aurait donc intérêt à se doter d'une telle stratégie pour encadrer ses relations avec les organisations de la société civile, nationales comme du Sud. Celle-ci devrait notamment prévoir la mise en place et l'utilisation d'accords-cadres. Une telle approche est importante pour garantir que l'attention reste centrée sur les résultats.

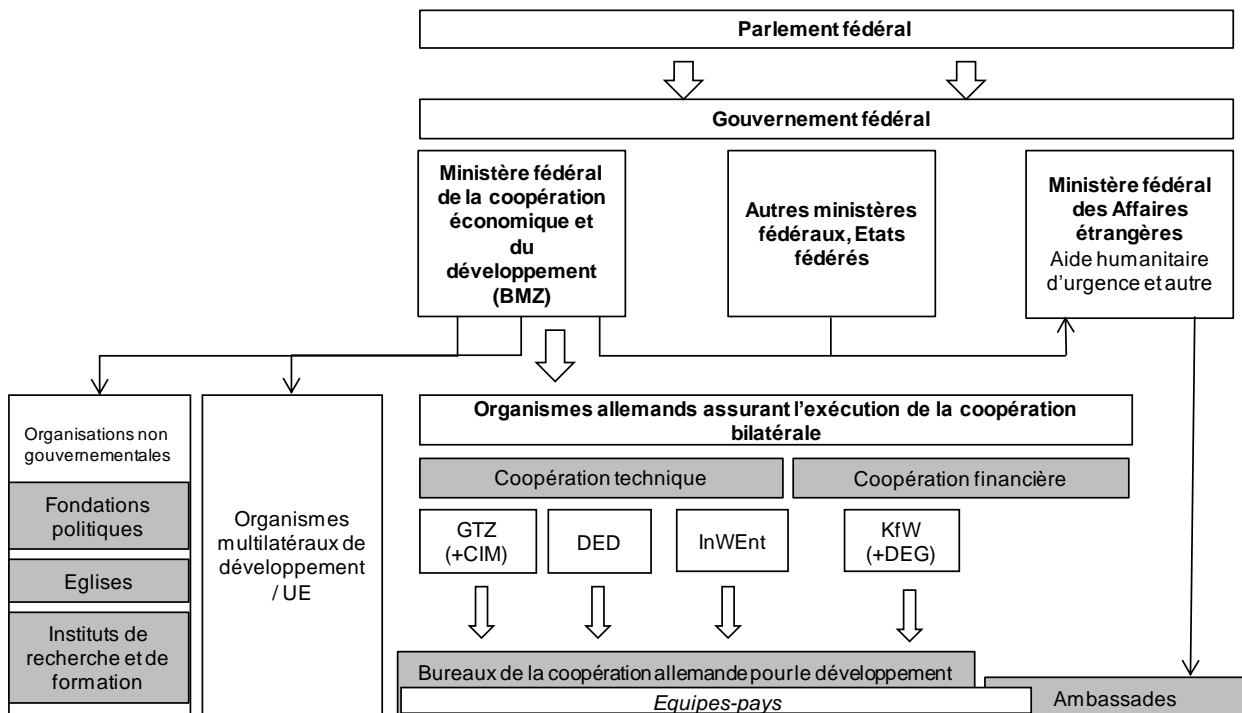
Chapitre 4

Organisation et gestion

Le système allemand de coopération pour le développement

Lors de l'examen par les pairs de 2005, avaient été mis en évidence plusieurs points sur lesquels péchait l'organisation du système allemand de coopération pour le développement. Soit-disant désireuses de resserrer les liens entre la coopération financière et la coopération technique afin de rehausser l'efficacité et l'efficacé de l'aide, les autorités ont commandé en 2006 des études en vue de la fusion de la KfW et de la GTZ, mais depuis lors les choses n'ont guère évolué. Faute de pressions, de la part des sphères politiques ou du public, en faveur de changements, le système allemand de coopération pour le développement reste pour l'essentiel identique à ce qu'il était en 2005, le BMZ s'occupant de l'élaboration des politiques et stratégies et la mise en œuvre étant du ressort de tout un éventail d'organismes exécutants, de divers autres services gouvernementaux, des Etats fédérés, d'ONG, de fondations politiques, des églises et d'instituts de recherche et de formation (graphique 10).

Graphique 10. Représentation détaillée du système allemand de coopération pour le développement



Le morcellement du dispositif institutionnel : quelques avantages pour beaucoup d'inconvénients

Sur le plan institutionnel, le système allemand de coopération pour le développement peut se prévaloir de quels point forts : une représentation au conseil des ministres, un ministère indépendant (le BMZ), des organismes d'exécution expérimentés, des modalités souples de mise en œuvre (une fois les contrats signés entre le BMZ et l'organisme exécutant), et de solides compétences techniques. Ce sont toutefois ses nombreux points faibles, en particulier sa fragmentation institutionnelle, qui ont retenu l'attention lors des deux derniers examens par les pairs (en 2001 et 2005). Le morcellement du dispositif institutionnel allemand a en effet pour inconvénient de (i) semer la confusions chez les partenaires, (ii) obliger le BMZ à consacrer beaucoup de temps à la coordination entre les divers intervenants allemands (peut-être autant qu'à la coordination avec les autres donateurs et les gouvernements partenaires), (iii) risquer de privilégier les solutions dictées par l'offre et de limiter la contestabilité, et (iv) fausser le rapport de forces au profit des organismes exécutants et aux dépens du BMZ, ce qui risque de nuire à la qualité de la supervision.

Confusion chez les partenaires

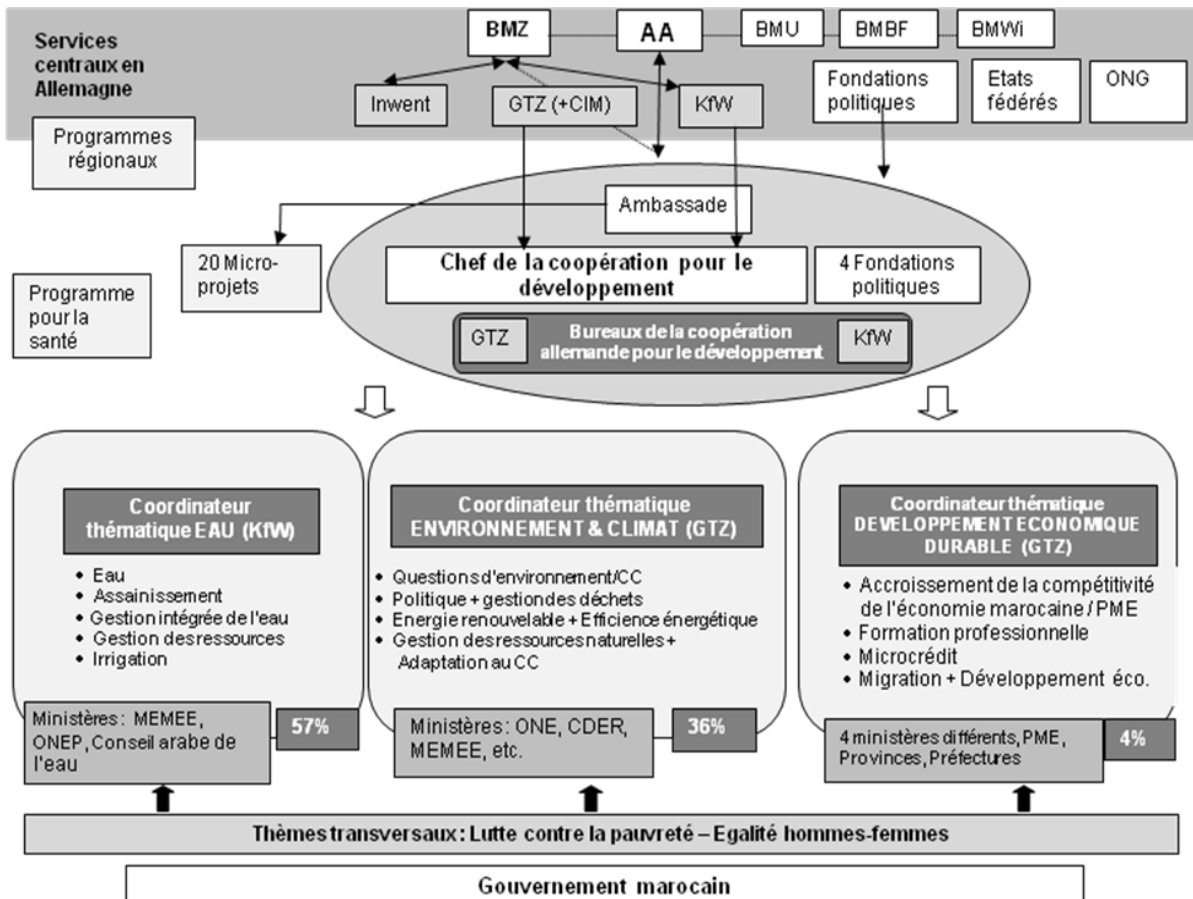
Un des partenaires de l'Allemagne a déclaré ce qui suit à propos des organismes exécutants : « Ils veulent tous soutenir nos activités... mais il est souvent difficile de voir ce qui les différencie les uns des autres et quelles sont les compétences spécifiques de chacun » (citation tirée de Patz, 2010). L'obligation de traiter avec autant de ministères et organismes impose aux partenaires de l'Allemagne des coûts de transaction extrêmement élevés. A titre d'exemple, le graphique 11 expose le dispositif institutionnel complexe qui encadre le programme, pourtant relativement simple, de l'Allemagne au Maroc.

Les organismes exécutants ont pour la plupart un bureau local dans les pays où ils interviennent de sorte que le morcellement institutionnel de la coopération allemande pour le développement se retrouve au niveau des pays dans les relations avec les partenaires et les autres donateurs (DIE, 2009b). Parmi les autres éléments qui peuvent troubler les partenaires, on peut aussi citer le décalage entre la fonction centralisée de supervision exercée par le BMZ et la délégation partielle de compétences observée chez les organismes exécutants (davantage à la GTZ qu'à la KfW), la complexité du dispositif institutionnel régissant la coopération financière et technique, la représentation déficiente de l'Allemagne dans les pays partenaires, et les problèmes de coordination avec les autres ministères, qui de plus en plus financent de leur côté leurs propres activités d'APD (DIE, 2009a)¹⁴. Les autorités allemandes reconnaissent que la fragmentation du dispositif institutionnel nuit à l'efficacité d'acheminement de l'aide et sont déterminées à opérer une refonte du système afin de rationaliser l'entrelacs complexe d'organismes publics intervenant dans l'aide. A cet effet, elles entendent commencer par fusionner les organismes de coopération technique, à savoir la GTZ, le Service allemand de la

14. Ces défaillances ont aussi été mises en évidence dans l'étude commandée en 2006 par le BMZ à Price Waterhouse Cooper sur les structures de mise en œuvre ainsi que dans l'opinion émise en 2007 par la Cour des comptes sur la structure de la coopération allemande pour le développement à la demande de la Commission du budget du *Bundestag*. L'équipe chargée de l'examen a été informée de l'existence de ces études et de leurs conclusions par des fonctionnaires du BMZ et de la Cour des comptes mais n'a pas été autorisée à en examiner les rapports, qui ne peuvent donc être cités en référence dans le présent examen.

coopération pour le développement (DED) et l'Agence allemande pour le renforcement des capacités à l'échelon international InWent (elle-même produit de la fusion il y a quelques années de la Carl-Duisberg-Gesellschaft et de la Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung). L'objectif ainsi poursuivi est clair et un processus a été engagé pour que la fusion devienne réalité dans les trois ans à venir. Le gouvernement a approuvé les plans établis et un groupe de pilotage a été constitué pour assurer la conduite du projet – le nouvel organisme qui naîtra de la fusion s'appellera Agence allemande de coopération technique (GIZ). La GTZ est très favorable au projet et ne pense pas qu'il soulèvera de problèmes, les trois organismes étant à ses yeux fort semblables. Les deux autres organismes, de taille plus restreinte, craignent par contre, eux, de se « faire avaler » par la GTZ dans le processus et d'y perdre leur spécificité. Il conviendra de gérer avec le plus grand soin ces inquiétudes, et aussi de fournir des éclaircissements sur les retombées de cette réforme pour les interventions futures de coopération technique.

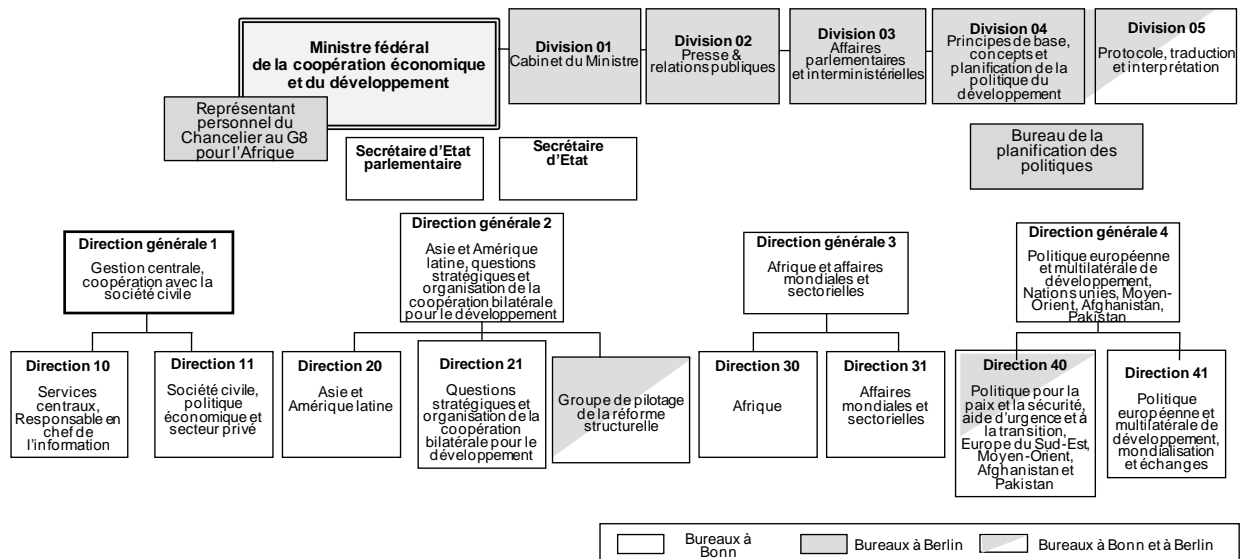
Graphique 11. Structure du dispositif d'aide allemand au Maroc



Une complexité systémique qui met à rude épreuve les capacités organisationnelles et les ressources limitées du BMZ

Le BMZ occupe une place centrale dans le système de coopération pour le développement. Il a été réorganisé une première fois en 2003, puis à nouveau au printemps 2010 afin de rehausser l'efficacité des efforts de coopération pour le développement et de faciliter le lancement d'une action autour des deux nouveaux grands axes préconisés par les dirigeants politiques, à savoir le développement économique et l'éducation (graphique 12).

Graphique 12. Organigramme du BMZ



Une quatrième direction générale a été créée et spécifiquement chargée de la coopération européenne et multilatérale pour le développement ainsi que de la coopération bilatérale avec l'Europe, le Proche et le Moyen-Orient, l'Afghanistan et le Pakistan. L'éducation entre désormais expressément dans les attributions d'une division et deux divisions, au lieu d'une seule auparavant, s'occupent maintenant des questions de développement économique. La scission des bureaux du BMZ entre deux sites (Bonn et Berlin) ne semble pas nuire à l'efficacité de fonctionnement du ministère.

Les capacités organisationnelles et les ressources du BMZ paraissent à la limite de la surexploitation, surtout au niveau du terrain, ce que reconnaissent les autorités allemandes (BMZ, 2010) et qui est largement attesté (DIE, 2009b). Cela restreint l'aptitude du BMZ à (i) exercer la haute main sur une politique efficace de coopération pour le développement valant pour l'ensemble de l'administration, (ii) veiller à l'élaboration par ses services centraux et sur le terrain de politiques, stratégies et programmes judicieux et à leur bonne mise en œuvre, y compris assurer la supervision des organismes exécutants, (iii) définir la position à adopter sur les questions de développement au niveau international, (iv) contribuer efficacement à l'intégration du souci du développement dans les politiques des autres ministères, en particulier dans les domaines qu'il juge prioritaires comme le changement climatique et la coordination des politiques étrangère, de sécurité et du développement, (v) adopter progressivement une démarche axée sur les résultats afin de mesurer les accomplissements et les réalisations de l'aide (bilatérale et

multilatérale), et (vi) trouver des moyens efficaces de faire connaître les résultats obtenus au parlement, à la société civile, aux médias et au grand public. Des agents du BMZ travaillant en Allemagne, au Maroc et en Zambie ont dit à l'équipe chargée de l'examen que la supervision des organismes exécutants, notamment pour s'assurer qu'ils respectent les politiques, stratégies et directives en place, absorbait une grande partie de leur temps. Dans ce cadre est aussi opérée une assurance qualité permanente, mais pas toujours systématique, des activités des organismes exécutants, pour laquelle le BMZ s'appuie également sur les rapports des organismes concernés et des contrôles effectués par des auditeurs extérieurs. La complexité des relations que le BMZ entretient avec les multiples exécutants de la coopération allemande pour le développement exacerbe les problèmes de capacité et limite l'impact de l'aide allemande. Il en résulte (i) une moindre indépendance de la supervision et du suivi exercés par le ministère sur les organismes exécutants et sur leurs activités, (ii) des risques de conflits d'intérêts au sein même du système de coopération pour le développement, (iii) une limitation de l'éventail des avis et compétences proposés aux autorités allemandes et aux gouvernements des pays partenaires, et (iv) une moindre attention du BMZ à la rationalité de la collaboration avec les partenaires, à laquelle elle constitue d'ailleurs un obstacle incontournable.

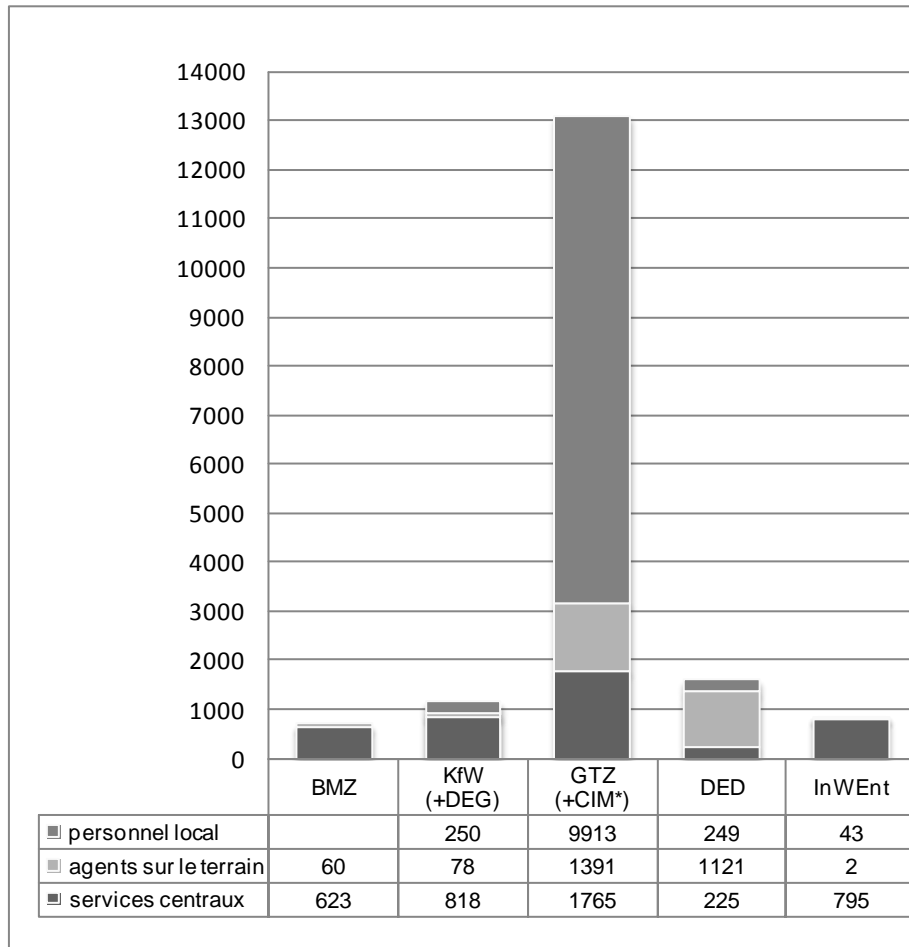
Le risque de privilégier les solutions dictées par l'offre

Les organismes d'exécution sont des entités du secteur public mais il peut arriver que leurs propres intérêts influent sur les avis donnés au BMZ, d'où un risque que les approches retenues soient déterminées par l'offre. Ce risque, il convient de le gérer avec le plus grand soin car (i) la coordination interne, entre les divers organismes exécutants et entre la coopération technique et la coopération financière, peut prendre le pas sur la coordination avec les pays partenaires, et donc rendre plus difficile l'alignement sur les priorités de ces derniers, (ii) le modèle dominant d'acheminement de la coopération technique, voulant que les organismes exécutants allemands gèrent l'intégralité du processus de mise en œuvre, y compris, ce qui est le plus contestable, le choix du noyau d'assistants techniques (et l'évaluation de leur prestation), peut aller à l'encontre des objectifs de renforcement de capacités et du principe de l'appropriation locale (ce n'est toutefois pas le cas des apports de coopération technique de la KfW), et (iii) la domination exercée par les organismes exécutants sur les aspects techniques fait que la réponse à tout problème de développement passe habituellement par un soutien financé par l'Allemagne et mis en œuvre par ces organismes selon les modalités qui sont les leurs. Une démarche véritablement guidée par la demande impliquerait le recours à un éventail beaucoup plus varié d'instruments que ce n'est actuellement le cas. Afin d'obtenir des analyses stratégiques et techniques, des avis et des services techniques plus objectifs, ou à tout le moins d'accroître la concurrence, le BMZ devrait aussi faire appel pour ces prestations à des sources extérieures au secteur public.

Un déséquilibre au niveau des effectifs entre les fonctions de réflexion stratégique et les fonctions d'exécution

A l'échelle du système de coopération pour le développement dans son ensemble, on note un déséquilibre au détriment des premières, surtout au niveau du terrain, entre les ressources en personnel affectées, respectivement, aux fonctions de réflexion stratégique (BMZ) et aux fonctions d'exécution (organismes exécutants) (graphique 13).

Graphique 13. Effectifs du BMZ, de la GTZ, de la KfW, du DED et de InWEnt en 2009



Notes : * Hors Experts intégrés du Centre pour la migration et le développement international (CIM), qui ne font pas partie des effectifs de la GTZ/CIM car le CIM conclut pour eux des contrats de travail avec des employeurs locaux dans les pays partenaires. A fin 2008, on comptait 767 de ces experts intégrés travaillant à l'étranger. Dans les effectifs de la GTZ sont prises en compte toutes les catégories de personnel, des chauffeurs aux experts.

Source : Données fournies par le BMZ à l'équipe chargée de l'examen.

Sur les 623 agents du BMZ, 240 (38 %) sont des cadres supérieurs ou des professionnels aguerris, 137 (22 %) des cadres moyens ou des professionnels moins qualifiés, et 246 (40 %) des personnels intermédiaires ou administratifs. Au BMZ, 16 postes ont été créés en 2010, avant tout pour faciliter la planification stratégique et la mise en œuvre de la réforme structurelle. Tous les agents du BMZ sont des généralistes, contrairement à ceux des organismes exécutants qui déclinent une large gamme de spécialités. Dans le système allemand de coopération pour le développement, la majeure partie des ressources humaines est consacrée aux fonctions d'exécution plutôt qu'aux fonctions de réflexion stratégique et d'élaboration des politiques, de sorte que les organismes exécutants tendent à exercer une influence prépondérante sur le discours et les analyses techniques et stratégiques en raison de leurs effectifs et de leurs ressources techniques supérieures. Le contrôle exercé par le BMZ sur la stratégie et les politiques ainsi que sur les activités des organismes exécutants se trouve en conséquence affaibli par

la taille et la compétence technique supérieures de ces organismes (et d'autres ministères). Certes, la répartition institutionnelle des tâches fait que, pour que les enseignements accumulés au niveau de la mise en œuvre éclairent la conception des nouvelles politiques et stratégies, les organismes exécutants doivent être associés dans une certaine mesure à la formulation de ces politiques et stratégies. De fait, le BMZ a indiqué à l'équipe chargée de l'examen qu'il a largement recours au personnel de la GTZ et de la KfW pour des analyses stratégiques et techniques en raison de ses propres ressources humaines limitées.

Pistes pour la réforme du système allemand de coopération pour le développement

La fusion des trois principaux organismes de coopération technique est une étape majeure et réduira la charge de gestion du BMZ tout en rendant les choses plus claires pour les partenaires. Les autorités comptent en outre exploiter les gains d'efficacité réalisés grâce à la fusion, et notamment les redéploiements de personnel, pour renforcer les capacités du BMZ. Autant d'évolutions dont il convient de se féliciter, sous réserve que les agents réaffectés possèdent les qualifications et les compétences voulues pour effectuer un travail efficace au BMZ, mais cette fusion, pour importante qu'elle soit, ne doit être regardée que comme une première étape d'une réforme globale du système allemand de coopération pour le développement. Les réorganisations devront viser à rationaliser l'utilisation des ressources humaines du système (comme cela avait déjà été préconisé lors de l'examen de 2005) et à rehausser l'efficacité et l'efficacités de la coopération allemande pour le développement, en particulier dans le contexte de la Déclaration de Paris, tout en préservant les atouts du système actuel. Le Japon a récemment opéré une restructuration complète de son dispositif de coopération pour le développement en fusionnant les organismes s'occupant, respectivement, de la coopération financière et de la coopération technique. Son expérience pourrait être très instructive pour l'Allemagne, notamment pour ce qui est de l'ordonnancement des changements au fil du temps et de l'intégration de l'autorité bancaire de la KfW au dispositif de coopération technique au niveau de l'encadrement (voir le dernier examen par les pairs de l'aide du Japon – OCDE, 2010d).

Il conviendrait de trouver des moyens de renforcer les capacités du BMZ sur le court à moyen terme. Bien sûr, si les ressources le permettent, une augmentation des effectifs du ministère en serait un. Reste qu'un étoffement notable de ces derniers paraissant difficilement possible (tout du moins jusqu'à ce que soit achevée la fusion des organismes de coopération technique), d'autres options doivent être envisagées pour obtenir des gains d'efficacité, par exemple : (i) recentrer encore l'aide bilatérale sur les pays partenaires, (ii) resserrer encore le ciblage thématique de l'aide allemande et diminuer le nombre de secteurs d'intervention, (iii) réduire le pourcentage de l'APD acheminé à travers des projets et recourir davantage à des approches fondées sur des programmes, autrement dit concentrer l'aide allemande sur un nombre plus limité de programmes plus importants et diminuer le nombre de contrats avec les organismes d'exécution, (iv) faire transiter une plus grande part de l'aide par les organisations multilatérales, et (v) accélérer le rythme des réformes afin que leur pilotage, leur coordination et la gestion des contrats imposent une charge de travail moins lourde au BMZ. Dans le cadre d'un processus destiné à améliorer son efficacité et renforcer ses capacités, le BMZ pourrait entreprendre une analyse organisationnelle afin de voir si ses ressources humaines sont employées de manière optimale, si leur composition est adéquate et si des améliorations pourraient être

apportées à sa structure organique et à l'articulation des tâches. L'Australie et certains autres membres du CAD ont mené à bien une telle analyse ou l'envisagent, et leur expérience pourrait intéresser l'Allemagne. Avec davantage de capacités, le BMZ serait mieux armé, sur le plan conceptuel aussi bien que stratégique, pour superviser et coordonner le programme d'aide allemand et pour œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement. Il pourrait aussi s'investir plus fermement dans la formulation du programme d'action international à l'appui du développement et influencer davantage sur la conception des efforts de coopération pour le développement de l'UE et des organisations multilatérales. Il serait en outre à même de renforcer et de simplifier la représentation de la coopération allemande pour le développement dans les pays partenaires et de mieux contribuer au dialogue à l'échelon local.

Améliorer la coordination dans les pays partenaires

Le BMZ a nommé des Chefs de la coopération dans 38 de ses 57 pays partenaires (dans les autres, la supervision de la coopération allemande pour le développement est assurée par un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères). Ont aussi été désignés des coordinateurs thématiques ; il s'agit d'une nouvelle fonction dont les titulaires (dont les noms sont habituellement communiqués au pays partenaire et partenaires pour le développement à l'échelon local par l'ambassade) sont habilités à s'exprimer au nom du gouvernement allemand dans les instances locales de dialogue sectoriel. Ces postes clés revêtent une importance déterminante pour la bonne coordination et une supervision efficace de la coopération allemande pour le développement. Les chefs de la coopération ne sont pas toujours à mêmes de participer pleinement au dialogue avec les partenaires et les autres donateurs, de sorte que cette mission est souvent remplie par les organismes exécutants (DIE, 2009b). Parfois, ces derniers représentent aussi d'autres pays au sein des instances de dialogue, dans le cadre d'accords de coopération déléguée.

La création de bureaux de la coopération allemande pour le développement (regroupant les bureaux locaux des organismes exécutants allemands) et la désignation de coordinateurs thématiques dans les pays partenaires sont des mesures importantes qui devraient rehausser la cohérence de l'action bilatérale de coopération pour le développement. Il a par exemple été rapporté à l'équipe chargée de l'examen qu'au Maroc, ces innovations avaient grandement amélioré la coordination des activités de la KfW et de la GTZ. Les coordinateurs thématiques sont des agents des organismes exécutants. Ils dirigent la mise au point de propositions de programme conjointes à soumettre à l'approbation du BMZ, dont la mise en œuvre donne ensuite lieu à la conclusion de contrats avec les organismes exécutants. La programmation conjointe est de ce fait le principal canal utilisé pour amener les organismes exécutants à collaborer. Avec quelques améliorations, la formule des bureaux de la coopération allemande pour le développement et des coordinateurs thématiques pourrait accroître davantage encore l'efficacité d'acheminement de l'aide allemande. Le rôle des coordinateurs thématiques, en particulier, pourrait être mieux assis et élargi par, premièrement, un accroissement du budget temps alloué à cette fonction, deuxièmement un renforcement des obligations de comptes du titulaire à l'égard du Chef de la coopération au sein de l'ambassade d'Allemagne et, troisièmement, une officialisation de la mission auprès du BMZ ainsi que des autres acteurs allemands et locaux.

Décentralisation : une œuvre inachevée

La recommandation du dernier examen par les pairs concernant la décentralisation opérationnelle (annexe A) reste d'actualité : une redéfinition par le BMZ et le ministère fédéral des Affaires étrangères de leurs relations sur le terrain est toujours indispensable. Dans l'Accord de coalition conclu en octobre 2009, les autorités se sont engagées à améliorer la structure sur le terrain du système allemand de coopération pour le développement ; à l'évidence, cela appelle une action ferme de la part des plus hautes sphères. Les titulaires des portefeuilles de la coopération pour le développement et des affaires étrangères devront collaborer étroitement pour s'entendre sur la répartition des tâches entre les deux ministères et des directives précises devront ensuite être fournies au personnel. Comme on l'a déjà souligné, la présence d'un Chef de la coopération travaillant pour le BMZ au sein des ambassades dans les pays partenaires est essentielle pour la bonne gestion de la coopération allemande pour le développement. Un exercice pilote de décentralisation mené dans quatre pays (Égypte, Ghana, Inde et Maroc) a produit des résultats prometteurs, avec notamment le recrutement de personnel local pour seconder le Chef de la coopération. Une décentralisation plus poussée du pouvoir de décision, avec les ressources que cela suppose, améliorerait la supervision stratégique de l'aide allemande et pourrait répondre en partie aux préoccupations que suscitent chez certains partenaires de l'Allemagne les délais de prise des décisions et d'approbation. Cela vaut en particulier pour des pays comme la Zambie, où l'Allemagne assume un rôle de chef de file dans le dialogue à haut niveau sur le soutien budgétaire au service de la lutte contre la pauvreté et sur les stratégies d'aide conjointes. Dans ce genre de situations, il est essentiel que les représentants du BMZ à l'échelon local soient habilités à prendre davantage de décisions et jouissent de plus grands pouvoirs en matière d'élaboration des politiques et stratégies. La détermination des autorités à améliorer la structure sur le terrain de la coopération allemande par le développement doit être étayée par un plan de décentralisation qui rallie l'adhésion aussi bien du BMZ que du ministère fédéral des Affaires étrangères. Cela doit être un objectif majeur pour l'Allemagne à l'avenir, surtout dans les pays où elle recourt dans son programme au soutien budgétaire et à des stratégies conjointes.

Collaboration avec les organisations de la société civile

Une nouvelle unité a récemment été mise en place dans les bureaux de Bonn du BMZ pour s'occuper de la collaboration avec la société civile et le secteur privé. Le BMZ respecte l'autonomie des ONG allemandes et ne tente en règle générale pas d'influer sur la programmation de leurs activités ou le choix de leurs pays et domaines d'intervention, ce que ces organisations apprécient. L'année dernière, il a cependant commencé à imposer des conditions pour l'emploi de ses fonds par les OSC, portant pour certaines sur les domaines d'action (droits de l'homme, diversité biologique, changement climatique) et pour d'autres sur les pays destinataires (Afghanistan). Il pourrait mieux tirer parti de son partenariat avec les ONG notamment en s'en faisant des alliées pour son action de promotion d'un accroissement de l'investissement dans la coopération pour le développement et dans le cadre des processus de consultation sur la ligne de conduite à adopter. Les ONG bénéficiant d'un soutien du BMZ sont tenues de lui fournir des rapports d'activité et des états financiers chaque année. Le BMZ peut aussi contrôler leurs comptes et les enregistrements relatifs aux transactions à tout moment au cours de la mise en œuvre d'un programme. Les évaluations sont encadrées par la politique en la matière du BMZ mais réalisées par les ONG elles-mêmes. Le service de l'évaluation du BMZ

procède cependant lui aussi parfois de son côté à l'évaluation de programmes menés par des ONG avec un soutien du ministère. Reste que les ONG estiment insuffisantes les sommes prévues dans les budgets de leurs projets et programmes pour le suivi et l'évaluation. Afin de remédier à ce problème, elles préféreraient que les évaluations fassent l'objet de financements distincts, ne s'intégrant pas dans le budget des projets soutenus. Le BMZ entretient un dialogue régulier avec les ONG allemandes, principalement par le truchement de leur organisme de tutelle, VENRO. Les ONG critiquent toutefois la programmation dans le temps de ce dialogue et doutent de son utilité, en particulier pour l'élaboration de nouvelles politiques et stratégies. Elles ont déclaré à l'équipe chargée de l'examen que des consultations régulières étaient certes organisées, le Ministre de la coopération économique et du développement rencontrant deux fois par an les membres du conseil d'administration de VENRO, mais que trop rares étaient les réunions et tables rondes plus restreintes, consacrées à une question spécifique, entre elles-mêmes et des fonctionnaires du BMZ ou d'autres ministères.

Coordination avec les autres ministères fédéraux et les Etats fédérés

Sur le plan institutionnel, la coordination de l'APD émanant des diverses entités gouvernementales soulève de gros problèmes, au niveau des services centraux comme du terrain. Pour ce qui est des premiers, maintenir le contact avec les autres ministères, assister aux réunions et coordonner la politique de coopération pour le développement met à rude épreuve les ressources du BMZ. Au niveau des pays partenaires, les représentants sur le terrain des ministères ne sont pas toujours bien mis en relation avec le Chef de la coopération ou le coordinateur thématique intéressé. Comme l'a fait remarquer le DIE, « le danger est que des synergies potentielles ne soient pas suffisamment exploitées et que les enseignements qui ont pu être tirés des activités passées de coopération pour le développement ne soient pas intégrées par les autres ministères, d'une répétition, et non un raccourcissement, des processus d'apprentissage » (DIE, 2009b). Le manque de coordination avec les autres ministères fédéraux se traduit en outre par des coûts de transaction plus élevés pour les partenaires de l'Allemagne et une moindre efficacité de l'aide.

Contrôle exercé par le parlement sur la coopération pour le développement

Les dotations d'aide, y compris les parts allant respectivement à la coopération financière et à la coopération technique, sont débattues par la Commission de la coopération économique et du développement et par la Commission du budget du *Bundestag*. La première a aussi son mot à dire dans la politique et la stratégie allemande en matière d'APD, y compris les canaux d'acheminement et les modalités de l'aide. Son contrôle s'exerce essentiellement sur les 54 % de l'APD qui sont gérés directement par le BMZ. Elle prévoit néanmoins d'approfondir et d'élargir ses travaux à l'avenir afin d'en étendre le champ à l'intégralité de l'APD allemande, ce dont l'équipe chargée de l'examen se félicite.

Evaluation d'impact

Le BMZ s'occupe des règles et normes en matière d'évaluation, de l'assurance qualité et des évaluations stratégiques et, de leur côté, les organismes exécutants et les grandes ONG mènent des auto-évaluations et des évaluations indépendantes. Dans le dernier examen par les pairs, il avait été recommandé au BMZ de redoubler d'efforts pour

harmoniser les activités d'évaluation des différentes composantes du système allemand et promouvoir l'apprentissage à l'échelle de l'ensemble de ce dernier. Depuis lors, quelques mesures ont été prises dans ce sens. La cohérence entre les systèmes d'évaluation est en voie d'amélioration, et un cadre stratégique, des normes et des approches ont été mis en place. Le BMZ ne s'en heurte pas moins à de grandes difficultés pour coordonner les activités d'évaluation d'une vingtaine d'organismes d'exécution et de financement publics et non gouvernementaux, appliquant chacun leur propre système – ce qui représente près de 100 évaluations par an (OCDE, 2010f). Depuis le dernier examen par les pairs, le service de l'évaluation du BMZ s'est enrichi d'un agent. Un examen du système d'évaluation de la coopération allemande pour le développement, réalisé en 2009 et portant sur les activités dans ce domaine du BMZ et de 19 organismes d'exécution et de financement publics et non gouvernementaux, n'en a pas moins abouti à la conclusion que les ressources humaines et financières consacrées à l'évaluation au BMZ sont loin d'être suffisantes. Il est indispensable de remédier à ce problème de capacités pour que le système d'évaluation porte tous ses fruits (Borrmann et Stockmann, 2009). Au dire d'agents des services d'évaluation du BMZ, de la GTZ et de la KfW, les principaux utilisateurs des évaluations seraient les cadres moyens et il serait difficile d'amener le haut de la hiérarchie à s'y intéresser.

Les autorités comptent créer un organisme ou un institut indépendant d'évaluation. Il s'agit d'une mesure importante qui contribuera à améliorer la légitimité des évaluations. Il apparaît par ailleurs essentiel de multiplier les travaux d'apprentissage en mettant l'accent sur les évaluations en temps réel et prospectives et en évaluant les activités en cours d'exécution au lieu d'attendre leur achèvement. Pour la mise en place de son organisme indépendant d'évaluation, l'Allemagne serait bien inspirée de mettre à profit l'expérience d'autres membres du CAD, à commencer par la Suède.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La fusion des trois organismes de coopération technique doit être regardée comme la première étape d'une réforme globale à longue échéance du système allemand de coopération pour le développement. La réorganisation du dispositif institutionnel allemand devra viser à renforcer considérablement la capacité du BMZ d'assurer la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et d'exercer la haute main sur une politique efficace de coopération pour le développement valant pour l'ensemble de l'administration allemande.
- Les autorités se sont engagées à améliorer la structure sur le terrain du dispositif allemand de coopération pour le développement. Il convient en conséquence de poursuivre la décentralisation opérationnelle, ainsi qu'il était recommandé dans le précédent examen par les pairs. A cet effet, une action conjointe du BMZ et du ministère fédéral des Affaires étrangères s'impose, dans le cadre de la refonte plus générale du système institutionnel parallèlement à un renforcement des capacités du BMZ. Cela passe par une redéfinition des relations sur le terrain entre les deux ministères.
- Le BMZ devrait consolider l'assise du rôle des coordinateurs thématiques dans les pays partenaires et élargir ce rôle en (i) accroissant le budget temps alloué à cette fonction, (ii) renforçant les obligations de comptes des titulaires à l'égard du Chef de

la coopération au sein de l'ambassade d'Allemagne et, (iii) officialisant la mission auprès du BMZ ainsi que des autres acteurs allemands et locaux.

- L'Allemagne doit veiller à affecter des ressources adéquates à la poursuite de l'amélioration de son système d'évaluation et de reddition de comptes sur les résultats. Le BMZ devrait s'employer davantage à raccorder ses programmes-pays et ses dotations en ressources aux résultats, en s'appuyant sur de véritables cadres d'évaluation des performances des pays partenaires.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

Adhésion de l'Allemagne au programme d'action international pour l'efficacité de l'aide au développement

L'Allemagne a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et au Programme d'action d'Accra. Les principes et mesures qui figurent dans chacun de ces instruments sont considérés comme importants par le BMZ et ses organismes exécutants. En matière d'efficacité de l'aide, l'action de l'Allemagne se situe à trois niveaux, avec plus ou moins de réussite : i) au niveau international et au sein de l'Union européenne (UE) ; ii) au niveau national ; iii) dans les pays partenaires. Au niveau international, l'Allemagne joue un rôle moteur en tant que membre de l'UE et du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide s'agissant de garantir une division efficace du travail. Alors qu'elle assurait la présidence de l'UE au premier semestre de 2007, l'Allemagne a œuvré avec succès pour la mise en place du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de l'Union en vue d'accroître la concentration géographique et sectorielle de l'aide, d'encourager la conclusion entre donneurs d'accords sur un chef de file et de réduire la fragmentation de l'aide et les coûts de transaction. Également au niveau international, l'Allemagne a participé activement et apporté son soutien aux travaux sur l'efficacité de l'aide menés par les organes liés au CAD. Voilà plusieurs années qu'elle pilote les travaux sur la gouvernance dans les pays en développement (GOVNET), et elle a contribué en particulier aux travaux sur le renforcement des capacités dans ces pays (par l'intermédiaire d'un réseau appelé LenCD). Dans le cadre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, l'Allemagne a coordonné, avec l'Afrique du Sud, plusieurs activités liées aux engagements relatifs à la prévisibilité, à la transparence, à la réduction de la fragmentation de l'aide et aux conditions associées à l'aide au développement. En tant que coordonnatrice de cet ensemble d'activités, elle fait partie du Comité exécutif du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. L'Allemagne a fait preuve d'un formidable enthousiasme pour les missions confiées au Groupe de travail, et réussi à obtenir des contributions et une participation de qualité de la part des principaux donateurs de telle sorte que les objectifs fixés soient atteints. Bien que son adhésion aux priorités internationales en matière d'efficacité de l'aide au développement ne fasse aucun doute, l'Allemagne pourrait s'employer bien davantage à faire transparaître ces priorités dans son action sur le terrain et à les promouvoir dans les pays partenaires.

Plan d'action de l'Allemagne pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Au niveau national et des pays partenaires, le BMZ a mis en place en 2005 un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (BMZ, 2005), l'Allemagne étant le premier donneur à prendre cette initiative. Ensuite, il a élaboré un manuel pour

l'efficacité de l'aide au développement à l'intention du système d'aide allemand, en 2006, et produit en avril 2009 une version actualisée de son plan d'action tenant compte du Programme d'action d'Accra adopté en 2008. Des lacunes ayant été mises en lumière dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le plan d'action d'avril 2009 définit sept domaines d'action de façon à garantir la concrétisation des principaux engagements inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra par les acteurs allemands de la coopération pour le développement, avec des mesures de mise en œuvre pour chacun d'eux. Ces sept domaines sont les suivants : appropriation et alignement, division du travail et complémentarité, prévisibilité et transparence, responsabilité, l'accent étant mis en particulier sur la participation de la société civile, engagement dans les États fragiles et les situations de conflit, coopération avec tous les acteurs du développement, incitation et suivi (BMZ, 2009g). Ce plan a pour objet d'intégrer l'attachement de l'Allemagne au principe de l'efficacité de l'aide dans la politique, les orientations et la mise en œuvre de la coopération pour le développement, et d'assurer la réalisation des objectifs spécifiques qui ont été fixés pour chacun des indicateurs de la Déclaration de Paris (tableau 5). Le BMZ a également publié des documents d'orientation dans lesquels il confirme sa volonté d'étendre le recours aux approches-programme.

Instrument utile pour faire connaître et promouvoir la question de l'efficacité de l'aide auprès des acteurs allemands de la coopération pour le développement, le plan d'action a été largement diffusé. Le BMZ et les principaux organismes exécutants ont mis en place dans leur organigramme des coordinateurs et des entités chargés de traiter certaines questions en relation avec la Déclaration de Paris, et lancé des actions de formation s'appuyant essentiellement sur le manuel de 2006 destiné au système d'aide allemand. Des objectifs d'efficacité de l'aide ont été intégrés dans les objectifs des divisions et même de membres du personnel du BMZ, et des plans de mise en œuvre par pays ont été établis pour de nombreux pays partenaires de l'Allemagne. Toutefois, l'Allemagne a rencontré des difficultés et continuera d'en avoir concernant l'exécution de ce plan, compte tenu de son caractère ambitieux, des moyens limités du BMZ et du morcellement du système national de coopération pour le développement. Si le manuel relatif à l'efficacité de l'aide et la formation ont montré leur utilité, le BMZ a peiné à trouver des moyens d'associer d'autres ministères, les *Länder* et les ONG au processus d'application du plan. Le BMZ devrait aussi élaborer des cadres de gestion plus rigoureux et des incitations à l'intention des organismes exécutants afin que ceux-ci respectent les principes de l'efficacité de l'aide en toutes circonstances. Les organismes exécutants ont intégré les obligations découlant de la Déclaration de Paris dans leur programmation (sous la forme d'objectifs annuels à l'échelle de l'organisme) et font explicitement référence à la Déclaration dans leurs rapports. Cependant, la réussite de la mise en œuvre du plan d'action exige que le personnel du BMZ et de tous les autres organismes intervenant dans l'APD allemande adhère plus étroitement à ce plan. Le BMZ et ses organismes exécutants devront donc continuer d'appliquer leurs stratégies respectives de formation et de communication internes pour susciter une réelle appropriation du plan d'action, et le BMZ devra par ailleurs s'employer plus activement à repérer les ambassadeurs, les autres membres du corps diplomatique et les fonctionnaires des autres ministères fédéraux auxquels il convient de dispenser des formations et de donner des consignes quant aux moyens de rehausser l'efficacité de l'aide allemande et d'assurer le respect des engagements et obligations contractés par l'Allemagne en matière d'efficacité de l'aide.

Performance de l'Allemagne à l'aune des indicateurs de la Déclaration de Paris

L'Allemagne a participé aux *Enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* réalisées en 2006 et 2008 (OCDE, 2007b et 2008b). Ses résultats sont présentés dans le tableau 5 ci-dessous.

Tableau 5. Performance de l'Allemagne au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris

Indicateur	Allemagne 2005 (33 pays)	Allemagne 2007 (33 pays) ¹	Allemagne 2007 (tous les pays) ¹	Objectif de l'Allemagne pour 2010	Commentaire de l'équipe chargée de l'examen sur la performance de l'Allemagne
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales et comptabilisés dans le budget	49 %	57 %	54 %	85 %	Objectif non atteint pour ce qui est de la comptabilisation de l'aide dans le budget
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	33 %	72 %	73 %	50 %	Objectif atteint, mais inférieur à la moyenne du CAD
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	36 %	40 %	39 %	Fonction de l'indicateur 2a ²	Peu d'avancées
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	34 %	60 %	63 %	Fonction de l'indicateur 2b ²	Progrès considérables
6. Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	40 structures de mise en œuvre parallèles	27 structures de mise en œuvre parallèles	41 structures de mise en œuvre parallèles	13 structures de mise en œuvre parallèles	Objectif en bonne voie d'être atteint
7. L'aide est davantage prévisible	47 %	54 %	51 %	74 %	Objectif pas du tout en voie d'être atteint
8. L'aide est non liée	94 %	100 %	100 %	Plus de 94 %	Aide intégralement déliée
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	19 %	34 %	24 %	66 %	Des progrès
10a. Missions conjointes	29 %	35 %	37 %	40 %	Objectif susceptible d'être atteint, mais inférieur à la moyenne du CAD
10b. Travaux analytiques effectués conjointement par pays	50 %	78 %	70 %	66 %	Objectif atteint

1 Enquête de 2006 : les chiffres fournis dans le tableau sont tirés des données communiquées pour 31 des 33 pays bénéficiaires de l'aide au développement et couvrent 39 % de l'aide-pays prévue en 2005. Enquête de 2008 : les chiffres fournis dans le tableau sont tirés des données communiquées pour 47 pays bénéficiaires de l'aide au développement sur 55, et couvrent 55 % de l'aide-pays prévue en 2006. Les statistiques du CAD sur le déliement de l'aide concernant l'Allemagne montrent que 77 % de l'aide bilatérale allemande étaient non liés en 2008, contre 81 % pour la moyenne du CAD.

2 Pour les indicateurs 5a et 5b, les objectifs pour 2010 sont fonction de l'amélioration de la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés des pays partenaires. L'Allemagne doit atteindre l'objectif de 79 % pour l'indicateur 5a sur la base d'une réduction de deux tiers de l'écart entre la valeur de référence de 2005 et 100 % (systèmes nationaux fiables), de 57 % sur la base d'une réduction d'un tiers de cet écart (systèmes nationaux en cours de réforme), ou de 56 % en l'absence d'amélioration par rapport à la valeur de référence individuelle de 2005.

Sources : OCDE (2007b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, OCDE, Paris ; OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.

Au vu des résultats des Enquêtes, la performance de l'Allemagne s'améliore à l'aune des principaux indicateurs mais laisse encore à désirer pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de procédures ou dispositifs communs ainsi que des missions conjointes. Les avis formulés par l'équipe chargée de l'examen sur les progrès accomplis vers les objectifs associés à ces indicateurs (tableau 5) s'appuient sur les résultats des Enquêtes de 2006 et 2008 ainsi que sur les données présentées par le BMZ au cours de la mission de l'équipe en Allemagne et ultérieurement. Le plan d'action d'avril 2009 vise certes à consolider sa performance, en particulier grâce à l'utilisation plus systématique des structures et des procédures des pays partenaires, mais l'Allemagne doit à l'évidence en accélérer la mise en œuvre. La réalisation des objectifs fixés pour 2010 nécessitera des efforts considérables de la part des responsables, notamment des coordinateurs chargés de suivre les progrès accomplis, et une dynamique doit être instaurée et entretenue.

Appropriation

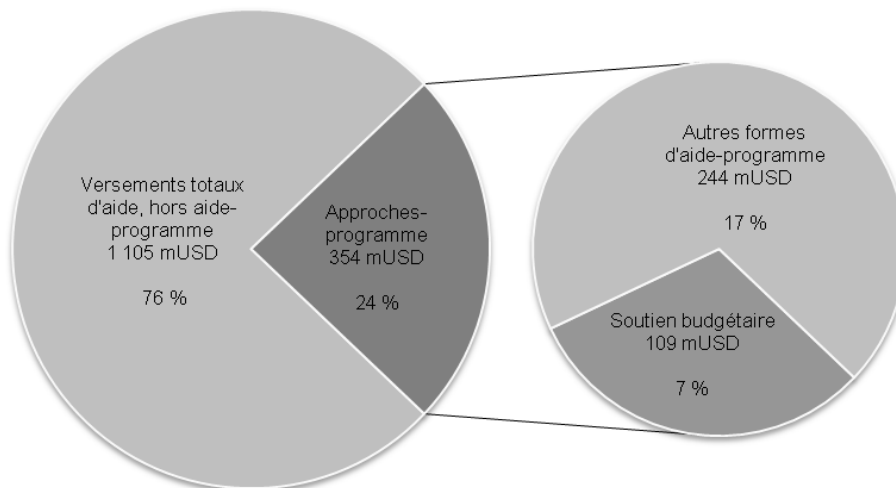
Afin de favoriser l'appropriation par les pays, le BMZ a intégré ce concept dans ses lignes directrices, ses plans, ses stratégies et les formations proposées à ses agents. Il est couramment fait référence à cette notion dans les stratégies-pays du BMZ, et celles sur lesquelles s'est penchée l'équipe chargée de l'examen se sont révélées être alignées dans une large mesure sur les stratégies nationales de développement. Le degré de concordance entre les mesures de coopération pour le développement prises par l'Allemagne et les priorités nationales dépend de la capacité et de la volonté du pays partenaire de conduire et gérer son propre développement. L'Allemagne contribue à renforcer les capacités des gouvernements partenaires dans les domaines d'intervention qu'elle privilégie, dans lesquels divers acteurs du développement prennent alors une part active au débat, avec les gouvernements partenaires, au débat sur la politique de développement et le rôle de l'aide, comme l'équipe chargée de l'examen par les pairs a pu le constater par elle-même au Maroc et en Zambie (annexe D). Certaines des activités transversales menées par l'Allemagne dans les domaines de l'égalité homme-femme, des droits de l'homme et du développement durable contribuent à affermir la prise en main de ces questions par les partenaires. Cela étant, une évaluation réalisée il y a peu révèle que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour aider les organismes exécutants allemands à mieux appréhender le principe d'appropriation et donc à mieux comprendre comment promouvoir l'appropriation (BMZ, 2008i). En 2009, le BMZ a organisé un examen des données d'expérience accumulées dans les pays partenaires et par d'autres donateurs en matière d'appropriation et d'alignement, et il redouble désormais d'efforts pour encourager l'appropriation par les pays partenaires et pour s'associer à des stratégies d'aide conjointes.

Alignement sur les stratégies et systèmes nationaux et utilisation de ces derniers

L'Allemagne souscrit au principe selon lequel les pays donateurs doivent s'aligner sur les propres stratégies et objectifs des pays partenaires et utiliser les systèmes locaux. Pour le moment, cependant, elle a beaucoup moins de mal à se fonder sur les stratégies nationales des pays partenaires pour orienter ses activités qu'à utiliser leurs mécanismes de budgétisation, de gestion des finances et de suivi pour l'acheminement de son aide. Le plan d'action d'avril 2009 stipule clairement que les mesures de coopération financière et technique seront alignées sur les stratégies de développement des pays partenaires et,

dans la mesure du possible, s'appuieront systématiquement sur les structures nationales (BMZ, 2009g). Or, malgré cet engagement ferme, l'Allemagne affiche encore des résultats insuffisants pour ce qui est des indicateurs 5a (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques) et 9 (utilisation de procédures ou dispositifs communs) de la Déclaration de Paris (voir tableau 5 ci-dessus). L'Allemagne s'est engagée à recourir davantage aux approches-programme, dans lesquelles elle voit un moyen d'améliorer l'alignement sur les systèmes nationaux. Des progrès ont été faits à cet égard mais ils sont encore insuffisants pour que soit atteint l'objectif de 66 % d'aide-programme. Grâce à la mise en place d'un marqueur spécifique en 2009 (marqueur qui couvre les projets intégrés, la mise en commun de fonds et le soutien budgétaire sectoriel et général), le BMZ peut désormais opérer un suivi systématique des approches-programme. Cet instrument est important et permet au BMZ d'engager un dialogue en interne ainsi qu'avec les organismes exécutants sur le concept d'approche-programme et les moyens d'accroître leur utilisation à l'avenir. En 2007, seule une faible proportion de l'APD bilatérale allemande est passée par des approches-programme (graphique 14). Nombre d'enseignements précieux ont été tirés de l'action menée en Zambie (encadré 5), et l'Allemagne devraient s'en inspirer dans d'autres situations semblables ; il semble que ce ne soit pas le cas actuellement.

Graphique 14. Activités d'aide-programme et de soutien budgétaire financées par l'Allemagne en 2007



Source : OCDE (2008b), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, OCDE, Paris.

Encadré 5. Stratégie d'aide conjointe en faveur de la Zambie (JASZ)

La Zambie reçoit un volume important d'APD, l'aide représentant une part substantielle du budget de l'État et du PIB du pays. Afin d'améliorer la gestion de la coopération avec le gouvernement en matière de développement et d'assurer l'alignement de l'aide sur le cinquième plan national de développement, a été mise au point en avril 2007 une Stratégie d'aide conjointe en faveur de la Zambie (JASZ), à laquelle ont formellement adhéré 16 partenaires pour le développement, dont 12 donateurs bilatéraux et 4 organismes multilatéraux (la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, la Commission européenne et le système des Nations Unies). Parmi les signataires, l'Allemagne, l'Irlande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède ont décidé de substituer la JASZ à leurs stratégies-pays en cours. Les autres signataires ont, eux, décidé de conserver leurs stratégies-pays respectives, mais en les alignant sur la JASZ. Ajoutés aux accords internationaux signés en vertu de la Déclaration de Paris, les critères d'efficacité énoncés dans la politique et la stratégie d'aide à la Zambie devraient se traduire par une baisse des coûts de transaction, une plus grande efficacité de l'aide publique au développement, un renforcement de la responsabilité mutuelle et une appropriation plus forte du processus de développement au niveau local. Plus concrètement, les principaux objectifs de la JASZ sont les suivants :

- établir une communauté de vues autour des objectifs du cinquième plan national de développement et des principes directeurs pour le soutien de ces objectifs par les partenaires pour le développement, première étape vers la concrétisation du projet Vision 2030 ;
- définir les priorités en matière de soutien pendant la période de mise en œuvre du plan ;
- remplacer ou mieux aligner les stratégies-pays des partenaires (notamment pour ce qui est des dotations en ressources) avec les priorités et objectifs du cinquième plan national de développement et les systèmes nationaux ;
- améliorer la mise en œuvre de l'aide grâce à une division plus efficace du travail et une affectation plus efficiente des ressources émanant des partenaires pour le développement ;
- axer davantage les programmes d'aide sur les résultats ;
- simplifier la gestion et améliorer la prévisibilité de l'aide ;
- réduire les coûts de transaction pour les pouvoirs publics.

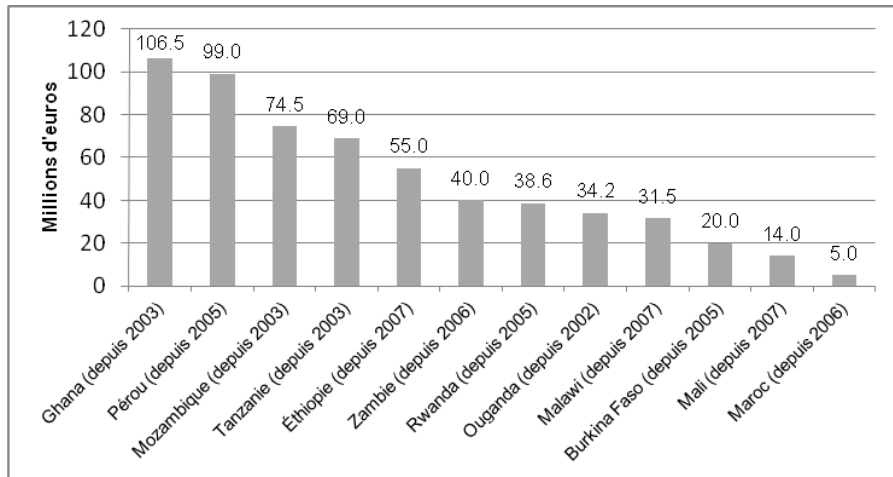
Les partenaires pour le développement reconnaissent qu'une adhésion totale à la JASZ offre une occasion unique d'élaborer une réponse commune, dans son analyse et sa programmation, au cinquième plan national de développement. Ils reconnaissent néanmoins que la JASZ ne constitue pas un traité international ou un quelconque autre document juridiquement contraignant. Au cas où la JASZ serait incompatible avec les lois, les politiques ou les engagements d'un signataire, ceux-ci prévaudront.

Source : Stratégie d'aide conjointe en faveur de la Zambie, Partenaires pour le développement, 2007.

L'Allemagne a ramené à 13 le nombre de structures parallèles de mise en œuvre qu'elle utilise dans le cadre de sa coopération pour le développement, et a donc déjà atteint son objectif pour 2010. On note cependant toujours une forte tendance de sa part à recourir au détachement de spécialistes expatriés auprès des institutions locales, à ne pas faire transiter les financements destinés à ses projets par le système de gestion des finances publiques des pays partenaires, et à privilégier ses propres procédures de suivi et de notification. La majorité des activités bilatérales de coopération pour le développement passe toujours par des projets et des programmes mis en œuvre par des ONG ou des organismes exécutants allemands. Pour ce qui est du soutien budgétaire, la Cour des comptes fédérale a recommandé l'application de critères stricts et la Commission du budget du *Bundestag* se réserve un droit d'approbation au cas par cas. Le BMZ a mis en place trois critères de base que doivent respecter les pays partenaires pour recevoir un soutien budgétaire : une gestion macroéconomique et des finances saine ; un niveau de gouvernance intermédiaire tendant à évoluer favorablement (l'évaluation est fondée sur la liste de critères du BMZ) ; une stratégie nationale axée sur le développement. Aux yeux du BMZ, le soutien budgétaire présente surtout un avantage comparatif dans les pays à faible revenu fortement tributaires de l'aide. Tel est le cas de nombre de pays partenaires

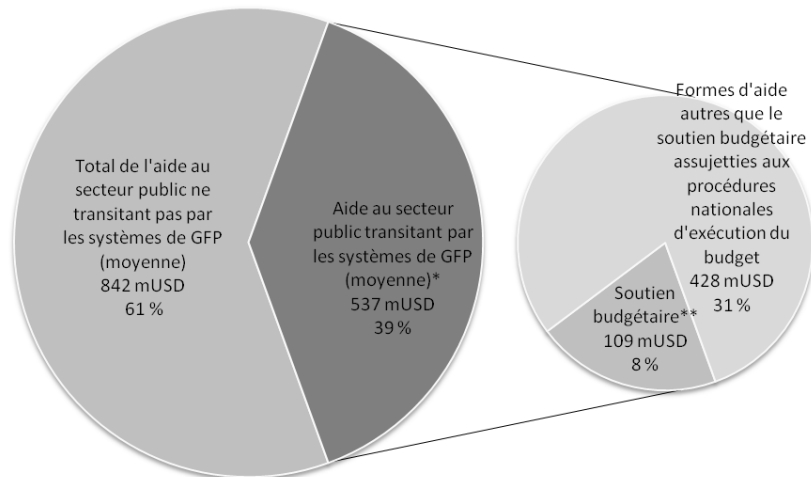
de l'Allemagne, notamment les PRI, qui occupent une place de choix dans la coopération allemande pour le développement, mais le BMZ ne recourt actuellement au soutien budgétaire que dans 12 pays (graphique 15) et ne fait qu'un usage limité des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (graphique 16). En 2007, le soutien budgétaire n'a représenté que 7 % du total de l'aide bilatérale allemande. Étant donné que d'autres donateurs apportent un soutien budgétaire dans la plupart des 57 pays partenaires de l'Allemagne, les possibilités d'étendre l'emploi de cet instrument sont considérables.

Graphique 15. Engagements de l'Allemagne au titre du soutien budgétaire général et sectoriel



Source : Données fournies par le BMZ à l'équipe chargée de l'examen.

Graphique 16. Aide versée par l'Allemagne au secteur public transitant par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques en 2007
(indicateur 5 de la DP)



Notes :

* Moyenne de l'utilisation des procédures nationales d'exécution du budget, de rapports financiers et de vérification des comptes (indicateur 5a).

** Au sens de l'indicateur 9.

Source : OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.

Des efforts constructifs pour renforcer et utiliser les systèmes nationaux

Il est important de noter que l'Allemagne fait des efforts pour renforcer et utiliser les systèmes nationaux dans un certain nombre de situations, comme l'a constaté l'équipe chargée de l'examen au Maroc et en Zambie (annexe D). Dans certains cas (au Burkina Faso, au Ghana et au Malawi, par exemple), le soutien budgétaire de l'Allemagne est fourni par la KfW, la coopération technique connexe étant assurée par la KfW elle-même ou, en nature, par d'autres organismes exécutants. L'Allemagne a une bonne expérience des contributions directes en matière de coopération technique et de renforcement des capacités en liaison avec un soutien budgétaire, au Ghana en particulier (DIE, 2008). Dans ce pays, elle apporte un soutien budgétaire général au gouvernement par l'intermédiaire de la KfW et offre l'assistance technique parallèle en nature par l'intermédiaire de trois autres organismes. Cela étant, d'une manière plus générale, il lui faudra recourir davantage aux approches-programme et au soutien budgétaire pour que soient atteints les objectifs d'efficacité de l'aide fixés pour 2010.

Il est également à noter que l'Allemagne sait faire preuve d'imagination dans l'utilisation du soutien budgétaire. Au Maroc, par exemple, l'équipe chargée de l'examen a observé que la KfW s'associe étroitement à d'autres organismes de financement du développement pour apporter un soutien conjoint aux programmes nationaux, dans lequel se mêlent souvent financements à des conditions de faveur et financements aux conditions du marché ainsi que coopération technique et coopération financière (annexe D).

Rendre l'aide plus prévisible

Pour le moment, l'Allemagne n'est pas en bonne voie d'atteindre son objectif en matière de prévisibilité de l'aide, mais sa performance à l'aune de l'indicateur 7 est meilleure que la moyenne des autres donateurs (tableau 5). Elle informe les pays partenaires de ses engagements deux ou trois ans à l'avance, sur la base d'accords de coopération, et communique des renseignements sur les plans établis en fonction des demandes reçues des gouvernements partenaires. D'ici la fin de 2011, des plans de dépenses triennaux à horizon mobile seront notifiés aux partenaires de façon plus systématique. La prévisibilité de l'aide allemande pourrait être améliorée, aucun obstacle systémique ne semblant s'y opposer. Les parties prenantes interrogées au Maroc et en Zambie par l'équipe chargée de l'examen ont estimé que la performance de l'Allemagne était satisfaisante en termes de prévisibilité sur un an et, dans les deux pays, un plan d'aide triennal était disponible. Dans d'autres pays, exception faite des opérations de soutien budgétaire, la prévisibilité pluriannuelle de l'aide allemande laisse davantage à désirer, et cette lacune devrait être comblée à compter de 2011 grâce aux nouveaux plans triennaux à horizon mobile. Des incohérences entre les données de l'Allemagne et celles des pays partenaires, qui ne rendent pas compte correctement ou en temps voulu des informations communiquées par le BMZ, pourraient expliquer en partie cette moindre performance à l'aune de l'indicateur 7. Le BMZ serait bien avisé de se pencher sur la question.

Harmonisation

En vertu du principe d'harmonisation, les pays donateurs se concertent, simplifient les procédures et échangent des informations pour éviter les doubles emplois. Dans le dernier examen par les pairs, il avait été recommandé à l'Allemagne d'intensifier ses efforts

d'intégration des activités menées sur le terrain par les organismes exécutants en vue d'honorer les engagements de la Déclaration de Paris. Si des progrès ont été accomplis dans ce domaine grâce à la création de bureaux de la coopération allemande pour le développement, à la désignation de coordinateurs thématiques et à la programmation conjointe, deux études récentes de l'efficacité de l'aide allemande mettent néanmoins en évidence des problèmes majeurs d'harmonisation *au sein* du système allemand de coopération pour le développement (Eurodad, 2010 et DIE, 2008). Ces difficultés d'ordre institutionnel ont déjà été abordées au chapitre 4, mais il est important de souligner ici les effets négatifs qu'a le morcellement du système sur la capacité de l'Allemagne d'harmoniser son aide avec celle d'autres partenaires du développement. Cette question a été traitée dans la seconde étude (DIE, 2008), dont il ressort que les personnes interrogées au BMZ, au DED, à la KfW et à la GTZ estiment que l'harmonisation au sein du système d'aide allemand demeure un problème de taille qui, dans certains cas, doit être réglé *avant* qu'une véritable harmonisation puisse être opérée avec les autres partenaires du développement. Le morcellement institutionnel du système contrarie aussi les efforts déployés par l'Allemagne pour recourir davantage à des procédures ou dispositifs communs et coordonner les missions sur le terrain.

L'Allemagne a choisi de concentrer ses efforts d'harmonisation sur la division du travail, qu'elle juge cruciale pour l'obtention d'avancées. Elle a joué un rôle actif dans la promotion de la division internationale du travail au sein de l'Europe. À l'échelon des pays, sa contribution est passée par un recentrage sectoriel. Toutefois, il ressort clairement des échanges avec les responsables du BMZ organisés dans le cadre du présent examen que l'Allemagne n'a pas procédé à des consultations aussi larges qu'il l'aurait fallu lorsqu'elle a ramené le nombre de ses pays partenaires de 84 à 57, ce qui s'explique en partie par l'absence d'échange d'informations sur ces questions au niveau international. En Zambie, l'attachement de l'Allemagne à promouvoir une véritable division du travail a débouché sur des bonnes pratiques méthodologiques et décisionnelles qu'il conviendrait de reproduire dans d'autres pays (voir encadré 5 et annexe D).

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

L'Allemagne a jusqu'à un certain point entrepris de corrélérer ses dotations en ressources et ses programmes-pays aux résultats et de les raccorder à des cadres d'évaluation des performances ayant fait leurs preuves dans les pays partenaires, lorsqu'il en existe. Les organismes exécutants allemands utilisent des indicateurs de performance qui s'accordent plus ou moins avec les stratégies de développement nationales et les cadres de notification et de suivi des résultats propres aux pays partenaires. Lorsque l'Allemagne apporte un soutien aux approches-programme, elle aligne dans une large mesure ses exigences en matière de rapports et de suivi. Reste que, pour la plupart des projets et programmes, les organismes exécutants continuent d'adosser les obligations de rapports à leurs propres systèmes d'évaluation, de suivi et de statistique. L'assurance-qualité, à ne pas confondre avec l'évaluation et que le BMZ devrait renforcer, soulève elle aussi des problèmes. On l'a vu, le BMZ veille à la qualité des modalités de mise en œuvre de l'aide allemande, mais pas toujours de façon systématique. Si la confiance indéniable qui lie le BMZ à ses organismes exécutants est une bonne chose, il n'en est pas moins indispensable de vérifier plus rigoureusement que l'aide allemande a été acheminée avec efficacité et efficience, dans le respect des priorités des partenaires. Une bonne pratique qui intéressera peut-être l'Allemagne à cet égard réside dans la mise en

place d'une unité spécifiquement chargée de l'assurance-qualité, à l'instar du Danemark (OCDE, 2007c).

Le système allemand de coopération pour le développement doit s'orienter vers une culture de la gestion axée sur les résultats plus conforme à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra. Pour cela, il faudra entre autres que le BMZ instaure un suivi interne et externe plus rigoureux ainsi qu'un système d'évaluation indépendant en accord avec les normes internationales, ce qui supposera d'élaborer des cadres de résultats pour les principaux programmes, d'améliorer le suivi pendant l'exécution des projets, de renforcer l'évaluation et de prendre en compte les enseignements tirés des évaluations dans les futurs programmes. Les évaluations devraient systématiquement être rendues publiques afin d'améliorer la reddition de comptes en Allemagne et dans les pays partenaires, ce qui exigera une communication plus efficace des résultats des évaluations, en particulier auprès du *Bundestag* et du grand public. Plus généralement, l'Allemagne devra adopter pour ses principaux programmes des cadres de résultats fondés sur les objectifs nationaux des pays partenaires. En outre, elle devra améliorer la planification, rattacher les interventions aux résultats, rendre le suivi des performances plus systématique et exploiter les informations qui en découlent pour influencer sur la prise de décisions en matière de programmation et de budgétisation.

Déliement de l'aide

En 2008, l'Allemagne a indiqué que 77 % de son aide bilatérale étaient non liés, la fraction restante étant liée. La même année, 41 % de la coopération technique allemande ont été notifiés comme non liés. Au sein du CAD, les taux moyens de déliement de l'aide bilatérale et de la coopération technique s'établissaient respectivement à 81 % et 61 % pour 2008. L'Allemagne se situe donc au-dessous de la moyenne du CAD, en particulier s'agissant de la coopération technique. Afin de respecter ses engagements au titre du Programme d'action d'Accra, elle a défini un plan et un calendrier réalistes en vue d'accroître le taux de déliement de son aide, et il convient de l'en féliciter. L'aide financière et l'aide alimentaire de l'Allemagne sont presque intégralement déliées et le BMZ concentre désormais ses efforts sur la poursuite du déliement de la coopération technique et de l'aide humanitaire (77 % de cette dernière sont actuellement liés). À cet égard, l'Allemagne se doit de répondre à deux questions :

- i) Comment mieux respecter les engagements en matière de notification inscrits dans la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide (OCDE, 2008e) afin de garantir une plus grande transparence ? Le BMZ prévoit déjà d'améliorer son système dans un souci de transparence à l'égard des parties prenantes nationales et extérieures et des autres acteurs du développement. Il lui est recommandé de faire en sorte que ces améliorations tiennent compte également des obligations de notification découlant de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide.
- ii) Comment délier une plus grande partie de la coopération technique ? Bien que respectée pour son professionnalisme, la coopération technique émanant de l'Allemagne est jugée coûteuse par de nombreuses parties prenantes (Eurodad, 2009, par exemple). Comme indiqué au chapitre 4, le cadre institutionnel régissant la coopération technique allemande est en cours de réforme ; l'Allemagne devrait en profiter pour affecter à la coopération technique davantage encore de financements non liés donnant lieu à des appels d'offres concurrentiels, de préférence dans le cadre des systèmes de passation des marchés des pays partenaires.

Obstacles qui se profilent dans le domaine de l'efficacité de l'aide

L'Allemagne devra continuer de faire face aux obstacles existants tout en en affrontant de nouveaux. Beaucoup de ces nouvelles difficultés sont liées aux aspects d'ordre plus qualitatif des engagements relatifs à l'efficacité de l'aide, que ne permettent pas forcément de saisir les indicateurs de performance actuels. À mesure que s'intensifie sa collaboration avec d'autres ministères fédéraux dans le cadre de son action en faveur des États fragiles, le BMZ devrait accorder une plus large place aux engagements du Programme d'action d'Accra relatifs à ces États ainsi qu'aux *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2007a). Il devrait faire profiter de son expérience et de sa connaissance des questions d'efficacité de l'aide les autres ministères fédéraux intervenant dans la mise en œuvre de l'APD allemande dans ce type de situations.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Allemagne devrait accélérer la mise en œuvre de son plan d'action en recourant davantage aux systèmes des pays partenaires et en adaptant ses instruments aux approches-programme placées sous la conduite des pays. Pour y parvenir, il sera nécessaire de susciter dans l'ensemble du système allemand de coopération pour le développement, notamment parmi les autres ministères et les organismes exécutants, une meilleure connaissance des engagements souscrits par l'Allemagne en matière d'efficacité de l'aide et un soutien accru en faveur de leur réalisation.
- L'Allemagne devrait axer ses réformes institutionnelles à long terme sur l'élimination des obstacles à la mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide, à commencer par le morcellement de son système de coopération pour le développement.
- L'Allemagne devrait délier davantage sa coopération technique et faire en sorte qu'elle soit mieux adaptée aux besoins des pays bénéficiaires et mieux alignée sur les systèmes nationaux. Le plan proposé en vue d'accroître le déliement de l'aide allemande devrait faire une place aux problèmes particuliers qui entourent la coopération technique.

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Pour le biennium 2009-10, le Comité d'aide au développement (CAD) a décidé que tous les examens par les pairs devraient comporter deux thèmes particuliers. Le premier – le renforcement des capacités – est obligatoirement traité dans tous les examens de l'aide. Le second peut être choisi entre deux options. L'Allemagne s'est prononcée pour l'environnement et le changement climatique.

Renforcement des capacités

Les capacités constituent un facteur déterminant pour l'efficacité du développement – le CAD les définit comme « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (OCDE, 2006a). L'objectif du renforcement des capacités est d'améliorer les connaissances et les compétences des individus, de créer des organisations fonctionnant normalement et de mettre en place un cadre institutionnel favorable. Le renforcement des capacités constitue un objectif général des activités allemandes de coopération pour le développement depuis de nombreuses années. La coopération technique est depuis toujours le principal instrument qu'utilise l'Allemagne pour promouvoir le renforcement des capacités, mais au fil du temps, son attention s'est reportée du renforcement des compétences techniques des individus et de la consolidation des organisations locales vers l'amélioration des cadres législatif, économique, social, écologique et politique des pays en développement.

Concepts, orientations stratégiques et pratiques

Une conception globale et nuancée du renforcement des capacités

Les déclarations de principe de l'Allemagne et son mémorandum mettent en évidence une conception très générale du renforcement des capacités, correspondant à la vision actuelle du CAD. L'Allemagne adhère à l'idée que l'aide au renforcement des capacités doit être déterminée par la demande et viser à rehausser la capacité du partenaire de mettre en œuvre des stratégies et programmes de portée nationale ou sectorielle. L'Allemagne est consciente du fait que des processus d'évolution plus systémiques supposent que les acteurs externes comprennent l'économie politique du pays considéré, c'est-à-dire la façon dont les institutions politiques, l'environnement politique et le système économique influent les uns sur les autres, et qu'ils tiennent compte des relations de pouvoirs et des intérêts en place. Le renforcement des capacités est considéré dans une perspective globale comme recouvrant différents niveaux liés entre eux : « l'environnement favorable, les politiques générales et sectorielles, le cadre institutionnel, le niveau des organisations et le niveau des individus » (BMZ, 2008j). L'Allemagne met également l'accent sur la nécessité d'associer à la fois les organisations de la société civile et le secteur privé aux interventions en faveur du renforcement des capacités. Dans ses Lignes directrices relatives à la coopération financière et technique (BMZ, 2008b), le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) définit le renforcement des capacités comme une fonction essentielle de ses organismes exécutants (encadré 6).

Encadré 6. Place du renforcement des capacités dans les activités des organismes chargés de l'exécution de l'aide allemande

Le renforcement des capacités est considéré comme une tâche essentielle de l'Agence de coopération technique (GTZ, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*). La GTZ offre une multitude de services pour étayer le renforcement des capacités dans les pays partenaires, notamment des évaluations des capacités, des formations pour les homologues locaux, des services consultatifs organisationnels et sectoriels, ainsi que des services consultatifs sur les cadres juridique et administratif. Le Service allemand de la coopération pour le développement (DED, *Deutscher Entwicklungsdienst*) traite également les questions de renforcement des capacités aux niveaux méso- et microéconomique, en axant pour l'essentiel son action sur les acteurs de la société civile ainsi que des secteurs public et privé. Le DED détache des experts qualifiés et fournit des services consultatifs techniques essentiellement à des partenaires opérant aux niveaux décentralisés/locaux, complétant les interventions d'autres acteurs. L'Agence allemande pour le renforcement des capacités à l'échelon international (InWEnt, *Internationale Weiterbildung und Entwicklung*) est un organisme de formation dont les programmes sont conçus pour des experts et des dirigeants issus de la sphère politique, des administrations, du monde des affaires et de la société civile, et ont pour objet d'apprendre aux individus à transmettre leurs connaissances à d'autres et à susciter des évolutions structurelles à long terme. La Société de crédit pour la reconstruction (KfW, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*) considère les mesures de renforcement des capacités comme une partie intégrante et permanente de la coopération financière. En ce sens, pour la KfW, le renforcement des capacités est non seulement axé sur le développement des capacités humaines, mais aussi sur les conditions d'ensemble, sectorielles et sociales, qui encadrent les activités des populations des pays partenaires.

Source : OCDE (2009f), *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What we are learning*, OCDE, Paris.

L'Allemagne s'efforce d'inclure des objectifs de renforcement des capacités dans ses stratégies par pays et par domaine prioritaire, et d'intégrer ce thème dans l'ensemble de ses programmes. Elle a également étudié la question du renforcement des capacités sous l'angle de l'efficacité de l'aide, et s'est interrogée sur les instruments et approches que les donateurs devraient employer pour promouvoir le développement des capacités nationales comme le veut la Déclaration de Paris, et pour appuyer plus efficacement le renforcement des capacités de leurs partenaires (BMZ, 2008j). Bien qu'une conception élargie de la question et des approches plus globales soient envisagées, la coopération technique demeure pour l'Allemagne la principale forme de soutien au renforcement des capacités.

La nécessité d'une stratégie pangouvernementale en matière de renforcement des capacités et le rôle de la coopération technique

Étonnamment, compte tenu de l'importance de la question, l'Allemagne n'applique pas encore de définition harmonisée du renforcement des capacités, pas plus qu'elle n'a arrêté en la matière une stratégie claire valant pour l'ensemble de ses activités de coopération pour le développement¹⁵. En l'absence de stratégie globale de renforcement des capacités, les différents organismes exécutants ont défini eux-mêmes, sur la base de leurs mandats institutionnels spécifiques, la façon dont ils entendent contribuer au renforcement des capacités et la stratégie qu'ils utiliseront à cet effet. La fusion prévue entre la GTZ, InWEnt et le DED offre l'occasion d'harmoniser certaines de ces perspectives et

15. En juin 2008, le BMZ a préparé un projet de note d'orientation sur le renforcement des capacités, qui n'a pas encore été approuvé à ce jour. Ce document a été présenté et examiné au 3^e Forum de haut niveau qui a eu lieu à Accra, en septembre 2008.

approches et, de manière plus générale, de repenser le rôle de la coopération technique dans un processus de renforcement des capacités piloté par les pays partenaires. L'Allemagne pourrait reconnaître plus explicitement que cet instrument a des fonctions diverses, qui ne contribuent pas toutes au renforcement des capacités¹⁶. L'Allemagne devrait redoubler d'efforts pour faire en sorte que sa coopération technique contribue essentiellement au renforcement des capacités. À cet égard, il convient de noter que l'Allemagne a avalisé la décision de 2009 du Conseil de l'Union européenne, prévoyant la mise en place au niveau européen d'un cadre opérationnel commun sur la coopération technique pour un développement accru des capacités (Conseil de l'Union européenne, 2009).

L'Allemagne devrait également envisager de réformer sa coopération technique dans une perspective d'« optimisation des ressources », étant donné qu'un seul et même organisme sera bientôt chargé de la mise en œuvre de la quasi-totalité de l'aide allemande consentie sous cette forme. Comme cela a été indiqué dans les précédents chapitres (4 et 5), l'utilisation d'un plus large éventail d'exécutants permettrait au BMZ, et aux autres ministères, de bénéficier de conseils indépendants et créerait des incitations à l'optimisation des ressources. L'Allemagne devrait également s'interroger sur la possibilité d'élargir son choix de prestataires de coopération technique pour assurer l'accès à des sources d'expertise locales et Sud-Sud, conformément aux dispositions du Consensus de Bonn sur le renforcement des capacités (voir la partie 6.1.3). Les premiers pas de l'Allemagne sur la voie de la coopération triangulaire pourraient être prometteurs de ce point de vue, pour autant que ces activités demeurent déterminées par la demande et que les pays partenaires se les approprient.

L'Allemagne ferait par ailleurs bien de se demander de quelle façon les autres instruments et modalités d'aide, en dehors de la coopération technique, peuvent également concourir au renforcement des capacités. Elle devrait faire fond sur le Plan d'action du BMZ pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, pour lier sa future politique de renforcement des capacités à l'utilisation de diverses modalités et pratiques d'aide propices à la réalisation des objectifs de renforcement des capacités, et non simplement à la coopération technique. L'Allemagne devrait également déterminer comment cet instrument peut être plus efficacement raccordé et associé à d'autres instruments d'aide (tels que des approches fondées sur des programmes), ce qui implique notamment le recours à d'autres approches et points d'ancrage, tels que le dialogue politique pour faire émerger un environnement favorable et une volonté politique (par exemple dans le contexte du soutien budgétaire) et des conseils/aides pour la mise en œuvre de réformes systémiques de la gouvernance dans des domaines revêtant une importance stratégique (justice, fonction publique, gestion des recettes, secteur privé, etc.).

Adapter l'aide au renforcement des capacités aux spécificités de chaque pays

L'Allemagne reconnaît qu'en matière de renforcement des capacités, la démarche doit être adaptée à la situation de chaque pays, en particulier dans les économies émergentes et les États en proie à des conflits. Suivant la ligne de pensée qui s'ébauche depuis quelque

16. Voir par exemple la Stratégie-cadre de la Commission européenne en matière de coopération technique, qui distingue : (i) le développement des capacités des organisations et des individus ; (ii) l'apport de conseils techniques et/ou spécialisés ; (iii) le renforcement de la mise en œuvre des services, des investissements, des activités réglementaires ; et (iv) la préparation ou la facilitation des projets de coopération des donateurs (CE, 2008). Au sein de la GTZ, il est admis que les activités de coopération technique ne relèvent pas toutes du renforcement des capacités.

temps à l'OCDE, l'Allemagne a placé le renforcement de l'État et la contribution de la coopération pour le développement à la promotion de relations constructives entre l'État et la société au centre de sa réflexion sur les moyens de « rester engagé, mais différemment » dans les situations précaires. Elle est consciente de la nécessité d'élaborer des orientations pratiques sur la façon dont les principes de renforcement des capacités et la coopération technique peuvent être mieux mis au service de la consolidation de l'État dans ces pays, où les conditions mêmes indispensables à son bon fonctionnement font généralement largement, voire totalement, défaut. Le BMZ pourrait s'appuyer sur les travaux de l'OCDE et de la Commission européenne pour élaborer des orientations spécifiques sur cette question¹⁷.

La collaboration de l'Allemagne avec les économies émergentes vise à mettre en place des partenariats stratégiques en faveur d'un développement durable au niveau mondial, et elle est axée sur la formation, l'intégration des individus dans des réseaux et la facilitation de l'apprentissage entre pairs par le biais de processus de comparaison internationale¹⁸. Un soutien est également apporté aux processus de réforme importants jugés avoir une portée régionale ou mondiale à travers des conférences d'experts, des plateformes de dialogue et des partenariats institutionnels, notamment dans les domaines du droit, de la politique économique et sociale, ainsi que du climat, de l'énergie et de l'environnement.

Une grande expérience sectorielle, des documents relatifs aux bonnes pratiques et des outils

L'Allemagne a élaboré des documents de stratégie et tiré un certain nombre d'enseignements concernant le renforcement des capacités dans des domaines d'intervention clés (tels que le climat, l'eau, l'enseignement ou le secteur privé). On peut citer en particulier à titre d'exemple les *Lignes directrices sur le renforcement des capacités dans le secteur de l'enseignement* (BMZ/GTZ, 2008), élaborées par le BMZ/GTZ pour le compte de l'Équipe spéciale sur le renforcement des capacités (*Capacity Development Task Team*) de l'Initiative accélérée d'éducation pour tous (EFA-FTI, *Education for All Fast Track Initiative*). Au sein des organismes exécutants, un certain nombre d'outils d'évaluation des capacités et de lignes directrices pour la gestion des projets liés au renforcement des capacités ont été mis au point (tels que Capacity WORKS¹⁹).

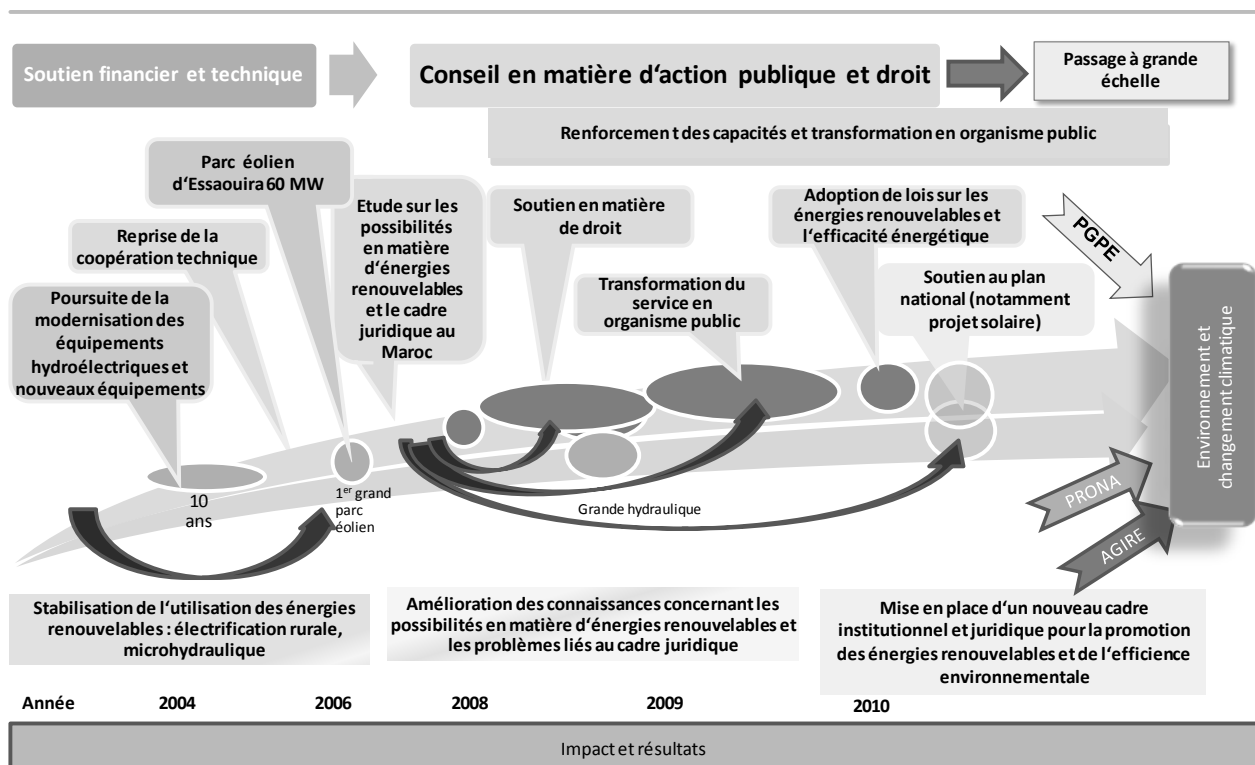
-
17. La Commission européenne est en train d'élaborer des orientations pour l'adaptation de sa Stratégie-cadre sur la coopération technique aux situations précaires. Les travaux réalisés dans le cadre du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État, soutenu par l'OCDE, porteront en particulier sur le renforcement des capacités/la coopération technique dans les États fragiles et en proie à des conflits.
 18. Le programme intitulé *Managing Global Governance*, par exemple, propose aux jeunes cadres et dirigeants d'institutions gouvernementales et d'instituts de recherche d'Afrique du Sud, du Brésil, de Chine, d'Égypte, d'Inde, d'Indonésie et du Mexique des formations sur des questions relevant de la responsabilité de la communauté internationale. Par ce biais, il vise à influencer de manière positive sur les structures de gouvernance mondiale via la constitution de réseaux. Ce programme a été créé à la demande du BMZ, et il est mis en œuvre par l'Agence allemande pour le renforcement des capacités à l'échelon international (InWEnt, *Internationale Weiterbildung und Entwicklung*) et l'Institut allemand de développement (DIE, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*).
 19. Capacity WORKS est un modèle de gestion de la GTZ axé sur le développement durable ; il explique comment structurer la gestion et le pilotage des projets et programmes de manière à obtenir des résultats aussi efficaces et durables que possible en matière de renforcement des capacités.

Le renforcement des capacités en pratique

Tirer parti des atouts : une approche à long terme, globale et fondée sur des processus

L'approche de l'Allemagne en matière de renforcement des capacités, notamment dans le domaine traditionnel de la coopération technique, est jugée efficace et pertinente par les gouvernements des pays partenaires et les autres donateurs (voir les chapitres précédents). Sont considérés comme des atouts les éléments suivants : (i) une riche expérience institutionnelle en matière de développement des ressources humaines, de réformes institutionnelles ainsi que de facilitation des processus de changement et de dialogue, conjuguée à une solide expertise sectorielle et des ressources techniques de haute qualité, (ii) une optique à long terme avec des engagements portant sur des périodes de 6 à 10 ans, fondée sur le constat qu'il faut du temps pour obtenir des résultats pérennes, (iii) une approche globale du renforcement des capacités recouvrant des mesures de soutien à différents niveaux (stratégie, réforme de la réglementation, et développement des ressources institutionnelles/organisationnelles et humaines, par exemple) et mettant à profit l'expertise de divers organismes exécutants (tels que la GTZ, le DED et InWent ; graphique 17), et (iv) un recours croissant aux compétences locales et régionales. L'implication directe des organismes exécutants allemands, notamment de la GTZ, permet souvent une compréhension approfondie de la situation du pays partenaire et fait que les organismes exécutants peuvent contribuer à faciliter le changement de l'intérieur.

Graphique 17. Renforcement durable des capacités dans le secteur de l'énergie au Maroc



Note : le sigle PGPE désigne le Programme de gestion et de protection de l'environnement,

Source : GTZ, Maroc.

Fournir une coopération technique déterminée par la demande

L'Allemagne s'applique de plus en plus à faire en sorte que son soutien au renforcement des capacités soit davantage dicté par la demande. Premièrement, le BMZ a mis en place pour la GTZ un système de sous-traitance qui définit des résultats, des objectifs et des indicateurs globaux en matière de développement, plutôt que des activités spécifiques ou des modalités précises de prestation. L'autonomie dont jouit ainsi la GTZ (une fois qu'un contrat a été signé avec le BMZ) lui permet de fournir une coopération technique flexible et adaptable en fonction de l'évolution des priorités et besoins des organismes partenaires. Au cours des missions effectuées sur le terrain dans le cadre du présent examen, les partenaires ont loué la capacité d'adaptation de la coopération technique allemande à leurs besoins, ainsi que le caractère à long terme du soutien apporté. L'approche de l'Allemagne atteste qu'elle voit dans le renforcement des capacités un « processus d'évolution complexe, pluridimensionnel, dynamique et de long terme », qui ne peut être planifié que dans une mesure limitée. Deuxièmement, sont désormais élaborées des « propositions de programme conjointes » (voir les chapitres 1 et 4), qui permettent d'associer plus étroitement des éléments de coopération technique et de coopération financière, ainsi que de veiller à ce que ces deux instruments se renforcent davantage mutuellement.

Comme indiqué précédemment, toute intervention de coopération technique comporte le risque que les acteurs internationaux mettent en place des mécanismes parallèles destinés à combler des lacunes. Or, si elles se substituent aux structures nationales ou conduisent à débaucher le personnel d'organismes nationaux, les interventions extérieures risquent en fait de nuire aux capacités locales et d'avoir un impact négatif sur le marché national du travail. Ce risque est particulièrement aigu dans les États fragiles (OCDE, 2010c). Si le CAD recommande l'embauche de personnel local par les organismes de développement (voir le chapitre 4), l'Allemagne n'en devrait pas moins surveiller les répercussions de l'assistance technique et des recrutements locaux sur le marché de l'emploi et les capacités des administrations publiques dans le pays considéré. Pour que les projets de coopération technique contribuent à la réalisation des objectifs de renforcement des capacités, il convient non seulement de les intégrer dans les stratégies sectorielles, mais aussi de mettre en place des mécanismes adéquats de suivi et d'évaluation. Ce point est important car, dans la mesure où les organismes exécutants doivent *in fine* rendre des comptes au BMZ quant à la réalisation des objectifs convenus, le personnel de projet peut être incité à faire passer l'obtention des résultats visés avant le transfert de compétences et les objectifs de renforcement des capacités. L'Allemagne pourrait s'investir d'un rôle pilote – tant dans les pays partenaires qu'au niveau international – dans l'élaboration de systèmes de suivi du renforcement des capacités. Enfin, l'Allemagne devrait redoubler d'efforts pour garantir que la sélection (et l'évaluation) du personnel clé d'assistance technique soit pilotée par le pays partenaire, et non par le donneur ou son organisme exécutant²⁰.

Le renforcement des capacités dans le contexte de l'efficacité de l'aide

Coordination de la coopération technique : l'Allemagne améliore la coordination de ses activités de coopération technique avec celles des autres donateurs, et en 2007, au total, 73 % des financements allemands affectés à cet instrument faisaient l'objet d'un alignement sur les stratégies des partenaires et d'une coordination avec les autres

20. Tel est déjà le cas pour les éléments de coopération technique fournis par le biais de la KfW.

donneurs (OCDE, 2008b). Par ailleurs, dans un certain nombre de cas, la coopération technique allemande s'inscrit dans le cadre de dispositifs harmonisés, prenant notamment la forme de fonds communs d'assistance technique. Le BMZ et la GTZ préparent actuellement des orientations pour la mise en commun des ressources d'assistance technique, ce qui va dans le bon sens. En l'occurrence, l'accent devrait être mis sur le renforcement de l'aptitude des pays partenaires à (i) cerner leurs propres besoins en matière de renforcement des capacités et les domaines dans lesquels une assistance technique s'impose, et à (ii) gérer la sélection, la passation des contrats, le déploiement et l'utilisation des services techniques.

Approches fondées sur des programmes : il s'agit d'instruments essentiels pour la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra (voir le chapitre 5), qui peuvent également offrir un cadre pour un soutien harmonisé au renforcement des capacités. Dans la mesure où elle pilote des groupes thématiques au niveau des pays (tels que les groupes sur l'eau et l'environnement au Maroc), l'Allemagne pourrait activement promouvoir l'élaboration d'évaluations (des capacités) et de stratégies conjointes et d'approches fondées sur des programmes impliquant l'ensemble des principaux donneurs intervenant dans un secteur. Le BMZ devra mettre en place des mécanismes d'incitation adéquats pour que le nouvel organisme chargé de la coopération technique né de la fusion (GIZ, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) aille plus loin dans cette direction dans les pays partenaires de l'Allemagne.

Systèmes des pays partenaires : l'Allemagne s'efforce d'éviter la création de dispositifs parallèles, en intégrant les structures de mise en œuvre des programmes dans les institutions partenaires. Les progrès accomplis ont toutefois été lents s'agissant de l'utilisation des systèmes des pays partenaires pour l'acheminement de l'aide (voir le chapitre 5). Or, le recours aux systèmes nationaux peut contribuer de manière importante au renforcement des capacités, notamment lorsqu'il va de pair avec des mesures de coopération technique destinées à consolider ces systèmes. En matière de renforcement des capacités *via* la coopération technique, l'Allemagne privilégie le soutien des réformes mises en œuvre par les pays partenaires pour se conformer aux normes internationales minimales relatives à la passation des marchés, aux systèmes financiers et budgétaires, aux systèmes statistiques nationaux, aux fonctions d'audit interne et externe, à la gestion budgétaire et à la distribution des fonds²¹.

Contributions au débat international sur l'action publique

L'Allemagne joue un rôle actif dans les débats internationaux actuels sur le renforcement des capacités et a contribué de manière importante à enrichir les connaissances et le processus d'apprentissage sur cette question. L'Allemagne participe activement à l'initiative en cours de l'OCDE sur les priorités relatives au renforcement des capacités inscrites dans le Programme d'action d'Accra, ainsi qu'à des réseaux internationaux tels que le Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités

21. L'Allemagne souligne également l'importance de faire référence et de recourir à des accords, des outils et des initiatives internationaux pour étayer le renforcement des capacités dans les systèmes essentiels des pays partenaires – notamment, par exemple, aux recommandations de l'Activité conjointe sur la passation des marchés, ou aux outils d'analyse élaborés dans le cadre du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA).

(LenCD) et l'Alliance pour le renforcement des capacités²². En 2008, l'Allemagne a organisé en collaboration avec l'OCDE un atelier stratégique sur le renforcement des capacités, qui a débouché sur le « Consensus de Bonn », lequel a ensuite nettement contribué à accroître la visibilité du renforcement des capacités dans le cadre du Programme d'action d'Accra. L'Allemagne a également fait beaucoup pour l'apprentissage conjoint en matière de renforcement des capacités, notamment avec une étude de premier plan sur l'efficacité de la coopération technique, réalisée récemment sous la direction de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA, *Japan International Cooperation Agency*) avec la collaboration d'autres organismes de développement (JICA, 2008).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le BMZ devrait préciser sa conception du renforcement des capacités, en s'appuyant sur son expérience sectorielle, et élaborer une stratégie indiquant comment l'ensemble des instruments et des organismes d'aide allemands peuvent contribuer au renforcement des capacités. Celle-ci devrait fournir des éclaircissements sur la manière dont la coopération technique peut être plus efficacement raccordée et associée à d'autres modalités et instruments d'aide (tels que les approches fondées sur des programmes, le soutien budgétaire et les approches sectorielles).
- L'Allemagne devrait mettre à profit la fusion prévue de ses trois organismes de coopération technique pour repenser le rôle de cet instrument dans un processus de renforcement des capacités piloté par les pays partenaires. Les réformes mises en œuvre devraient permettre d'accroître l'implication des pays partenaires dans la sélection et l'évaluation du personnel d'assistance technique, et de garantir que, dans les projets de coopération technique, les obligations contractuelles de prestation ne passent pas avant les objectifs de renforcement des capacités, grâce à la mise en place de mécanismes adéquats de suivi et d'évaluation. L'Allemagne devrait également surveiller les répercussions de sa coopération technique sur le marché du travail et les capacités des pays partenaires.
- L'Allemagne devrait préciser, en collaboration avec les autres parties prenantes au processus global d'apprentissage international sur le renforcement des capacités dans les situations précaires, comment elle entend contribuer à la consolidation de l'État dans ce type de situations.
- L'Allemagne devrait continuer à harmoniser et coordonner ses activités de coopération technique à l'appui du renforcement des capacités avec celles des autres donateurs, en multipliant les approches fondées sur des programmes, en s'appuyant sur des dispositifs

22. Le Réseau d'apprentissage sur le renforcement des capacités (LenCD, *Learning Network on Capacity Development*) est un réseau informel de chercheurs et de praticiens dont le but commun est de promouvoir le renforcement des capacités par l'échange de données d'expérience, le recensement des meilleures pratiques, des activités de recherche et le dialogue. Son coordinateur a été financé par l'Allemagne pendant une période transitoire jusqu'à cette année. L'Alliance pour le renforcement des capacités (CD Alliance, *Capacity Development Alliance*) est un groupe restreint mais de haut niveau, qui vise à faire promouvoir par des responsables politiques du Sud les bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités. L'Allemagne assure actuellement la coprésidence de ce groupe.

de mise en commun des ressources d'assistance technique et en étendant l'utilisation des systèmes des pays partenaires.

Environnement et changement climatique

Une priorité stratégique de longue date

L'Allemagne est résolument engagée sur le terrain de l'environnement et du changement climatique depuis deux décennies. Au cours des dernières années, la protection du climat a pris une plus grande importance dans la coopération allemande pour le développement, les dépenses du BMZ liées au climat ayant augmenté de 40 % entre 2008 et 2009. Par ailleurs, le volume des engagements en faveur de la préservation de la biodiversité et de la protection des forêts n'a cessé de croître depuis le dernier examen par les pairs, passant de 124 millions EUR en 2005 à 210 millions EUR en 2009. En la matière, l'impulsion vient des plus hautes sphères de l'administration allemande. Très complet, le cadre stratégique et juridique national relatif à l'environnement et au changement climatique intègre également la question cruciale du traitement du changement climatique dans les pays en développement²³, de même qu'un groupe interministériel sur l'adaptation au changement climatique, qui revêt aussi une dimension internationale. L'importance politique de cette question a été soulignée lors de la présidence allemande du Groupe des Huit (G8) et de l'Union européenne (UE) en 2007, au cours de laquelle Angela Merkel s'est vu qualifier de « chancelière du changement climatique » pour la vigueur de sa force d'initiative dans ce domaine aux niveaux national et international. La chancelière a fait preuve de la même détermination lors de la préparation du Sommet de Copenhague de décembre 2009 (voir le chapitre 1). Cette question constituait une priorité dans le livre blanc de 2008 (BMZ, 2008g) et a été nettement mise en avant dans les déclarations du gouvernement depuis septembre 2009. Le BMZ a publié des stratégies sectorielles et des documents conceptuels relatifs à l'environnement, à la gestion des ressources naturelles et à la biodiversité depuis le dernier examen par les pairs, et ces documents constituent la base des stratégies-pays ; l'équipe chargée de l'examen en a eu la démonstration lors de sa visite au Maroc.

Le document clé pour l'intégration des questions de changement climatique dans la coopération allemande pour le développement est le *Programme d'action pour le climat et le développement* approuvé en avril 2007 (BMZ, 2007e et voir l'encadré 7). Ce document présente dix domaines d'action prioritaires pour l'Allemagne, l'accent étant mis sur les énergies renouvelables, l'adaptation et la protection des forêts. Deux documents de stratégie supplémentaires ont été élaborés : l'un sur l'adaptation au changement climatique et l'autre sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Tous deux seront publiés à la fin de 2010, après une phase de consultation. L'Allemagne a fait de la protection de l'environnement et du développement durable au niveau mondial deux objectifs essentiels de sa politique de développement (BMZ, 2010). Elle entend servir ces objectifs par le biais de sa coopération bilatérale pour le développement, et de son adhésion aux conventions et processus mondiaux relatifs à l'environnement mis en place d'un commun accord à Rio de Janeiro en 1992, ainsi que dans le cadre des Nations unies, de l'UE et de

23. Le cadre juridique comprend un ensemble de lois relatives à l'environnement et au changement climatique, ainsi que la stratégie allemande pour l'adaptation au changement climatique, adoptée par le gouvernement fédéral le 17 décembre 2008.

l'OCDE. Au dire du BMZ, les conventions et processus suivants constituent son cadre de référence en matière de développement, d'environnement et de changement climatique (tableau 6, ci-après), et tous sont mentionnés dans ses documents conceptuels et ses stratégies sectorielles :

Tableau 6. Cadre de référence de l'Allemagne en matière d'environnement et de changement climatique

-
- La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.
 - La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.
 - La Convention sur la diversité biologique.
 - Le programme de mise en œuvre d'Action 21 (Rio) et du Plan d'application de Johannesburg, dont la Commission du développement durable s'emploie à faciliter l'exécution.
 - Le Réseau du CAD/OCDE sur l'environnement et la coopération pour le développement (ENVIRONET), qui est un vaste réseau aux activités très diverses : dans le cadre du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE, l'Allemagne fournit des informations sur les marqueurs Rio, utilisés pour le suivi de l'aide à l'appui des Conventions de Rio ; elle met à profit le guide de bonnes pratiques sur *L'évaluation environnementale stratégique* ainsi que le document d'orientation intitulé *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement* élaborés par l'ENVIRONET, et a elle-même mis au point des manuels de formation ainsi que d'autres outils concernant tant l'évaluation environnementale stratégique que l'adaptation au changement climatique.
-

Un rôle moteur au sein de la communauté internationale

En tant que membre de l'ENVIRONET et du Bureau du Groupe de travail du Comité des politiques d'environnement (EPOC) sur les questions d'environnement mondiales et structurelles, l'Allemagne a activement contribué à la préparation d'orientations destinées aux donateurs pour l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement (OCDE, 2009g), et elle élabore actuellement un manuel de formation fondé sur ces orientations (voir également le paragraphe 118). Elle a aussi participé à des équipes spéciales sur les questions suivantes : (i) l'évaluation environnementale stratégique (EES) ; (ii) l'adaptation au changement climatique (ACC) ; (iii) le suivi de l'aide en faveur de l'environnement au moyen des marqueurs Rio – et d'un marqueur supplémentaire relatif à l'ACC ; et (iv) la gouvernance et le renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et environnementales.

À la suite de la conférence des Nations unies sur le changement climatique organisée à Copenhague en décembre 2009, l'Allemagne entend débloquer un volume conséquent de fonds nouveaux et additionnels pour le financement de mesures à mise en œuvre rapide de lutte contre le changement climatique – 1.73 milliard USD supplémentaires ont été promis. L'Allemagne est également en pointe sur la question de la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts²⁴ (REDD)+ (sachant que le « plus » fait référence aux activités durables de gestion forestière) et l'on ne peut que l'en féliciter. Dernièrement, l'Allemagne a activement contribué à l'étude des possibilités offertes et des difficultés soulevées par la « croissance verte » dans les pays en développement. Au-delà de son soutien à la Stratégie de l'OCDE pour une croissance

24. Et a pris des engagements financiers dans ce domaine au cours de la conférence sur la REDD qui a eu lieu en Norvège en mai 2010.

verte, l'Allemagne a financé des travaux de la Banque africaine de développement sur la croissance verte en Afrique, et accueilli la première réunion sur la croissance verte du Comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (CDDE) en mai 2010. L'équipe chargée de l'examen encourage l'Allemagne à demeurer un fer de lance international en matière de changement climatique et de développement, et à veiller à préserver sa crédibilité dans ces domaines en respectant les engagements qu'elle a pris en termes de financements additionnels.

Approches opérationnelles des questions d'environnement et de changement climatique

La procédure d'évaluation environnementale actuellement utilisée par l'Allemagne est très proche des *Bonnes pratiques pour les études de l'impact sur l'environnement exercé par les projets de développement* élaborées par le CAD de l'OCDE. Depuis 1998, une étude d'impact sur l'environnement (EIE) est obligatoire pour tous les nouveaux programmes et projets allemands de coopération bilatérale pour le développement, et les modalités de ces EIE ont été modifiées en 1999. Depuis la mi-2009, l'évaluation environnementale stratégique (EES) a, elle aussi, sa place et les questions de changement climatique sont systématiquement intégrées dans la coopération allemande pour le développement par l'établissement, pour tous les nouveaux projets et programmes, d'un « diagnostic climatique ». L'évaluation climatique comporte deux volets : (i) une validation climatique, qui consiste à déterminer quelles sont les mesures prévues dans le cadre du projet considéré qui sont exposées à des risques supplémentaires du fait du changement climatique, et comment faire face à ces risques ; et (ii) une évaluation des économies d'émissions, destinée à cerner les possibilités de limitation ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant du projet considéré, et la manière dont ces possibilités peuvent être exploitées.

L'Allemagne est en train de fusionner ce mécanisme de diagnostic climatique avec les procédures obligatoires d'évaluation environnementale en place (l'EES et l'EIE). Ce regroupement débouchera sur la création d'un nouvel outil d'évaluation environnementale et climatique conjointe permettant une évaluation tant au niveau stratégique (sur la base des documents de stratégie relatifs aux domaines prioritaires ainsi que des stratégies sectorielles/stratégies conjointes des donneurs) qu'au niveau des programmes/projets. Pour ses travaux dans ce domaine, l'Allemagne s'appuie sur son *Programme d'action pour le climat et le développement* susmentionné (encadré 7), et suit généralement les conseils du CAD en la matière. Elle mérite d'être félicitée pour ces progrès, et le BMZ est incité à continuer d'accorder la plus haute importance aux travaux sur l'intégration des questions d'environnement et de changement climatique par le biais de l'évaluation environnementale et climatique conjointe. Une approche systématique et stratégique s'impose pour intégrer le changement climatique dans le programme et les efforts de suivi, en particulier s'agissant de l'adaptation, et les enseignements tirés de l'expérience de l'Allemagne en matière d'intégration des questions d'environnement pourraient être mis à profit. Dans cette optique, de nouveaux outils et approches pourraient être mis au point à partir des bonnes pratiques actuelles.

La GTZ a élaboré et mis en œuvre une formation à l'intention de son personnel et de celui de ses partenaires s'inspirant du guide de bonnes pratiques de l'ENVIRONET sur *L'évaluation environnementale stratégique* dans le domaine de la coopération pour le développement (OCDE, 2006b). La GTZ met également au point des outils de formation pour ses agents et ceux de ses partenaires à partir du document d'orientation de

l'ENVIRONET intitulé *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement* (OCDE, 2009g).

Encadré 7. Le Programme d'action de l'Allemagne pour le climat et le développement

Ce document énonce les principes et les objectifs qui sous-tendent l'engagement du ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) dans le domaine de la protection du climat, à savoir notamment :

- Reconnaître la responsabilité historique qui incombe aux pays industrialisés en tant que principaux agents du changement climatique – problème qui touche la majorité des êtres humains.
- Veiller à ce que les progrès accomplis à ce jour en matière de développement ne puissent être remis en cause par le changement climatique.
- Prévenir les conflits provoqués par le changement climatique, par exemple les troubles sociaux ou politiques déclenchés par une rareté croissante des ressources, ou par des courants migratoires et un afflux de réfugiés.
- Garantir une égalité de droits entre pays industrialisés et en développement concernant l'accès aux ressources naturelles et leur utilisation, étant donné que la charge découlant du changement climatique a résulté jusqu'ici d'une exploitation inéquitable de ce bien public.
- Privilégier l'utilisation des énergies renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique sur la combustion d'énergies fossiles.
- Aider les pays en développement affectés par le changement climatique à mettre en œuvre des mesures d'adaptation et à améliorer leur gestion des risques de catastrophe, notamment afin de renforcer la capacité de résistance de leurs populations.
- Prendre des mesures pour remplacer les obligations et autres dispositions prévues par le Protocole de Kyoto, qui arriveront bientôt à expiration, notamment en continuant à élaborer et à mettre en place des mécanismes de financement à l'intention des pays en développement.

Source : BMZ (2010), Country Memorandum for the DAC Peer Review of Germany 2010, BMZ, Berlin.

Aide axée sur l'environnement

Globalement, les chiffres de l'aide publique au développement (APD) consacrée par l'Allemagne à l'environnement ont évolué à la hausse ces dernières années, en grande partie sous l'effet d'un accroissement effectif des ressources, mais aussi, dans une certaine mesure, en raison d'une amélioration des informations communiquées pour le marqueur environnement et les marqueurs Rio. En 2008, le montant total de l'aide allemande axée sur l'environnement était quasiment deux fois plus élevé qu'en 2007, avec 6 184 milliards USD sur la base de ces marqueurs (graphique 18)²⁵, et il continuera vraisemblablement d'augmenter au cours des années à venir, étant donné les engagements pris par l'Allemagne dans le prolongement de la Conférence de Copenhague

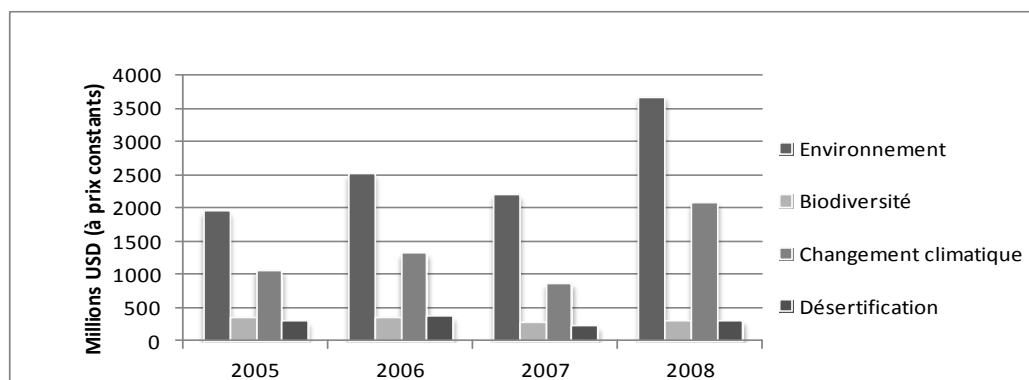
25. Le « marqueur Rio » relatif au changement climatique ne porte que sur son atténuation. Il existe maintenant un marqueur distinct relatif à l'adaptation, qui sera officiellement intégré dans le Système de notification des pays créanciers (SNPC) à partir de 2010.

(588 millions USD par an pour le financement de mesures à mise en œuvre rapide, sur la période 2010-12)²⁶ et l'annonce par la Chancelière lors de la 9^e Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, qui s'est tenue à Bonn en 2008, du déblocage de 500 millions EUR supplémentaires pour la protection des forêts et d'autres écosystèmes au cours de la période allant de 2009 à 2012. La nature de l'aide allemande axée sur l'environnement et le changement climatique est très variable suivant les pays bénéficiaires, allant de la gestion des déchets au Maroc aux énergies renouvelables au Brésil et pouvant passer par des approches globales recouvrant la stratégie, la réforme de la réglementation et le développement des ressources institutionnelles/ organisationnelles et humaines, qui associent coopération technique et coopération financière ou par des démarches reposant sur l'apprentissage Sud-Sud. Dans le cadre de ses activités de coopération pour le développement, l'Allemagne appuie le renforcement des capacités de ses pays partenaires, parmi lesquels figurent nombre de pays les moins avancés (PMA), pour leur permettre de concevoir et mettre en œuvre eux-mêmes des projets relevant du mécanisme pour un développement propre (MDP)²⁷. Si les programmes axés sur l'environnement et le changement climatique appuyés par le BMZ et le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (BMU, *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) sont généralement de qualité, il serait possible de les rendre plus globaux et innovants – notamment en améliorant les critères intégrés dans les activités de REDD concernant les avantages nationaux en termes de développement durable et les droits des autochtones. Pour l'heure, les programmes allemands relatifs à l'environnement et au changement climatique sont essentiellement axés sur le secteur de l'énergie, plutôt que sur la planification nationale, la budgétisation et une approche plurisectorielle. Il conviendrait à l'avenir de recentrer les efforts sur ces questions, à commencer par le renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement et l'intégration des questions environnementales dans la planification nationale et la budgétisation.

En s'engageant à fournir 295 millions USD dans le cadre de la quatrième reconstitution des ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), couvrant la période 2006-10, l'Allemagne est devenue le troisième bailleur de fonds du FEM, derrière les États-Unis et le Japon. Un tiers de ces concours sont spécifiquement affectés à des projets et programmes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le gouvernement allemand soutient également le Fonds pour les pays les moins avancés du FEM et son Fonds spécial pour les changements climatiques à hauteur de 40 millions EUR et de 20 millions EUR, respectivement.

-
26. On ignore cependant dans quelle proportion ces ressources seront nouvelles. Ces fonds ne s'ajoutent pas à l'APD : tous seront pris en compte pour déterminer si l'Allemagne respecte son engagement de consacrer 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD.
27. Le mécanisme pour un développement propre permet aux pays qui mettent en œuvre des projets de réduction (ou d'absorption) des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement d'acquiescer des unités de réduction certifiée des émissions (URCE), qui équivalent chacune à 1 tonne de CO₂. Ces URCE peuvent être négociées et vendues, et utilisées par les pays industrialisés pour réaliser en partie leurs objectifs de réduction des émissions en vertu du Protocole de Kyoto.

Graphique 18. APD allemande assortie des marqueur environnement Rio



Source : statistiques de l'OCDE.

Le partenariat entre le BMZ et le BMU et l'Initiative internationale pour la protection du climat

Comme indiqué dans le chapitre 2, le partenariat entre le BMZ et le BMU constitue un exemple de bonnes pratiques en matière de cohérence des politiques au service du développement, et une composante majeure de la coopération allemande pour le développement dans le domaine du changement climatique. La pièce maîtresse de ce partenariat est un nouvel instrument de financement, en vertu duquel le produit des ventes de quotas d'émission de CO₂ est affecté à l'Initiative internationale pour la protection du climat (ICI, *International Climate Initiative*) (encadré 8). Le mécanisme de financement de l'ICI est sans équivalent, et pourrait servir de modèle à des propositions financières innovantes dans le cadre du processus de négociations sur le climat. En 2009, sur les recettes provenant des ventes de quotas d'émission de CO₂, 105 millions EUR ont été affectés au budget du BMZ, et 5 millions supplémentaires au budget du ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF, *Bundesministerium für Bildung und Forschung*). Ces financements contribuent à accroître l'ampleur des mesures prises par le BMZ en faveur du climat.

Encadré 8. L'Initiative internationale pour la protection du climat

Depuis la mise en place du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne (UE) en 2008, le gouvernement allemand affecte une partie des recettes provenant de la vente aux enchères des permis d'émission de CO₂ à des activités internationales de protection du climat (BMZ, 2010). Ce mécanisme est désigné sous le nom d'Initiative internationale pour la protection du climat (ICI, *International Climate Initiative*), et par le biais de l'ICI, le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (BMU, *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) soutient des mesures de protection du climat dans les pays en développement et les économies émergentes, ainsi que dans les pays en transition d'Europe de l'Est. Les fonds de l'ICI financent des actions de réduction des émissions, d'adaptation au changement climatique et de protection des puits de carbone (tels que les forêts). En 2008 comme en 2009, le budget du BMU incluait une enveloppe annuelle de 120 millions EUR pour l'ICI. Il s'agit là d'un instrument de financement novateur du gouvernement allemand, destiné à soutenir des mesures relevant de l'aide publique au développement (APD). Plus de 140 projets ont été financés par l'ICI dans plus de 50 pays partenaires, l'accent étant mis sur les principaux enjeux de la protection du climat, et des liens stratégiques étroits étant établis avec les négociations internationales sur le climat.

L'ICI est une innovation financière appréciable et un modèle de coopération interministérielle (voir l'encadré 3 dans le chapitre 2), et c'est à juste titre qu'elle retient l'attention d'autres pays, ainsi que dans le cadre des négociations relatives à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en tant que modèle potentiel.

La cohérence des politiques menées par le BMZ et le BMU sur toutes les questions d'environnement et de climat est favorisée par un accord entre ces deux ministères, qui prévoit une consultation étroite et rapide tant sur le programme dans son ensemble que sur les différents projets. Cette cohérence bénéficie également de la règle suivant laquelle la planification et la préparation des projets sont généralement déléguées aux organismes d'exécution de la coopération allemande pour le développement²⁸. En outre, la participation de représentants du BMU aux consultations et négociations du gouvernement contribue également à montrer et faire savoir que les autorités allemandes parlent d'une seule voix sur les questions de changement climatique. Les projets relevant de l'ICI doivent satisfaire à des critères d'APD (hormis pour l'aide à la Russie). Le BMZ et le BMU mènent de concert des négociations gouvernementales bilatérales avec l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique, et des réunions ont lieu régulièrement entre représentants des deux ministères à l'échelon stratégique. Il existe également des mécanismes de coordination au niveau des pays partenaires, et le BMU contribue par des suggestions à la définition des stratégies-pays du BMZ pour les pays prioritaires.

Des capacités accrues pour l'environnement et le changement climatique

En décembre 2008, le BMZ a créé une nouvelle division chargée de la politique climatique et du financement pour le changement climatique. Cela s'est traduit par un doublement des effectifs du ministère travaillant sur les questions d'environnement et de climat au cours des deux dernières années – sachant que le BMZ était déjà doté d'une division chargée de l'environnement et des ressources naturelles. Cette augmentation des effectifs et la mise en place d'une nouvelle division reflètent l'importance considérable prise par la protection du climat dans le cadre de la politique allemande de coopération pour le développement. Les deux divisions s'emploient en étroite collaboration à apporter un soutien pour l'élaboration des politiques et des stratégies, et aussi à assurer l'intégration des questions d'environnement et de climat dans l'ensemble des activités du BMZ et du système de coopération pour le développement. Le personnel des deux divisions : (i) est impliqué dans le partenariat avec le BMU et d'autres ministères fédéraux ; (ii) assume un rôle pilote sur les questions d'ordre stratégique (à travers notamment l'examen des stratégies par domaine prioritaire et par pays) et les questions internationales ; (iii) participe au dialogue bilatéral avec les pays partenaires ; et (iv) supervise l'évaluation environnementale et climatique au niveau des programmes et des projets, y compris dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale et climatique conjointe à venir (voir la partie 6.2.3 ci-avant). La nouvelle division de la politique climatique et du financement pour le changement climatique s'occupe également des négociations mondiales sur le climat ainsi que des questions fondamentales liées aux financements pour l'environnement et pour le changement climatique, notamment du financement du FEM et des fonds d'investissement pour le climat de la Banque mondiale. L'équipe chargée de l'examen salue la création de cette nouvelle division, qui a renforcé l'influence du BMZ, ainsi que sa stature politique, dans les négociations sur le futur régime international de lutte contre le changement climatique, et la nécessaire intégration des considérations de développement dans ce contexte.

28. Pour gérer cet aspect, la GTZ et la Banque de développement (*Entwicklungsbank*) de la KfW ont ouvert à Berlin un bureau chargé de l'ICI.

Réduction et gestion des risques de catastrophe

L'Allemagne considère la réduction et la gestion des risques de catastrophe comme cruciales pour le développement durable, et les lie étroitement à l'objectif global de réduction de la pauvreté inclus dans les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) (BMZ, 2008d). Le document thématique n° 193 du BMZ rend compte des contributions de la coopération allemande pour le développement à la gestion des risques de catastrophe (BMZ, 2008b). Ce document expose les nombreux programmes mis en place par l'Allemagne dans des pays pauvres exposés aux catastrophes en vue d'intégrer la gestion des risques de catastrophe dans la planification des projets et programmes, notamment dans les activités d'urbanisme, de développement rural et de gestion de l'eau. Au niveau multilatéral, l'Allemagne est le principal bailleur de fonds du Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (GFDRR) géré par la Banque mondiale qui, entre autres, apporte une assistance technique et financière aux pays à faible revenu et à haut risque pour l'intégration de la réduction des catastrophes dans leurs stratégies nationales de développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Allemagne se doit de demeurer un fer de lance international en termes d'approches du changement climatique et de respecter ses engagements internationaux, en particulier pour le financement de mesures « à mise en œuvre rapide » d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, ainsi que pour la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD)+.
- Le BMZ et le BMU devraient s'efforcer de rendre plus globaux et plus innovants leurs programmes axés sur l'environnement et le changement climatique – notamment en améliorant les critères intégrés dans les activités de REDD concernant les avantages nationaux en termes de développement durable et les droits des autochtones. L'Allemagne devrait en outre élargir la portée de ses programmes relatifs à l'environnement et au changement climatique, afin de l'étendre au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement, à l'intégration des questions environnementales dans la planification nationale et la budgétisation, à la croissance verte et aux approches plurisectorielles.
- L'Allemagne devrait veiller à ce que, au-delà de ses travaux sur l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce changement, les autres questions liées à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles reçoivent une attention suffisante.
- L'Allemagne devrait continuer à accorder la plus haute importance aux travaux sur l'intégration des questions d'environnement et de changement climatique par le biais de l'évaluation environnementale et climatique conjointe. Une approche systématique et stratégique s'impose pour intégrer le changement climatique dans le programme et les efforts de suivi, en particulier s'agissant de l'adaptation, et les enseignements tirés de l'expérience de l'Allemagne en matière d'intégration des questions d'environnement pourraient être mis à profit. Dans cette optique, de nouveaux outils et approches pourraient être mis au point à partir des bonnes pratiques actuelles.

Annexe A

Progrès accomplis au regard des recommandations de 2005

Grands domaines	Recommandations formulées en 2005	Mesures prises pour leur donner suite
<i>Cadre général et orientations nouvelles</i>	Afin de préserver le ciblage sur la pauvreté de l'ensemble de son action à l'appui du développement, l'Allemagne est encouragée à poursuivre l'ajustement de ses politiques et approches. S'impose en particulier l'intégration dans les programmes bilatéraux par pays d'un cadre cohérent d' évaluation systématique de l'impact sur la pauvreté de la démarche globale appliquée par l'Allemagne pour s'attaquer à la pauvreté.	L'Allemagne a poursuivi l'ajustement de ses politiques et approches et a élaboré des stratégies propres à assurer l'alignement de l'action de coopération pour le développement sur son objectif de lutte contre la pauvreté. Un examen des principes fondamentaux régissant sa démarche en la matière est en cours. Par ailleurs, dans le droit fil de sa détermination à promouvoir une prise de décision fondée sur l'observation des faits, l'Allemagne a joué un rôle moteur dans les travaux menés au sein du POVNET en vue d'élaborer une méthode d'étude préalable d'impact sur la pauvreté (EIP) destinée à faciliter la mise en évidence des effets des interventions sur la répartition du revenu, et donc à améliorer les résultats des activités de lutte contre la pauvreté. A ce jour, l'Allemagne a appliqué avec succès cette méthode à 15 projets/programmes et les conclusions de ces EIP ont été prises en compte dans la conception des programmes bilatéraux par pays.
	Les autorités allemandes sont incitées à pousser plus avant leurs efforts de réforme en vue d'associer les différentes structures intervenant dans la coopération pour le développement au sein d'une force plus cohésive au service du développement. Cela pourrait impliquer l'abolition de la distinction, de plus en plus artificielle, entre la coopération financière et la coopération technique.	Des avancées ont été enregistrées dans la planification de la réforme en profondeur de la structure d'ensemble du système allemand de coopération pour le développement recommandée lors du dernier examen par les pairs. Ce système fait cependant toujours intervenir plusieurs institutions et une distinction est toujours établie entre la coopération financière et la coopération technique. Les autorités allemandes reconnaissent que ce dispositif institutionnel morcelé fait obstacle à un acheminement efficace et efficient de l'aide et sont déterminées à le restructurer ; cette réorganisation commencera par la fusion des organismes de coopération technique (GTZ, InWent et DED), dont les plans ont déjà été <u>approuvés par les plus hautes sphères de l'administration.</u>
	L'exécution des engagements internationaux nécessitera un large soutien de la part des pouvoirs publics et de la société civile, et devra notamment s'appuyer sur les fondations politiques, les organismes reliés à des églises et les ONG. L'Allemagne est encouragée à repenser ses efforts de communication de façon à de mieux faire comprendre au public les questions de développement et les résultats des activités menées dans ce domaine en général, en particulier les motifs justifiant l'adoption de modalités d'acheminement de l'aide plus à même d'assurer l'efficacité de celle-ci..	Cette recommandation a été suivie d'effets. Depuis fin 2009, les activités de relations publiques et de dialogue avec la société civile, en particulier, ont été sensiblement intensifiées, avec un accroissement notable des dotations et l'application d'une nouvelle stratégie en matière d'information et de sensibilisation aux questions de développement à compter de 2008. Parmi les composantes de cette stratégie figurent : le renforcement de la présence du BMZ sur Internet, le remplacement du <i>Development Policy Media Manual</i> par un guide succinct et accessible, l'élargissement de la place faite aux questions de coopération pour le développement dans les programmes scolaires dès 2007, et la mise en place, opérée début 2008, d'un nouveau programme de volontariat pour le développement baptisé <i>Weltwärts</i> .

Grands domaines	Recommandations formulées en 2005	Mesures prises pour leur donner suite
<i>Volume et répartition de l'aide</i>	L'Allemagne doit se pencher d'urgence sur la question de la mise en œuvre de ses engagements en matière d'APD. Il est donc nécessaire que le nouveau gouvernement arrête un plan directeur pour l'accroissement de l'APD qui aborde à la fois l'aspect financement et l'aspect utilisation de cet accroissement.	L'Allemagne n'a pas adopté de plan directeur pour l'accroissement de l'APD car un tel plan irait à l'encontre du droit que la constitution octroie au parlement de trancher chaque année sur le budget, et les majorations escomptées de l'APD ne se sont pas matérialisées. En 2008, l'APD s'est élevée à 13.98 milliards USD, soit 0.38 % du RNB, mais elle est retombée à 0.35 % du RNB en 2009. Les autorités reconnaissent que l'objectif de 0.51 % du RNB fixé pour 2010 ne sera pas atteint. Malgré cette évolution récente défavorable et les défis qui se profilent, les autorités restent déterminées à atteindre la cible de 0.7 % pour 2015.
	L'Allemagne doit poursuivre ses efforts pour adopter une démarche plus stratégique à l'égard du ciblage géographique et thématique de ses activités à l'appui du développement, de telle sorte que celui-ci reflète mieux son objectif suprême de lutte contre la pauvreté. Une réflexion plus approfondie doit être menée au sujet de l'équilibre entre pays à revenu intermédiaire et pays à faible revenu, et du choix de l'éventail de pays et d'instruments approprié pour permettre à l'Allemagne de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD.	Il a été donné suite à cette recommandation, avec en particulier une réduction du nombre de pays partenaires et un ciblage thématique plus rigoureux. Même si un léger rééquilibrage a été opéré en faveur des PMA et autres PFR, l'essentiel (62 %) de l'APD bilatérale brute a encore pris le chemin de pays à revenu intermédiaire, de la tranche inférieure ou de la tranche supérieure, en 2007/08, et il devrait continuer d'en aller ainsi si l'on en croit les prévisions de dépenses. Un examen général et une révision de la politique à l'égard des pays les moins avancés sont prévus en 2010.
	La plus grande attention portée à la performance des organismes multilatéraux pourrait trouver une meilleure expression dans une politique de répartition des financements. Cela pourrait nécessiter la mise en place d'un cadre plus adéquat pour la coopération multilatérale , qui englobe les fonds mondiaux et s'appuie sur une démarche méthodologique comportant une évaluation de l'efficacité des institutions multilatérales, de préférence en collaboration avec les autres donateurs.	Le BMZ a entrepris d'élaborer des critères, renvoyant notamment à la performance, au mandat et à la pertinence politique, qui pourraient faciliter à l'avenir la répartition de financements multilatéraux. Parallèlement, les efforts d'amélioration de l'efficacité des capacités internes ont été poursuivis avec, par exemple, l'adhésion de l'Allemagne en 2008 au Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN). Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration pour l'aide multilatérale, qui devrait prévoir une évaluation de l'efficacité des institutions multilatérales en collaboration avec les autres donateurs. Les stratégies de coopération avec les différentes institutions multilatérales sont exposées dans des documents internes (« institution briefs »).
<i>Cohérence des politiques au service du développement</i>	Le BMZ devrait élaborer des orientations plus claires et plus concrètes concernant la cohérence des politiques au service du développement afin d'aider à mieux cibler et organiser l'action engagée au niveau national autour de questions de fond spécifiques prioritaires et à renforcer le soutien du public et des sphères politiques. Une solution doit être recherchée aux problèmes d'organisation et de ressources du BMZ afin de lui permettre de faire effectivement de la cohérence des politiques une priorité. Parallèlement, des efforts du type de ceux qui sont actuellement déployés pour participer à des réseaux sur la	Le BMZ n'a pas encore élaboré d'orientations plus claires et plus concrètes concernant la cohérence des politiques au service du développement, mais des progrès ont cependant été accomplis depuis cinq ans dans certains domaines, à commencer par celui du changement climatique. Parmi les avancées observées, on peut citer une nouvelle présentation pour les stratégies sectorielles, en vertu de laquelle les questions de cohérence des politiques doivent être traitées dans les analyses de diagnostic, une structuration formelle des échanges de personnel entre les services s'occupant des stratégies-pays et les autres instances de l'administration, et la conclusion avec ces dernières d'accords pour la cohérence. La collaboration interministérielle a été intensifiée et institutionnalisée : des accords ont notamment été conclus avec le BMBF et le BMU. Les autorités allemandes prévoient l'élaboration d'une stratégie pangouvernementale pour le soutien des réformes dans les Etats fragiles et en faillite et dans les pays à déficit de gouvernance. Des stratégies interministérielles régionales sont aussi en cours d'établissement pour l'Afrique et

Grands domaines	Recommandations formulées en 2005	Mesures prises pour leur donner suite
	<p>cohérence des politiques du genre de celui mis en place par la CE peuvent se révéler un moyen efficace de renforcer les capacités de l'Allemagne dans ce domaine.</p> <p>En ce qui concerne le dispositif existant de suivi du PA2015, la définition opérationnelle de la cohérence des politiques que l'on possède désormais grâce au manifeste du BMZ pour la cohérence devrait permettre d'améliorer le suivi et la notification des progrès.</p>	<p>l'Amérique latine. Le BMZ participe régulièrement aux réunions des réseaux mis en place au niveau de l'UE et de l'OCDE autour des questions de cohérence.</p>
<i>Efficacité de l'aide</i>	<p>A titre de contribution au programme d'action défini dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et compte tenu de l'augmentation prévue de ses apports d'aide, l'Allemagne devrait redoubler d'efforts pour assurer une meilleure intégration des activités des organismes d'exécution sur le terrain. Elle devrait intensifier sa collaboration avec les autres donateurs, notamment à travers le recours à des modalités telles que le soutien budgétaire ou la coopération déléguée, mieux adaptées aux réalités du terrain. Une liaison doit être plus systématiquement établie avec les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) des pays partenaires, et au niveau sectoriel il faut privilégier les programmes.</p>	<p>Au cours des cinq dernières années, la coordination, entre les organismes exécutants et avec les autres donateurs, a été améliorée, de même que l'alignement sur les stratégies des pays partenaires. La mise en place de bureaux de la coopération allemande pour le développement, de coordinateurs thématiques ainsi que de programmes et rapports conjoints depuis 2007 a contribué à une meilleure intégration des activités sur le terrain des organismes exécutants. Dans certains pays (par exemple la Zambie), l'Allemagne progresse dans la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide défini dans la Déclaration de Paris, ayant davantage recours aux systèmes nationaux et regroupant ses instruments dans le cadre d'approches-programme placées sous la conduite des pays partenaires. Sa performance n'en reste pas moins médiocre pour ce qui est de l'utilisation des systèmes nationaux et de dispositifs communs, et l'essentiel de son aide bilatérale au développement passe toujours par des projets et programmes mis en œuvre par des organismes d'exécution allemands.</p>
<i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i>	<p>Le mouvement actuel de décentralisation opérationnelle devrait être accéléré et, dans la mesure du possible, ne pas se limiter à la coordination de l'aide allemande mais aller jusqu'à la délégation de sa gestion sous la supervision du responsable de la coopération pour le développement. Cela suppose une redéfinition par le BMZ et le ministère fédéral des Affaires étrangères de leurs relations sur le terrain.</p>	<p>La mise en œuvre de cette recommandation n'a guère avancé : la décentralisation n'a pas été poussée plus avant, sauf pour quelques aspects dans quatre pays à titre expérimental. Une redéfinition des relations entre le BMZ et le ministère fédéral des Affaires étrangères sur le terrain reste indispensable. Dans l'Accord de coalition conclu en octobre 2009, les autorités se sont engagées à améliorer la structure sur le terrain du système allemand de coopération pour le développement. L'exercice pilote de décentralisation mené dans quatre pays a produit des résultats prometteurs, avec notamment le recrutement de personnel local pour seconder le Chef de la coopération.</p>
	<p>En collaboration avec tous les organismes intervenant dans la coopération technique, le BMZ devrait élargir l'application du principe voulant que l'assistance technique soit mise au service du renforcement des capacités. Il devrait envisager de s'investir d'un rôle de premier plan dans l'examen de ces questions à l'échelon local avec les autres donateurs.</p>	<p>L'Allemagne a renoncé à l'assistance technique au sens étroit pour privilégier la coopération technique, c'est-à-dire le soutien plus général du renforcement des capacités nationales dans les domaines sur lesquels elle concentre ses interventions. Elle a aussi participé activement à l'examen avec les autres donateurs des questions de renforcement des capacités, à l'échelon local et au niveau international. L'atelier international tenu à Bonn sur le sujet a contribué à mettre en lumière l'importance de ces dernières dans le contexte de l'efficacité de l'aide, importance qui a ensuite été reconnue dans le document issu du Forum d'Accra. L'Allemagne a par ailleurs pris part à plusieurs initiatives, dont la réalisation d'une étude multidonneurs sur l'efficacité de la CT pour le renforcement des capacités qui a impliqué des études de cas dans</p>

Grands domaines	Recommandations formulées en 2005	Mesures prises pour leur donner suite
		12 pays partenaires, le financement collectif d'une évaluation conjointe du rôle du personnel d'assistance technique dans le renforcement des capacités, et l'intégration d'objectifs de renforcement des capacités dans le plan national d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
	Toute réflexion prospective concernant l'évolution de l'approche allemande de la coopération pour le développement sur le terrain doit s'accompagner d'une planification des ressources humaines (effectif, ancienneté, éventail de compétences, localisation, soutien requis des services centraux ou d'autres sources).	Le dispositif allemand de coopération pour le développement sur le terrain a été quelque peu renforcé. Cela dit, en raison de la persistance du morcellement institutionnel du système, la gestion des ressources humaines déployées dans les pays partenaires n'est toujours pas regardée comme devant être opérée à l'échelle de l'ensemble du système. Le BMZ et les organismes exécutants décident chacun de leur côté des affectations sur le terrain, sans aucune coordination, pour ne pas parler de gestion globale.
	Le BMZ devrait redoubler d'efforts pour harmoniser les activités d'évaluation des différentes composantes du système allemand et promouvoir l' apprentissage à l'échelle de l'ensemble de ce dernier, et veiller à ce que des ressources adéquates soient affectées à ces objectifs.	La mise en œuvre de cette recommandation a progressé. En 2006, le BMZ a lancé un examen à l'échelle du système, le deuxième, des activités d'évaluation de la coopération allemande pour le développement, portant sur ses propres activités dans ce domaine et celles de 19 organismes d'exécution et de financement. Il a aussi rédigé de nouveaux principes pour l'évaluation de la coopération pour le développement, des lignes directrices pour le processus d'évaluation et des normes de qualité pour les rapports d'évaluation, redoublant ainsi d'efforts pour instaurer une démarche commune en matière d'évaluation. En 2009, avec le ministère fédéral des Affaires étrangères, il a engagé une évaluation interministérielle de l'aide humanitaire allemande, une première, en réponse à une recommandation qui avait été formulée dans l'examen par les pairs de 2005. Il s'emploie à mettre un place un système global d'évaluation valant pour l'ensemble du dispositif allemand de coopération pour le développement. Le budget affecté au BMZ pour l'évaluation sera considérablement relevé en 2010 par rapport à son niveau de 2009, et la création d'un organisme d'évaluation indépendant est prévue.
Aide humanitaire	L'Allemagne devrait élaborer une stratégie globale d'aide humanitaire reflétant les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire. Cette stratégie devrait fournir, pour la mise en œuvre, des orientations concernant les relations entre civils et militaires, la réduction des risques de catastrophe, de même que les aspects environnementaux et sociaux.	L'Allemagne utilise le Consensus européen sur l'aide humanitaire, adopté en décembre 2007, comme cadre conceptuel général pour sa politique en matière d'aide humanitaire. Elle n'a pas élaboré de stratégie globale en matière d'aide humanitaire, mais les notes d'orientation relatives aux différents instruments d'action humanitaire qui relèvent du ministère fédéral des Affaires étrangères ont été actualisées depuis le dernier examen par les pairs. Le BMZ a par ailleurs entrepris de réviser sa stratégie dans le domaine de l'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement, de même que ses orientations concernant la coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Les <i>Douze règles fondamentales de l'aide humanitaire</i> , adoptées en 1993 (voir le rapport du précédent examen par les pairs), continuent de régir l'aide humanitaire allemande. En outre, des orientations et des stratégies ont été formulées en ce qui concerne la réduction et la gestion des risques de catastrophe (voir chapitre 6, partie 2), la préparation en prévision des catastrophes, les opérations de déminage et d'élimination des munitions dans une optique humanitaire, la prévention des crises et la consolidation de la paix, et l'engagement dans les États fragiles. Toutes ces politiques sont conformes aux meilleures pratiques internationales et s'appuient le cas échéant sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

Grands domaines	Recommandations formulées en 2005	Mesures prises pour leur donner suite
	Parallèlement à l'accroissement de son APD, l'Allemagne est encouragée à augmenter les crédits alloués à l'aide humanitaire. Elle devrait aussi étudier la possibilité de recourir à de nouvelles modalités pour l'acheminement de son aide humanitaire, par exemple la mise en commun de fonds ou la participation à des fonds à vocation humanitaire.	Le volume de l'aide humanitaire comptabilisé dans le Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE a en fait diminué de 21 % entre 2005 et 2008. La comparaison ayant été effectuée sur la base des chiffres de 2005, qui comprenaient des crédits exceptionnels au titre de l'aide aux victimes du tsunami, si l'on fait abstraction de l'incidence ponctuelle de ces crédits exceptionnels, on observe en fait une augmentation de 7 % du montant global des financements humanitaires consentis par l'Allemagne entre 2005 et 2008. Dans son mémorandum l'Allemagne signale que, dans le budget fédéral, l'enveloppe expressément consacrée à l'aide humanitaire a augmenté de 40 % entre 2005 et 2009.
	Afin de faciliter l'adoption d'une approche plus large de l'aide humanitaire, l'Allemagne devrait envisager de renforcer la cohérence de toutes les composantes de l'aide humanitaire (prévention et préparation, réponse aux situations d'urgence, redressement et reconstruction), effort que devrait faciliter la mise en place d'un budget commun.	Les autorités allemandes continuent de penser, et l'ont dit à plusieurs reprises, que leur aide humanitaire est particulièrement souple et bien ciblée. Elles font valoir que la dissociation opérée entre l'aide d'urgence apportée par le ministère fédéral des Affaires étrangères et l'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement fournie par le BMZ a permis aux deux ministères d'acquérir un niveau de compétence et de qualification très élevé sur la base de leurs avantages comparatifs. Cela dit, l'élaboration préconisée en 2005 d'une stratégie globale en matière d'aide humanitaire contribuerait à améliorer encore la cohérence d'ensemble.
	Au fur et à mesure de l'accroissement de son aide humanitaire, l'Allemagne devrait penser à étendre son système d'évaluation à ce domaine d'intervention. Elle devrait aussi envisager d'évaluer les performances globales de son système d'aide humanitaire en associant le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ.	Cette recommandation a été largement suivie d'effets. Une évaluation interministérielle en trois phases de l'aide humanitaire a été lancée en 2008 avec la réalisation de deux études préalables destinées à faire le point sur le système en place. La (deuxième) phase actuelle consiste en une évaluation indépendante complète du dispositif humanitaire, qui s'étalera sur 13 mois. Au vu des conclusions qui s'en dégageront, des propositions précises seront élaborées pour l'établissement d'un système cohérent de suivi et d'évaluation de l'aide humanitaire.

Annexe B

OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide

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

Allemagne	<i>Versements nets</i>						
	1993-97	1998-2002	2004	2005	2006	2007	2008
Apports totaux du secteur public	7 438	5 298	6 483	17 137	4 707	9 765	13 519
Aide publique au développement	6 676	5 529	7 534	10 082	10 435	12 291	13 981
Bilatérale	4 124	3 241	3 823	7 447	7 034	7 950	9 063
Multilatérale	2 552	2 288	3 712	2 635	3 401	4 341	4 918
Autres apports du secteur public	762	-230	-1 051	7 055	-5 728	-2 525	-462
Bilatéraux	1 031	-203	-1 051	7 055	-5 728	-2 525	-462
Multilatéraux	-269	-27	-	-	-	-	-
Dons des ONG	1 040	896	1 148	1 523	1 348	1 271	1 626
Apports du secteur privé aux conditions du marché	13 198	4 029	7 619	12 023	19 938	25 702	18 251
Bilatéraux : dont	12 761	4 730	7 595	12 434	18 890	25 768	18 525
Investissements directs	4 290	2 843	6 761	14 069	10 795	11 640	9 598
Crédits à l'exportation	1 696	746	949	-131	19	3 736	3 708
Multilatéraux	437	-701	24	-411	1 048	-66	-275
Apports totaux	21 676	10 223	15 251	30 683	25 992	36 739	33 395
<i>pour référence :</i>							
APD aux prix et taux de change constants de 2007, en millions de USD	8 131	8 105	8 558	11 369	11 592	12 291	13 060
APD en pourcentage du RNB	0.30	0.27	0.28	0.36	0.36	0.37	0.38
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.97	0.50	0.56	1.10	0.89	1.10	0.91
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- En millions de USD	321	405	523	839	706	761	796
- En pourcentage des versements nets	5	6	7	8	7	6	6
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	4	8	8	9	7	7	7

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

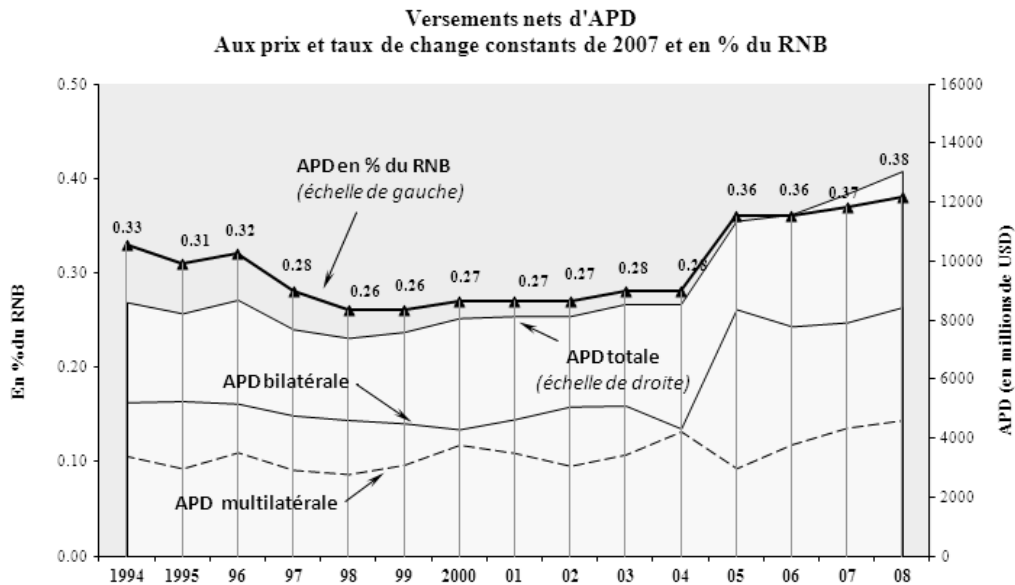


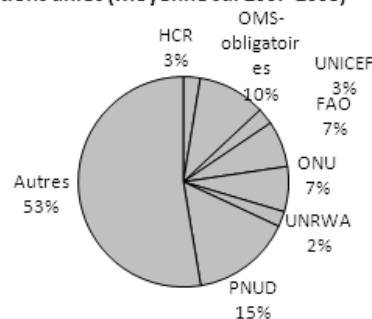
Tableau B.2. APD par grandes catégorie

Allemagne	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	2008%
APD bilatérale brute	5 948	10 103	9 608	9 346	10 315	58	77	72	68	69	74
<i>Dons</i>	<i>5 126</i>	<i>9 301</i>	<i>8 417</i>	<i>8 091</i>	<i>8 773</i>	<i>50</i>	<i>71</i>	<i>63</i>	<i>59</i>	<i>59</i>	<i>65</i>
Projets et programmes de développement	726	924	851	938	1 066	7	7	6	7	7	25
Coopération technique	2 824	3 231	3 462	3 527	3 911	28	25	26	26	26	12
Aide alimentaire à des fins de développem	27	26	27	55	48	0	0	0	0	0	1
Aide humanitaire	217	357	397	279	283	2	3	3	2	2	7
Allègement de la dette	925	4 404	3 349	2 993	3 073	9	34	25	22	21	8
Dépenses administratives	281	233	253	262	277	3	2	2	2	2	4
Autres dons	126	127	78	37	116	1	1	1	0	1	8
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>822</i>	<i>803</i>	<i>1 191</i>	<i>1 255</i>	<i>1 542</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>9</i>
Prêts nouveaux de développement	765	621	748	919	1 052	8	5	6	7	7	8
Rééchelonnements de dette	17	47	21	0	-	0	0	0	0	-	0
Prises de participation et autres	40	135	422	335	490	0	1	3	2	3	1
APD multilatérale brute	4 225	2 972	3 778	4 341	4 594	42	23	28	32	31	26
Organismes des Nations unies	372	224	247	274	276	4	2	2	2	2	4
CE	2 136	2 486	2 387	2 452	2 627	21	19	18	18	18	10
Groupe de la Banque mondiale	1 304	-	657	1 097	1 061	13	-	5	8	7	6
Banques régionales de développement (a)	193	61	337	181	252	2	0	3	1	2	2
Autres	220	201	151	337	378	2	2	1	2	3	3
Total des versements bruts d'APD	10 174	13 075	13 386	13 687	14 910	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-1 616	-1 706	-1 794	-1 396	-1 850						
Total des versements nets d'APD	8 558	11 369	11 592	12 291	13 060						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allègement de dette nette	560	3 927	2 957	2 828	2 395						
Coûts imputés des étudiants	880	1 044	1 000	959	867						
Réfugiés dans les pays donateurs	18	20	20	14	69						

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)

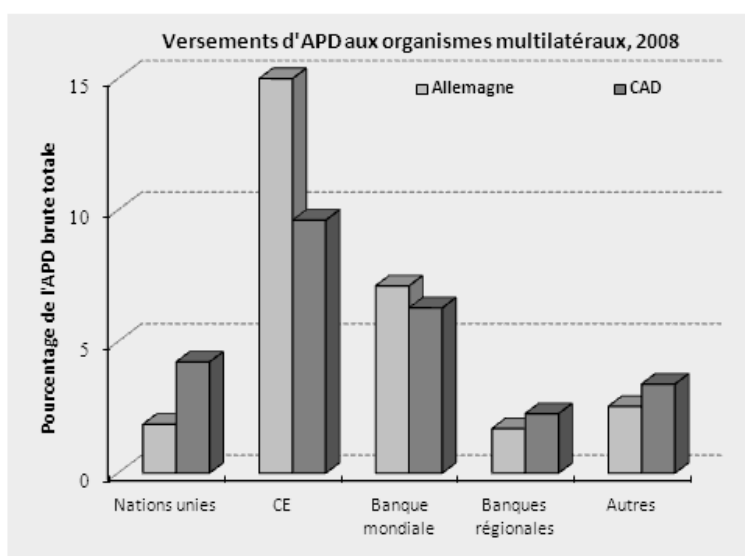
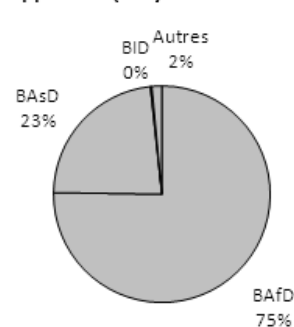
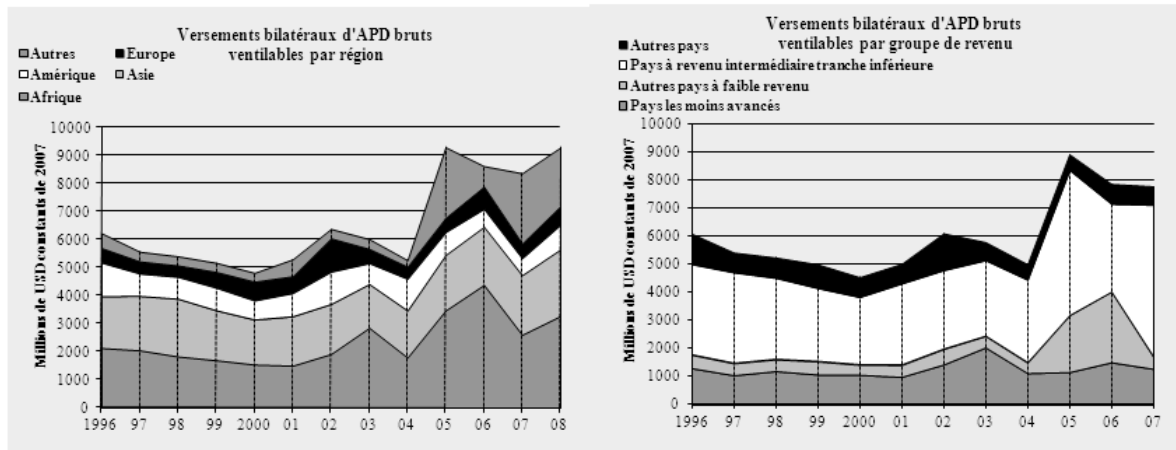


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Allemagne	Versements bruts										Ensemble du CAD 2008%
	Millions de USD constants de 2007					Part en pourcentage					
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
Afrique	1 810	3 480	4 381	2 616	3 279	34	37	51	31	35	37
Afrique subsaharienne	1 439	3 035	3 909	2 004	2 714	27	33	45	24	29	32
Afrique du Nord	321	367	454	507	458	6	4	5	6	5	4
Asie	1 674	1 988	2 097	2 128	2 386	32	21	24	25	26	30
Asie du Sud et Asie centrale	620	795	828	979	1 079	12	9	10	12	12	16
Extrême-Orient	1 013	1 082	1 148	1 088	1 099	19	12	13	13	12	12
Amérique	1 132	820	640	608	881	22	9	7	7	9	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	667	301	174	160	222	13	3	2	2	2	4
Amérique du Sud	421	473	396	383	482	8	5	5	5	5	4
Moyen-Orient	232	2 532	739	2 527	2 114	4	27	9	30	23	17
Océanie	6	6	2	1	5	0	0	0	0	0	2
Europe	403	492	784	506	646	8	5	9	6	7	4
Versements bilatéraux ventilables par région	5 257	9 319	8 643	8 386	9 311	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 133	1 169	1 514	1 284	1 780	23	13	19	17	21	34
Autres pays à faible revenu	367	2 000	2 490	419	509	7	22	32	5	6	10
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	2 936	5 165	3 129	5 397	4 886	59	58	40	70	58	46
(tranche supérieure)	549	561	708	659	1 220	11	6	9	8	15	10
Pays en développement plus avancés	2	1	1	2	-	0	0	0	0	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	4 987	8 897	7 843	7 760	8 395	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	5 948	10 104	9 608	9 346	10 315	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	692	784	965	960	1 004	12	8	10	10	10	19
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	961	1 206	1 765	1 586	1 921	16	12	18	17	19	27



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

Allemagne	1997-2001				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2002-06				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2007-08				Memo: <i>Médiane 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		
Chine	370	528	9		Nigeria	625	702	10		Irak	1 975	1 914	19		
Indonésie	198	279	5		Irak	494	559	8		Cameroun	669	650	7		
Inde	183	260	4		Chine	392	473	6		Chine	552	532	5		
Egypte	177	247	4		Cameroun	220	265	3		Inde	289	280	3		
Turquie	144	207	3		Serbie	205	277	3		Afghanistan	256	246	3		
5 principaux bénéficiaires	1 072	1 521	26	26	5 principaux bénéficiaires	1 936	2 276	30	29	5 principaux bénéficiaires	3 740	3 621	37	31	
Pérou	81	116	2		Inde	170	209	3		Indonésie	246	238	2		
Brésil	79	113	2		Indonésie	170	203	3		Liberia	234	219	2		
Serbie	72	107	2		Congo, Rép. dém.	147	182	2		Botswana	221	206	2		
Jordanie	67	99	2		Zambie	144	171	2		Egypte	207	200	2		
Tanzanie	64	91	2		Nicaragua	139	165	2		Maroc	177	172	2		
10 principaux bénéficiaires	1 434	2 047	35	40	10 principaux bénéficiaires	2 707	3 206	41	45	10 principaux bénéficiaires	4 825	4 656	47	44	
Maroc	63	90	2		Egypte	134	162	2		Afrique du Sud	133	128	1		
Bolivie	63	92	2		Bolivie	121	168	2		Turquie	128	123	1		
Pakistan	63	90	2		Turquie	111	137	2		Brésil	121	116	1		
Mozambique	53	76	1		Ghana	107	125	2		Viêt-nam	110	106	1		
Bosnie-Herzégovine	53	78	1		Afghanistan	100	125	2		Serbie	105	101	1		
15 principaux bénéficiaires	1 729	2 473	42	50	15 principaux bénéficiaires	3 281	3 923	50	53	15 principaux bénéficiaires	5 421	5 229	53	54	
Iran	52	73	1		Maroc	91	108	1		Ethiopie	97	94	1		
Zambie	52	76	1		Mozambique	83	113	1		Pérou	91	86	1		
Cameroun	50	73	1		Brésil	80	97	1		Jordanie	88	86	1		
Thaïlande	49	69	1		Viêt-nam	79	94	1		Pakistan	84	81	1		
Viêt-nam	48	70	1		Pérou	74	89	1		Kenya	78	75	1		
20 principaux bénéficiaires	1 980	2 834	48	58	20 principaux bénéficiaires	3 689	4 424	56	58	20 principaux bénéficiaires	5 859	5 652	57	61	
Total (143 bénéficiaires)	3 510	5 029	85		Total (142 bénéficiaires)	5 580	6 718	85		Total (140 bénéficiaires)	8 373	8 077	82		
Aide non affectée	631	919	15	22	Aide non affectée	981	1 176	15	22	Aide non affectée	1 821	1 753	18	21	
Total des versements bilatéraux bruts	4 141	5 948	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	6 561	7 894	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	10 194	9 831	100	100	

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

Allemagne	1997-2001		2002-06		2007-08		2007-08 Total du CAD %
	Millions de USD constants de 2007	Pour cent	Millions de USD constants de 2007	Pour cent	Millions de USD constants de 2007	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	2 299	41	2 690	32	3 922	37	40
Education	1 001	18	1 105	13	1 541	14	9
dont : Education de base	115	2	118	1	150	1	2
Santé	135	2	193	2	264	2	4
dont : Santé de base	94	2	108	1	140	1	3
Politique en matière de population/Santé e	86	2	133	2	150	1	6
Distribution d'eau et assainissement	537	10	459	6	720	7	5
Bon gouvernement et société civile	232	4	525	6	1 060	10	12
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	50	1	212	2	3
Autres infrastructures et services sociaux	308	5	275	3	187	2	4
Infrastructures et services économiques	1 072	19	1 160	14	1 782	17	15
Transport et entreposage	400	7	236	3	119	1	6
Communications	20	0	18	0	7	0	0
Energie	379	7	477	6	851	8	5
Banque et services financiers	164	3	300	4	650	6	3
Entreprises et autres services	109	2	129	2	156	1	2
Production	435	8	358	4	427	4	6
Agriculture, sylviculture et pêche	345	6	261	3	228	2	4
Industries manufacturières, extractives, co	70	1	76	1	151	1	1
Commerce et tourisme	18	0	20	0	44	0	1
Autres	2	0	1	0	5	0	0
Destination plurisectorielle	672	12	928	11	755	7	6
Aide-programme et sous forme de produits	96	2	82	1	158	1	5
Aide se rapportant à la dette	368	7	2 472	30	3 034	28	10
Aide humanitaire	185	3	296	4	288	3	8
Frais administratifs des donateurs	354	6	288	3	269	3	5
Concours fournis aux ONG (budget centra	6	0	10	0	0	0	2
Refugiés dans les pays donateurs	124	2	25	0	41	0	2
APD bilatérale ventilable	5 610	100	8 309	100	10 676	100	100
<i>Pour référence :</i>							-
<i>APD bilatérale</i>	<i>5 812</i>	<i>59</i>	<i>8 408</i>	<i>69</i>	<i>10 710</i>	<i>69</i>	<i>75</i>
<i>dont : non affectée</i>	<i>202</i>	<i>2</i>	<i>100</i>	<i>1</i>	<i>34</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<i>APD multilatérale</i>	<i>4 048</i>	<i>41</i>	<i>3 819</i>	<i>31</i>	<i>4 858</i>	<i>31</i>	<i>25</i>
<i>APD totale</i>	<i>9 860</i>	<i>100</i>	<i>12 227</i>	<i>100</i>	<i>15 568</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

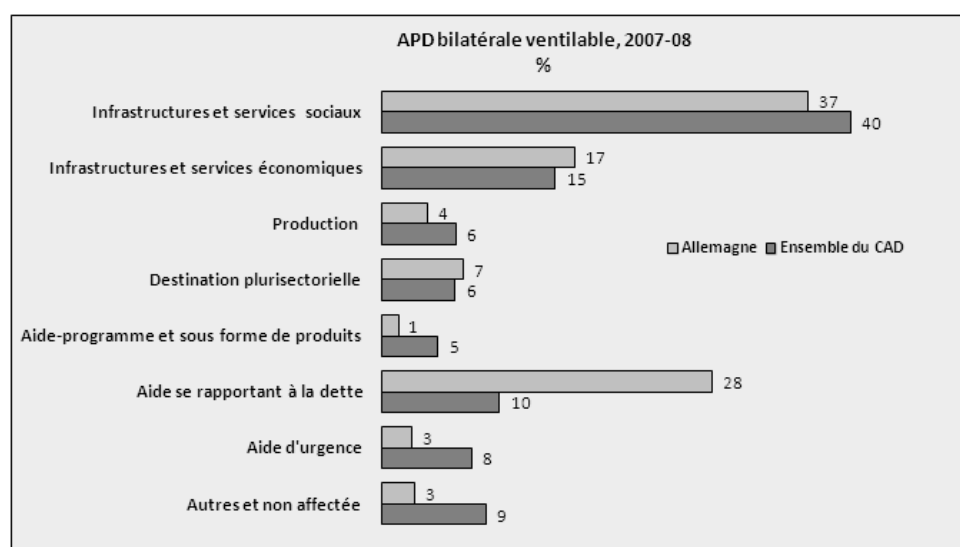


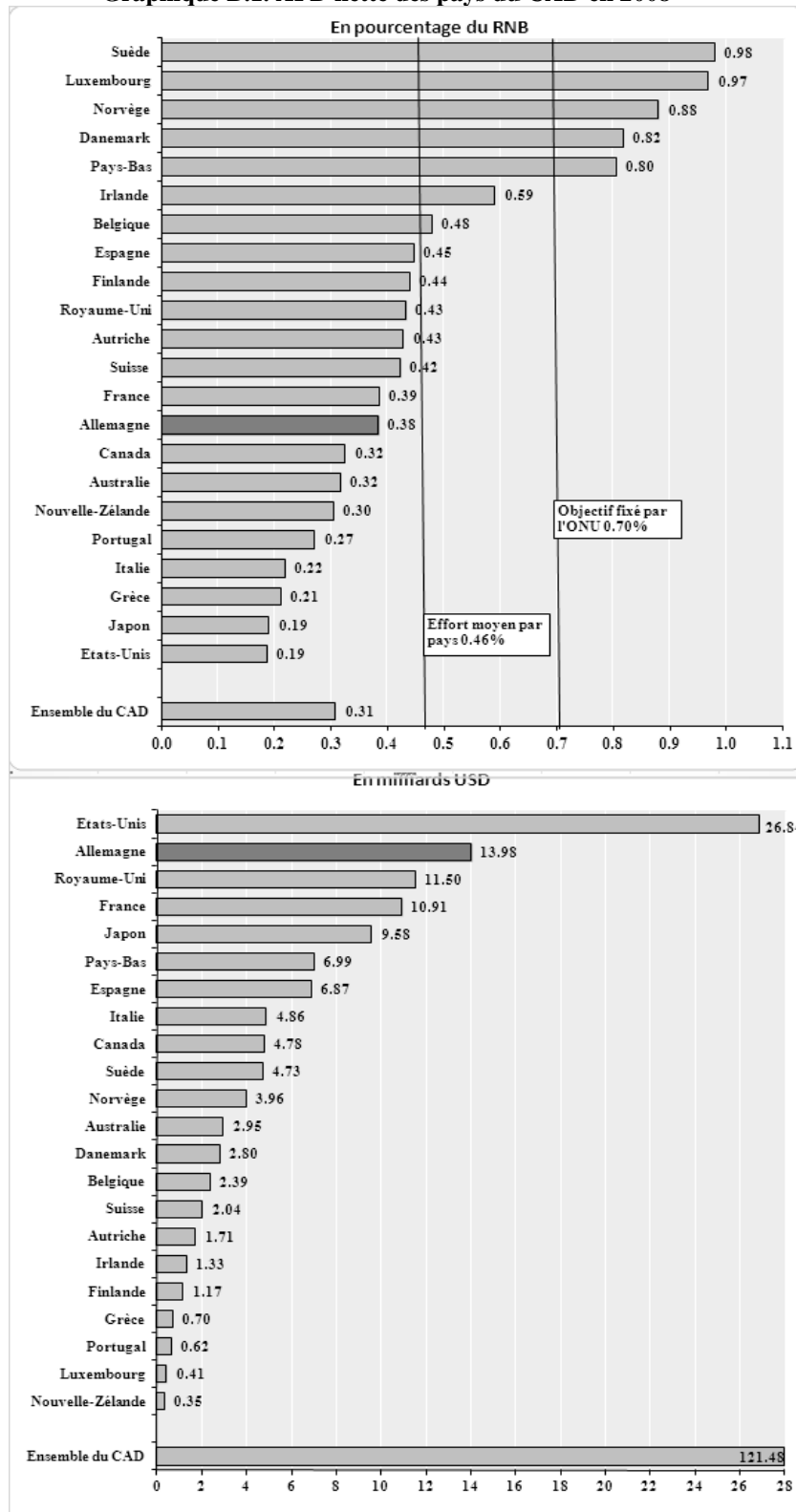
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2008 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2008		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2002-03 to 07-08		2008		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2008			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	13 981	0.38	8.7	92.1	35.2	15.1	0.13	0.06	25.9	0.10
Australie	2 954	0.32	8.3	100.0	10.2	..	0.03	..	25.9	0.08
Autriche	1 714	0.43	18.0	100.0	28.0	10.9	0.12	0.05	16.3	0.07
Belgique	2 386	0.48	-0.2	99.7	42.3	19.3	0.20	0.09	39.0	0.19
Canada	4 785	0.32	6.4	100.0	29.8	..	0.10	..	38.8	0.13
Danemark	2 803	0.82	0.7	100.0	34.8	25.1	0.28	0.21	39.1	0.32
Espagne	6 867	0.45	14.6	94.3	30.1	15.0	0.13	0.07	21.3	0.10
États-Unis	26 842	0.19	7.4	100.0	11.1	..	0.02	..	30.8	0.06
Finlande	1 166	0.44	7.7	100.0	40.5	22.4	0.18	0.10	34.3	0.15
France	10 908	0.39	1.7	90.0	40.8	17.6	0.16	0.07	28.0	0.11
Grèce	703	0.21	3.4	100.0	55.6	21.6	0.12	0.05	20.5	0.04
Irlande	1 328	0.59	13.4	100.0	29.9	18.3	0.18	0.11	50.8	0.30
Italie	4 861	0.22	3.7	99.0	62.2	26.9	0.14	0.06	32.7	0.07
Japon	9 579	0.19	-1.8	85.3	28.8	..	0.05	..	26.1	0.05
Luxembourg	415	0.97	7.7	100.0	32.9	24.3	0.32	0.24	39.1	0.38
Norvège	3 963	0.88	3.8	100.0	23.4	..	0.21	..	37.8	0.33
Nouvelle-Zélande	348	0.30	8.1	100.0	20.2	..	0.06	..	29.1	0.09
Pays-Bas	6 993	0.80	4.1	100.0	25.6	16.6	0.21	0.13	29.0	0.23
Portugal	620	0.27	1.6	79.2	39.8	13.8	0.11	0.04	36.2	0.10
Royaume-Uni	11 500	0.43	6.8	100.0	35.9	18.3	0.16	0.08	36.5	0.16
Suède	4 732	0.98	7.4	100.0	33.6	25.8	0.33	0.25	32.6	0.32
Suisse	2 038	0.42	4.5	100.0	23.9	..	0.10	..	24.5	0.10
Ensemble du CAD	121 483	0.31	5.6	96.0	28.8	18.1	0.09	0.06	30.4	0.09
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.48								

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.

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



Annexe C

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

L'Allemagne, qui est signataire des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, continue d'appliquer ces principes dans toutes ses activités. L'aide humanitaire fournie par l'Allemagne en réponse à des situations d'urgence est gérée par le ministère fédéral des Affaires étrangères. Le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ) est responsable de l'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement, qui s'inscrit dans une optique à plus long terme. Au niveau international, l'Allemagne a joué un rôle de premier plan dans la conception et la formulation du Consensus européen sur l'aide humanitaire (décembre 2007), lui-même fondé sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Le présent examen a été mené conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire élaboré par le CAD en 2004, lequel repose sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Le cadre d'évaluation s'articule autour des quatre catégories retenues pour les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire : i) cadre d'action applicable à l'action humanitaire, ii) financement, iii) promotion des normes existantes et amélioration de leur application et iv) apprentissage et reddition de comptes. Les deux catégories suivantes sont également examinées : v) organisation et gestion de l'action humanitaire et vi) questions transversales. L'évaluation s'achève par l'identification d'un certain nombre de questions qui mériteraient d'être examinées plus avant dans le cadre du système allemand de coopération pour le développement. Le présent rapport fait suite à une série de réunions tenues à Bonn et à Berlin en mars 2010 avec le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ, ainsi qu'avec des partenaires représentant les organisations de la société civile. L'avis d'organismes multilatéraux s'occupant d'aide humanitaire a également été sollicité. Cet examen par les pairs est le second dont l'Allemagne fait l'objet dans le cadre du CAD en ce qui concerne les engagements souscrits au titre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Le précédent (OCDE, 2005a) concluait que, si les résultats enregistrés par l'Allemagne au regard du cadre d'évaluation étaient relativement positifs, son potentiel en matière de financement de l'action humanitaire n'était pas optimisé, l'aide humanitaire n'ayant représenté qu'une petite partie de son APD totale en 2005.

Globalement, les résultats enregistrés par l'Allemagne au regard du cadre d'évaluation de l'aide humanitaire du CAD demeurent largement positifs, même si le volume de l'aide humanitaire indiqué comptabilisé dans le Système de notification des pays créanciers a en fait diminué de 21 % entre 2005 et 2008²⁹. Une répartition plus

29. Cette comparaison a été effectuée sur la base des chiffres de 2005, qui comprenaient des crédits exceptionnels au titre de l'aide aux victimes du tsunami. Si l'on fait abstraction de l'incidence ponctuelle de ces crédits exceptionnels sur les chiffres indiqués au Système de notification des pays créanciers pour 2005, on observe en fait une augmentation de 7 % du montant global de l'aide humanitaire financée par

précise des tâches, une meilleure coordination entre les différents instruments utilisés pour l'aide humanitaire et des liens plus nets entre les programmes et politiques humanitaires et de développement pourraient améliorer encore l'efficacité globale de l'action humanitaire de l'Allemagne. Dans cette optique, l'évaluation interministérielle en trois phases de l'aide humanitaire allemande et l'intention manifestée par les autorités d'améliorer l'impact de celle-ci sont des points positifs.

Politique en matière d'aide humanitaire

L'Allemagne utilise le Consensus européen sur l'aide humanitaire, adopté en décembre 2007, comme cadre conceptuel général pour sa politique en matière d'aide humanitaire. Les notes d'orientation relatives aux différents instruments d'action humanitaire qui relèvent du ministère fédéral des Affaires étrangères ont été actualisées depuis le dernier examen par les pairs. Le BMZ a lui aussi entrepris de réviser sa stratégie dans le domaine de l'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement, de même que ses orientations concernant la coopération avec le Programme alimentaire mondial (PAM). Les *Douze règles fondamentales de l'aide humanitaire*, adoptées en 1993, continuent de régir l'aide humanitaire allemande. Par ailleurs, des orientations et des stratégies ont été formulées en ce qui concerne la réduction et la gestion des risques de catastrophe (chapitre 6, partie 2), la préparation en prévision des catastrophes, les opérations de déminage et d'élimination des munitions dans une optique humanitaire, la prévention des crises et la consolidation de la paix, et l'engagement dans les États fragiles. Toutes ces politiques sont conformes aux meilleures pratiques internationales et s'appuient le cas échéant sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Bien que le cadre d'action soit assez bien défini, la répartition des tâches entre les divers acteurs humanitaires reste imprécise et les liens entre les programmes humanitaires et les programmes et politiques de l'Allemagne en matière de coopération pour le développement en général ne sont pas pleinement exploités. L'Allemagne considère que la répartition des instruments d'action humanitaire entre le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ constitue un système efficace, qui met à profit la capacité de réponse particulièrement rapide du premier. Elle considère aussi que la répartition actuelle des tâches reflète les trois phases du concept LRRD (liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement)³⁰. Cela étant, il subsiste une zone grise, notamment en ce qui concerne les programmes de réduction des risques de catastrophe et l'aide alimentaire d'urgence, qui peuvent être financés par les deux ministères. Aucun des deux n'a l'entière responsabilité des contributions de base aux organismes multilatéraux qui interviennent dans les situations de crise humanitaire : le BMZ finance le PAM, tandis que le ministère fédéral des Affaires étrangères finance le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), ce qui complique la mise au point d'une approche intégrée du financement de base et de la reddition de comptes de ces organisations multilatérales.

l'Allemagne entre 2005 et 2008. L'Allemagne signale que les crédits budgétaires fédéraux expressément consacrés à l'aide humanitaire ont augmenté de 40 % entre 2005 et 2009.

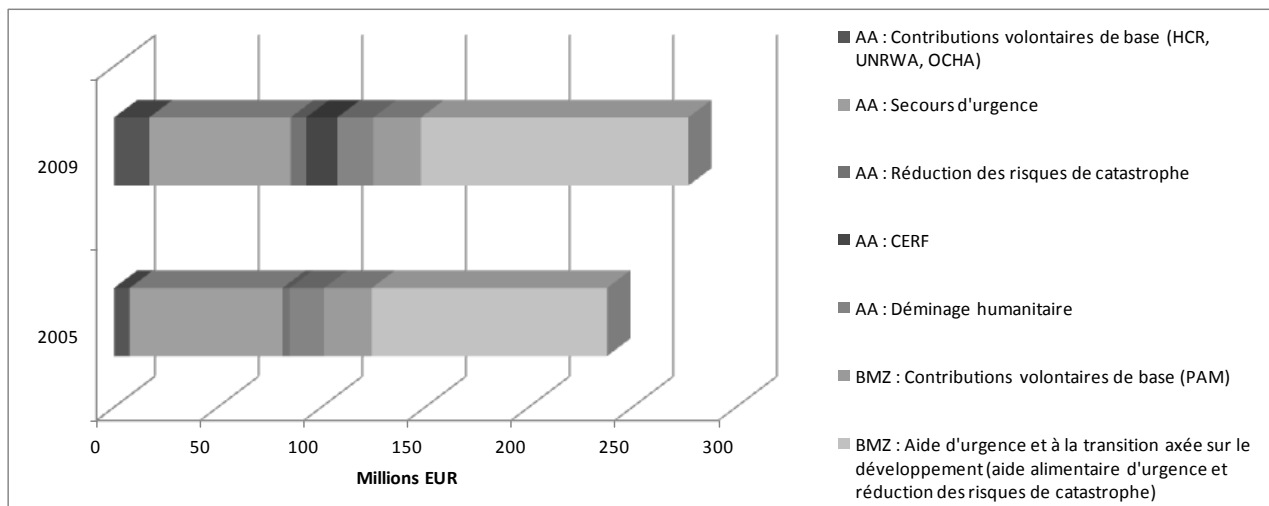
30. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) [COM(1996)153], avril 1996.

Le précédent examen par les pairs recommandait que l'Allemagne se dote d'une politique intégrée recouvrant toutes ses activités humanitaires. Cette recommandation demeure valable. Une telle politique devrait viser à assurer une répartition plus claire des tâches entre les divers instruments, en fonction de leurs avantages comparatifs, à mettre en place des mécanismes formels de coordination entre ceux-ci et à promouvoir des interactions plus étroites avec les acteurs du développement, notamment en mettant l'accent sur les programmes humanitaires au sein du BMZ et en favorisant les échanges de données d'expérience sur différents thèmes. Il conviendrait aussi d'encourager l'établissement de liens à caractère thématique avec des spécialistes du développement au sein du BMZ, en favorisant par exemple les interactions entre les activités de réduction des risques de catastrophe et les activités humanitaires de prévention.

Financement de l'action humanitaire

Le budget consacré par l'Allemagne à l'aide humanitaire est passé de 357 millions EUR en 2005 à 283 millions en 2008. Cependant, si l'on fait abstraction des crédits exceptionnels débloqués en 2005 au titre de l'aide en faveur des victimes du tsunami, le budget global a en fait augmenté de 7 % entre 2005 et 2008. Cette augmentation est encourageante, mais le budget ne représente encore que 3.3 % de l'APD totale de l'Allemagne (corrigée de l'allègement de la dette), soit une proportion nettement inférieure à la moyenne de 9.2 % observée parmi les donateurs du CAD (*Development Initiatives*, 2009). Il faut toutefois signaler que parallèlement à ce budget, l'Allemagne est le pays qui contribue le plus à l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), puisqu'elle finance 20 % du budget total de cet organisme, qui a atteint le montant considérable de 937 millions EUR en 2008. Le graphique C.1 présente une répartition des dépenses consacrées à l'aide humanitaire en 2005 et 2009. Comme indiqué plus haut, l'Allemagne fait observer que les crédits budgétaires fédéraux expressément consacrés à l'aide humanitaire ont augmenté de 40 % entre 2005 et 2009.

Graphique C.1. Répartition des dépenses au titre de l'aide humanitaire, 2005 et 2009



Source : D'après des chiffres préliminaires pour 2009 communiqués par l'Allemagne

L'Allemagne considère que la Procédure d'appel global (CAP) et les appels du Mouvement de la Croix-Rouge sont importants pour son propre processus de prise de décision dans le domaine humanitaire. Des contributions non préaffectées sont également versées en début d'année aux organisations multilatérales, mais celles-ci préféreraient que l'Allemagne accepte leurs documents d'appel global au lieu de demander des propositions spécifiques – parfois différentes pour le ministère fédéral des Affaires étrangères et pour le BMZ – pour différentes parties d'un même projet. L'Allemagne verse aussi des contributions importantes au Mouvement de la Croix-Rouge et elle est membre du Groupe des donateurs Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Elle est également membre du conseil d'administration du PAM et du comité exécutif du HCR, ainsi que de la commission consultative de l'UNRWA, elle est représentée au groupe consultatif du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) (depuis 2008), et elle présidera le groupe des donateurs de l'OCHA en 2012/13.

L'Allemagne est capable de fournir sans retard une aide d'urgence, notamment lorsque les situations évoluent rapidement, grâce à son dispositif de secours d'urgence qui relève du ministère fédéral des Affaires étrangères. Ce dispositif permet un transfert rapide des fonds, qui peuvent souvent être distribués aux partenaires – ONG et organisations multilatérales – avant même qu'un appel éclair soit lancé. Parallèlement à cette capacité de réponse rapide par le biais de partenaires, l'organisation allemande de soutien technique *Technische Hilfswerk* (THW) peut fournir un soutien extrêmement important en matière de recherche et de sauvetage, ainsi que d'autres formes de soutien technique nécessaires durant les premières phases des opérations d'intervention en cas de catastrophe, sous l'égide du Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage (INSARAG). Par ailleurs, le ministère fédéral des Affaires étrangères apporte son soutien à l'équipe de réserve de l'ONU chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) et en est le point focal national.

Si le financement des projets mis en œuvre par les organisations internationales s'étend généralement sur une période supérieure à six mois, la courte durée des financements offerts aux ONG par le ministère fédéral des Affaires étrangères lors d'interventions d'urgence, six mois au maximum, peut nuire à l'exhaustivité et à l'efficacité des actions menées. Par ailleurs, l'obligation de dépenser les fonds provenant du ministère fédéral des Affaires étrangères avant la fin de chaque exercice budgétaire nuit aussi à la souplesse des interventions, notamment lorsqu'une situation d'urgence survient en fin d'exercice. La séparation des moyens d'action entre le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ constitue une contrainte supplémentaire pour les partenaires, notamment en cas de crise durable, car elle les oblige à soumettre des propositions distinctes, selon des présentations et des instructions différentes, pour différentes parties d'un même projet.

La décision d'assurer un financement permanent au CERF, prise en 2007, est un point positif. L'Allemagne devrait aujourd'hui mettre à profit cette expérience pour permettre l'utilisation d'autres dispositifs de mise en commun des ressources et d'intervention rapide entre pays.

Les crédits d'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement du BMZ, qui ont pour objectif de jeter les bases d'un développement durable, font l'objet d'exercices semi-annuels de planification destinés à fixer des priorités géographiques et thématiques, en consultation avec les principaux partenaires. Cette approche, jointe aux financements offerts par le BMZ pour des durées allant jusqu'à trois ans et à l'obligation qui est faite aux partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de sortie de crise réalistes,

constitue une bonne pratique. La prévisibilité pourrait être améliorée par une meilleure coordination des interventions du ministère fédéral des Affaires étrangères et du BMZ face aux mêmes situations de crise ou catastrophes, ce qui permettrait d'élaborer des stratégies cohérentes appliquant les principes des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à tous les instruments d'action humanitaire.

Promotion des normes et amélioration de leur mise en œuvre

L'Allemagne est fermement résolue à promouvoir l'innovation et la cohérence internationale dans le domaine de l'action humanitaire. Elle est l'un des principaux avocats d'un renforcement des programmes de réduction des risques de catastrophe dans le monde entier, notamment grâce à la création et au maintien de structures à caractère local, national et régional. Le ministère fédéral des Affaires étrangères s'est fixé pour objectif de consacrer 10 % des crédits qu'il distribue aux activités de préparation en prévision des catastrophes. Le BMZ finance également des activités de réduction des risques de catastrophe dans le cadre de ses crédits pour la transition et de programmes de développement (encadré C.1). Des mesures de préparation sont par ailleurs financées par le ministère fédéral de l'Intérieur et le ministère fédéral de l'Environnement, de la protection de la nature et de la sécurité nucléaire. L'Allemagne pourrait mettre à profit cette collaboration interministérielle pour orienter les travaux d'élaboration d'un programme international de réduction des risques de catastrophe, ainsi que pour promouvoir les actions visant à rendre les opérations humanitaires plus respectueuses de l'environnement et écologiquement viables. Une coordination plus étroite entre les divers programmes des différents ministères pourrait aussi favoriser une telle évolution.

Encadré C.1. L'approche suivie par l'Allemagne en matière de réduction des risques de catastrophe

L'Allemagne joue un rôle moteur dans la réduction des risques de catastrophe, à la fois au niveau interministériel et sur la scène internationale, où elle promeut activement cet objectif. Dans le contexte humanitaire, elle a retenu l'approche suivante, fondée sur le Cadre d'action de Hyogo :

Ministère fédéral des Affaires étrangères: Les programmes de réduction des risques de catastrophe visent à sauver des vies et à protéger des moyens de subsistance en encourageant la mise en œuvre de mesures destinées à réduire l'impact des catastrophes. La mise en place de mécanismes d'alerte rapide est l'une des principales priorités, de même que l'élaboration de projets novateurs de préparation en prévision des catastrophes, susceptibles d'être ensuite développés et adoptés dans de nouveaux domaines. Les populations locales doivent participer à la conception et à la mise en œuvre de ces projets, et des structures locales doivent encadrer la gestion régulière de ces projets. Les projets sont mis en œuvre par des organismes d'aide allemands et locaux, pendant une durée de deux ans au maximum. Un appui est également apporté aux activités de réduction des risques de catastrophe menées par des partenaires internationaux comme l'Organisation des Nations unies et l'Union européenne.

Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement : L'approche suivie vise davantage à intégrer la réduction des risques de catastrophe aux projets financés sur le budget d'aide d'urgence et à la transition axée sur le développement. Les partenaires sont invités à réaliser des analyses de risque et de vulnérabilité afin de déterminer si la prévention des catastrophes peut être intégrée à leurs programmes de reconstruction après une catastrophe. Le ministère apporte son soutien aux structures locales et nationales de gestion des risques. Des modalités de financement normales sont appliquées.

L'Allemagne s'emploie par ailleurs à renforcer l'évaluation de l'aide humanitaire internationale, en sa qualité de membre et de donateur du Réseau d'apprentissage accéléré pour la responsabilité et la performance (ALNAP) et en participant en permanence à diverses évaluations conjointes de l'aide humanitaire dans le contexte de crises durables.

Pour ses propres programmes, l'Allemagne a élaboré un ensemble complet de politiques destinées à assurer le respect des principales normes internationales, notamment les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Il est en revanche difficile de dire comment elle veille à ce que ces politiques et principes soient pris en compte dans les programmes de ses partenaires et comment elle en contrôle l'application. Il serait souhaitable d'accorder plus de poids au suivi et à l'évaluation des programmes des partenaires.

Organisation et gestion

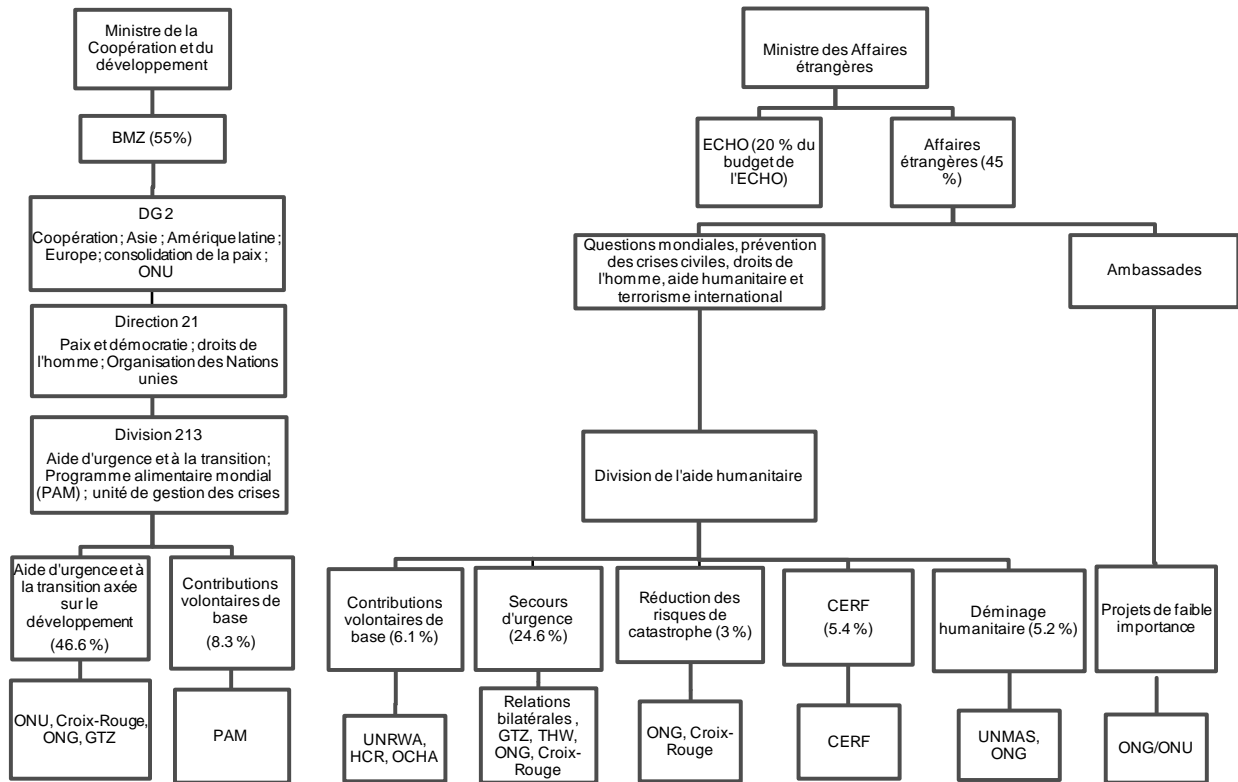
Comme indiqué plus haut, les différents instruments utilisés par l'Allemagne en matière d'aide humanitaire font l'objet de politiques et de documents stratégiques distincts et sont financés selon des modalités différentes. Les interventions d'urgence en cas de crise sont financées principalement par le ministère fédéral des Affaires étrangères sous la forme de crédits de secours d'urgence (graphique C.1). Ces crédits sont toujours préaffectés, les dépenses éligibles sont strictement définies, la durée de financement des ONG est de six mois au maximum (au cours d'un exercice budgétaire donné), les partenaires sont des ONG allemandes et des organisations multilatérales, et les ONG partenaires doivent financer 10 % du budget total des secours d'urgence sur leurs propres ressources. Les décisions de financement sont généralement prises rapidement par le ministère fédéral des Affaires étrangères et les fonds sont virés dans de brefs délais. Le ministère fédéral des Affaires étrangères contribue aussi au financement du CERF (depuis 2008) et d'opérations de déminage à des fins humanitaires. Il serait souhaitable que l'Allemagne réduise les coûts de transaction à la charge de ses partenaires, en acceptant par exemple des propositions et rapports d'ensemble de la part des organisations multilatérales, ainsi que des projets et rapports couvrant des activités financées par ses deux principaux instruments d'action dans le domaine humanitaire.

Le BMZ met quant à lui l'accent sur les crises durables et sur les activités de reconstruction à la suite de catastrophes. Les projets éligibles, qui peuvent être financés pendant une durée de trois ans au maximum, doivent intégrer une stratégie réaliste de sortie de crise, car il n'y a aucun lien formel entre les projets de reconstruction financés par le BMZ et ses programmes de développement. Les partenaires du ministère sont des ONG allemandes et des organisations multilatérales, et l'Agence allemande pour la coopération technique intervient également en vertu de l'accord général qu'elle a conclu avec le BMZ. Les ONG qui peuvent bénéficier de crédits du ministère fédéral des Affaires étrangères ne peuvent cependant pas prétendre automatiquement à des financements du BMZ, ce qui nuit à la prévisibilité des financements allemands. Les ONG ne connaissent pas les critères d'éligibilité du BMZ et ne savent pas quand et comment faire acte de candidature pour devenir un partenaire éligible. Cependant, des organisations de la société civile sont consultées dans le cadre du processus de planification annuelle du BMZ.

Le ministère fédéral des Affaires étrangères accorde des crédits non préaffectés au HCR, à l'UNRWA et à l'OCHA, tandis que le BMZ consent le même type de crédits au PAM. Cependant, l'Allemagne n'accepte pas d'appels ou rapports globaux de la part de ces organismes pour financer des projets, ce qui entraîne des coûts de transaction très importants pour les organisations multilatérales qui doivent établir des rapports distincts.

Graphique C.2. Responsabilité organisationnelle des budgets humanitaires

En pourcentage des budgets humanitaires de 2009



Source : BMZ et ministère des affaires étrangères

L'Allemagne apporte son soutien à des structures de coordination internationale, notamment au système des *clusters* et aux instances de coordination des donateurs, et elle prête tout son concours à la réalisation du mandat de l'OCHA en matière de coordination. La coordination entre les acteurs humanitaires nationaux est assurée au sein du Comité de coordination de l'aide humanitaire, qui tient des réunions périodiques tous les deux mois et peut en outre se réunir rapidement en cas de crise ou de catastrophe survenant brusquement. Ce comité, qui est composé de membres compétents de plusieurs ministères et de représentants des principaux partenaires, est un mécanisme efficace de partage d'informations sur des questions humanitaires d'importance mondiale et permet d'améliorer l'efficacité des interventions dans certaines crises humanitaires. Cependant, il n'y a pas de mécanisme formel de coordination des projets et plans d'action financés par le BMZ et le ministère des Affaires étrangères qui sortent du champ de compétence du Comité de coordination. Par ailleurs, les crédits et programmes d'aide à la transition du BMZ n'occupent pas une place de premier plan au sein du ministère, si bien qu'il n'y a guère d'incitation à tirer des enseignements des programmes d'aide humanitaire et à la transition pour élaborer des stratégies de développement à l'intention de pays qui sortent d'une crise. De même, rien n'incite à faire en sorte que les programmes d'aide à la transition s'inspirent des politiques générales menées par l'Allemagne, ce qui risque de

priver les acteurs de certaines occasions, notamment dans des domaines clés comme la réduction des risques de catastrophe et l'environnement.

L'Allemagne n'envoie pas de spécialistes des questions humanitaires dans ses ambassades, même en cas de crise grave. Les agents du ministère fédéral des Affaires étrangères déployés dans des pays menacés de crise humanitaire continueront de recevoir une formation sur les principes humanitaires et sur l'architecture de l'aide internationale, et cette activité importante doit être poursuivie. Il faudrait chercher à déterminer s'il y aurait lieu d'investir dans la formation humanitaire sur le terrain en cas de crise majeure. Le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ ne délèguent aucun pouvoir de décision au personnel des ambassades allemandes, mais le consultent au cours du processus de prise de décision.

Apprentissage et reddition de comptes

L'Allemagne continue de s'en remettre largement à ses partenaires pour suivre et contrôler leurs propres programmes et projets humanitaires, mais elle se réserve le droit de procéder à des examens indépendants. Le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ peuvent demander des compléments d'information à leurs partenaires si les rapports que ceux-ci soumettent ne sont pas clairs et ils peuvent aussi demander à des agents de terrain d'examiner les progrès réalisés par les partenaires. Cette pratique est conforme à l'approche suivie par de nombreux membres du CAD, mais elle limite les possibilités d'apprentissage entre programmes et entre partenaires, ainsi que les moyens de réduire sans retard les risques de mise en œuvre, notamment dans le cas de projets menés dans des contextes difficiles, comme les États fragiles.

Des évaluations globales de certaines situations d'urgence complexes ont été réalisées, par exemple en ce qui concerne, récemment, le soutien de l'Allemagne à l'action humanitaire menée au Zimbabwe et son appui à l'UNRWA. Les enseignements tirés de ces évaluations pourraient être mis à profit pour mettre au point et suivre certaines interventions humanitaires actuelles et futures, par exemple dans le contexte de l'aide à l'Afghanistan.

En réponse aux recommandations de l'examen de 2005, le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ ont lancé une évaluation interministérielle globale de l'aide humanitaire allemande. L'équipe chargée de l'examen se félicite de cette initiative et notamment du fait que les autorités ont annoncé leur intention de mettre l'accent sur la mise en place de systèmes cohérents d'audit et d'évaluation des performances pour les projets financés par l'Allemagne.

Question transversales

Les questions transversales, notamment la problématique homme-femme et le VIH/SIDA, sont prises en compte de façon adéquate dans les divers documents publiés par l'Allemagne sur ses politiques et stratégies humanitaires. En revanche, il est difficile de dire si ces thèmes sont intégrés aux programmes humanitaires et comment les autorités s'assurent de leur prise en compte.

La réduction des risques de catastrophe est bien intégrée aux différents programmes humanitaires allemands, les activités correspondantes étant financées à la fois par le ministère fédéral des Affaires étrangères et le BMZ.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Les divers instruments dont dispose l'Allemagne dans le domaine de l'aide humanitaire lui permettent d'obtenir de bons résultats ; cependant, l'impact global de son action humanitaire pourrait être plus grand si elle mettait davantage l'accent sur des programmes intégrés et s'employait notamment à :

- Mettre en place une politique d'ensemble dans le domaine humanitaire et renforcer les liens entre secours et développement, afin que les interventions d'urgence et les projets de reconstruction se complètent mutuellement (que ceux-ci soient ou non financés par l'Allemagne). Cela ouvrirait la voie à l'élaboration de programmes de développement à plus long terme. Il conviendrait également de définir comment intégrer les questions transversales, comme la problématique homme-femme, aux différents programmes humanitaires de l'Allemagne.
- Assurer une répartition plus claire des tâches entre les divers moyens d'action, y compris ceux qui sont utilisés pour les activités de réduction des risques de catastrophe, et faire en sorte que des programmes plus intégrés puissent être financés sur les deux budgets humanitaires simultanément, sur la base des mêmes propositions et modalités de reddition des comptes.
- Renforcer la coordination des politiques et des orientations stratégiques entre les services publics chargés de l'aide humanitaire et poursuivre les échanges qui ont déjà lieu entre le gouvernement et ses partenaires en matière d'aide humanitaire dans le cadre du Comité de coordination de l'aide humanitaire.
- Accroître encore le niveau de son aide humanitaire afin d'atteindre la moyenne du CAD d'ici au prochain examen.

Annexe D

Rapport des visites sur le terrain au Maroc et en Zambie

L'équipe chargée de l'examen, composée de quatre examinateurs représentant l'Australie et le Royaume-Uni et de deux agents du Secrétariat du CAD/OCDE, s'est rendue au Maroc en mars 2010 et en Zambie en avril de la même année.³¹ A cette occasion, elle a rencontré des fonctionnaires allemands en poste à Rabat et à Lusaka ainsi que des représentants des principaux intervenants extérieurs et partenaires dans les deux pays. La présente annexe fournit un récapitulatif des observations de l'équipe.

Contexte national

Maroc : En dépit des avancées impressionnantes qu'il a enregistrées depuis quelques années, le Royaume du Maroc, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, est confronté à de grandes difficultés pour assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il se classe à la 130^{ème} place (en 2009) au regard de l'indice du développement humain et le taux de pauvreté y est élevé (15 % en 2004 d'après la Banque mondiale). La gestion et la rentabilisation de ses ressources naturelles et énergétiques ne vont pas non plus sans problèmes. Développer les énergies renouvelables est une priorité majeure pour le Maroc, sans compter l'intérêt que cela aurait du point de vue des biens publics mondiaux. La stabilité durable du Maroc, sa démocratisation et son développement sont importants pour la région. Le Maroc est pour l'essentiel à même de financer son développement sur ses ressources propres : l'APD n'a représenté que 1.3 % de son PIB en 2005. Les donateurs qui y sont les plus actifs sont la France et l'UE, les banques multilatérales y jouant aussi un rôle de premier plan.

Zambie : Situé en Afrique australe, ce pays relativement stable, pacifique et démocratique jouit d'un énorme potentiel économique, qui repose pour le moment essentiellement sur la richesse de ses dotations en ressources naturelles. Malgré ses progrès et son potentiel, la Zambie demeure un des pays les plus pauvres du monde, puisqu'elle se classait en 2009 au 164^{ème} rang sur 182 au regard de l'indice du développement humain des Nations unies. Compte tenu de la situation politique, sociale et économique actuelle, la concrétisation de la *Vision 2030*³² du gouvernement, et des OMD, risque de se heurter à un certain nombre de difficultés même s'il existe aussi des

-
31. Malheureusement, un seul des membres de l'équipe a pu se rendre en Zambie en raison des perturbations provoquées à cette époque dans les liaisons aériennes à partir et à destination de l'Europe par l'éruption du volcan islandais.
 32. La stratégie arrêtée par les autorités pour faire reculer la pauvreté et accéder à la catégorie des pays à revenu intermédiaire en 2030 est exposée dans la *Vision 2030*. Le cinquième plan national de développement définit de son côté un programme d'action pour la période 2006 à 2010.

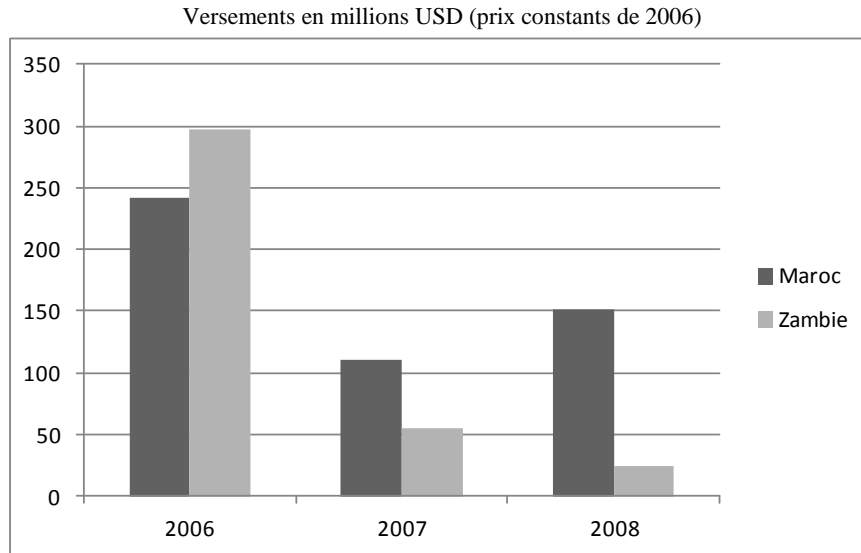
possibilités intéressantes. La Zambie est en bonne voie d'atteindre la plupart des OMD et affiche de bonnes performances par rapport aux autres pays d'Afrique subsaharienne. L'APD a représenté 11 % de son PIB en 2009. La Banque mondiale est le premier partenaire multilatéral de la Zambie, où le Fonds monétaire international (FMI), l'Union européenne, les organismes des Nations unies et la Banque africaine de développement jouent aussi un rôle important. Parmi les donateurs bilatéraux intervenant en Zambie, le plus généreux est les États-Unis ; viennent ensuite le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Les programmes allemands de coopération pour le développement au Maroc et en Zambie

Le Maroc et la Zambie figurent tous deux dans la liste des pays partenaires de l'Allemagne, mais seul le premier se classe parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'aide allemande. Le contexte dans lequel s'y inscrivent les programmes de l'Allemagne n'est pas du tout le même dans les deux pays, mais on n'en trouve pas moins dans chacun d'eux des exemples intéressants de l'orientation que l'Allemagne souhaite imprimer à ses programmes-pays à l'avenir. Les deux programmes se caractérisent, entre autres, par un engagement à long terme de l'Allemagne, une nette concentration sur un nombre restreint de secteurs judicieusement choisis en fonction du contexte national, l'exploitation d'une compétence reconnue dans le secteur de l'eau, de bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités et d'égalité hommes-femmes, une utilisation croissante des systèmes nationaux pour l'acheminement de l'aide et un alignement effectif sur les priorités des pays partenaires.

L'Allemagne est présente dans les deux pays depuis plus de quatre décennies et y est considérée comme un partenaire bien établi et respectable. Au Maroc, elle vient au deuxième rang des donateurs bilatéraux et est donc aujourd'hui un partenaire majeur du développement. En Zambie, elle est un partenaire moins important, ne se classant qu'à la sixième place parmi les donateurs bilatéraux. S'agissant des dons, les dotations budgétaires annuelles affectées par l'Allemagne à la Zambie et au Maroc, se situent au même niveau, aux alentours de 50 millions EUR. Cela dit, la Zambie reçoit uniquement des dons alors que le Maroc bénéficie de dons et de prêts à des conditions de faveur, de sorte que le volume global d'APD qui prend le chemin de ce dernier pays est bien plus important (graphique D.1). En 2007/08 (moyenne), le Maroc s'est classé au dixième rang des bénéficiaires de l'APD allemande et la Zambie au 32ème, avec respectivement 2 % et moins de 1 % de l'aide bilatérale allemande. Le programme mis en œuvre par l'Allemagne en Zambie représente actuellement moins du quart de celui qu'elle mène au Maroc, mais ce n'en était pas moins un des plus importants programmes d'aide de l'Allemagne en Afrique dans les années 90. En 2006, la Zambie a bénéficié de fortes remises de dette, d'où le pic observé dans l'APD cette année là ; le fléchissement des apports d'APD bilatérale à la Zambie entre 2007 et 2008 s'explique dans une large mesure par les fluctuations de taux de change entre l'Euro et le dollar des États-Unis. Il est à noter que l'Allemagne apporte aussi une contribution significative à l'aide multilatérale prenant le chemin des deux pays, en particulier à travers l'Union européenne.

Graphique D.1. Évolution de l'APD bilatérale consentie par l'Allemagne au Maroc et à la Zambie entre 2006 et 2008



Source : Statistiques de l'OCDE (ces chiffres ne tiennent pas compte des contributions multilatérales imputées).

L'actuelle stratégie-pays de l'Allemagne pour le Maroc couvre la période 2008 à 2010. Le Maroc est un partenaire clé pour l'Allemagne dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA) et les priorités de sa coopération bilatérale avec ce pays sont inspirées par sa stratégie générale à l'égard de cette région. Cette dernière met l'accent sur la proximité géographique et sur les liens culturels, politiques et économiques qui unissent les pays de la région à l'Europe ainsi que sur leurs nombreux intérêts communs, parmi lesquels la paix et la stabilité, la sécurité, les migrations, l'approvisionnement en énergie et la protection de leur environnement collectif. Dans le domaine du changement climatique, une démarche conjointe est adoptée au Maroc, où le BMZ et le BMU s'appliquent ensemble à soutenir le développement des énergies renouvelables.

En Zambie, le programme-pays allemand a été intégré dans la Stratégie d'aide conjointe pour la Zambie (voir l'encadré 5 au chapitre 5), qui encadre sur le moyen terme (2007-2010) les efforts de coopération des donateurs avec le gouvernement zambien au service des objectifs inscrits dans le cinquième plan national de développement. Ce document a permis aux donateurs d'harmoniser leurs stratégies et expose la contribution que chacun d'eux envisage d'apporter à la mise en œuvre du cinquième plan national de développement entre 2007 et 2010. Cette stratégie conjointe, signée en avril 2007, associe 16 donateurs (12 donateurs bilatéraux plus la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Commission européenne et les Nations unies). L'Allemagne, qui a fait partie du groupe de rédaction, s'est activement investie dans son élaboration. Une nouvelle stratégie d'aide conjointe est en cours de préparation pour les cinq années à venir.

En Zambie, les efforts de l'Allemagne se concentrent sur l'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (ABRP) et sur deux domaines qui revêtent une importance stratégique pour les autorités nationales et dans lesquelles elle peut apporter une valeur ajoutée et jouer un rôle pilote (l'eau et la bonne gouvernance, y compris la décentralisation). L'Allemagne fournit aussi un soutien en faveur de l'éducation, mais

dans le cadre d'un accord de coopération déléguée avec les Pays-Bas. Lors des négociations bilatérales autour du programme pour 2008-2010, l'Allemagne s'est engagée à affecter 76 millions EUR aux domaines prioritaires énumérés dans le tableau D.1.

Tableau D.1 Programme d'aide de l'Allemagne en Zambie 2008-2010

Millions EUR

Secteur	Coopération technique	Coopération financière	Total
Appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté		30.0	30.0
Décentralisation	1.0		1.0
Gouvernance, État, société civile	5.0		5.0
Eau	7.0	25.0	32.0
Programme sectoriel pour l'éducation (dans le cadre d'un partenariat avec les Pays-Bas)		8.0	8.0
Total	13.0	63.0	76.0

Source : Ambassade d'Allemagne en Zambie.

Au Maroc l'Allemagne apporte, à travers sa coopération pour le développement, une valeur ajoutée technique et joue un rôle pilote dans les domaines de l'eau (57 % du programme) ainsi que de l'environnement et du changement climatique (36 % du programme). Elle s'est retirée de certains secteurs (par exemple la santé) de sorte que ses efforts y sont plus ciblés que ceux des autres donateurs. Elle continue d'y œuvrer à l'instauration d'un développement économique durable, mais ses apports dans ce domaine demeurent modestes (4 % du programme seulement). L'équipe chargée de l'examen a été particulièrement impressionnée par l'action menée au Maroc par l'Allemagne en faveur de l'intégration de la problématique homme-femme (3 % du programme) – voir plus loin l'encadré D.1.

Dans les deux pays, l'Allemagne a recours à un assortiment de modalités d'aide comprenant dons, coopération financière, coopération technique, projets, approches fondées sur des programmes et soutien budgétaire. Au Maroc, s'y ajoutent des prêts assortis de conditions de faveur. Toutes les ressources transférées par l'Allemagne à la Zambie passent par des dons. Dans les deux pays, les principaux instruments de coopération pour le développement restent les projets et programmes mis en œuvre par des organismes exécutants et des ONG allemands, mais la part de l'aide allemande allant au soutien budgétaire et à des approches-programme commence à augmenter sensiblement, surtout en Zambie.

Encadré D.1. Soutien apporté par l'Allemagne pour l'intégration de la problématique homme-femme au Maroc

En 2009, le Maroc s'est classé au 130^{ème} rang au regard de l'indice du développement humain, loin derrière la plupart des autres pays à revenu intermédiaire. La même année, sur les 155 pays qui avaient fourni des données, il est arrivé à la 149^{ème} place au regard de l'indicateur sexospécifique du développement humain. Les femmes ont plus de difficultés au Maroc que dans la plupart des autres pays à accéder à des droits tels que l'éducation, l'emploi et la propriété, ou une vie libre de toute violence ou coercition.

- L'Allemagne soutient les efforts déployés par les autorités marocaines pour instaurer l'égalité des sexes depuis 2003. Dans cette optique, elle a en particulier fourni une assistance technique au ministère compétent pour lui faciliter la conduite des réformes, mis en place des actions de formation et de renforcement des capacités pour les principaux organismes intéressés et apporté des concours financiers à des ONG. Les grands axes autour desquels se sont articulés les efforts de l'Allemagne, toujours sous la conduite des autorités marocaines, ont notamment été les suivants :
- Élaboration d'une stratégie nationale pour l'égalité des sexes, qui sert désormais de référence pour tous les acteurs à l'échelle du pays, comprenant des objectifs pour 25 institutions nationales assortis d'indicateurs en permettant un suivi périodique.
- Soutien pour la mise en œuvre du code de la famille reposant sur le principe de l'égalité entre les époux entré en vigueur en 2004, à travers des formules novatrices déjà utilisées à l'époque dans d'autres pays arabes comme l'Algérie et l'Égypte.
- Promotion, qui a porté ses fruits, de l'adoption d'un quota recommandé de femmes pour les élections locales (approuvée en 2009). Grâce à cette mesure, la représentation féminine au sein des instances locales est passée, en 2009, de 0.56 % à 12 %.
- Mise au point d'un manuel à l'intention de 62 ONG pour l'établissement de bases de données ventilées par sexe, et mise en place d'un label Responsabilité sociale, dont l'égalité des sexes au travail est un des critères d'attribution, qui a déjà été accordé à plus de 30 entreprises.
- Création d'un cours de master sur l'égalité des sexes et la politique publique à l'université nationale du Maroc et stimulation du débat national sur la culture, les valeurs, les droits individuels et les attitudes à l'égard des droits et de l'émancipation des femmes.

Source : Ambassade d'Allemagne et bureau de la GTZ au Maroc.

L'Allemagne a noué de solides relations, au fil des décennies, avec le Maroc et la Zambie dans les domaines où sont concentrées ses activités de coopération pour le développement, grâce principalement au détachement pour de longues périodes de conseillers auprès des ministères marocains et zambiens compétents et d'autres institutions partenaires. La qualité de l'expertise allemande, dans les secteurs de l'eau et des énergies renouvelables en particulier, est grandement appréciée par les partenaires. Une approche intégrée du renforcement des capacités est adoptée dans ces deux secteurs,

qui recouvre la formulation des stratégies, la réforme de la réglementation et le développement des ressources institutionnelles et humaines. Les apports d'aide de l'Allemagne aux deux pays se caractérisent par une bonne prévisibilité : des prévisions à trois ans sont établies, sur la base desquelles sont déterminées les dotations annuelles. Cela dit, des éléments d'information plus limités ont été fournis, dans les deux pays, à l'équipe chargée de l'examen sur la fraction de l'APD allemande émanant d'instances autres que le BMZ de sorte qu'une certaine prudence s'impose, les observations relatives à l'action spécifique du BMZ n'étant pas forcément représentatives de la qualité de la coopération allemande pour le développement dans son ensemble.

Organisation et gestion

Dans les deux pays, les effectifs dont dispose l'ambassade pour assurer la supervision de la coopération allemande pour le développement sont réduits au strict minimum – un Chef de la coopération – et le personnel du BMZ sur le terrain parvient difficilement à assumer l'orientation stratégique du programme-pays et la participation au dialogue avec les partenaires. Au Maroc comme en Zambie, on note un déséquilibre, au détriment des premières, entre les ressources humaines affectées, respectivement, aux fonctions d'élaboration des politiques et stratégies et aux fonctions d'exécution. Ce déséquilibre a été quelque peu atténué par la désignation de coordinateurs thématiques mais en Zambie, il est particulièrement grave en raison du rôle important qui revient à l'Allemagne dans le dialogue sur l'ABRP, l'efficacité de l'aide et l'harmonisation entre donateurs. L'Allemagne doit bientôt y reprendre la présidence du groupe sur l'ABRP, ce qui accroîtra la pression sur les ressources du BMZ à l'échelon local. Si l'Allemagne ne réussit à dégager des moyens à la hauteur de l'investissement requis, sa crédibilité risque de s'en trouver compromise, de même que celle des autres partenaires participants au processus ABRP et celle du processus lui-même.

L'aide allemande est mise en œuvre par des organismes exécutants allemands, principalement la GTZ et la KfW mais aussi le DED et InWent, d'autres ministères, des ONG et des fondations politiques. La création au Maroc d'un bureau de la coopération allemande pour le développement pour améliorer la coordination de la mise en œuvre du programme entre les divers intervenants a produit de bons résultats, et le recours à une formule similaire est prévu en Zambie. Les coordinateurs thématiques dirigent la mise au point de propositions de programme conjointes à soumettre à l'approbation du BMZ, dont la mise en œuvre donne ensuite lieu à la conclusion de contrats avec les organismes exécutants. La programmation conjointe est de ce fait le principal canal utilisé pour amener les organismes exécutants à collaborer. Dans les deux pays, la désignation de coordinateurs thématiques a beaucoup contribué à rehausser la cohérence de la coopération allemande pour le développement. Il conviendrait de consolider l'assise du rôle des coordinateurs thématiques et d'élargir ce rôle en accroissant le budget temps alloué à cette fonction, renforçant les obligations de comptes du titulaire à l'égard du Chef de la coopération au sein de l'ambassade d'Allemagne et, officialisant la mission auprès du BMZ ainsi que des autres acteurs, allemands et locaux.

Au Maroc comme en Zambie, l'équipe chargée de l'examen a constaté qu'il existait une marge considérable d'accroissement des pouvoirs délégués aux bureaux locaux, ce qui ne pourrait que concourir à améliorer la supervision stratégique et l'efficacité de l'aide et à renforcer la contribution de l'Allemagne au dialogue à haut niveau. Une telle évolution devrait toutefois aller de pair avec la mise à disposition de ressources adéquates. L'autonomie laissée à la GTZ une fois les contrats conclus avec le BMZ

permet à cette dernière de faire preuve d'une souplesse, d'une réactivité et d'une ponctualité qu'apprécient les gouvernements partenaires, au Maroc comme en Zambie. Dans les deux pays, l'équipe chargée de l'examen a noté qu'il est parfois difficile d'établir une hiérarchie entre les politiques, stratégies et autres documents d'orientation du BMZ et de voir comment ils s'articulent, et que la fourniture de rapports sur la mise en œuvre des diverses politiques et stratégies peut représenter une charge importante pour les ambassades. Même si les contextes nationaux, et la présence allemande, diffèrent considérablement, le BMZ s'est efforcé, dans les deux pays, d'établir une étroite collaboration avec les autres instances publiques allemandes qui y interviennent, ses représentants coopérant largement avec leurs collègues de l'ambassade sur les questions politiques et de gouvernance. Cela dit, sauf dans le cas de l'ABRP en Zambie, l'attention tend à être concentrée sur les domaines prioritaires retenus et des liens insuffisants sont en général établis avec les OMD et les questions plus générales de gouvernance.

Le contexte de la coordination de l'aide

Ces contextes nationaux très différents mettent en évidence l'importance du leadership des gouvernements partenaires pour favoriser la coordination et l'harmonisation entre donateurs. Les autorités marocaines se satisfont de gérer les relations bilatérales avec la trentaine d'organismes intervenant dans leur pays et ne s'emploient pas activement à promouvoir la coordination et l'harmonisation entre donateurs. De son côté, le gouvernement zambien voit un avantage considérable à l'application des principes d'efficacité de l'aide, à commencer, avec plus de 40 partenaires au développement, par ceux de la coordination et de l'harmonisation entre donateurs. Parmi les donateurs bilatéraux, l'Allemagne est un des chefs de file de l'harmonisation au Maroc, où elle s'est associée à d'autres donateurs pour la mise en œuvre de plusieurs grands programmes conjoints, dont le programme national d'assainissement (PNA), l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) et la création d'une centrale solaire à Ouarzazate. Son aptitude à opérer une harmonisation avec les autres partenaires au développement a été limitée par la préférence affichée par les autorités marocaines pour le maintien de relations bilatérales avec les différents donateurs, alors qu'en Zambie, où les pouvoirs publics ont encouragé les approches conjointes, elle a pu œuvrer davantage à l'harmonisation entre donateurs.

Au Maroc comme en Zambie, d'aucuns estiment que l'Allemagne devrait améliorer la communication autour de certaines de ses décisions stratégiques. C'est ainsi qu'au Maroc, les autres donateurs trouvent qu'elle pourrait engager plus tôt des consultations sur ses stratégies sectorielles et sa stratégie-pays. En Zambie, divers intervenants sont d'avis qu'elle aurait pu mieux faire connaître les raisons qui l'ont poussée à concentrer davantage son action sur le secteur de l'eau. Dans les deux pays, les efforts sont incontestablement ciblés sur deux ou trois domaines, dans lesquels l'Allemagne apporte un soutien depuis des décennies. L'équipe chargée de l'examen s'interroge sur les motifs qui la conduisent à rester engagée dans certains – en particulier lorsqu'ils bénéficient d'une aide au renforcement des capacités depuis au bas mot une quarantaine d'années – et à se retirer d'autres.

Dans les deux pays, les Chefs de la coopération (BMZ), la GTZ et la KfW ont intégré les engagements internationaux relatifs à l'efficacité de l'aide, mais au vu des données relevées sur le terrain l'Allemagne affiche de médiocres performances au regard de plusieurs des indicateurs inscrits dans la Déclaration de Paris au Maroc et pourrait faire mieux en Zambie. Les gouvernements partenaires ont salué les efforts déployés par

l'Allemagne pour aligner son aide sur leurs priorités. Dans les deux pays, mais surtout en Zambie, des dispositions ont été prises pour renforcer les systèmes nationaux et en accroître l'utilisation pour l'acheminement de l'aide, mais davantage pourrait être fait pour promouvoir les approches-programme et l'utilisation des systèmes nationaux, par la GTZ en particulier. La KfW a déjà recours aux systèmes nationaux pour la plupart de ses transferts d'aide et, au Maroc comme en Zambie, associe à sa coopération financière des services de coopération technique dont les prestataires sont choisis par appels d'offres concurrentiels conduits par les partenaires. Les enseignements tirés par l'Allemagne de l'expérience qu'elle a accumulée en Zambie de l'utilisation de stratégies d'aide conjointes et de l'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté devraient être largement diffusés à l'ensemble du système allemand de coopération pour le développement et mis à profit dans d'autres pays, d'Afrique subsaharienne en particulier.

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 informatif³³.

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,

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

autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des 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

- Assemblée générale des Nations unies (2000a), *Déclaration du Millénaire*, consultable à l'adresse suivante : www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm
- Assemblée générale des Nations unies (2000b), *Objectifs du Millénaire pour le développement*, consultable à l'adresse suivante : www.un.org/fr/millenniumgoals/
- BMZ (2001), *Programme of Action 2015 on Poverty Reduction – A Global Responsibility*, Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*), Berlin.
- BMZ (2003), *Anchor-country Concept*, Ref.220, BMZ, Berlin.
- BMZ (2004a), *Concept Document: Africa*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2004b), « Ministry Anchor Countries – Partners for Global Development », BMZ Position Paper No. 119, BMZ, Berlin.
- BMZ (2004c), *Action Plan – Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peacebuilding*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2004d), *BMZ Sector Strategy for Crisis Prevention, Conflict Transformation and Peace-Building*, BMZ, Berlin
- BMZ (2005a), *Plan of Operations for Implementing the Paris Declaration of 2005 to Increase Aid Effectiveness*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2005b), *Sector strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace-building in German development cooperation*, BMZ, Bonn
- BMZ (2006a), *Special 146: Pro-Poor Growth – A Focal Point of Development Policy*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2006b), *Concept for the European Union – Strategy Paper of BMZ*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2007a), *Special 77: Combating Poverty – Our Goals in the Regional Development Banks*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2007b), « Social and Ecological Market Economy Principles in German Development Policy », *Strategies 158*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2007c), « Development-Oriented Transformation in Conditions of Fragile Statehood and Poor Government Performance », *Strategies 153*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2007d), *The G8: Players in a Global Development Partnership. Development policy priorities of the German G8 Presidency in 2007*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2007e), *Programme of Action on Climate and Development*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008a), *Concept Document: Asia*, BMZ, Berlin.

- BMZ (2008b), *Guidelines for Bilateral Financial and Technical Co-operation with Partner Countries in German Development Co-operation*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008c), « Budget Support in the Framework of Programme-Oriented Joint Financing (PJF) », *Strategies 181*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008d), « Disaster Risk Management, Contributions by German Development Co-operation », *Topics 193*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008e), *Budget Support in German Development Policy. A contribution to increased aid effectiveness and ownership*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008f), « Development Education and Awareness Raising », *Strategies 188*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008g), *The German Government's 13th Development Policy Report: « Towards One World »*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008h), *2nd Federal Government Report on the Implementation of the Action Plan « Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peacebuilding »*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008i), « Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration. Case study Germany », *Evaluation Reports 032*, BMZ, Bonn.
- BMZ (2008j), « Capacity Development and Aid Effectiveness », *Discussion Paper in Preparation for the High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2008k), *State-building in the Context of Fragile Statehood and Poor Government Performance*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2009a), *Sector Strategy on Social Protection*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2009b), *Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations – Legitimacy, Transparency and Accountability*, *Special 168*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2009c), *Development Policy Action Plan on Gender, BMZ, 2009-2012*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2009d), *Concept Document: Latin America*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2009e), « Promotion de la bonne gouvernance dans la politique allemande de développement », *Document de stratégie du BMZ*, Berlin.
- BMZ (2009f), *Preventing Corruption – Promoting Transparency: What is German development policy doing?* BMZ, Berlin.
- BMZ (2009g), *Plan of Operations for Implementing the Paris Declaration of 2005 and the Accra Agenda for Action of 2008 to Increase Aid Effectiveness*, BMZ, Berlin.
- BMZ (2010), *Country Memorandum for the DAC Peer Review of Germany 2010*, BMZ, Berlin.
- BMZ/GTZ (2008), *Guidelines for Capacity Development in the Education Sector*, élaborées par le BMZ/GTZ pour le compte de l'Équipe spéciale sur le renforcement des capacités (*Capacity Development Task Team*) de l'Initiative accélérée d'éducation pour tous (EFA-FTI, *Education for All Fast Track Initiative*), BMZ, Berlin.
- « Bonner Aufruf » (Appel de Bonn) (2008), *A Different Policy for Development*, Bonn, consultable à l'adresse suivante : www.bonner-aufruf.eu/

- Borrmann, A. et Stockmann, R. (2009), *Evaluation in German Development Cooperation*, Waxmann Verlag, Munster.
- CE (1996), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, [COM(1996)153], avril 1996, Commission européenne (CE), Bruxelles.
- CE (2006a), *Cohérence des politiques au service du développement: programme de travail 2006-2007*, Doc. 8387/06, CE, Bruxelles.
- CE (2006b), *Débat d'orientation sur la cohérence des politiques en matière de développement et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE*, Doc. 14072/06, CE, Bruxelles.
- CE (2008), *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne – Stratégie-cadre*, juillet 2008, CE, Bruxelles.
- CE (2009a), « L'aide au développement en période de crise économique », *Eurobaromètre Spécial 318 / Vague 71.2 – TNS Opinion & Social*, consultable à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_318_fr.pdf.
- CE (2009b), *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2009) 461 final, 17 septembre 2009, CE, Bruxelles.
- Centre for Global Development (2009), *Commitment to Development Index, 2009*, Centre pour le développement mondial, Washington, consultable à l'adresse suivante : www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.
- Conseil de l'Union européenne (2005), *Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant l'accélération de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement*, Conseil de l'Union européenne, 24 mai 2005, Bruxelles, consultable à l'adresse suivante : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st09/st09266.fr05.pdf>.
- Conseil de l'Union européenne (2005), *Le consensus européen pour le développement*, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, CE, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2009), *Conclusions du Conseil sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles.
- Development Initiatives (2009 et 2010), *Global Humanitarian Assistance Report*, Development Initiatives, Wells, consultable à l'adresse suivante : www.globalhumanitarianassistance.org/.
- DIE (2008), « Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Where does Germany stand? » *Briefing Paper 5/2008*, Institut allemand de développement (DIE, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*), Bonn.
- DIE (2009a), *German Partner Country Selection and Aid Allocation: Do Neediness and Democratic Governance Matter?*, Institut allemand de développement (DIE, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*), Bonn.

- DIE (2009b), « Institutional Reform Needs of Germany's Bilateral Development Cooperation », *Briefing Paper 8/2009*, Institut allemand de développement (DIE, *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*), Bonn.
- Eurodad (Réseau Européen sur la Dette et le Développement) (2010), *Towards More Effective Aid, Assessing Reform Constraints in the North, Report of the Southern Aid Effectiveness Commission, An independent assessment Facilitated by Eurodad and the Reality of Aid*, Bruxelles.
- Gouvernement allemand (2008), *Crisis prevention as a shared task – 2nd Federal Government report On the implementation of the Action Plan « Civilian crisis prevention, conflict resolution and post-conflict peacebuilding »*, 16 juillet 2008, Gouvernement allemand, Berlin.
- Gouvernement allemand (2009), *Growth. Education. Unity. The Coalition Agreement between the CDU, CSU and FDP for the 17th legislative period*, 26 octobre 2009. Gouvernement fédéral allemand, Berlin.
- GTZ (2009), *Gender Strategy 2010-14*, Agence de coopération technique (GTZ, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), Eschborn.
- JICA (2008), *Joint Study on Effective Technical Co-operation for Capacity Development*, étude réalisée conjointement par onze pays et sept agences de développement, Agence japonaise de coopération internationale (JICA, *Japan International Co-operation Agency*), Tokyo, consultable à l'adresse suivante : www.jica.go.jp/cdstudy/about/output/index.html.
- Körner, M., U. Bürcky et R. Forster (2007), *The GTZ's Experiences with TA Pooling*, Agence de coopération technique (GTZ, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), Lörrach/Eschborn.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), « Examen en matière de coopération pour le développement de l'Allemagne », *Les dossiers du CAD*, 2001, Volume 2, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), « Examen du CAD par les pairs : Allemagne », *Revue de l'OCDE sur le développement 2006*, Volume 7, n° 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *La cohérence des politiques au service du développement - Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *L'évaluation environnementale stratégique – Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Synthèse des résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007c), « Examen du CAD par les pairs : Danemark », *Revue de l'OCDE sur le développement*, Volume 8, n° 4, OCDE, Paris.

- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Améliorer les dispositifs d'incitation dans les organismes donateurs – Bonnes pratiques et outil d'auto-évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés*, modifiée en 2008, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *2009 DAC Report on Aid Predictability*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Managing Aid, Practices of DAC Member Countries*, OCDE, Paris [à paraître en français sous le titre *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*].
- OCDE (2009d), *Mise en œuvre des engagements "à effet immédiat" du Programme d'action d'Accra - Compendium actualisé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009e), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009f), *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What we are learning*, mis à jour en 2010, OCDE, Paris.
- OCDE (2009g), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Coopération pour le développement - Rapport 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Do no harm. International support for statebuilding*, OCDE, Paris [à paraître en français sous le titre *Ne pas nuire : Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État*].
- OCDE (2010d), *Japon - Comité d'aide au développement - Examen par les pairs*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *2010 DAC Report on Multilateral Aid*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Development Evaluation Resources and Systems – A Study of Network Members*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *2010 Annual Report on Resource Flows to Fragile States of the DAC International Network on Conflict and Fragility (INCAF)*, OCDE, Paris [à paraître].

- OCHA (2010), *Système de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA) des Nations unies, août 2010*, consultable à l'adresse suivante : <http://fts.unocha.org/>.
- ODI (2009), *The Global Financial Crisis and Developing Countries*, ODI (Overseas Development Institute), Londres.
- Patz, T. (2010), *Breathing Organisation*, D+C mars 2010, Berlin, consultable à l'adresse suivante : www.inwent.org/ez/articles/167370/index.en.shtml.
- PNUD (2009), *Rapport mondial sur le développement humain 2009*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), New York.
- Sommet du G7 (2005), « Afrique, une occasion historique », Communiqué du sommet du Groupe des Sept (G7) de Gleneagles, consultable à l'adresse suivante : https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/print_bul.asp?liste=20050710.html#Chapitre16.
- VENRO (2010), *Statement of Civil Society to the DAC Peer Review of Germany 2010*, 23 mars 2010. VENRO, Bonn.



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/examenspairs