

Examen en matière de coopération pour le développement

A l l e m a g n e

**Pré-impression des dossiers du CAD 2001,
Volume 2, No. 4**



Copyright OCDE, 200x. Les publications de l'OCDE sont disponibles online sur l'OECD Online Bookshop (<http://www.oecd.org/bookshop>) et Source OCDE (<http://www.SourceOECD.org>).

**Coopération
pour le développement**

Allemagne

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- À réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- À contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- À contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

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

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

LISTE DES SIGLES

AA*	Ministère fédéral des Affaires étrangères
AIE	Agence internationale de l'énergie
AKA*	Groupe de travail sur la réduction de la pauvreté
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
BAoD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BMZ*	Ministère de la coopération économique
CAD	Comité d'aide au développement
CDG*	Fondation Carl-Duisberg
CE	Commission européenne
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DED*	Service allemand de la coopération pour le développement
DEG*	Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement
DSE*	Fondation allemande pour le développement international
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GTZ*	Agence de la coopération technique
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IAD	Institut allemand de développement
IDA*	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
KfW*	Banque pour la reconstruction
NEI	Nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique
OMS	Organisation mondiale de la santé

ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation de la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PFR	Pays à faible revenu
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RNB	Revenu national brut
SSB	Services sociaux de base
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
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 promotion du développement

* sigle ou acronyme dans la langue d'origine.

Taux de change :

Deutschemark pour un euro 1.9558

Deutschemark pour un \$	1997	1998	1999	2000
	1.7341	1.7594	1.8357	2.1223

Signes utilisés :

\$	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
P	Provisoire

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

L'aide allemande : Aperçu synthétique

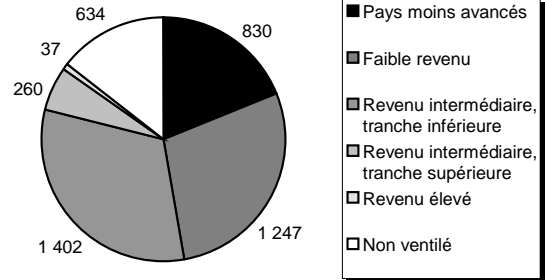
ALLEMAGNE

APD bilatérale brute, moyenne 1998-99, sauf indication contraire

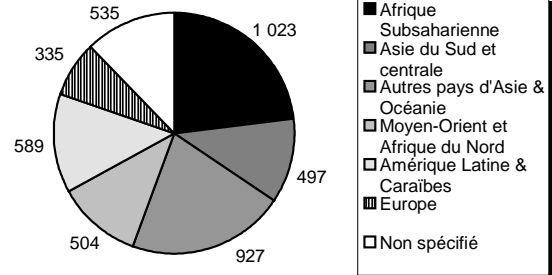
APD nette	1998	1999	Variation 1998/99
Prix courants (millions de \$)	5 581	5 515	-1.2%
Prix constants (millions de \$ 98)	5 581	5 704	2.2%
En deutschemarks (millions)	9 819	10 124	3.1%
APD/RNB	0.26%	0.26%	
Aide bilatérale (%)	63%	59%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	654	729	11.5%

Dix principaux bénéficiaires	(millions de \$)
1 Chine	396
2 Indonésie	223
3 Inde	217
4 Turquie	148
5 Égypte	132
6 Tanzanie	88
7 Brésil	88
8 Russie (AP)	82
9 Pérou	81
10 Yougoslavie (incl. Kosovo)	77

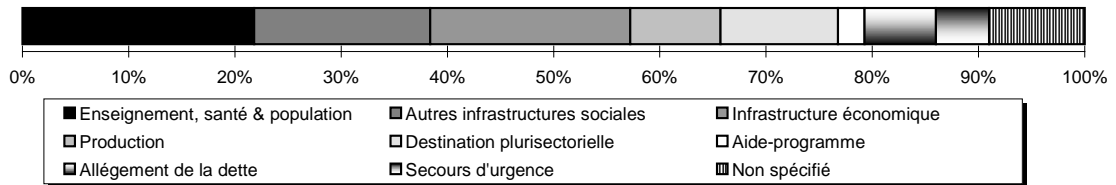
Par groupe de revenu (millions de \$)



Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD.....	II-9
CHAPITRE 1 PERSPECTIVE D'ENSEMBLE ET DERNIÈRES ÉVOLUTIONS	II-15
Le Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté	II-15
Les objectifs de la politique de développement	II-16
Structure et changements organisationnels	II-17
Contexte politique et socio-économique	II-18
CHAPITRE 2 VOLUME, CIRCUITS D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE	II-21
Volume de l'aide publique au développement	II-21
Organes de l'administration chargés de l'acheminement de l'APD	II-22
Aide multilatérale : institutions et affectation	II-24
Commission européenne.....	II-24
Institutions financières internationales	II-24
Organismes des Nations unies	II-25
APD bilatérale : instruments et répartition.....	II-26
Instruments	II-26
Répartition géographique.....	II-27
Répartition sectorielle	II-28
Coopération avec la société civile	II-30
Aide publique aux PECO et aux NEI.....	II-31
CHAPITRE 3 PRINCIPALES QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES	II-33
Vue d'ensemble de la politique de lutte contre la pauvreté.....	II-33
Approche directe de la lutte contre la pauvreté	II-35
Éducation	II-35
Santé	II-36
Assainissement et approvisionnement en eau.....	II-37
Approche indirecte de la lutte contre la pauvreté.....	II-38
Infrastructures.....	II-38
Énergie	II-39
Développement du secteur privé.....	II-40
Aide d'urgence, prévention des conflits et consolidation de la paix	II-41
Questions transversales	II-42
Égalité entre hommes et femmes	II-42
Environnement.....	II-43
Bonne gestion des affaires publiques.....	II-45

CHAPITRE 4 COHERENCE DES POLITIQUES	II-47
L'approche allemande de la cohérence des politiques au service du développement	II-47
Politique structurelle à l'échelle mondiale	II-48
Mise en œuvre de la cohérence	II-49
Dispositifs et organismes internationaux	II-49
Cohérence structurelle interne	II-50
Pays bénéficiaires	II-52
CHAPITRE 5 STRUCTURE ET SYSTEMES DE GESTION.....	II-53
Organisation	II-53
Les acteurs publics centraux	II-53
Autres organismes d'exécution.....	II-56
Société civile.....	II-57
Autres ministères fédéraux	II-58
Länder et municipalités.....	II-59
Problèmes organisationnels	II-59
Systèmes de gestion	II-60
Coordination du système	II-60
Questions de ressources humaines.....	II-63
Suivi et évaluation	II-64
CHAPITRE 6 LES ACTIVITES SUR LE TERRAIN.....	II-67
Évolution du contexte des activités de développement.....	II-67
Échelon national.....	II-69
Échelon sectoriel	II-72
Échelon des projets/programmes.....	II-74
ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	II-77
ANNEXE II COUTS IMPUTES DES ETUDIANTS.....	II-85
ANNEXE III ORGANISATION DU MINISTERE FEDERAL DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET DU DEVELOPPEMENT (BMZ).....	II-87
ANNEXE IV PROGRAMME D'AIDE DE L'ALLEMAGNE EN INDONESIE.....	II-91
ANNEXE V LE PROGRAMME D'AIDE DE L'ALLEMAGNE AU MOZAMBIQUE.....	II-103
COMMUNIQUE DE PRESSE : LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALLEMAGNE	II-113

Tableaux

Tableau 1. Ventilation des versements bruts en euros et en pourcentage de l'APD brute, 1999.....	II-23
Tableau 2. Pays prioritaires et pays partenaires*.....	II-29
Tableau I-1. Apports financiers totaux.....	II-78
Tableau I-2. APD par grandes catégories.....	II-79
Tableau I-3. Versements bruts d'APD ventilable par région et groupe de revenu	II-80
Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	II-81
Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	II-82
Tableau I-6. Panorama comparatif	II-83

Organigramme

Organigramme 1. Les grands flux d'APD vers les acteurs du système d'aide allemand	II-55
---	-------

Graphique

Graphique I-1. APD nette en provenance des pays du CAD en 2000 (données provisoires).....	II-84
---	-------

Encadrés

Encadré 1. Le Programme d'action à l'horizon 2015.....	II-17
Encadré 2. Cohérence : Déclaration du gouvernement de coalition en 1998	II-47
Encadré 3. Modèle novateur de participation de la société civile à l'élaboration des politiques	II-56
Encadré 4. Participation de l'Allemagne aux mécanismes de coordination européens	II-70

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Les nouvelles orientations stratégiques

Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté : l'innovation la plus marquante survenue depuis 1998 dans la politique allemande de coopération pour le développement a été l'approbation par le Conseil des ministres, en avril 2001, du Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté. Ce Programme fait de la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale un objectif prioritaire de la politique allemande de coopération pour le développement et un volet important de l'ensemble des politiques menées au niveau national. Dans ce contexte général, le Programme d'action définit également l'ambition de la politique allemande de coopération pour le développement, qui appelle logiquement un redéploiement des stratégies, des ressources et des activités et la mise en place d'une organisation à même de servir cette ambition. Une stratégie détaillée de mise en œuvre du Programme énonçant les priorités devrait être rendue publique début 2002.

Une politique structurelle à l'échelle mondiale : le Programme indique que, eu égard au processus de mondialisation en cours et à l'interdépendance entre les pays, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement doit être menée au service du développement durable à l'échelle de la planète. Il plaide en faveur d'un renforcement des synergies et de la cohérence aux niveaux international et multilatéral et au niveau des pays partenaires. L'Allemagne œuvrera en particulier à l'amélioration de la cohérence entre les politiques menées par l'Union européenne (UE) et l'objectif de réduction de la pauvreté sur le plan mondial. Le Programme confère au ministère de la Coopération économique (BMZ) une plus grande marge de manœuvre pour vérifier la conformité des projets de loi au critère de la cohérence des politiques, et pour siéger dans des comités interministériels sur les garanties à l'exportation et les exportations d'armes. Le BMZ doit souvent faire valoir sa position face à d'autres ministères influents au sein du gouvernement et ne s'est pas encore doté de capacités d'analyse suffisantes pour mener à bien la mission qui lui incombe. L'observation d'une véritable cohérence des politiques exigera en outre une volonté politique s'inscrivant dans la durée.

Le redéploiement des ressources affectées à l'aide au développement

Des ressources limitées : Pour ce qui est de l'aide publique au développement (APD), l'Allemagne se situe aujourd'hui au troisième rang des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD), derrière le Japon et les États-Unis. En 2000, l'APD de l'Allemagne a été portée à 5.0 milliards de \$, soit 0.27 % du revenu national brut (RNB). L'intention des autorités de se conformer à l'objectif des Nations Unies, consistant à atteindre un rapport APD/RNB de 0.7 %, se révèle très difficile à concrétiser du fait de l'objectif national que s'est fixé le gouvernement d'équilibrer le budget fédéral d'ici 2006. Le rapport actuel est supérieur à la moyenne (pondérée) du CAD qui se situe à 0.22%, mais inférieur à l'effort moyen des pays du CAD (non pondéré) qui est de 0.39 %. Par ailleurs, l'Allemagne ne dispose pas pour le moment d'un mécanisme lui permettant de déterminer à l'avance le montant total de son APD, ni de viser un ratio APD/RNB défini.

Évolutions récentes en matière d'aide bilatérale : Le BMZ s'efforce également d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de son programme d'aide bilatérale. Il a décidé de concentrer ses moyens sur 37 pays "prioritaires" et 33 pays "partenaires", et de réduire le nombre de secteurs couverts dans chaque pays. Il faudra peut-être encore plusieurs années pour que la nouvelle politique soit totalement appliquée et que soient opérés les ajustements correspondants dans l'affectation des versements. Deux difficultés subsistent. Premièrement, les cinq premiers bénéficiaires de l'aide de l'Allemagne (qui s'adjugent 30 % de l'APD bilatérale) sont plus ou moins les mêmes depuis une dizaine d'années et sont appelés à rester des pays prioritaires, d'autant que 83 % de l'APD bilatérale sont d'ores et déjà versés à des pays partenaires/prioritaires. Deuxièmement, les priorités du BMZ ne s'appliqueront pas aux activités des *Länder*. La mise en œuvre du Programme d'action à l'horizon 2015 devra préciser selon quelles modalités la nouvelle philosophie qui prévaudra se concrétisera par un redéploiement des ressources.

Importance croissante de l'aide multilatérale : le Programme d'action à l'horizon 2015 indique que l'Allemagne s'efforcera d'œuvrer à la cohérence de l'aide bilatérale et multilatérale dans les enceintes internationales. Le fait que l'aide au développement doive désormais être envisagée dans le contexte de la mondialisation a conduit à mettre l'accent sur la coopération avec les institutions multilatérales, et en particulier la Commission européenne (CE) - qui représente 59 % de l'APD multilatérale consentie par l'Allemagne en 1999. L'Allemagne est également favorable à l'idée que les fonds destinés aux pays d'Europe centrale et orientale et aux Nouveaux États Indépendants transitent par la CE. Dans le cadre de sa politique structurelle à l'échelle mondiale, l'Allemagne est résolue à voir dans les Nations unies un organe important pour la coopération internationale, et ces dernières années, les contributions qu'elle leur verse ont augmenté. Le BMZ entend également organiser des rapprochements entre les institutions financières internationales, notamment en plaidant l'adaptation du processus des CSLP aux réalités et aux capacités des pays en développement.

Enjeux pour l'avenir : le Programme d'action à l'horizon 2015 est principalement axé sur la contribution que l'Allemagne peut apporter à la réalisation de l'objectif consistant à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Ce sera là un défi particulièrement difficile à relever dans les pays les plus pauvres. D'après les données du CAD, en 1999, l'APD allait à hauteur de respectivement 22 et 33 % aux pays les moins avancés et aux autres pays à faible revenu (dont l'Inde, la Chine et l'Indonésie), 37 % aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 7 % aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, et 1 % aux pays à revenu élevé. Concernant les priorités sectorielles, les actions visant indirectement à faire reculer la pauvreté (notamment les grands projets d'infrastructure, le soutien aux mesures macro-économiques, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement du secteur privé) ont absorbé une part relativement plus importante de l'APD que les actions directement ciblées sur la réduction de la pauvreté. Le CAD estime que 11 % seulement du montant total de l'APD de l'Allemagne ont été affectés aux services sociaux de base en 1997/98. Reconnaissant l'importance de la réduction de la pauvreté, l'Allemagne devra faire une plus grande place aux services sociaux de base dans ses négociations avec les pays partenaires concernés si elle veut être en mesure d'atteindre les objectifs énoncés dans l'Initiative 20/20 de Copenhague. Par ailleurs, lorsqu'on sait que le Programme d'action à l'horizon 2015 vise à réduire de moitié le nombre de personnes victimes de la pauvreté et que la scolarisation dans l'enseignement primaire pour tous d'ici 2015 fait partie des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), il peut paraître incongru que 10 % de l'APD bilatérale (soit 8 % de l'APD totale) soient consacrés à l'enseignement tertiaire. Cette situation s'explique par le fait que les *Länder* comptabilisent automatiquement comme de l'APD le soutien accordé à tout étudiant d'un pays en développement inscrit dans une université allemande. S'agissant du financement consenti par l'Allemagne au système des Nations unies, le montant de ses contributions volontaires relève de considérations politiques et budgétaires plutôt que d'une évaluation de la performance.

Instruments financiers employés actuellement : la part de l'aide bilatérale hors dons - principalement sous forme de prêts d'APD consentis par la Banque pour la reconstruction (KfW) - dans l'APD bilatérale ressortait à 24 % en 1999, ce qui place l'Allemagne au troisième rang des prêteurs parmi les Membres du CAD. Néanmoins, cette proportion, de même que le montant de l'aide bilatérale en volume, n'a cessé de diminuer depuis 1995. Les 76 % restants ont été octroyés sous forme de dons. L'aide-projet et l'aide-programme représentaient 20 % des dons en 1999. L'Allemagne s'est montrée prudente vis-à-vis du financement des budgets des pays bénéficiaires et des accords de mise en commun des fonds entre donateurs, que ce soit au niveau macro-économique ou au niveau sectoriel. Cette prudence est essentiellement due au scepticisme de l'Allemagne, scepticisme qu'elle partage d'ailleurs avec quelques autres donateurs, quant aux capacités des pays bénéficiaires en matière financière et en matière d'audit, et face au risque de mauvaise gestion de ces activités.

Coopération technique : la coopération technique absorbe près de 60 %, soit la majeure partie, des fonds alloués au titre des dons, l'Agence pour la coopération technique (GTZ) exécutant la plupart des activités correspondantes. L'Allemagne devrait examiner sa politique de coopération technique, y compris les possibilités qui s'offrent à elle de mettre en place de nouveaux modes d'assistance technique, par exemple en mettant en commun et en échangeant avec d'autres donateurs des ressources et en faisant davantage appel à du personnel local et ce, tout en tenant compte de la nécessité de renforcer les capacités des autorités locales. L'Allemagne pourrait également envisager de collaborer avec d'autres donateurs dans le cadre d'actions visant à mettre en commun les compétences locales et régionales.

Nouvelles formes de coopération envisageables : si l'on se fie à ses déclarations d'orientation, l'Allemagne souhaite faciliter la prise en main par les pays partenaires du processus de développement, ce qui l'a conduite à adopter de nouvelles formes de coopération, dont les plus remarquables sont les nouvelles approches sectorielles et le processus des CSLP. Ces nouveaux dispositifs lancent plusieurs défis à l'Allemagne, et l'appellent en particulier à se demander dans quelle mesure elle peut alléger le fardeau administratif qui pèse sur les bénéficiaires. La tendance à maintenir sous l'emprise de l'Allemagne certains aspects importants, tels que la gestion financière, est parfois perçue comme allant à l'encontre du principe de l'appropriation au plan local. A l'instar d'autres donateurs, l'Allemagne ne sera disposée à participer à de nouvelles formes de coopération que si les conditions macro-économiques s'y prêtent, notamment si les capacités en matière de gestion financière existent, et si la volonté des donateurs de partager les risques ne se dément pas.

Changements d'organisation

Changements d'organisation : quelques changements sont intervenus depuis 1998 – la réorganisation interne du BMZ, la refonte de la GTZ et la rationalisation de l'organisation de la KfW ; un processus de décentralisation de grande ampleur au sein de la GTZ, et un redimensionnement à la baisse de ses services ; l'intégration des activités de la KfW avec celles de l'Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (DEG) et de quelques établissements de formation allemands, et une politique visant à encourager la GTZ et la KfW à unir leurs efforts sur le terrain. Ces mesures s'inscrivent également dans le cadre d'un vaste programme de modernisation de l'administration tout entière intitulé « Deutschland Erneuern » (Renouveau en Allemagne). Ce processus s'est appuyé sur une série de récentes études d'évaluation. Celles-ci soulignaient à quel point il importe d'améliorer la façon dont l'information est traitée et diffusée dans un système de coopération pour le développement aussi protéiforme. L'Allemagne est louée pour l'utilisation créative qu'elle fait de ses systèmes d'évaluation et encouragée à perpétuer cette pratique.

Flexibilité accrue : le système d'aide de l'Allemagne a fait la preuve de sa capacité de mener à bien des projets de développement de grande qualité sur le plan technique, mais doit à présent être

reconfiguré en fonction d'un contexte différent dans lequel la ligne de partage entre aspects stratégiques et activités concrètes devient plus floue. Le processus des CSLP et les approches sectorielles sont à présent gérés selon des modalités qui favorisent la prise de décision et la coordination sur le terrain, même si la crainte existe, chez certains donneurs, de voir augmenter les coûts de transaction. Toutefois, pour assurer l'instauration d'un dialogue suivi sur les mesures à prendre, la prise de décision à l'échelon local et la coordination entre donneurs, le personnel chargé du développement allemand doit être davantage présent sur le terrain. Ce constat a certes des conséquences, en termes de personnel et d'organisation sur place, mais la question de savoir quand et dans quelle mesure l'Allemagne sera à même de procéder aux ajustements nécessaires reste posée. Certaines distinctions conceptuelles, tout à fait répandues dans la pratique d'un grand nombre de donneurs dans le domaine de la coopération pour le développement, ont servi à légitimer le choix de dispositifs institutionnels, dont certains reposent sur un fondement juridique. La distinction entre les notions d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie, par exemple, qui a motivé la séparation entre le BMZ, sis à Bonn et ayant pour mission de définir les grandes orientations de la politique de coopération pour le développement, et les organismes d'exécution, responsables de l'acheminement de l'aide de l'Allemagne sur le terrain, doit désormais être revue sous certains angles pour mieux répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. De même, il y a lieu de renforcer l'intégration entre la coopération technique (et en particulier la GTZ) et la coopération financière (en particulier la KfW). Le présent examen de l'aide encourage le BMZ à poursuivre le réexamen critique des mécanismes en place en matière d'aide qu'il a entrepris, et à exploiter les atouts des organismes d'exécution, comme la KfW et la GTZ.

Relations entre le siège et le terrain : malgré les changements qui ont déjà été opérés, la conduite de la politique de coopération pour le développement semble encore à la fois centralisée et hiérarchisée au niveau du siège, bien qu'éclatée entre différents intervenants institutionnels, en particulier sur le terrain. Si la diversité des intervenants institutionnels est l'un des atouts des mécanismes mis en place par l'Allemagne en matière d'aide, le recours à un système faisant intervenir plusieurs institutions crée des difficultés de coordination. Le nombre restreint de personnes qui, dans les ambassades, sont qualifiées dans le domaine du développement est à présent un obstacle à une véritable participation de l'Allemagne aux discussions stratégiques qui se déroulent au niveau local et aux mécanismes de coordination des activités sur place. Un effort particulier doit être fait pour améliorer la communication entre le siège et le terrain, et pour mettre au point des modèles de prise de décision plus décentralisés.

Personnel : le BMZ emploie quelque 600 personnes, travaillant en majorité au siège à Bonn. Il fait largement appel aux organismes d'exécution pour des activités de soutien plus concrètes de sorte que, si leurs agents ne font pas officiellement partie des ressources en personnel du BMZ, ils se comportent comme s'ils en étaient en quelque sorte une émanation. La réduction annuelle de 1.5 % de l'ensemble des effectifs qui s'applique au niveau de l'administration tout entière depuis 1993 va encore amoindrir la capacité du BMZ de mener à bien certaines des missions qu'il exécute actuellement. De plus, le BMZ s'est vu confier de nouvelles missions, plus complexes et assorties d'un rang de priorité plus élevé, qui sont souvent plus ambitieuses sur le plan politique (notamment celle de jouer un rôle de chef de file dans le domaine de la pauvreté et de vérifier la conformité des nouvelles lois au critère de la cohérence). Compte tenu du fait que de nombreux responsables occupant actuellement des postes clés au ministère sont appelés à prendre leur retraite, il faudra mener une réflexion approfondie afin d'anticiper et de préparer le renouvellement de l'équipe dirigeante de façon à disposer d'une palette de compétences adaptée.

Retour d'information et apprentissage par l'expérience : il est important que l'Allemagne prenne en considération les réalités du terrain et qu'elle se dote pour cela de mécanismes efficaces d'acquisition de connaissances. La réforme du processus de suivi et d'évaluation vise précisément à faciliter la

“remontée d’informations” qui est appelée à devenir de plus en plus une composante essentielle du processus global de réforme. Le gouvernement est à présent plus soucieux d’améliorer l’efficacité et l’efficacité de l’aide grâce à la mise en place d’un système généralisé de remontée des informations. Au sein du BMZ, l’évaluation, le contrôle de la gestion et les fonctions d’audit relèvent désormais d’un projet global sur l’amélioration et le perfectionnement de la qualité. Dans les organismes d’exécution, les services d’évaluation étaient auparavant trop dépendants, sur le plan de la mise en œuvre, des services internes pour pouvoir mener à bien des évaluations vraiment indépendantes et crédibles. La GTZ et la KfW ont toutes deux remédié à cette situation en conférant à leurs services d’évaluation un statut autonome. Il reste difficile, structurellement parlant, de favoriser la circulation horizontale de l’information entre les différents acteurs compte tenu de la verticalité de l’organisation du système allemand.

Recommandations

Compte tenu des conclusions qui viennent d’être présentées, le CAD reconnaît que le Programme d’action à l’horizon 2015 décrit un projet ambitieux dans le domaine de la coopération pour le développement axé sur la lutte contre la pauvreté à l’échelle mondiale, et qu’il faudra du temps pour arriver à ce que l’ensemble des stratégies, l’affectation des ressources, les activités et les modes d’organisation cadrent avec ce projet. Le CAD se félicite également que l’Allemagne ait déjà procédé à quelques changements notables et l’encourage à continuer à :

- a) exploiter pleinement toutes les possibilités qui s’offrent de sensibiliser l’opinion publique à la cause du développement, par l’intermédiaire notamment du ministère fédéral de la Coopération économiques et du développement, le BMZ.
- b) se concentrer, dans le cadre de la stratégie de mise en œuvre du Programme d’action 2015, sur l’objectif prioritaire que constitue la réduction de la pauvreté.
- c) mettre au point des mécanismes et des instruments efficaces au service de l’amélioration de la cohérence des politiques.
- d) recenser les solutions envisageables pour optimiser la remontée des informations sur les résultats obtenus et la mise à profit des enseignements de l’expérience, notamment par la communauté internationale des donateurs.
- e) œuvrer, en collaboration avec d’autres donateurs, au renforcement des capacités locales, par exemple en matière de gestion financière et d’audit, de façon à favoriser l’appropriation à l’échelon local et à faciliter le bon déroulement du processus des CSLP, sur demande du pays partenaire.

Par ailleurs, pour appuyer la mise en œuvre du Programme d’action 2015, le CAD encourage l’Allemagne :

- f) à ne pas ménager ses efforts pour accroître le volume de son APD, même si le CAD se félicite qu’un terme ait été mis au mouvement actuel de contraction de l’APD.
- g) à rédiger un rapport annuel sur l’utilisation qui est faite de l’APD et les résultats des activités financées par l’APD, à diffuser largement ce rapport dans les principales langues, et à envisager de mettre au point un mécanisme permettant de planifier l’utilisation globale qui est faite de l’APD.
- h) à définir des priorités, notamment en ce qui concerne l’harmonisation des stratégies, les apports financiers, les structures organisationnelles et les aspects opérationnels, en veillant

à la cohérence des modes multilatéraux et bilatéraux d'acheminement de l'aide, et en tenant compte des importantes contributions des différents acteurs intervenant dans le système pluraliste de l'Allemagne.

- i) à accroître encore les dotations budgétaires affectées aux pays à faible revenu, en particulier à ceux qui comptent une forte proportion de pauvres au sein de la population, de façon à respecter tant le Programme d'action à l'horizon 2015 que le souci de l'Allemagne d'accorder la priorité à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.
- j) à étudier, dans le contexte de ce que l'expérience a appris à l'Allemagne en matière de soutien budgétaire, les modifications qu'il convient d'apporter aux règles budgétaires et aux dispositifs institutionnels (ex. : une plus grande décentralisation au profit du terrain) pour véritablement mettre en pratique les nouveaux mécanismes d'aide, comme les programmes sectoriels ou les CSLP.
- k) à recourir davantage à différentes solutions, dans les domaines des ressources humaines et de la coopération technique, de façon d'une part à renforcer la capacité de l'Allemagne de participer au dialogue sur les politiques à suivre, à encourager la prise de décision à l'échelon local et la coordination sur le terrain, et d'autre part à promouvoir l'appropriation et le développement des capacités au niveau local.
- l) à évaluer sa propre aptitude à prendre l'initiative, au sein de la communauté des donateurs, dans des secteurs et des activités où elle dispose d'un avantage comparatif.
- m) à réexaminer, en relation avec les experts du Secrétariat, sa méthode de comptabilisation des coûts indirects ("imputés") correspondant aux frais de scolarité exposés dans les pays donateurs qui doivent être comptabilisés dans l'APD conformément aux lignes directrices définies par le CAD.

CHAPITRE 1

PERSPECTIVE D'ENSEMBLE ET DERNIÈRES ÉVOLUTIONS

Le nouveau gouvernement issu des élections de 1998 s'est fermement engagé à œuvrer en faveur de la coopération pour le développement. De fait, son ambitieux Programme d'action à l'horizon 2015 appelle à la cohérence de toutes les politiques nationales au service de l'objectif de réduction de la pauvreté. Le champ de compétence du ministère fédéral de la Coopération économique (BMZ) a été élargi de façon à renforcer la cohérence des politiques avec les autres ministères. Parallèlement, le BMZ dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour coordonner le programme allemand d'aide publique au développement (APD). Le budget consacré à l'aide est actuellement réduit, essentiellement parce que le gouvernement souhaite équilibrer le budget fédéral. L'opinion publique allemande n'apporte pas un soutien massif à la coopération pour le développement, et l'Allemagne pourrait renforcer son action d'information du public, en publiant par exemple un rapport annuel sur l'APD. Faute de soutien de l'opinion publique et d'un engagement politique sans faille, l'Allemagne pourrait se heurter à de graves difficultés pour atteindre les objectifs énoncés dans son Programme d'action pour 2015.

Le Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté

Depuis le dernier examen de l'aide, qui a eu lieu en 1998, la coopération allemande a surtout été marquée par la mise au point d'un Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté associant tous les secteurs de l'administration (voir l'encadré 1). La caractéristique la plus notable de ce programme est l'engagement qu'y prend le gouvernement allemand de renforcer la cohérence de toutes les politiques nationales ayant des répercussions pour les pays en développement – commerce, sécurité, environnement et agriculture – avec l'objectif de réduction de la pauvreté. Faire reculer la pauvreté à l'échelle planétaire est considéré comme un axe majeur de la politique générale du pays et comme la mission suprême de la coopération pour le développement. Cette idée découle de la politique structurelle globale du gouvernement, selon laquelle l'instauration d'un développement durable à l'échelle mondiale appelle un recul de la pauvreté dans les pays en développement. Compte tenu du processus de mondialisation en cours et de l'interdépendance grandissante des nations, les priorités nationales doivent pouvoir se raccorder à l'objectif d'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement (voir le chapitre 4). Dans cette optique, la coopération pour le développement n'est qu'un aspect de l'effort global. Le lancement du programme, qui a été établi avec le concours de plusieurs ministères et de représentants de la société civile, y compris des organisations non gouvernementales (ONG), des syndicats et des universitaires, a été annoncé par le Chancelier allemand à l'automne 2000, lors du Sommet du Millénaire des Nations unies. Il a ensuite été approuvé par le Conseil des ministres en avril 2001.

L'Allemagne est l'un des rares pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) à avoir un ministère spécifiquement chargé de la Coopération pour le développement (le BMZ), dirigé par un ministre d'État. L'Allemagne dispose donc d'une instance apte à plaider systématiquement la cause de la coopération pour le développement, tant dans les sphères politiques que sur la scène publique. La mise en place du Programme d'action à l'horizon 2015 a donné au BMZ des moyens renforcés d'œuvrer à la cohérence des politiques entre les différents secteurs, même s'il ne réussit pas toujours à influencer sur les décisions des autres ministères. A titre d'exemple, les propositions de loi doivent désormais être examinées par tous les ministères, y compris le BMZ, pour vérifier leur compatibilité avec la politique de développement. Depuis 1998, le BMZ joue par ailleurs un rôle plus important au sein de plusieurs commissions interministérielles, comme celle portant sur les garanties de crédits à l'exportation et le Conseil fédéral de sécurité (c'est-à-dire la Commission du Conseil des ministres) où – à la même enseigne que huit autres ministères – il peut agir pour renforcer la cohérence des politiques concernant les exportations d'armes.

Le Programme d'action à l'horizon 2015 appelle à développer les synergies et la cohérence non seulement en Allemagne, mais aussi à l'échelle internationale, multilatérale et dans les pays partenaires. En particulier, l'Allemagne s'appliquera à favoriser la cohérence des politiques de l'Union européenne (UE) vis-à-vis de l'objectif de réduction de la pauvreté dans le monde, notamment par une diminution des subventions européennes à l'exportation. Dans le cadre de l'effort international engagé pour améliorer la cohérence des politiques, l'Allemagne est également consciente que les pays industrialisés doivent garantir l'accès à leurs marchés des pays les plus pauvres en franchise de droits. L'exécution de ce programme novateur et ambitieux soulèvera inévitablement des problèmes (voir le chapitre 3). Le programme, il faut le noter, n'établit aucune hiérarchie entre les pays, les secteurs et les instruments d'action, et n'est pas encore opérationnel. Une stratégie détaillée est actuellement mise au point et sera soumise au Parlement début 2002.

Les objectifs de la politique de développement

Les priorités de la politique allemande en matière d'aide sont régulièrement mises à jour. Lors du dernier examen de l'aide, la réduction de la pauvreté, la protection de l'environnement et des ressources, et l'éducation et la formation étaient les trois axes prioritaires de la coopération pour le développement. La prévention des crises et les secours d'urgence commençaient également à prendre une importance croissante. Depuis l'entrée en fonction du gouvernement actuel en 1998, les priorités de la politique en matière d'aide ont été recentrées et précisées. Dans son rapport au Parlement de juin 2001, le BMZ indique que la finalité de la politique de développement est d'améliorer les conditions de vie des populations des pays avec lesquels il coopère et aussi de contribuer à assurer au peuple allemand un avenir de paix. Les quatre grands domaines qui suivent doivent pour ce faire recevoir une attention égale dans le cadre d'une approche intégrée :

- Justice sociale : instauration de conditions générales propres à faire reculer la pauvreté et les inégalités sociales.
- Performance économique : croissance et coopération économique de nature à faire reculer la pauvreté.
- Stabilité politique : paix, démocratie, droits de l'homme et égalité homme-femme.
- Équilibre écologique : préservation des ressources naturelles comme condition indispensable à la vie.

Encadré 1. Le Programme d'action à l'horizon 2015

Le Programme d'action à l'horizon 2015, qui s'inscrit dans le droit fil de la Stratégie du CAD pour le XXI^e siècle, expose la manière dont l'Allemagne compte contribuer à la réduction de moitié, d'ici 2015, du nombre de personnes dans le monde vivant dans l'extrême pauvreté. Plusieurs priorités y sont définies pour œuvrer dans ce sens :

- Stimuler l'économie et favoriser la participation active des pauvres
- Faire du droit à l'alimentation une réalité et mettre en œuvre des réformes agraires
- Ouvrir des perspectives commerciales aux pays en développement dans des conditions loyales
- Réduire la dette
- Garantir l'existence de services sociaux de base
- Assurer l'accès aux ressources essentielles et encourager la préservation de l'environnement
- Promouvoir le respect des droits de l'homme et des normes fondamentales du travail
- Favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes
- Asseoir le principe de bonne gestion des affaires publiques
- Favoriser un règlement pacifique des conflits, la sécurité humaine et le désarmement.

Le document souligne le rôle des nouveaux instruments tels que les partenariats public-privé, l'importance grandissante de la participation des ONG ainsi que l'apport de la communauté allemande des chercheurs pour la réalisation de l'objectif suprême, à savoir faire reculer la pauvreté. Il insiste aussi sur la nécessité de sensibiliser l'opinion publique allemande à l'importance de la réduction de la pauvreté et de faire évoluer les mentalités à cet égard.

Le chapitre 3 examine comment l'objectif de réduction de la pauvreté s'est incarné jusqu'à présent dans le programme d'aide et quelles difficultés l'Allemagne devra surmonter pour l'atteindre. Le chapitre 6 analyse quant à lui comment l'Allemagne applique sur le terrain le partenariat, principe directeur des travaux du CAD (le « nouveau modèle »). Il met en évidence les réticences et les défis que soulève, en Allemagne, certains dispositifs de coordination entre les donateurs liés aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et à l'approche sectorielle.

Structure et changements organisationnels

Le système public d'aide de l'Allemagne continue de s'appuyer sur une multitude d'intervenants et d'obéir à des règles complexes s'articulant autour d'accords contractuels juridiquement contraignants qui délimitent clairement le rôle de chaque organisme ou ministère fédéral. Les institutions les plus importantes sont les suivantes : le BMZ, chargé de l'élaboration des politiques et de la programmation, et toute une série d'organismes d'exécution aux statuts juridiques divers, dont l'Agence de la coopération technique (GTZ), la Banque pour la reconstruction (KfW), l'Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (DEG), le Service allemand de la coopération pour le développement (DED), la Fondation Carl-Duisberg (CDG), la Fondation allemande pour le développement international (DSE) et l'Institut allemand de développement (IAD). D'autres ministères fédéraux ont également leur mot à dire, notamment le ministère des Affaires étrangères (AA), le ministère des Finances, et le ministère de l'Economie et de la Technologie. En outre, les Länder (États), les municipalités, la société civile et les organismes privés jouent aussi un rôle de premier plan dans la coopération pour le développement. Comme les autres Membres du CAD, l'Allemagne appuie aussi les activités de diverses organisations multilatérales, en particulier la Commission européenne (CE), les institutions financières internationales et le système des Nations

unies. Le chapitre 5 donne de plus amples détails sur la taille et l'organisation de ces diverses composantes du système allemand d'aide.

Depuis l'examen de l'aide de 1998, certains changements ont été apportés dans l'organisation pratique de ces diverses entités en vue de renforcer leur cohésion, de rationaliser leurs structures et d'améliorer leur efficacité opérationnelle. Ces mesures de restructuration s'inscrivent aussi dans le cadre d'un programme de réforme de l'ensemble de l'administration, baptisé « Moderniser l'Allemagne ». C'est ainsi que, dans le domaine de la coopération financière, la DEG a été absorbée par la KfW et, dans celui de la formation, la CDG et la DSE ont été fusionnées. Ont également été opérées une certaine décentralisation et des dégraissages dans les services (centraux essentiellement) de la GTZ ainsi que dans les services de la KfW s'occupant de développement. Un effort de rationalisation a aussi été observé au niveau de la programmation de l'aide bilatérale et des activités par pays. Ainsi le BMZ a réduit le nombre des pays avec lesquels il coopère et de ses secteurs d'intervention (voir les chapitres 2 et 6).

Ces changements ne constituent pas une réforme en profondeur de l'ensemble du système allemand de coopération, mais les autorités allemandes expliquent que ce sont là les premières étapes d'une réforme de fond – dont le détail revêtirait beaucoup d'intérêt pour le CAD. A l'heure actuelle, l'essentiel des services du BMZ restent à Bonn, même si quelques unités ont déménagé à Berlin avec d'autres ministères et le Parlement. La GTZ et la KfW demeurent dans la région de Francfort, avec il est vrai des succursales ailleurs. En dépit des progrès considérables des technologies de l'information et des avantages que présente à certains égards le maintien de l'indépendance entre les diverses entités, cette dispersion géographique et organisationnelle induit des coûts de transaction au niveau de la communication et de la prise de décision collective. En particulier, elle complique la tâche des fonctionnaires du BMZ travaillant sur les questions de cohérence des politiques, dont les interlocuteurs au sein des autres ministères sont installés à Berlin. En outre, sur le terrain, le nombre, actuellement très restreint, de spécialistes du développement détachés du BMZ dans les ambassades ne sera pas augmenté sensiblement, ce qui risque de poser des problèmes à l'Allemagne pour faire face aux exigences grandissantes de coordination entre donneurs découlant de formules telles que les CSLP ou l'approche sectorielle (voir le chapitre 6).

Avec l'arrivée du nouveau gouvernement et le lancement du Programme d'action 2015, le BMZ sera vraisemblablement conduit à jouer un rôle accru dans la coordination des activités de coopération pour le développement. Pour l'heure, aucune entité officielle n'assure la supervision de l'ensemble du budget de l'APD (voir le chapitre 2) ni ne définit une stratégie d'aide devant régir l'action de toutes les instances publiques ou financées par le secteur public intervenant dans la coopération allemande pour le développement. Les principes suivis par le BMZ s'appliquent généralement aux organismes d'exécution comme la GTZ et la KfW, mais pas aux autres ministères fédéraux ni aux Länder. Compte tenu de l'effort déployé pour unifier la programmation et le choix des secteurs cibles dans chaque pays partenaire, le BMZ devrait se voir attribuer un rôle plus important de guide et de coordonateur de l'ensemble des acteurs intervenant dans les activités d'APD de l'Allemagne.

Contexte politique et socio-économique

Le nouveau gouvernement élu à l'automne 1998 affiche une volonté sans précédent de coopération pour le développement et une ferme détermination à lutter contre la pauvreté. Au Parlement, outre la Commission de la coopération et du développement économiques, d'autres groupes comme la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et la Commission spéciale sur la mondialisation commencent à jouer un rôle plus actif. La Déclaration de 1998 du gouvernement de coalition et le Programme d'action à l'horizon 2015 font clairement état de l'engagement du

gouvernement à atteindre l'objectif fixé par les Nations Unies, à savoir consacrer à l'APD au moins 0.7 % du revenu national brut¹ (RNB).

L'effort concerté engagé en vue d'inscrire la coopération allemande pour le développement dans une approche plus globale et plus efficace a résulté dans une certaine mesure des contraintes budgétaires qui ont conduit à privilégier la qualité pour compenser la diminution des ressources consacrées à l'aide. En effet, d'une part, le nouveau gouvernement a fait savoir qu'il comptait rétablir l'équilibre du budget fédéral pour 2006. D'autre part, plus d'une décennie après la chute du mur de Berlin, le pays gère encore les conséquences de la réunification, dont la charge financière, estimée à 40-60 milliards d'euros par an², est loin d'être négligeable. Contrairement à ce qu'avait annoncé le nouveau gouvernement, le budget du BMZ a diminué, tombant de 4.1 milliards d'euros en 1998 à 3.6 milliards d'euros en 2002³. Le rapport APD/RNB s'est fortement réduit, surtout depuis 1990, puisqu'il est revenu de 0.42 % à 0.27 % en 2000 (voir le chapitre 2).

En 2000, l'économie allemande a enregistré un taux de croissance de 3.1 % en termes réels, soit deux fois plus que le taux moyen des dix années précédentes. D'un autre côté, les perspectives de croissance pour 2001, de l'ordre de 1.2 à 1.4 %, sont bien inférieures à la performance des années précédentes. L'économie allemande est l'une des plus ouvertes du monde aux courants d'échanges et d'investissements, ce qui la rend vulnérable à tout ralentissement de l'activité dans d'autres grands pays comme les États-Unis ou le Japon. Le chômage, qui était de 10.5 % en 1999, s'est établi à 9.6 % en 2000, poursuivant la tendance à la baisse amorcée en 1997. Il n'en subsiste par moins des écarts importants entre l'ouest et l'est, le taux de chômage en 2000 y ayant été respectivement de 7.8 % et 17.4 %. Si la croissance ralentit encore, le gouvernement sera peut-être contraint d'accélérer son programme d'allègement de la fiscalité, tout en continuant de contenir rigoureusement les dépenses publiques. Il n'est pas certain que le soutien accordé par l'opinion publique à l'aide au développement soit suffisamment fort pour empêcher une nouvelle réorientation des ressources vers des postes budgétaires intérieurs.

Contrairement à d'autres pays Membres du CAD, l'Allemagne ne publie pas de sondages d'opinion sur la coopération pour le développement. Il semble néanmoins que le soutien du public soit en régression depuis les années 1990. A l'occasion d'un sondage commandé par le BMZ en 2000, et dont les résultats n'ont pas été divulgués, seulement 11 % des personnes interrogées ont déclaré être convaincues de l'importance de la politique de développement et 27 % n'ont manifesté aucun intérêt ou peu d'intérêt pour la question. Malgré l'existence d'une société civile active – avec de nombreuses ONG d'inspiration religieuse et fondations politiques (voir les chapitres 2 et 5) – et le rôle important que jouent les Länder et le secteur privé dans la coopération allemande pour le développement, l'aide aux pays en développement n'intéresse pas beaucoup la population. L'opinion semble se préoccuper plutôt de questions plus immédiates comme les conséquences économiques de la réunification, les répercussions socio-économiques de l'adhésion à l'Union européenne (UE) des pays voisins d'Europe de l'Est et les crises survenues dans l'ex-Yougoslavie, qui n'est pas perçue comme un pays en développement tel qu'on l'entend habituellement. Il est encore difficile de dire si les récents

-
1. A sa réunion des 6 et 7 juin 2001, le Groupe de travail du CAD sur les statistiques a décidé de faire désormais référence au RNB (et non plus au produit national brut) dans toutes ses publications. Voir le document DCD/DAC/STAT(2001)7, paragraphes 22 à 24.
 2. De sources publiques et privées.
 3. Le chiffre pour 2002 est provisoire. Le budget du BMZ a augmenté de 62 millions d'euros entre 2000 et 2001, mais cette augmentation s'explique en partie par le transfert de l'administration du fonds d'aide publique pour les PECO et les NEI du ministère fédéral de l'Economie au BMZ.

événements terroristes modifieront la position du public quant à la nécessité d'utiliser l'aide allemande pour s'attaquer à des problèmes de dimension planétaire.

Il semble par ailleurs que se manifestent un sentiment général de « lassitude » à l'égard de l'aide, qui se ressent aussi dans certains autres pays Membres du CAD, ainsi que des doutes quant à l'efficacité de l'aide. Malgré cela, en 2001, environ 7.2 millions d'euros seulement ont été consacrés à des campagnes d'information sur le développement par le BMZ et les organismes d'exécution, ce qui est bien inférieur aux 2 % du budget de la coopération pour le développement recommandés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cela dit, le budget que le BMZ consacre à l'information du public augmente régulièrement depuis 1998.

Le BMZ est aujourd'hui doté d'un site Internet complet en allemand – la version anglaise présentant des informations de base – mais ne publie toujours pas de rapport annuel sur l'APD. En fait, le public apprendrait beaucoup d'un tel rapport, où pourraient être présentées des informations non seulement sur le budget général et les dépenses d'APD mais aussi sur les politiques suivies et les activités menées dans les différents secteurs de la coopération pour le développement⁴. Si en outre ce rapport était traduit dans d'autres langues largement usitées, les donateurs et les pays partenaires pourraient se faire une meilleure idée du système allemand et de sa complexité. La sensibilisation et le soutien du public dans son ensemble sont indispensables à la bonne mise en œuvre du Programme d'action à l'horizon 2015 qui fait de la réduction de la pauvreté la cible première de toutes les activités de coopération pour le développement.

4. Y compris les activités des Länder et des ONG bénéficiant d'un soutien public.

CHAPITRE 2

VOLUME, CIRCUITS D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

En raison de contraintes financières, le volume de l'APD et le rapport APD/RNB s'inscrivent sur une tendance à la baisse depuis le début des années 90. En fait, l'Allemagne ne dispose pas actuellement d'un mécanisme lui permettant d'établir un budget global de l'APD ou de se fixer effectivement un objectif pour son rapport ADP/RNB. Les chiffres relatifs à l'aide multilatérale, qui représente environ un tiers de l'APD totale, montrent que l'Allemagne privilégie la CE en tant qu'instrument de coopération pour le développement ; cela vaut également pour l'aide publique (AP) aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux nouveaux Etats indépendants (NEI). Les données sur les versements de l'Allemagne au titre de l'aide bilatérale ne font apparaître aucun ciblage particulier sur les pays les plus pauvres ou sur l'amélioration des services sociaux de base. Faute d'un cadre global de planification de l'APD et en l'absence de rapport annuel, il demeure difficile pour le BMZ de s'assurer que la primauté de la lutte contre la pauvreté transparaît dans les décisions de dépenses de toutes les composantes du système d'aide allemand.

Volume de l'aide publique au développement

En 2000, l'Allemagne s'est placée au troisième rang, derrière le Japon et les États-Unis, par le volume de son APD nette, avec 5.0 milliards de \$ (voir le graphique I.1). Compte tenu de sa tendance persistante à la baisse, en particulier depuis 1990⁵, l'APD nette de l'Allemagne n'a représenté que 0.27 % du RNB en 2000, ce qui est bien en deçà de l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies comme de l'effort moyen par pays du CAD⁶ (0.39 %), et classe l'Allemagne en 13^{ème} position parmi les 22 pays Membres du CAD. Ce chiffre n'en permet pas moins à l'Allemagne de devancer, parmi les pays du G7, les États-Unis, l'Italie et le Canada et d'afficher une performance supérieure au rapport APD/RNB de l'ensemble du CAD⁷, lequel s'est chiffré à 0.22 %. Comme on l'a vu au chapitre 1, la stagnation du volume de l'APD (malgré de légères augmentations en 1999 et 2000) s'explique par la politique budgétaire restrictive adoptée par le nouveau gouvernement et par la charge financière liée à la réunification.

Le fait qu'il n'existe pas, en Allemagne, de budget global de l'APD rend d'autant plus difficile la fixation d'un objectif pour le rapport APD/RNB. En dehors du BMZ, de nombreux ministères interviennent dans la coopération pour le développement (voir le chapitre 5), et chaque ministère, y

- 5 . Encore que le rapport APD/RNB soit remonté de 0.26 % en 1999 à 0.27 % en 2000.
- 6 . L'effort moyen par pays du CAD est la moyenne des rapports APD/RNB de chacun des pays du CAD.
- 7 . Le rapport APD/RNB de l'ensemble du CAD est égal à l'APD totale des Membres du CAD divisée par le RNB total des Membres du CAD.

compris le BMZ, est responsable de son propre budget. L'APD est un concept *ex post* - un chiffre fourni par le CAD à partir de l'agrégation des versements des différents ministères, Länder et autres acteurs, pouvant être considérés comme entrant dans l'APD telle que la définit le CAD. En conséquence, aucune entité officielle n'exerce un pouvoir sur le volume global des fonds alloués à l'APD. En outre, une partie du budget du BMZ sert aujourd'hui à financer l'AP destinée aux PECO et aux NEL, si bien qu'une augmentation de ce budget ne se traduit pas nécessairement par un accroissement de l'APD.

La notion d'APD nette, agrégat dont la valeur est obtenue en soustrayant de l'APD brute les remboursements effectués par des pays en développement au titre de prêts passés, vient encore compliquer la fixation d'un objectif pour le rapport APD/RNB. Entre 1995 et 1999, les remboursements perçus par l'Allemagne ont représenté de 1 à 1.3 milliard de \$, soit 15 à 17 % de l'APD brute (voir l'annexe 1, tableau I-2). Les remboursements au titre des prêts de la KfW, effectués par des pays comme la Turquie, l'Inde, l'Indonésie et la Chine, font l'objet d'un suivi et de prévisions par la KfW. Par contre ni le BMZ ni le ministère des Finances ne s'appliquent à évaluer l'ensemble des remboursements susceptibles d'influer sur le volume de l'APD nette, parmi lesquels ceux liés, par exemple, à des prêts rééchelonnés ne relevant pas du budget du BMZ ou à des financements mixtes. Le fait que l'Allemagne n'établisse aucune projection globale des remboursements qu'elle peut escompter rend difficile la définition d'un objectif pour le rapport APD/RNB ; en outre, comme ces remboursements risquent d'augmenter au cours des prochaines années, l'APD nette ne cessera de diminuer s'ils ne sont pas compensés par un accroissement du budget de l'APD.⁸ L'établissement d'un cadre de planification globale des dépenses d'APD et d'un rapport annuel sur l'utilisation qui est faite de ces fonds contribuerait à lever certains problèmes. Comme on l'a vu au chapitre 1, la publication d'un rapport annuel et sa traduction dans quelques langues largement usitées permettraient de mieux informer les citoyens allemands ainsi que les autres donateurs et les pays partenaires.

Organes de l'administration chargés de l'acheminement de l'APD

Le rapport APD/RNB renvoie certes à l'APD nette, mais il est également utile de disposer de données sur les versements bruts pour analyser la répartition de l'APD. Le tableau 1, établi à partir de données fournies par le BMZ, indique la répartition de l'APD brute en 1999 entre les différents canaux : ministères, organismes d'exécution, etc.⁹ Il en ressort que le BMZ a géré directement 4.2 milliards d'euros soit 69 % de l'APD brute, dont 1.2 milliard, soit 19 % de l'APD brute, sont allés à des institutions multilatérales (671 millions d'euros ont été affectés aux Nations unies, aux institutions financières internationales et autres, et 486 millions d'euros au FED¹⁰). Sur le total de l'aide bilatérale émanant du BMZ, la plus grande partie, 1.6 milliard d'euros, soit un quart de l'APD brute, a transité par la KfW. Les versements effectués par l'intermédiaire de la GTZ ont représenté moins de la moitié de ceux passant par la KfW : 742 millions d'euros, soit 12 %. Les sommes acheminées par des organisations non gouvernementales (ONG) se sont chiffrées aux alentours de 6 % de l'APD brute, de même que les fonds versés à d'autres institutions semi-publiques et les frais administratifs, du BMZ pour l'essentiel.

-
8. De nombreux Membres du CAD se heurtent à de pareilles difficultés. Dans le cas de l'Allemagne, celles-ci sont aggravées par l'éclatement du budget de l'aide ainsi que par le volume important des remboursements.
 9. Dans la mesure où la classification de l'Allemagne est différente, les chiffres ne coïncident pas nécessairement avec ceux du CAD.
 10. Les ressources du FED sont destinées aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les 31 % restants ont transité par divers canaux. La contribution de l'Allemagne au budget de la coopération pour le développement de la CE s'est montée à 757 millions d'euros, soit 12 % de l'APD brute, en 1999¹¹. Bien que le BMZ soit chargé de la gestion administrative de la coopération avec la CE, les fonds (sauf ceux destinés au FED) sont généralement versés directement à la CE par le ministère des Finances sans être comptabilisés dans le budget du BMZ. Les contributions à l'ensemble des institutions et fonds multilatéraux ont absorbé environ un tiers de l'APD brute en 1999.

Les dépenses totales des Länder sont également relativement importantes : 467 millions d'euros, soit 8 % de l'APD brute (et environ 10 % de l'APD bilatérale). Cependant, sur ce montant, les dépenses au titre de projets relevant spécifiquement du budget de la coopération pour le développement ne représentent que 1 %, le reste étant constitué des coûts imputés des étudiants (voir plus loin, la section *Répartition sectorielle*, et l'annexe 2). Le ministère fédéral des Affaires étrangères a versé 286 millions d'euros, soit 5 % de l'APD brute, qui ont essentiellement servi à financer des opérations d'urgence, et divers autres ministères ont déboursé des sommes minimales au titre de leurs propres projets d'APD.

Tableau 1. Ventilation des versements bruts en euros et en pourcentage de l'APD brute, 1999

Canaux d'acheminement	Montant en millions d'euros	%	BMZ Ventilation %
BMZ	4,208	69	
dont : <i>Aide multilatérale</i> <i>ONU, IFI, autres</i>	671		11
<i>FED</i>	486		8
<i>Aide bilatérale</i> <i>KfW</i>	1,558		26
<i>GTZ</i>	742		12
<i>Société civile (ONG)</i>	377		6
<i>DED, DEG, DSE</i>	106		2
<i>Autres*</i>	267		4
Contributions directes au budget de la coopération pour le développement de la CE	757	12	
Länder	467	8	
Ministère des Affaires étrangères (AA)	286	5	
Autres ministères (Santé, Agriculture et forêts Éducation, etc.)	85	1	
Ministère de l'Economie et de la Technologie	36	1	
Autres	266	4	
Total	6,105	100	

* Frais administratifs pour l'essentiel.

** Financements associés, aide aux demandeurs d'asile et autres.

Source: BMZ.

La ventilation de l'APD fait apparaître une diminution continue du budget du BMZ. Malgré l'appel du nouveau gouvernement de mettre un terme à « la tendance à la baisse » qui a prévalu sous le gouvernement précédent, l'enveloppe budgétaire effective du BMZ est tombée de 4.1 milliards d'euros en 1998 à 3.6 milliards en 2002, comme on l'a vu au chapitre 1. En outre, la part du BMZ

11. Ce chiffre ne tient pas compte des contributions au FED, tandis que les chiffres du CAD concernant les contributions à la CE incluent ce montant.

dans les dépenses totales d'APD brute a également diminué depuis le changement de gouvernement. De 1993 à 1995, elle se situait entre 69 et 75 % tandis que de 1997 à 1999 elle a oscillé entre 65 et 69 %. Comme le programme du BMZ est l'élément principal de la coopération allemande pour le développement, il est essentiel que le budget d'APD du BMZ soit préservé malgré les restrictions budgétaires.

Aide multilatérale : institutions et affectation

Selon les chiffres du CAD, la répartition de l'aide entre canaux multilatéraux et canaux bilatéraux est restée stable de 1995 à 1999, dans la proportion d'un tiers-deux tiers (tableau 1.2). En ce qui concerne l'aide multilatérale, le point de vue adopté - selon lequel l'aide au développement doit être considérée dans le contexte de la mondialisation - a conduit l'Allemagne à mettre l'accent sur la coopération avec les organisations multilatérales¹², en particulier la CE. Dans le Programme d'action à l'horizon 2015, l'Allemagne indique qu'elle s'appliquera, par son action au sein des instances internationales, à renforcer la cohérence entre son aide bilatérale et son aide multilatérale. Elle reconnaît en outre qu'elle ne peut exercer une influence significative sur les politiques et l'orientation des réformes que dans les organismes auxquels elle verse des contributions importantes. Il n'empêche que la Commission budgétaire du Parlement a officiellement fixé à 30 % du budget du BMZ le plafond des contributions aux institutions multilatérales hors financements directs versés au budget de la coopération pour le développement de la CE. Ce plafond a été dans une large mesure respecté et, en 1999, les contributions aux organisations multilatérales ont représenté 27 % du budget du BMZ.

Commission européenne

Selon les données du CAD, de tous les membres de l'UE c'est l'Allemagne qui verse la plus importante contribution au budget de la coopération pour le développement de la CE en termes absolus, et celle-ci tend à augmenter. Elle se montait à 1.4 milliard de \$, soit 20 %¹³ de l'APD brute et 59 % de l'APD multilatérale en 1999 (voir le tableau I.2.). En termes relatifs, par rapport à l'Allemagne, six membres de l'UE consacraient une part plus importante de leur APD totale à la CE et sept une part plus importante de leur APD multilatérale, ce qui place l'Allemagne dans la moyenne des Etats membres privilégiant la Commission en tant que canal d'acheminement de leur aide au développement. Dans le cadre de la CE, la contribution de l'Allemagne va essentiellement au Fonds européen de développement¹⁴ et à la Banque européenne d'investissement. L'Allemagne estime que la coopération et la coordination avec la CE sont essentielles pour assurer une meilleure cohérence des politiques - les siennes et celles des autres membres de l'UE - dans le domaine de l'aide aux pays en développement (voir le chapitre 4).

Institutions financières internationales

En 1999, la contribution de l'Allemagne au groupe de la Banque mondiale a représenté 19 % de son APD multilatérale et 6 % de son APD totale, soit une proportion légèrement supérieure à celle observée pour l'ensemble des Membres du CAD qui était de 5 %. La part des fonds consacrés par l'Allemagne aux banques régionales de développement, avec 1 à 2 % de l'APD (4 % de l'APD

12. Y compris les institutions régionales.

13. Y compris les contributions au FED.

14. L'Allemagne contribue pour plus d'un quart au budget du FED.

multilatérale), dont l'essentiel va à la Banque asiatique de développement (BAsD), est généralement inférieure à celle enregistrée pour l'ensemble des Membres du CAD. Les contributions d'APD consenties par l'Allemagne au Fonds monétaire international se sont montées à 8 millions de \$ en 1999.

Pour atteindre les ambitieux objectifs de son Programme d'action à l'horizon 2015, l'Allemagne souhaite nouer des alliances avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Le BMZ déclare plaider ouvertement, dans les enceintes multilatérales, pour les initiatives ayant comme principal objectif la lutte contre la pauvreté, par exemple l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et le processus CSLP. Le BMZ estime aussi que la collaboration dans le cadre d'alliances comme le groupe Utstein permet d'exercer une plus grande influence sur les politiques et les priorités de certaines organisations internationales.

Organismes des Nations unies

L'objectif déclaré du gouvernement allemand d'inscrire l'aide au développement dans une stratégie structurelle d'envergure mondiale nécessite aussi un engagement auprès des Nations unies qui jouent un rôle important dans la coopération internationale. Dans l'ensemble, les contributions de l'Allemagne aux organisations des Nations unies ont augmenté ces dernières années, passant de 260 millions de \$ en 1995 à 336 millions en 1999, somme qui représente 5 % de l'APD allemande totale (14 % de l'APD multilatérale) mais est légèrement inférieure aux 6 % de la moyenne du CAD (voir le tableau I.2). En 1998-99, les principaux bénéficiaires ont été le PNUD, suivi par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

L'Allemagne participe au financement des budgets ordinaires de ces organisations mais verse aussi des contributions volontaires pour soutenir un certain nombre de programmes. Contrairement aux fonds versés à la CE¹⁵ et aux institutions financières internationales, dont le montant est plus ou moins invariable, les contributions volontaires aux organismes des Nations unies sont relativement modulables et donc sensibles aux pressions qui s'exercent sur le budget de l'aide de l'Allemagne. Par conséquent, elles s'inscrivent sur une nette tendance à la baisse depuis quelques années, en particulier en ce qui concerne le PNUD et le FNUAP. Les financements multi-bilatéraux auxquels participe le BMZ ont également diminué, revenant de 30 millions de \$ en 1999 à 16 millions en 2000. En revanche, les sommes versées aux fonds d'affectation spéciale destinés à financer des missions spéciales des Nations unies ont plus que triplé au cours de ces cinq dernières années pour atteindre 99 millions de \$ en 1999, ces dispositifs étant considérés comme un moyen souple et politiquement neutre d'apporter une aide à court terme dans des situations d'urgence. Ces fonds d'affectation spéciale servent principalement à financer des opérations de maintien de la paix des Nations unies, par exemple la mission d'observation des Nations unies au Sierra Leone (MINUSIL) et la Mission d'assistance des Nations unies au Timor oriental, mais certains sont également liés à des conventions et des conférences internationales.

La répartition entre les différents organismes des ressources allouées au système des Nations unies n'est pas régie par des priorités précises¹⁶. L'augmentation des contributions versées peut être motivée par des considérations politiques plutôt que par une volonté de saluer les performances de sorte qu'il

15. A l'exception de ceux destinés au FED.

16. Il en va de même pour les banques régionales de développement.

est difficile de prévoir quels organismes bénéficieront de financements dans les années à venir. Par exemple, l'Allemagne a loué les mesures de réforme adoptées par le PNUD ce qui ne l'a pas empêchée de réduire considérablement ses apports à cet organisme. Compte tenu de l'attachement manifesté au système des Nations unies dans le Programme d'action à l'horizon 2015 et de l'accroissement des contributions de l'Allemagne à ce système, le BMZ pourrait préciser sa position à l'égard des différents organismes.

APD bilatérale : instruments et répartition

Instruments

Comme on l'a déjà vu, deux tiers environ de l'APD brute de l'Allemagne vont à l'aide bilatérale, ce qui est analogue à la proportion obtenue pour l'ensemble du CAD (voir le tableau I-2). En 1999, l'APD bilatérale a pris à concurrence de 76 % la forme de dons. Sur ce total, la coopération technique se taille la part du lion, avec près de 60 %. C'est la GTZ qui réalise la plupart des activités de coopération technique, fournissant des conseils notamment sur la réforme économique, les systèmes financiers, les privatisations, la décentralisation, la réforme juridique et administrative, l'environnement et le renforcement des institutions de la société civile et du secteur privé. La part de l'aide aux projets et programmes est en légère augmentation depuis 1995 ; en 1999, elle a représenté 20 % des dons. D'une manière générale, l'Allemagne privilégie l'approche par projet ainsi que la fourniture d'une assistance technique et de biens. Elle manifeste une grande prudence à l'égard du financement des budgets des pays bénéficiaires et des mécanismes de mise en commun des fonds entre donateurs, que ce soit au niveau macro-économique ou au niveau sectoriel. Cette attitude s'explique en grande partie par un scepticisme, que partagent d'autres donateurs, quant aux capacités de gestion et de contrôle des ressources financières des pays bénéficiaires et par les risques potentiellement élevés de gestion défectueuse inhérents à ce type d'opérations (voir le chapitre 6).

L'Allemagne est réputée pour acheminer une part relativement importante de son APD bilatérale sous des formes autres que les dons¹⁷. En 1999, cette part était la même que celle constatée pour l'ensemble du CAD, soit 16 % de l'APD brute totale (ou 24 % de l'APD bilatérale), mais le chiffre obtenu pour l'ensemble du CAD est biaisé par la part extrêmement importante des prêts dans l'APD du Japon — le plus généreux des donateurs du CAD. En fait, l'Allemagne venait à la troisième place, derrière le Japon et l'Autriche, par la fraction de son APD prenant la forme de prêts. D'un autre côté, le volume des apports d'APD ne revêtant pas la forme de dons n'a cessé de baisser en termes réels revenant de 1.5 milliard de \$ en 1995 à 1 milliard en 1999. De plus, leur part dans l'aide bilatérale a également diminué passant de 29 % de l'APD bilatérale brute à 24 % au cours de la même période.

C'est pour l'essentiel la KfW qui gère les prêts d'APD, principaux instruments de ce que l'Allemagne appelle la « coopération financière ». L'objet de la coopération financière est de financer des achats de biens physiques et des investissements en capital — cela dit la coopération financière ne passe pas uniquement par des prêts, la totalité des concours de la KfW aux pays les moins avancés (PMA) prenant la forme de dons. En fait, selon la KfW, près de la moitié de son budget sert désormais à financer des dons. Les prêts consentis par la KfW au titre de la coopération financière à des pays autres que les PMA qui réunissent les conditions requises pour bénéficier de prêts de l'Association internationale de développement (IDA) sont assortis de conditions identiques à celles proposées par l'IDA ; ceux accordés aux autres pays en développement portent un taux d'intérêt de 2 % et une

17. Entrent dans cette catégorie les nouveaux prêts en faveur du développement (prêts d'APD), les rééchelonnements de dette ainsi que les prises de participation et autres (voir le tableau I.2.).

échéance de 30 ans, avec un différé d'amortissement de 10 ans. Les prêts d'APD émanant d'autres institutions peuvent être assortis de conditions différentes mais leur volume total est négligeable.

Répartition géographique

D'après les statistiques du CAD, en 1999, 45 % de l'APD de l'Allemagne sont allés à des pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire^{18 19}(tableau I-3) et 33 % à des pays à faible revenu (PFR). De leur côté, les PMA ont reçu 22 %, ce qui correspond au résultat obtenu pour l'ensemble du CAD sachant toutefois que sept pays du CAD seulement affichent un chiffre inférieur. En ce qui concerne la répartition géographique, l'Allemagne a consacré un peu plus du tiers de son APD à l'Asie, un tiers environ à l'Afrique, 15 % aux pays d'Amérique, 10 % à l'Europe et 6 % au Moyen-Orient. Cette répartition, qui n'a pas beaucoup changé depuis 1995, ne s'écarte guère de la moyenne du CAD pour 1999.

Selon le BMZ, le choix des pays est fondé sur les besoins de coopération compte tenu des priorités économiques, sociales, écologiques et politiques de la coopération allemande pour le développement. Le BMZ prend également en considération l'aptitude supposée de l'Allemagne à apporter une contribution utile, les activités des autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux, et d'autres critères liés à la situation du pays, tels que la qualité de la gestion des affaires publiques. En 1998-99, les cinq principaux bénéficiaires de l'APD allemande ont été la Chine, l'Indonésie, l'Inde, la Turquie et l'Égypte qui ont reçu 30 % de l'APD (voir le tableau I.4). A l'exception de la Turquie, ces pays figuraient également parmi les cinq principaux bénéficiaires de l'APD totale du CAD. En outre, ce même groupe de cinq pays venait déjà en tête des principaux bénéficiaires de l'aide allemande en 1988-89, ce qui témoigne de la durabilité des relations de coopération pour le développement établies par l'Allemagne. Aucun de ces pays n'entre dans la catégorie des PMA et, de fait, le montant total de l'aide aux PMA était inférieur à l'aide reçue par ces cinq pays. Il conviendrait que l'Allemagne indique quelles sont les régions et les groupes de revenu qu'elle juge devoir bénéficier en priorité de son aide. Au vu des données du CAD, en 1998-1999, l'Allemagne a mené des activités d'aide dans 143 pays au total, mais ce chiffre comprend quelques pays bénéficiant uniquement d'une aide des Länder, lesquels financent les études dans des universités allemandes de ressortissants de pays en développement.

Le BMZ a récemment décidé de centrer ses efforts sur un nombre plus restreint de pays en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de sa coopération pour le développement. La nouvelle liste comprend 70 pays dont 37 sont qualifiés de « pays prioritaires » et 33 de « pays partenaires » (voir le tableau 2). En 1998-99, les pays prioritaires ont reçu 65 % de l'ensemble de l'APD ventilable, les pays partenaires 19 %, et les 73 autres pays 16 %. Parmi les pays prioritaires et les pays partenaires, les PMA ont bénéficié de 17 % de l'APD ventilable totale, les autres PFR de 34 % et les pays à revenu intermédiaire de 34 % également. Même s'il faudra sans doute plusieurs années encore pour que la nouvelle politique l'Allemagne soit pleinement suivie d'effets, il risque de se révéler difficile d'opérer une réorientation radicale des versements car, d'une part, les cinq principaux pays bénéficiaires susmentionnés figurent déjà sur la liste des pays prioritaires et, d'autre part, selon le BMZ, cette politique ne s'appliquera pas aux ONG ni aux Länder, qui pourront continuer de mener des activités de coopération pour le développement dans n'importe quel pays. En outre, dans la mesure où le Programme d'action à l'horizon 2015 ne fait pas référence à la sélection des pays en général, et ne

18. Les données fournies dans l' « aperçu synthétique » renvoient à la moyenne pour 1998/99.

19. 37 % à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, 7 % à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et 1 % à des pays à revenu élevé.

définit pas de stratégie de retrait, le plan de mise en œuvre devra indiquer de quelle façon la nouvelle conception entraînera un redéploiement des ressources sur la base de critères géographiques ou de revenu. Le BMZ réduit aussi le nombre des secteurs de coopération : trois pour chaque pays prioritaire et un pour chaque pays partenaire (voir le chapitre 6). Cependant, sur le plan technique, l'enseignement supérieur bénéficiant de l'aide des Länder fera partie des secteurs couverts par la coopération de l'Allemagne prise dans son ensemble, quelles que soient les priorités définies par le BMZ.

Répartition sectorielle

En 1998-99, les six principaux domaines couverts par la coopération allemande, selon la classification du CAD et par ordre d'importance, ont été les suivants : éducation (19 %), approvisionnement en eau et assainissement (8 %), transport et entreposage (8 %), agriculture et sylviculture (7 %), allègement de dette (7 %), et énergie (6 %). Ensemble ces secteurs ont absorbé un peu plus de la moitié des engagements d'APD bilatérale (voir le tableau I-5). Des sommes importantes sont aussi allées à l'aide d'urgence (5 %) et aux services bancaires et financiers (4 %).

La part prépondérante du secteur de l'éducation s'explique par la prise en compte des coûts imputés du financement des frais de scolarité des ressortissants de pays en développement qui étudient dans les universités allemandes. En Allemagne, les universités sont financées par les Länder et ne perçoivent aucun frais de scolarité auprès des étudiants, qu'ils soient allemands ou étrangers. Dans certaines conditions (voir l'annexe 2), les coûts pour le contribuable allemand de l'enseignement dispensé aux étudiants venus de pays en développement peuvent être notifiés comme APD. Ce poste, encore relativement minime il y a dix ans (4 % de l'APD bilatérale en 1990), a représenté 435 millions de \$, soit 10 % de l'APD bilatérale²⁰, en 1999, sous l'effet de l'accroissement du nombre d'étudiants dont l'effectif a atteint près de 50 000 (dont 33 % de femmes). D'après les estimations du Secrétariat, les principaux pays bénéficiaires et l'ordre de grandeur des sommes en jeu sont les suivants : Turquie 56 millions de \$, Iran 43 millions de \$, Chine 42 millions de \$, Maroc 36 millions de \$, Corée²¹ 34 millions de \$, et Cameroun 19 millions de \$.

20. 8 % de l'APD totale.

21. En 1999, la Corée figurait toujours dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

Tableau 2. Pays prioritaires et pays partenaires*

Pays prioritaires (65%) **		
PMA	Autres PFR	PRI et autres
Afrique : Bénin, Burkina Faso, Malawi, Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Zambie Asie : Bangladesh, Cambodge, Népal Moyen-Orient : Yémen <p style="text-align: right;">$\Sigma = 14\%$</p>	Afrique : Cameroun, Ghana, Kenya Asie : Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Viêt-nam Amérique : Honduras, Nicaragua <p style="text-align: right;">$\Sigma = 30\%$</p>	Afrique : Afrique du sud, Égypte, Maroc, Namibie, Asie : Philippines Moyen-Orient : Zones sous administration palestinienne Amérique : Bolivie, El Salvador, Pérou PECO/NEI : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Macédoine, Turquie <p style="text-align: right;">$\Sigma = 21\%$</p>

Pays partenaires (19 %)		
PMA	Autres PFR	PRI et autres
Afrique : Burundi, Guinée, Lesotho, Madagascar, Mauritanie, Niger, Tchad, Asie : Laos <p style="text-align: right;">$\Sigma = 3\%$</p>	Afrique : Côte d'Ivoire, Nigeria, Sénégal Asie : Mongolie, Timor oriental PECO/NEI : Arménie, Azerbaïdjan, République kirghize <p style="text-align: right;">$\Sigma = 4\%$</p>	Asie : Sri Lanka, Thaïlande Moyen-Orient : Algérie, Jordanie, Tunisie Amérique : Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Équateur, Guatemala, Mexique, Paraguay, République dominicaine PECO/NEI : Kazakhstan, Ouzbékistan <p style="text-align: right;">$\Sigma = 13\%$</p>

Autres pays (16 %)

Source : BMZ/OCDE.

* Cette liste ne s'applique pas aux activités des Länder ni des ONG.

** Les pourcentages présentés pour chaque catégorie de pays indiquent la part de cette catégorie dans les versements totaux d'APD bilatérale ventilable en 1998-99.

La majeure partie des dépenses ont trait à des étudiants venus à titre personnel qui choisissent eux-mêmes les cours qu'ils veulent suivre. Elles ne sont donc pas prises en compte dans la planification et la programmation de l'aide et les responsables de l'aide n'ont guère leur mot à dire. Afin de respecter l'esprit des directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, l'Allemagne devrait à tout le moins réviser la méthodologie utilisée pour calculer la part de ces coûts qu'elle comptabilise dans l'APD de façon à déduire les dépenses liées aux étudiants qui suivent des cours sans rapport avec le développement et à ceux qui ne retournent pas dans leur pays d'origine (voir l'annexe 2).

D'une façon plus générale, lorsque l'on sait que le Programme d'action à l'horizon 2015 vise à réduire de moitié le nombre de personnes victimes de la pauvreté et à promouvoir, comme le prévoient les objectifs du millénaire pour le développement, l'accès de tous à l'enseignement primaire d'ici à 2015, il peut sembler curieux que 10 % de l'aide bilatérale notifiée soient consacrés à l'enseignement tertiaire, sans ciblage particulier. On trouve à l'annexe 2 des recommandations sur la façon d'axer davantage sur le développement l'aide à ces étudiants et d'accroître l'appropriation et la participation des pays partenaires. L'annexe aborde aussi une autre question, relative cette fois à la cohérence des politiques, qui est apparue récemment, avec la possibilité pour les étrangers diplômés des universités allemande de rester en Allemagne à la fin de leurs études.

Si l'on ne tient pas compte du coût imputé des étudiants, les montants affectés à l'éducation ne représentent qu'environ 8 % des engagements bilatéraux, soit une part analogue à celles des autres grands secteurs de destination de l'aide. L'Allemagne se présente souvent comme un fervent partisan de l'Initiative 20/20 lancée à Copenhague, ce qui signifie qu'elle s'engage à allouer 20 % de son APD totale aux services sociaux de base (SSB). Elle ne manque pas non plus de souligner combien il importe de donner à tous accès à l'enseignement primaire et aux services de santé de base, en particulier aux filles et aux femmes, notamment dans son Programme d'action à l'horizon 2015. Or, d'après les dernières estimations approfondies du CAD, les SSB occupaient en pratique une place réduite dans l'APD bilatérale en 1997-98 : 3 % pour l'enseignement de base, 3 % pour la santé, 3 % pour les programmes intéressant la population et 5 % pour les systèmes sanitaires et d'approvisionnement en eau de petite taille. Si l'on y ajoute le volume estimé des engagements multilatéraux en faveur des SSB, sur le total de l'APD allemande 11 %²² sont allés aux services sociaux de base, ce qui est bien inférieur aux 20 % auxquels l'Allemagne s'est engagée. Par conséquent, comme on l'avait déjà souligné dans le dernier examen, on ne peut pas dire que l'aide de l'Allemagne soit franchement axée sur les services sociaux de base. Les ONG allemandes ne ménagent pas leurs critiques sur ce point, soulignant en particulier le fort effet de levier que peuvent avoir les services sociaux de base sur le niveau de bien-être et le recul de la pauvreté.

A ces arguments, l'Allemagne répond que l'Initiative 20/20 requiert expressément un engagement mutuel de la part des donateurs et des bénéficiaires dans ce domaine. Par conséquent, il ne faut pas fonder les calculs sur l'APD totale du donneur considéré mais sur son portefeuille dans les pays avec lesquels a été conclu un tel engagement mutuel. L'Allemagne précise avoir des accords au titre de l'Initiative 20/20 avec plusieurs pays en développement et souhaiter en passer avec d'autres. D'après les données du CAD, cependant, il existe très peu de pays dans lesquels l'Allemagne affecte plus de 20 % de son APD totale aux SSB. L'Allemagne pourrait expliquer comment elle conduit et prévoit de conduire le dialogue avec les pays partenaires concernant l'accroissement des ressources allouées aux services sociaux de base, notamment les problèmes auxquels elle se heurte, les réussites dont elle peut se prévaloir, l'impact qui en résulte au niveau de l'accès des pauvres aux soins de santé et à l'enseignement de base.

Coopération avec la société civile

Depuis le début des années 60, des ONG liées à des églises, des organisations humanitaires et des fondations politiques jouent un rôle important dans la coopération allemande pour le développement (voir le chapitre 5). Au cours des dernières décennies, un grand nombre de ces organisations de la société civile, dont les motivations et les objectifs diffèrent, participent à l'acheminement de l'aide

22. Soit 14 % de l'APD bilatérale plus un montant estimé de 145 millions de \$, au titre de l'APD multilatérale en faveur des SSB, ce qui fait 11 % de l'APD totale. Voir le document DCD/DAC/STAT(2000)7, page 18.

allemande. Entre 1995 et 1999, l'APD destinée à la société civile ou acheminée son intermédiaire a représenté entre 420 et 440 millions de \$, soit de 8 à 10 % de l'APD bilatérale. Plusieurs ministères coopèrent avec la société civile dans le cadre de l'aide au développement, mais 90 % environ des fonds publics destinés à ces organisations transitent par le BMZ.

En 1999, les financements alloués à la société civile ont représenté environ 10 % du budget du BMZ²³. Ce pourcentage est relativement stable et, compte tenu de la volonté affichée par les pouvoirs publics d'associer la société civile à leur action, il ne devrait guère varier. En général, les autorités allemandes ne fournissent pas de concours directs à des organisations de la société civile des pays en développement mais celles-ci peuvent nouer des partenariats avec des organismes allemands. En dehors des crédits publics, les églises en particulier consacrent des sommes importantes, sur leurs propres fonds, à la coopération pour le développement. Elles lèveraient ainsi aux alentours d'un milliard de \$ par an²⁴, encore que cela soit difficile à prouver et qu'on ne sache pas grand chose des activités financées grâce à ces ressources. Quoi qu'il en soit, par définition, ces montants ne sont pas pris en compte dans l'APD.

Aide publique aux PECO et aux NEI

L'Allemagne a clairement défini les objectifs de l'aide qu'elle apporte aux PECO et aux NEI pour faciliter leur transition et qui, au fil des ans, a atteint un volume considérable²⁵. Cela peut se comprendre du fait que certains de ces pays sont de proches voisins de l'Allemagne et que les évolutions qui s'y produisent ou les problèmes qu'ils rencontrent peuvent avoir des répercussions sur l'économie allemande. Entre 1991 et 1996, l'AP allemande a ainsi oscillé entre 1.3 et 4.5 milliards de \$, faisant de l'Allemagne le donneur le plus généreux pour la région dans son ensemble et dans beaucoup des pays qui la composent, notamment la Russie et les NEI. Ces dernières années, l'AP a beaucoup diminué pour revenir à un niveau compris entre seulement 650 et 730 millions de \$ de 1997 à 1999 (voir le tableau I.1). L'aide bilatérale à la Russie était par exemple tombée en 1999 au dixième de ce qu'elle était en 1995. Ce phénomène s'explique principalement par la compression du budget allemand encore que le fléchissement de l'aide aux pays candidats à l'adhésion à l'UE reflète également le redressement de leurs économies. L'aide à la République tchèque, un des tout premiers pays à avoir postulé à l'adhésion, a été arrêtée en 1999 tandis qu'une attention accrue était portée à des pays comme l'Ukraine, la Bulgarie et la Roumanie où la transition progresse à un rythme plus lent.

L'Allemagne a mis en place un programme de conseil pour la transition afin d'appuyer les efforts déployés par les PECO et les NEI pour consolider la démocratie et bâtir une économie sociale de marché. Ce programme prévoit pour l'essentiel des activités de formation destinées aux cadres du secteur privé et du secteur public de ces pays et mises en œuvre par la fondation Carl-Duisberg (CDG). Jusqu'en 1998, l'Allemagne a apporté son aide à 11 des économies en transition les plus avancées - notamment la Russie, la Pologne, la Slovaquie et les pays baltes - par le biais de ce programme. En 2000, sa dotation a représenté 56 millions d'euros, dont un quart environ a été affecté à la Russie. En 1998, pour renforcer les synergies de l'aide accordée aux pays européens en transition, la supervision du programme de conseil pour la transition et du Pacte de stabilité pour l'Europe du

23. Le chiffre de 6 % fourni dans le tableau 1 renvoie à la part dans l'APD totale.

24. Dont une partie pourrait provenir de l'impôt ecclésiastique.

25. Certains PECO et NEI sont en outre habilités à bénéficier d'une APD.

sud-est²⁶, qui incombait jusqu'alors au ministère de l'Economie, a été confiée au BMZ qui, jusque là, intervenait peu dans ces pays. En 2001, les fonds alloués à ces deux programmes ont été transférés au budget du BMZ dont l'enveloppe globale a en conséquence augmenté par rapport à l'année précédente. Comme on l'a déjà souligné, cela explique pourquoi une augmentation du budget du BMZ ne se traduit pas automatiquement par un accroissement de l'APD.

Pour ce qui est des canaux d'acheminement de l'aide publique, une analyse des versements fait apparaître que l'AP multilatérale - consistant pour l'essentiel en contributions au programme de la CE en faveur des économies en transition et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) - n'a pas diminué autant que l'AP bilatérale. En fait, l'AP multilatérale qui était systématiquement inférieure à l'AP bilatérale entre 1991 et 1996 - avec des chiffres compris entre 320 et 560 millions de \$ - l'a dépassée en 1997, où elle a atteint 358 millions de \$, et s'est montée à 487 millions de \$ en 1999. L'augmentation a pour l'essentiel bénéficié au programme d'aide publique de la CE, dont l'Allemagne est de loin le principal bailleur de fonds. En finançant une part élevée des coûts du programme, l'Allemagne espère sans doute exercer une influence notable sur l'aide de la CE aux économies en transition.

26. Dispositif international mis en place à Bruxelles pour coordonner l'aide bilatérale et multilatérale aux pays affectés par le conflit des Balkans. L'aide fournie dans ce cadre est comptabilisée pour l'essentiel comme APD.

CHAPITRE 3

PRINCIPALES QUESTIONS SECTORIELLES ET TRANSVERSALES

Les efforts déployés par l'Allemagne dans le domaine de la lutte contre la pauvreté comprennent à la fois des actions visant directement à réduire la pauvreté et des actions indirectement ciblées sur cet objectif. Afin d'assurer une application effective de son Programme d'action à l'horizon 2015, l'Allemagne devra sans doute mieux démontrer en quoi les secondes permettent réellement de faire reculer la pauvreté. L'adoption d'une optique sectorielle qui l'amènerait à coordonner son action avec celle des autres donateurs pourrait aussi être un facteur d'efficacité. Les questions transversales ont généralement été intégrées, en particulier à la GTZ, et font aussi l'objet d'activités distinctes. Le défi qui se pose pour l'Allemagne est de recentrer davantage encore l'ensemble de son système d'aide sur l'objectif ambitieux qu'est le recul de la pauvreté.

Vue d'ensemble de la politique de lutte contre la pauvreté

Le Programme d'action à l'horizon 2015 définit l'orientation stratégique de la coopération allemande pour le développement. Afin de garantir la crédibilité de l'objectif de réduction de la pauvreté, il faut désormais accorder la stratégie, les ressources, les activités et les modes d'organisation à cette ambition, ce qui demandera du temps. Par exemple, comme il est indiqué au chapitre 1, la finalité de la politique de développement, ainsi qu'il est énoncé dans le rapport destiné au Parlement, est d'améliorer les conditions de vie des populations des pays avec lesquels l'Allemagne coopère, et aussi de contribuer à assurer au peuple allemand un avenir de paix. A cette fin, des mesures doivent être prises dans un large éventail de domaines : lutte contre la pauvreté, égalité sociale, instauration d'une croissance économique axée sur la réduction de la pauvreté, préservation de la paix, droits de l'homme, démocratie, égalité entre hommes et femmes et protection des ressources naturelles. Compte tenu de la diversité de ces sujets de préoccupation, l'Allemagne ne privilégie pas expressément certains secteurs auxquels les ressources devraient aller en priorité.

Si l'on en croit le BMZ, son programme se fonde plutôt sur un certain nombre d'instruments et sur la demande, d'où une ventilation sectorielle de l'aide calquée sur les besoins des pays bénéficiaires. L'Allemagne estime que le choix des secteurs sur lesquels faire porter les efforts de coopération (surtout compte tenu de la récente décision de réduire le nombre de ces secteurs dans chaque pays) doit résulter d'un dialogue avec les autorités du pays concerné, et que la définition préalable des priorités relève d'une démarche inspirée par l'offre. Dans la pratique, cette conception n'a pas été jusqu'à présent sans poser des difficultés. Par exemple, les gouvernements de certains pays bénéficiaires ont demandé à l'Allemagne de les aider à réaliser des grands projets d'infrastructure - au lieu de développer les services sociaux de base - dont le rapport avec la lutte contre la pauvreté n'était pas toujours évident. Cela dit, étant donné que les CSLP commencent à constituer le principal point

d'appui des politiques de nombreux pays en développement, ce genre de problème se réglera sans doute bientôt de lui-même.

L'Allemagne applique depuis plusieurs années un système consistant à classer les projets dans des catégories définies selon des critères liés à la lutte contre la pauvreté, comme « réduction de la pauvreté par l'indépendance matérielle », « autres activités visant directement à faire reculer la pauvreté », « action générale de lutte contre la pauvreté au niveau macro-économique et sectoriel » et « soutien du développement en général ». Elle peut ainsi établir une distinction entre deux grandes approches de la lutte contre la pauvreté. La première, **visant directement** à faire reculer la pauvreté, privilégie des groupes cibles bien distincts, les actions à caractère participatif axées sur l'initiative personnelle, la fourniture de services sociaux de base, l'amélioration des infrastructures rurales et d'autres activités micro-économiques mesurables. Les interventions sont le plus souvent associées à des activités de coopération technique pour lesquelles il est fait appel à la GTZ et à des ONG, d'inspiration religieuse notamment. Pour l'heure, l'Allemagne s'abstient généralement de prendre part aux accords de mise en commun des fonds passés entre donateurs en vue de soutenir des programmes sectoriels dans les domaines sociaux (voir le chapitre 6), si ce n'est à titre expérimental. La part, dans le total de l'APD bilatérale de l'Allemagne, des activités relevant de l'approche visant directement à faire reculer la pauvreté - en particulier par des mesures tendant à favoriser l'indépendance matérielle - reste relativement faible. Ce constat vaut également pour les services sociaux de base (voir le chapitre 2).

Le second type d'approche, qui **visé indirectement** à faire reculer la pauvreté, passe essentiellement par une action d'envergure macro-économique ou sectorielle, en vertu du principe selon lequel ce genre d'intervention provoque une réaction en chaîne qui ne peut qu'aboutir à une réduction de la pauvreté. Cette approche mobilise une part relativement importante de l'APD bilatérale totale de l'Allemagne. En relèvent notamment les grands projets d'infrastructure, le soutien des politiques macro-économiques, le renforcement des capacités institutionnelles ou les mesures à l'appui du développement du secteur privé. Cette approche est assez caractéristique des modes de coopération financière de la KfW, qui n'en a cependant pas l'apanage. Les lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté et le Programme d'action à l'horizon 2015 précisent que la croissance macro-économique a un rôle essentiel à jouer, mais qu'elle doit être favorable aux pauvres et s'inscrire dans la durée. Par conséquent, il y a lieu de se demander comment l'Allemagne entend orienter ses efforts afin d'assurer une croissance davantage axée sur la pauvreté et les besoins des plus démunis. En fait, la crédibilité du programme est assujettie à l'élaboration d'un plan bien conçu indiquant précisément en quoi l'approche indirecte de la lutte contre la pauvreté peut être profitable aux pauvres. Les domaines concernés par chacun des deux types d'approche sont examinés plus en détail dans les sections qui suivent.

Dans les deux cas, la définition pratique des pauvres pourrait être sensiblement améliorée, surtout en ce qui concerne la coopération financière, ainsi que l'a constaté l'équipe chargée de l'examen lors des missions qu'elle a effectuées sur le terrain (voir les annexes 4 et 5). La pauvreté, en particulier ses causes, demandent aussi toujours à faire l'objet d'une analyse nuancée et concrète. Les pauvres sont en effet souvent considérés comme partie intégrante d'une population cible plus vaste, et traités comme un groupe économique homogène, encore que la GTZ ait désormais engagé une réflexion sur ce point. D'une manière générale, il faudrait élaborer des indicateurs de la réduction de la pauvreté et évaluer de façon systématique et cohérente l'incidence des projets sur les pauvres. Il n'est par ailleurs guère fait référence aux objectifs du millénaire pour le développement dans la planification des projets de coopération de l'Allemagne ni dans leur mise en œuvre sur le terrain. Ce pays n'est toutefois pas le seul à être confronté à cet épineux problème, qui concerne aussi la plupart des autres Membres du CAD.

L'Allemagne s'emploie à améliorer l'efficacité de son programme d'aide en cherchant à renforcer la complémentarité des activités visant directement et indirectement à faire reculer la pauvreté. Cette démarche s'inscrit aussi dans un effort de concentration sectorielle consistant à regrouper les projets connexes mis en place aux niveaux macro-économique, méso-économique et micro-économique dans un même secteur (voir le chapitre 6). Par ailleurs, la coopération entre la GTZ et la KfW tend à s'intensifier de plus en plus, ce qui contribuera peut-être à améliorer l'analyse de la pauvreté. En outre, si elle ne va pas jusqu'à juger nécessaire de mieux coordonner son action avec celle des autres donateurs afin d'œuvrer dans une optique sectorielle, l'Allemagne prévoit d'élaborer des stratégies sectorielles conjointement avec les pays partenaires. Elle a également souscrit d'emblée au processus CSLP et reconnaît qu'il est important de s'aligner sur le CSLP de chaque pays bénéficiaire, encore qu'elle ne soit pas forcément prête à en accepter toutes les conséquences.

Des changements devront être effectués au niveau institutionnel, afin de mettre l'ensemble du système d'aide en conformité avec l'objectif de réduction de la pauvreté. L'un des problèmes essentiels qui se posent à l'Allemagne à cet égard est de savoir comment adapter ses méthodes de travail à la nouvelle orientation qu'elle a définie en mettant en place des activités de formation, des outils de gestion, des dispositifs d'incitation, des indicateurs de performance, etc. appropriés à l'intention de tous les acteurs de la coopération allemande pour le développement. De plus, étant donné que ce changement d'orientation s'effectue dans un contexte de diminution de l'APD, des mesures novatrices s'imposeront vraisemblablement afin d'atténuer les contraintes qui en découlent pour assurer une réelle prise en compte systématique de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Approche directe de la lutte contre la pauvreté

Éducation

Les efforts déployés par l'Allemagne en faveur de l'enseignement et de la formation ont pour but de contribuer à la mise en valeur, sur le plan économique, politique et social, des ressources humaines nécessaires à un développement durable. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, les efforts d'aide au développement sont guidés, d'après le BMZ, par les principes suivants : i) l'efficacité - dans les pays en développement, l'enseignement supérieur a souvent un rôle utile à jouer dans l'amélioration des institutions existantes et de la qualité de l'enseignement ; ii) l'intérêt pratique - il est important d'axer l'aide sur les disciplines qui présentent un intérêt direct pour le développement, comme l'agronomie, la protection de l'environnement, les sciences de l'ingénieur, l'économie et les sciences sociales ; iii) l'ouverture - il est dans bien des cas nécessaire de rendre l'enseignement supérieur plus facilement accessible aux élèves doués de toutes origines sociales, y compris les femmes. Parmi les outils employés dans le cadre des projets auxquels le BMZ apporte son soutien, figurent la formation professionnelle, le financement de services de conseillers pour l'amélioration des programmes d'enseignement, la formation d'universitaires et de spécialistes locaux, la fourniture d'équipements aux universités, le renforcement du partenariat entre les universités, ainsi que l'octroi de bourses d'études, principalement au niveau universitaire supérieur. Il convient de préciser que ces principes ne s'appliquent pas aux activités menées par les Länder au profit des étudiants des pays en développement qui fréquentent leurs universités.

Bien que ses activités dans ce domaine restent très limitées (voir le chapitre 2), l'Allemagne reconnaît l'importance de l'éducation de base, consciente qu'un développement satisfaisant de cette dernière permet de créer les conditions requises pour combattre la pauvreté. Elle estime que l'acquisition des savoirs fondamentaux accroît les chances de chacun de trouver des sources de revenu et d'améliorer ses conditions de vie, car elle lui permet de mieux se nourrir et de mieux se soigner, ainsi que d'avoir

moins d'enfants. D'une manière plus générale, comme elle forme le socle des acquisitions ultérieures, l'éducation de base développe l'aptitude à apprendre et détermine de façon décisive la possibilité de suivre un enseignement post-scolaire ou une formation professionnelle. Surtout, l'Allemagne juge l'éducation de base indispensable à la participation des citoyens au processus de développement, au plan économique aussi bien que politique, ce qui devrait d'autant plus l'inciter à lui affecter davantage de ressources.

Le soutien en faveur de l'éducation de base consiste principalement à financer des infrastructures et des équipements destinés aux écoles par l'intermédiaire de la KfW, et à charger la GTZ d'organiser des activités de formation à l'intention des enseignants et d'élaborer des programmes d'enseignement en y intégrant davantage d'éléments concrets. Le BMZ envisage de renforcer la collaboration entre la GTZ et la KfW, qui n'a jusqu'à présent joué qu'un rôle secondaire dans le domaine de l'éducation, et de multiplier les dons dans ce secteur. Il préconise aussi une intensification de la coopération avec les autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux, encore qu'il ne soit pas nécessairement d'avis que cet effort s'inscrive dans le cadre d'une approche sectorielle. L'Allemagne pourrait en fait participer davantage aux débats engagés à l'échelon de divers pays concernant l'adoption d'une approche sectorielle pour l'éducation, et se pencher sur la répartition des ressources à l'intérieur de ce secteur, y compris l'enseignement supérieur. Elle pourrait en outre intégrer le soutien qu'elle apporte aux étrangers qui viennent suivre des études supérieures sur son territoire dans une stratégie globale spécifique à chacun des pays avec lesquels elle coopère, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Santé

Le BMZ estime qu'il est essentiel de soutenir le secteur de la santé pour faire reculer la pauvreté. En particulier, il souligne qu'il est important de mettre en place un système complet de soins de santé primaires, et que davantage d'efforts devraient être faits pour établir un lien entre la santé, d'une part, et l'éducation, la nutrition, la qualité de l'eau et les problèmes d'environnement, d'autre part. La participation d'ONG, d'autres acteurs de la société civile et d'organismes du secteur privé, qui sont à même de nouer des liens étroits avec les populations visées, est considérée comme un atout précieux pour le programme de l'Allemagne sur la santé - en particulier dans le domaine du marketing social des contraceptifs. En dehors de la GTZ et de la KfW, interviennent aussi d'autres partenaires, de moindre importance, dont la DSE et le DED ainsi que des instituts de recherche universitaires. L'Allemagne estime qu'il est également important de coopérer avec les organismes multilatéraux dans le secteur de la santé, et signale qu'elle fait partie des plus importants fournisseurs de contraceptifs distribués par leur intermédiaire. Il est à noter que le soutien d'une approche sectorielle reposant sur l'action conjointe de plusieurs donateurs n'occupe pas une grande place dans la réflexion de l'Allemagne concernant le secteur de la santé (voir le chapitre 6).

L'importance que l'Allemagne déclare accorder à la santé est en décalage avec le volume des fonds qu'elle consacre effectivement à ce secteur. En 1998-99, le montant de l'aide bilatérale accordée à ce dernier, y compris les programmes en matière de population, n'a été que de 163 millions de \$, soit 4 % de l'APD bilatérale, ce qui est inférieur au chiffre observé pour l'ensemble du CAD (6 %). Les engagements les plus importants qui ont été pris au cours des trois années de la période 1997-99 ont concerné les infrastructures de base de la santé (46 millions de \$ pour l'Inde, 14 millions de \$ pour le Chili et 11 millions de \$ pour la République centrafricaine), les projets relatifs à la planification familiale (41 millions de \$ pour le Bangladesh, 30 millions de \$ pour le Yémen et 13 millions de \$ pour le Népal) et la construction d'hôpitaux (14 millions de \$ pour l'Indonésie). Pour le reste, les fonds - destinés principalement à financer des activités de coopération technique - ont été saupoudrés entre une centaine de pays, de telle sorte que le montant moyen des versements dans le secteur de la santé s'établit à environ 660 000 \$ par projet et par an. Le BMZ a indiqué que cela allait changer avec

le processus de concentration sectorielle en cours de mise en œuvre. L'Allemagne est bel et bien consciente des problèmes que soulève l'épidémie de VIH/sida dans de nombreux pays en développement, mais au cours des dix années comprises entre 1987 et 1997, sa contribution dans ce domaine a été relativement faible - de l'ordre de 199 millions d'euros sous forme de coopération technique, de coopération financière et de concours à des organisations multilatérales. L'Allemagne reconnaît aujourd'hui que le VIH/sida est un problème qui a des retombées dans de multiples domaines ; elle est en conséquence vivement encouragée à arrêter des orientations et une stratégie précises pour assurer sa prise en compte systématique dans toutes les composantes de son programme d'aide.

Assainissement et approvisionnement en eau

Le Programme d'action à l'horizon 2015 fait de l'amélioration de l'accès aux ressources vitales - notamment par une gestion durable et favorable aux pauvres des ressources en eau - une des dix priorités de l'Allemagne. L'accès universel à l'eau potable est également l'un des principaux objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. En particulier, l'Allemagne estime que dans bon nombre de pays d'Afrique, la pénurie d'eau saine demeure parmi les problèmes les plus urgents. En Amérique latine, l'assainissement et le recyclage de l'eau occupent une place importante dans les activités de protection de l'environnement, qui est l'un des quatre axes prioritaires de la coopération allemande.

En 1998-99, les projets d'assainissement et d'approvisionnement en eau ont fait l'objet d'engagements d'un montant de 341 millions de \$, soit 8 % de l'APD bilatérale (tableau I-5). Deux tiers de cette somme étaient destinés à des systèmes de grande envergure, et un tiers à des dispositifs de taille plus réduite, ce qui tendrait à témoigner d'une préférence de l'Allemagne pour les premiers. Parmi les engagements pris entre 1997 et 1999 au titre de certains grands projets, on citera : 179 millions de \$ pour la Turquie, 80 millions de \$ pour la Jordanie, 65 millions de \$ pour le Pérou, 57 millions de \$ pour le Maroc, 48 millions de \$ pour la Tunisie, 42 millions de \$ pour l'Égypte et 35 millions de \$ pour la Chine. En ce qui concerne les difficultés d'accès à l'eau que rencontrent les pauvres des zones rurales ou urbaines, l'Allemagne indique que chaque projet fait l'objet d'une analyse des groupes cibles afin de déterminer dans quelle mesure il bénéficie aux segments les plus pauvres de la population. Apparemment, les projets n'ont pas spécifiquement pour but de régler les problèmes d'approvisionnement en eau des pauvres, mais visent l'ensemble de la population, donc aussi les pauvres. Si l'Allemagne analyse les problèmes sous l'angle du secteur, elle suit une démarche fondée sur des projets plutôt qu'une approche reposant sur la coordination de l'action de plusieurs donateurs au niveau sectoriel, ainsi qu'en témoigne le cas du Mozambique.

Les ressources affectées aux petits projets en milieu rural ont représenté moins de la moitié de celles dont ont bénéficié les dispositifs de grande envergure, et ont servi à concurrence de 66 % à financer des activités de coopération technique. Globalement, 72 millions de \$ ont été accordés au Maroc, 35 millions de \$ à la Turquie, 33 millions de \$ à la Zambie, 30 millions de \$ à la Tunisie et 21 millions de \$ au Sénégal et à l'Ouzbékistan respectivement. Dans le cadre de certains projets d'aide à la rénovation des systèmes d'approvisionnement en eau des zones rurales, les décideurs locaux sont encouragés à prendre en charge le fonctionnement et l'entretien de ces systèmes. Ces projets ont aussi pour but de permettre à la collectivité de tirer des recettes de la vente de l'eau, afin que les utilisateurs se les approprient davantage et que leurs résultats s'inscrivent dans la durée. Il n'en reste pas moins que ce genre de projets visant expressément les pauvres n'est pas regardé par l'Allemagne comme une composante essentielle de son action dans le domaine de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau.

Approche indirecte de la lutte contre la pauvreté

Infrastructures

L'Allemagne affecte une part relativement importante de son aide aux infrastructures et services économiques : selon les données du CAD, les engagements au titre de cette catégorie ont représenté 19 % de l'APD bilatérale ventilable en 1998-99 (tableau I-5). Parmi les engagements d'APD les plus importants consentis au cours de la période 1997-99, on citera les suivants : 198 millions de \$ pour le transport ferroviaire en Chine, 163 millions de \$ pour le transport par eau en Indonésie, 144 millions de \$ pour le transport ferroviaire en Turquie, et 107 millions de \$ pour le transport ferroviaire en Inde. En ce qui concerne les instruments, la KfW accorde des prêts assortis de conditions libérales pour le financement de biens d'équipement et autres destinés à des projets d'infrastructure, mais face au besoin croissant de ressources financières, l'Allemagne a créé des instruments spéciaux visant à mobiliser aussi des capitaux privés au profit de ces projets. Les fonds de coopération financière provenant du budget fédéral peuvent ainsi être associés à des fonds levés sur le marché par la KfW dans le cadre de financements mixtes ou de financements composites, ou les seconds rétrocédés à des taux d'intérêt bonifiés. Les priorités en matière de financement sont déterminées au niveau de chaque pays.

En ce qui concerne plus particulièrement les routes, l'Allemagne fait valoir que son aide a pour but d'améliorer la situation socio-économique en créant des conditions favorables à l'exercice d'activités économiques et en facilitant l'accès aux services publics, de santé et d'éducation notamment. Elle considère que l'existence de routes réduit les coûts de transport, ce qui libère des ressources qui peuvent contribuer à améliorer le niveau de vie. Les engagements annuels de l'Allemagne dans le secteur routier s'inscrivent sur une tendance à la hausse (62 millions de \$ en moyenne entre 1975 et 1979, 90 millions de \$ dans les années 80 et 139 millions de \$ dans les années 90). A la KfW, ce sous-secteur a absorbé 6 % du total des engagements pris au titre de la coopération financière portant sur des projets entre 1994 et 1998. Les projets de coopération technique mis en place dans ce domaine par la GTZ consistent principalement dans la fourniture de services de conseil aux autorités responsables des transports dans les pays partenaires.

Les grands projets d'infrastructure, comme ceux qui concernent les routes, forment un outil de développement souvent très prisé par les gouvernements des pays bénéficiaires, tant à faible revenu qu'à revenu intermédiaire, en raison des effets visibles qu'ils produisent sur la croissance économique nationale ou régionale, et parce que les contraintes techniques et les normes de gestion sont bien connues. Toutefois, l'intérêt que présentent ces projets pour le développement est souvent incertain, et ce pour plusieurs raisons. Entre autres problèmes, ils auraient des conséquences néfastes pour l'environnement, ils compromettraient les moyens d'existence des populations locales, les conditions de travail de la main-d'œuvre employée à leur réalisation seraient médiocres, et ils encourageraient la corruption dans les secteurs public et privé. L'Allemagne fait valoir que ces problèmes se posent tout autant avec d'autres types de projets, mais que pour y parer elle s'applique à leur porter une attention particulière au stade de l'examen préalable, du suivi et de l'évaluation, surtout dans le cas des projets d'infrastructure donnant lieu à une coopération financière.

La viabilité économique des projets d'infrastructure est souvent tributaire d'un large recours à des financements extérieurs, ce qui est pour beaucoup dans le gonflement insupportable de la dette extérieure d'un grand nombre de pays très endettés. En outre, le coût d'opportunité élevé des dépenses récurrentes liées au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures peut conduire à s'interroger sur la pérennité de tels projets dans des pays déjà pauvres. Face à la décentralisation qui s'opère dans de nombreux pays, on ne peut en particulier éluder la question de savoir comment les administrations

régionales pourront assurer la gestion financière et technique, par exemple du sous-secteur des routes - surtout en faisant appel à des entreprises locales. A ces arguments, l'Allemagne répond qu'elle est parvenue à trouver des solutions assez satisfaisantes au problème de la viabilité en appliquant une démarche globale intégrant, par exemple, des dispositions pour l'entretien des routes, ou en s'appuyant sur des partenariats entre secteurs public et privé. Même si le rapport que ces projets de grande envergure peuvent avoir avec la lutte contre la pauvreté n'est pas toujours évident, certains donateurs admettent qu'ils peuvent contribuer à réduire la pauvreté s'ils sont sélectionnés et conçus avec suffisamment de soin. Il reste donc à l'Allemagne à démontrer en quoi le soutien qu'elle apporte aux infrastructures entraîne effectivement un recul tangible et durable de la pauvreté.

Énergie

Le montant des engagements de l'Allemagne au profit du secteur de l'énergie a été de 245 millions de \$ en 1998-99, soit 6 % de l'APD bilatérale. Celle-ci attache une grande importance à la promotion des formes d'énergie qui respectent l'environnement, le but étant globalement d'améliorer les conditions de vie. Elle tient aussi beaucoup à participer à la définition de l'action à mener pour faire face au changement climatique mondial dans les enceintes multilatérales. Les objectifs de son aide dans le secteur de l'énergie peuvent être résumés comme suit : répondre aux besoins essentiels, assurer le recours à des pratiques écologiquement rationnelles, renforcer les capacités technologiques du secteur, réduire la dépendance vis-à-vis des combustibles importés et soutenir les pays en développement dans l'application des décisions figurant dans les conventions multilatérales. Par conséquent, l'Allemagne fait une place de choix aux projets axés sur des sources d'énergie renouvelables.

A cet égard, l'Allemagne explique qu'elle apporte son soutien aux systèmes permettant une production décentralisée de l'énergie et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables dans les zones rurales qui, dans bien des cas, ne sont pas reliées au réseau principal de distribution d'énergie. A travers les projets réalisés dans ce domaine, l'Allemagne tente de faire adopter des sources d'énergie plus économiques et plus rentables que les sources classiques. Cependant, les données du CAD montrent que le total des ressources affectées par ce pays à la production d'électricité à partir de sources renouvelables, à savoir l'énergie éolienne et l'énergie solaire, pour les trois années de la période 1997-99, a été relativement faible : 98 millions de \$, soit 12 % de l'ensemble des engagements au titre de l'énergie. Parmi les engagements les plus importants, figurent un projet de production d'électricité à partir de sources renouvelables en Inde (65 millions de \$), un projet concernant l'énergie éolienne en Chine (14 millions de \$) et un projet portant sur l'énergie solaire au Maroc (6 millions de \$). L'Allemagne indique qu'il est également prévu de réaliser, en Inde, un important projet de centrale thermo-solaire représentant 60 millions d'euros, qui en est pour le moment au stade de l'examen préalable.

En fait, la moitié environ des ressources destinées au secteur l'énergie a été affectée à la construction de centrales hydroélectriques. Les engagements les plus importants dont ces dernières ont fait l'objet de la part de l'Allemagne entre 1997 et 1999 se sont élevés à 142 millions de \$ pour l'Égypte, 136 millions de dollars \$ pour le Népal et 36 millions de \$ pour la Géorgie. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) et la CE font figurer chacune l'hydroélectricité dans leur définition respective de l'énergie renouvelable. Cependant, l'une comme l'autre la distinguent des autres énergies renouvelables et ne la considèrent pas comme un domaine à privilégier en raison des problèmes qu'elle engendre, qu'il s'agisse des dommages causés à l'environnement ou de la nécessité de transplanter les populations. Il y a néanmoins lieu de penser que l'hydroélectricité est préférable à l'énergie thermique sous ses diverses formes dès lors que les questions d'environnement et de transfert des populations reçoivent toute l'attention voulue.

Développement du secteur privé

L'Allemagne est consciente que le bon fonctionnement du secteur privé local est important pour le développement à long terme des pays bénéficiaires. Au plan pratique, elle estime que le secteur privé allemand a une fonction essentielle d'intermédiaire auprès de son homologue dans ces pays. Cette conception est une résultante logique de sa politique structurelle globale, selon laquelle les financements nécessaires au règlement des problèmes sociaux, économiques, écologiques et politiques qui se posent au niveau mondial ne pourront être réunis sans la participation active du secteur privé et la mise en place de systèmes financiers stables propres à mobiliser les ressources nationales. Le Programme d'action à l'horizon 2015 reconnaît aussi expressément le rôle du secteur privé et appelle celui-ci à apporter sa contribution à la lutte contre la pauvreté.

D'une manière générale, dans son action à l'appui du développement du secteur privé, l'Allemagne s'applique à œuvrer à trois niveaux : le gouvernement du pays bénéficiaire, les associations locales liées au secteur privé et les entreprises locales. A l'échelon du gouvernement, elle apporte son soutien pour la réforme de la politique économique, d'ordinaire conjointement avec la Banque mondiale et d'autres donateurs. S'agissant des associations locales, elle appuie les activités des organismes d'entraide et des organisations autogérées du secteur privé, le plus souvent en collaboration avec les chambres de commerce ou les associations professionnelles allemandes. En ce qui concerne enfin les entreprises locales, celles-ci bénéficient, grâce au Service d'experts retraités, des avis et conseils de quelque 5 000 spécialistes allemands à la retraite. Divers programmes de services financiers prévoient en outre des dispositifs de microcrédit destinés à aider les petites entreprises à résoudre leurs problèmes financiers. Sont également utilisés d'autres instruments tels que les garanties de crédit à l'exportation, les financements mixtes/ composites et les bonifications d'intérêts, sur lesquels on reviendra au chapitre 5.

Le principal dispositif de promotion du développement du secteur privé, surtout pour favoriser des rapprochements entre entreprises allemandes et locales, est le mécanisme de Partenariat public-privé (PPP), récemment mis en place. Le principal objectif, en l'occurrence, est d'utiliser des fonds publics pour mobiliser des capitaux privés grâce à un partage des coûts et des risques et s'assurer que toutes les parties concernées considèrent leur participation à l'activité en question comme un engagement à long terme. Jusqu'à présent, le PPP a permis de financer, dans le monde entier, quelque 500 projets représentant une valeur de 1.4 milliard d'euros au cours des deux années de la période 1999-2000. Les principaux organismes publics intervenant dans la mise en œuvre du PPP sont la KfW, la DEG, la GTZ et la CDG. Si aucune restriction n'est imposée quant au secteur de destination, les projets d'infrastructure sont néanmoins les plus nombreux. Le Ministre de la coopération économique et du développement préside les réunions annuelles du Comité de direction du PPP, qui encourage les organismes d'exécution à faire usage de ce mécanisme. Le BMZ s'est entendu avec ces organismes pour accroître la part du PPP dans les activités de coopération de l'Allemagne au cours des prochaines années.

En ce qui concerne la lutte directe contre la pauvreté, l'Allemagne s'attache à stimuler la croissance économique des pays cibles, tout en cherchant à susciter une participation plus active des pauvres. Les actions menées consistent notamment à donner à ces derniers davantage de moyens d'entreprendre en leur facilitant l'accès au crédit et aux marchés. Bien que le Programme d'action à l'horizon 2015 n'ait été approuvé qu'en 2000, l'Allemagne a déjà des stratégies toutes prêtes²⁷ et des projets en cours pour le développement des petites et moyennes entreprises (PME) et dans le domaine de la microfinance.

27. Publication n° 075 du BMZ, « Förderung von Klein- und Kleinstgewerbe in Entwicklungsländern », janvier 1997 ; publication du BMZ n° 046, « Financial System Development – Promotion of Savings and Credit », octobre 1998.

Selon les données du CAD, en 1999, l'Allemagne aurait affecté 23 millions de \$ à la promotion des PME et 32 millions de \$ au soutien des intermédiaires financiers des secteurs informel et semi-formel. Elle a en outre alloué 171 millions \$ à des activités visant les établissements financiers officiels, mais on ne sait pas au juste sur quelles catégories de pauvres les projets étaient principalement ciblés.

Aide d'urgence, prévention des conflits et consolidation de la paix

En 1998-99, l'Allemagne a affecté 220 millions de \$ à l'aide d'urgence (tableau I-5), dont 38 % (84 millions de \$) à l'aide aux réfugiés en Allemagne, 33 % aux secours d'urgence, 22 % à l'aide alimentaire d'urgence et 6 % à l'aide aux réfugiés dans les pays bénéficiaires. La part de l'aide aux réfugiés en Allemagne, qui représentait 87 % de l'aide d'urgence en 1995, diminue régulièrement. C'est du ministère de l'Intérieur que relève l'administration des réfugiés en Allemagne. Il notifie au CAD, par l'intermédiaire du BMZ, les coûts imputés de ces réfugiés, qu'il obtient en multipliant le nombre de réfugiés arrivés durant l'année par le coût moyen d'un réfugié. Au cours des trois années de la période 1997-99, des réfugiés seraient venus de 71 pays, dont les suivants, qui sont cités avec les coûts correspondants : Irak (99 millions de \$), Serbie et Monténégro (66 millions de \$), Turquie (50 millions de \$), Iran (15 millions de \$), Afghanistan (14 millions de \$), Syrie (6 millions de \$), Azerbaïdjan (5 millions de \$) et Sri Lanka (4 millions de \$).

L'AA et le BMZ se partagent la responsabilité de l'aide d'urgence à l'étranger. Le premier se charge des mesures à prendre immédiatement face à des situations d'urgence et de l'aide aux réfugiés dans les pays bénéficiaires, et le budget dont il dispose pour les interventions d'urgence se répartit à parts égales entre les institutions des Nations unies, les ONG internationales et les ONG allemandes. De son côté, le BMZ s'occupe essentiellement de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence liée au développement, dont la mise en œuvre est principalement assurée par la GTZ. S'agissant de l'aide alimentaire, le BMZ s'efforce d'accroître l'aptitude des groupes cibles à se prendre en charge, par exemple par des programmes vivres contre travail. Dans l'aide d'urgence liée au développement entrent les mesures de prévention des catastrophes et des conflits armés, ainsi que de gestion des conflits, les dispositifs destinés aux réfugiés, les programmes de remise en état et de reconstruction, les actions de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants ainsi que les activités de déminage.

Les efforts de coopération de l'Allemagne en matière d'arbitrage des conflits et de consolidation de la paix peuvent être appréciés à la lumière des *Lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* adoptées en 1997 par le CAD. A cet égard, l'Allemagne précise que celles-ci contribuent utilement à l'orientation de ce volet de sa politique de développement. Les Lignes directrices appellent les donateurs à renforcer les moyens institutionnels dont ils disposent eux-mêmes pour faire face aux situations de crise, outre ceux des pays en développement. L'Allemagne déploie des efforts croissants pour assurer l'intégration des questions de prévention des conflits dans son programme d'aide, notamment celles qui concernent les conflits portant sur les ressources naturelles, les armes légères, la réforme du secteur de la sécurité, etc. La GTZ a ainsi mis en place un stage de formation de cinq jours sur la prévention des situations de crise et la gestion des conflits à l'intention des membres de son personnel travaillant en Afrique et en Asie, ce qui constitue une intéressante initiative propre à rehausser au sein de cet organisme les compétences en matière d'analyse des conflits.

Le renforcement de la cohérence est un autre problème dont les Lignes directrices soulignent l'importance. Comme on l'a déjà indiqué, le BMZ peut désormais faire davantage entendre sa voix au sein du Conseil fédéral de sécurité, où il est décidé du bien-fondé de chaque opération d'exportation d'armes vers un pays en développement (chapitre 4). Les efforts déployés par l'Allemagne pour définir des règles plus claires concernant les exportations d'armes vers les PMA - en particulier pour

les armes légères, les munitions, le matériel de renseignement et les biens à double usage - et non plus procéder au cas par cas pourraient constituer un bon critère d'appréciation de sa volonté de se conformer aux Lignes directrices, ainsi que d'appliquer effectivement son Programme d'action à l'horizon 2015.

Questions transversales

Égalité entre hommes et femmes

L'un des quatre objectifs de l'action menée par l'Allemagne dans le domaine de la coopération pour le développement est la stabilité politique, à laquelle la recherche de l'égalité entre hommes et femmes est censée concourir. Celle-ci est aussi définie comme un but à part entière. L'Allemagne estime que si les femmes ne parviennent pas à l'égalité, il ne pourra y avoir de développement durable, et que pour faire reculer la pauvreté, il est indispensable d'améliorer la situation sociale, juridique et économique des femmes. Elle s'efforce donc de promouvoir l'égalité entre les sexes dans tous les domaines et d'encourager le respect des droits des femmes en tant que personnes humaines. Elle considère en outre que la culture et les traditions du pays bénéficiaire ne doivent pas servir de prétexte pour justifier la méconnaissance des droits des femmes.

Le cadre stratégique du BMZ sur l'égalité entre hommes et femmes fournit des indications pour l'intégration de la problématique homme-femme, c'est-à-dire pour l'adoption d'une optique sexospécifique dans tous les domaines d'action et tout au long des processus de planification et de décision. Il précise que le rôle respectif des hommes et des femmes doit être pris en compte aux niveaux macro-économique, méso-économique et micro-économique selon une démarche transversale. Les moyens à employer pour ce faire consistent notamment à analyser les groupes cibles par sexe, à utiliser de façon systématique des indicateurs sexospécifiques dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets, ainsi qu'à sélectionner les membres du personnel et les organismes partenaires selon des critères sexospécifiques. Le document d'orientation indique aussi que, outre veiller à l'intégration de la problématique homme-femme, il convient de mener des activités qui visent expressément les femmes, afin de mieux asseoir leurs droits, en s'appliquant, par exemple, à contribuer davantage à faciliter l'accès des filles à l'éducation de base et à prendre des initiatives pour lutter contre la traite des femmes, la prostitution forcée et la prostitution des enfants.

Au BMZ, trois postes et demi sont consacrés aux questions concernant l'égalité entre hommes et femmes, les droits des enfants, la participation et les problèmes socioculturels, au sein d'un service chargé à la fois de la problématique homme-femme et de la bonne gestion des affaires publiques. Jusqu'en 2000, les questions d'égalité entre les sexes relevaient du service responsable de la réduction de la pauvreté. A la GTZ, six personnes travaillent sur la problématique homme-femme dans le cadre d'une équipe de conseillers pour la gestion des problèmes de lutte contre la pauvreté et d'égalité entre les sexes. On ne sait pas exactement combien d'agents de la GTZ se consacrent à temps complet sur le terrain aux questions d'égalité entre hommes et femmes²⁸. A la KfW, une personne travaille à mi-temps sur ces questions au sein d'un service dont le champ d'activité englobe l'éducation, la lutte contre la pauvreté et la participation. L'Allemagne applique un système consistant à classer les projets selon les effets qu'ils sont supposés exercer sur les femmes. Cependant, compte tenu du très petit nombre d'agents qui travaillent sur la problématique homme-femme dans les organismes d'exécution, il n'est pas certain qu'il existe un mécanisme de contrôle suffisant pour assurer une analyse

28. Cela dit, un représentant de la GTZ faisait partie du groupe de travail sur l'égalité homme-femme constitué par les donateurs au Mozambique.

systématique des questions d'égalité entre les sexes pour tous les projets et programmes, surtout dans le cas de la KfW qui gère un volume d'APD de 1.6 milliard de \$. Une évaluation effectuée par l'Allemagne en 1998-99 sur ces questions dans trois pays partenaires a montré que davantage d'efforts s'imposaient pour intégrer la problématique homme-femme, notamment un renforcement des obligations internes de comptes. A la suite de cette étude, la GTZ a élaborer une stratégie d'intégration de la problématique homme-femme.

Les *Lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme* (1999) indiquent que, dans ce domaine, l'objectif général est de faire en sorte que des capacités suffisantes soient mises en place pour la prise en compte des questions d'égalité entre les sexes et d'émancipation des femmes. Cela implique une impulsion des plus hautes sphères, un personnel compétent et des procédures institutionnelles adéquates. Les responsables politiques de l'Allemagne manifestent très clairement leur intérêt pour les questions d'égalité entre hommes et femmes, imprimant ainsi à l'action l'impulsion vigoureuse et cohérente que préconisent les Lignes directrices. Au niveau des capacités institutionnelles, des améliorations sont par contre possibles : si certains organismes comme la GTZ ont développé leurs compétences, d'autres acteurs, notamment la KfW, ne semblent pas juger essentiel de faire intervenir des spécialistes de la problématique homme-femme dans tous les aspects de leur programme, ni de définir des procédures institutionnelles cohérentes pour l'étude suivie de ces questions. En ce qui concerne les acteurs de moindre importance, comme les ONG d'inspiration religieuse et les fondations politiques, le BMZ pourrait fournir davantage d'informations sur la façon dont il observe les efforts que ces derniers déploient pour assurer la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes dans les projets qu'il finance. L'Allemagne s'emploie à affiner sans cesse les méthodes qu'elle utilise pour intégrer la problématique homme-femme et étudier de façon suivie les résultats obtenus, comme en témoignent un certain nombre de documents de recherche sur le sujet. Si elle procédait simultanément aux aménagements requis dans l'organisation des services chargés des questions d'égalité entre hommes et femmes, et à la clarification des procédures institutionnelles dans l'ensemble du système, la place faite à ces questions s'en trouverait encore accrue.

Environnement

La population allemande porte un intérêt relativement grand aux problèmes d'environnement, ce qui a incité les pouvoirs publics à lancer une campagne d'information sur le sujet, en attirant l'attention sur les liens entre l'environnement, l'équité des échanges et le développement. En dehors du BMZ, le ministère fédéral de l'Environnement a un rôle à jouer dans le domaine de l'aide en faveur de l'environnement. D'autres acteurs interviennent également, notamment la KfW et la GTZ, qui sont toutes deux attentives à se donner les moyens de mettre en œuvre des projets concernant l'environnement, de même que la CDG et diverses ONG à vocation écologique. L'environnement est aussi un axe essentiel des activités de coopération multilatérale de l'Allemagne, dont les principaux partenaires en la matière sont le PNUD, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et la FAO. Le Fonds pour l'environnement mondial constitue un instrument important aux yeux de l'Allemagne, qui vient d'ailleurs à la troisième place parmi ses bailleurs de fonds.

Le BMZ et le ministère de l'Environnement assurent ensemble la coordination du processus de suivi de la Conférence de Rio et la préparation du Sommet mondial sur le développement durable, qui doit avoir lieu en 2002. L'Allemagne estime que le recul de la pauvreté et l'adoption de modes de production et de consommation durables devraient être les objectifs suprêmes du Sommet. Plus précisément, elle compte s'efforcer de promouvoir les actions prioritaires suivantes : i) protéger la base de ressources naturelles sur laquelle repose le développement économique et social ; ii) intégrer les questions d'environnement dans les efforts de lutte contre la pauvreté ; iii) mettre la mondialisation au service du développement durable ; iv) améliorer la gestion des affaires publiques et renforcer la

participation. Les activités menées en vue du Sommet consistent, entre autres, à prêter un concours à la CE pour la préparation de cette réunion mondiale, à encourager la société civile allemande et les pays en développement partenaires à prendre part aux préparatifs, ainsi qu'à évaluer les suites données au programme Action 21 (adopté à Rio en 1992) dans le cadre de la politique allemande de coopération pour le développement.

Au titre du programme d'aide bilatérale, le BMZ consacre 10 à 13 millions d'euros à des activités destinées à aider les pays partenaires à honorer les engagements qu'ils ont pris en vertu de divers accords multilatéraux sur l'environnement (AME), dans le cadre de sa contribution à la réalisation du programme Action 21. Il met aussi en place des projets pilotes dans ces pays afin d'évaluer l'incidence de certaines mesures concernant l'environnement. En outre, pas moins de 5 millions d'euros ont été affectés à l'intégration de certains éléments des plans d'action pour l'environnement et des AME dans les CSLP de la Bolivie et de dix pays d'Afrique (Bénin, Cameroun, Ghana, Guinée, Kenya, Malawi, Mozambique, Sénégal, Tchad et Zambie).

L'Allemagne œuvre aussi en faveur de la protection des ressources naturelles des pays partenaires et d'une gestion de ces ressources qui s'inscrive dans la durée. Les trois grands domaines sur lesquels portent les projets réalisés à cette fin sont la conservation des ressources, le changement climatique et la désertification. Ceux-ci ont notamment pour but d'aider à améliorer la politique de l'environnement dans les pays en développement, à préserver et reconstituer des ressources essentielles comme l'eau ou la terre, et à trouver des moyens nouveaux d'encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. En particulier, l'Allemagne estime qu'il est essentiel de protéger les forêts tropicales humides pour préserver la diversité biologique. Elle figure au nombre des donateurs bilatéraux qui affectent le plus de moyens à la conservation et la gestion des forêts, mais depuis quelques années, son programme en la matière semble en perte de vitesse. Ainsi, le montant de ses engagements au titre des projets relatifs à la sylviculture était de 106 millions de \$ en 1996, mais il a progressivement fléchi pour tomber à 31 millions de \$ en 1999, ce qui s'explique en partie à une diminution de l'importance des projets mis en œuvre en Indonésie (voir à l'annexe 4 le rapport sur la mission effectuée par le CAD dans ce pays).

Les *Lignes directrices du CAD sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement* indiquent qu'il est essentiel de renforcer les instruments administratifs et juridiques dont disposent les organismes d'exécution. Le recours à des outils tels que les études d'impact sur l'environnement (EIE), en particulier, est jugé indispensable pour contribuer au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement. Aussi bien la KfW que la GTZ effectuent depuis 1988 des EIE très complètes, afin d'apprécier la conformité de tous les projets de coopération financière et technique aux objectifs de la politique définie par le BMZ en matière d'environnement. Le ministère fédéral a également fait sien un autre principe énoncé par les Lignes directrices, à savoir la mise en place de systèmes d'information et de suivi concernant l'environnement. Parmi les Membres du CAD, l'Allemagne fait généralement figure de pionnier en matière d'adaptation des politiques et législations aux préoccupations liées à l'environnement, démarche qui est aussi recensée dans les Lignes directrices comme un moyen important d'œuvrer au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement. Cela vaut aussi bien au niveau national que dans les enceintes internationales. Au Mozambique, l'Allemagne fait partie d'un groupe de travail sur l'environnement (groupe informel de donateurs) et semble fort désireuse de coordonner ses activités en la matière avec celles des autres partenaires (voir le chapitre 6). L'Allemagne a en outre apporté une contribution de premier plan à l'élaboration des lignes directrices du CAD concernant les stratégies de développement durable.

Tout comme les autres donateurs, l'Allemagne a encore du mal à amener le secteur privé à assumer la responsabilité des effets exercés par le processus de production sur l'environnement, ainsi que le préconisent les Lignes directrices du CAD. Toutefois, elle s'emploie à inciter le secteur privé à

privilégier le transfert de technologies respectant l'environnement en proposant au titre de la coopération pour le développement : i) des services de conseil pour l'amélioration du cadre général mis en place par les pouvoirs publics, notamment pour le renforcement des capacités d'élaboration et d'expérimentation de normes environnementales ainsi que pour l'adoption d'instruments fondés sur le marché dans les instances des pays partenaires qui s'occupent de l'environnement ; ii) une prise en charge du coût des études relatives à des investissements propres à promouvoir l'utilisation de techniques ménageant l'environnement ; iii) des prêts non liés à faible taux d'intérêt ainsi que des subventions aux sociétés allemandes pour aider au financement de la dépollution industrielle.

Bonne gestion des affaires publiques

L'Allemagne fait partie des Membres du CAD qui agissent avec le plus d'ardeur en faveur de la bonne gestion des affaires publiques. Elle considère celle-ci comme une condition nécessaire du développement, comme en témoigne la stratégie sous-tendant ses efforts bilatéraux aussi bien que multilatéraux de coopération pour le développement. A l'échelon multilatéral, l'influence exercée par l'Allemagne est pour beaucoup dans la décision du G8 à son Sommet de Cologne de faire de la bonne gestion des affaires publiques une condition de l'allègement de la dette. Lorsqu'elle occupait la présidence de l'Union européenne, l'Allemagne a réussi à obtenir que la qualité de la gestion des affaires publiques soit ajoutée aux critères régissant la politique de la CE en matière de coopération pour le développement. En tant que membre du Groupe d'Utstein, l'Allemagne apporte aussi son concours financier à Transparency International - organisation dont le siège se trouve à Berlin - pour l'établissement de son Rapport mondial sur la corruption.

Au plan bilatéral, l'Allemagne fait de la bonne gestion des affaires publiques une condition de sa coopération. Conformément à ce principe, elle considère l'amélioration de la gestion publique comme une priorité des plus urgentes, dans les pays d'Afrique subsaharienne en particulier, et seuls trois d'entre eux (le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie) figurent sur la liste des 20 premiers bénéficiaires de son APD. L'Allemagne reconnaît toutefois que les principaux bénéficiaires de son aide - Chine, Indonésie, Inde, Turquie et Égypte - ne distinguent pas tous par une gestion des affaires publiques exceptionnelle. Elle précise donc qu'un dialogue sur les mesures à prendre est mené à tous les niveaux avec ces pays, afin de leur permettre de progresser dans ce domaine.

L'Allemagne est particulièrement soucieuse de s'assurer que les ressources qu'elle apporte ne sont pas utilisées à mauvais escient, ce qui explique en partie pourquoi elle hésite à recourir à des formes d'aide telles que le soutien budgétaire. A cette fin, elle fait figurer des clauses anti-corruption dans les accords bilatéraux qu'elle passe avec les pays bénéficiaires, ce dont on ne peut que louer. Le non-respect de ces clauses tant par les gouvernements de ces pays que par les fournisseurs de biens et services dans le cadre de marchés publics, peut entraîner des sanctions. En outre, l'Allemagne apporte une aide aux gouvernements des pays bénéficiaires pour l'élaboration de leurs propres stratégies de lutte contre la corruption, et n'hésite pas à aborder des questions délicates dans des instances comme les réunions des groupes consultatifs.

Outre l'importance qu'elle accorde à la bonne gestion des affaires publiques en tant que question transversale, l'Allemagne a mis en place dans ce domaine plusieurs types de projets spécifiques. Elle propose notamment son assistance technique dans des domaines comme l'amélioration l'efficacité avec laquelle l'administration s'acquitte de ses fonctions, l'établissement du budget, la comptabilité, le contrôle financier et, surtout, de la décentralisation. Elle apporte aussi son concours aux instances judiciaires et parlementaires pour le suivi des activités du pouvoir exécutif. De plus, l'Allemagne s'emploie activement à promouvoir les évaluations conjointes de la gestion des affaires publiques locales et les programmes de décentralisation. Elle estime aussi que l'existence d'une société civile

dynamique, propre à favoriser la participation et le renforcement des moyens d'action de la population, est essentielle pour l'avènement d'un Etat responsable, soucieux avant tout du développement national. Elle tient tout particulièrement à ce que les pauvres puissent se faire entendre. Par conséquent, le BMZ offre aux fondations politiques ou aux ONG d'inspiration religieuse allemandes des concours pour la mise en œuvre d'activités visant à consolider la société civile locale.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES

Un élément clé de la politique allemande de coopération pour le développement est l'effort déployé pour en assurer la cohérence avec les autres politiques menées à l'échelon national qui touchent au développement. Ce principe de cohérence a été réaffirmé au plus haut niveau, notamment au Parlement, et le BMZ a été investi d'un rôle de chef de file en la matière. Compte tenu de la multiplicité des acteurs, de l'existence possible de contraintes liées à la situation politique intérieure et de l'assise politique limitée dont jouit le BMZ, assurer une véritable cohérence va sans aucun doute nécessiter, tout au long des années à venir, une volonté politique sans faille.

L'approche allemande de la cohérence des politiques au service du développement

A travers ses déclarations officielles comme à travers ses documents, le BMZ a à maintes reprises insisté sur la nécessité d'une plus grande cohérence des politiques. Ainsi, dès 1992, il soulevait la question des subventions européennes aux exportations de viande de bœuf : après avoir fait réaliser une étude approfondie de leur impact, il s'est appliqué à sensibiliser à ce problème le ministère fédéral de l'Agriculture, grâce à quoi celui-ci a soutenu la décision prise peu après par le Conseil de l'UE de réduire ces subventions. La question de la cohérence fait régulièrement l'objet depuis plusieurs années, mais surtout depuis 1998, de débats au Parlement, et celui-ci s'interroge périodiquement sur les moyens de renforcer la position du BMZ, et partant son influence sur l'adhésion de l'ensemble du gouvernement à la cohérence des politiques au service du développement.

Encadré 2. Cohérence : Déclaration du gouvernement de coalition en 1998

« Le nouveau gouvernement fédéral affinera les principes directeurs de la politique étrangère allemande », laquelle visera notamment « à promouvoir un développement durable dans tous les pays du Sud... Face aux nouveaux défis économiques, technologiques, sociaux et écologiques, il orientera sa politique étrangère et de sécurité dans le sens d'une préservation de l'avenir mondial. ... Il sera guidé par la volonté ... d'œuvrer à un équilibre économiquement, écologiquement et socialement juste des intérêts des différentes régions du monde et au respect des droits de l'homme sur toute la planète. Le développement appelle la mise en œuvre d'une politique structurelle globale visant à améliorer la situation économique, sociale, écologique et politique des pays en développement. Le principe directeur en est l'instauration d'un développement durable à l'échelle mondiale. Le nouveau gouvernement fédéral reformera, développera et améliorera la politique du développement conformément à ces principes, et en veillant à la cohérence entre les différents ministères. La dispersion actuelle des responsabilités en la matière sera éliminée et l'autorité sera concentrée entre les mains du BMZ. Celui-ci sera désormais le chef de file pour toutes les questions concernant la politique européenne du développement. Il deviendra membre du Conseil fédéral de sécurité. Le nouveau gouvernement est déterminé à entamer une réforme des dispositifs de promotion du commerce extérieur, de telle sorte que l'octroi des garanties à l'exportation (Hermes) en particulier soit régi par des critères économiques, sociaux et de développement. Il appuiera les initiatives d'allègement de la dette intérieure des pays les plus pauvres et les plus endettés. Le nouveau gouvernement fédéral est partisan d'une réorientation de la politique d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale afin d'y faire une plus large place au souci du développement et de l'environnement. Il convient également de revoir sur la base de critères écologiques et sociaux la conception de dispositifs économiques internationaux comme l'OMC et le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). »

En arrivant aux affaires en 1998, la nouvelle coalition a proposé de vastes réformes visant à « rénover de l'Allemagne » dans le sens prévu par l'Accord de gouvernement qu'elle avait conclu. Pour ce qui est de la politique du développement, la conception exprimée dans cet Accord (voir l'encadré 2) était remarquablement précise ; elle préconisait une réorientation assez radicale des relations internationales autour d'une politique structurelle à l'échelle mondiale, et la concentration dans les mains du BMZ des responsabilités de pilotage de la politique de développement. Cette déclaration d'orientation a effectivement été suivie de mesures visant à mettre en place un cadre opérationnel qui permette d'assurer la cohérence des politiques à l'égard des pays en développement. Il ne faut toutefois pas oublier que le BMZ ne peut à lui tout seul assurer la cohérence des politiques touchant au développement. Il n'est pas encore doté de toutes les capacités d'analyse voulues pour mener à bien sa mission, et il a souvent à faire valoir sa position au sein du gouvernement face à des ministères plus puissants que lui. A mesure que se concrétisent les impératifs liés à sa mission de cohérence, le BMZ prend conscience de l'importance de s'allier avec d'autres acteurs allemands du développement tels que le ministère des Affaires étrangères, des ONG ou groupements d'ONG (VENRO, AKA, par exemple) ou des groupes d'intérêt spécialisés. Il fait par ailleurs appel, pour des analyses et soutiens spécifiques, à des spécialistes appartenant aux principaux organismes d'exécution (notamment la GTZ ou l'IAD).

Politique structurelle à l'échelle mondiale

En raison de circonstances historiques, comme la réunification allemande et la construction de l'Europe²⁹³⁰, le gouvernement allemand, comme d'ailleurs la population, semble largement adhérer aux théories actuelles de la mondialisation, et raccorder un certain nombre de priorités nationales à ce phénomène. S'agissant du développement, sa politique affirme l'interdépendance des nations dans un contexte mondialisé. Elle pose en principe que l'Allemagne doit concevoir ses programmes d'aide au développement de telle sorte qu'ils contribuent à atténuer les problèmes nés de la mondialisation et, surtout, qu'ils associent activement toutes les composantes de l'administration afin d'assurer la cohérence économique, sociale, écologique et politique la plus large possible, partout où le gouvernement allemand a un rôle à jouer. Dès qu'il est arrivé au pouvoir, le Chancelier fédéral a demandé aux cadres dirigeants de son administration d'œuvrer à "faire de la mondialisation et de la convergence des marchés une force positive pour tous".

S'agissant des politiques allemandes touchant le monde en développement, le BMZ dispose de divers moyens pour assurer une cohérence plus systématique, à savoir : i) la discussion des politiques au sein du Conseil des ministres, dont le ministre est membre à part entière ; ii) l'examen systématique, dans le cadre de son nouveau mandat, de tous les projets de loi du point de vue de leur cohérence vis-à-vis du développement ; iii) la mise en place d'un programme d'action contre la pauvreté à l'horizon 2015 qui doit servir de cadre à l'ensemble de la politique du gouvernement touchant le développement ;

29. Pour une analyse plus complète de l'approche allemande de la cohérence des politiques, se reporter à Guido Ashoff, « The Coherence of Policies towards Developing Countries : The Case of Germany » publié par le DIE et l'IAD, avril 1998.

30. La volonté d'assurer la cohérence des politiques nationales découle de la Constitution allemande, qui impose à tous les ministères de gérer leurs portefeuilles respectifs en cohérence avec les lignes directrices fixées par le Chancelier. La question de la cohérence des politiques ne s'est toutefois explicitement posée dans le domaine de la coopération pour le développement que dans les années 90, sous l'effet i) d'une prise de conscience du caractère transfrontière des problèmes de développement ; ii) de la nécessité d'améliorer l'impact de l'aide face aux contraintes grandissantes s'exerçant sur le budget, iii) du débat public suscité, généralement à l'initiative des ONG, par diverses incohérences des politiques, et iv) du Traité de Maastricht, qui a donné à l'exigence de cohérence son expression légale.

iv) la mise en place pour le Conseil fédéral de sécurité (qui traite des exportations d'armements) et le Comité interministériel sur les garanties à l'exportation, au sein desquels il est désormais représenté, de nouvelles lignes directrices axées sur le développement. On trouvera plus loin des informations plus détaillées sur les points iii) et iv).

Mise en œuvre de la cohérence

Afin de mettre en place une approche globale de la cohérence de ses politiques, l'Allemagne s'est fixé trois niveaux différents d'intervention : i) Au premier niveau, il s'agit d'encourager une plus grande cohérence entre les divers **dispositifs et organismes internationaux**, afin de mieux définir les politiques et normes internationales et de faire en sorte que les pays en développement aient leur rôle à jouer en tant que partenaires sur un pied d'égalité. ii) Au deuxième niveau, il s'agit de promouvoir une **cohérence structurelle** entre tous les partenaires en Allemagne même. Toutes les politiques, lois et structures allemandes seront passées au crible afin d'en vérifier la cohérence sur le plan du développement. iii) Au troisième niveau enfin, il s'agit d'aider les **pays bénéficiaires** eux-mêmes à mettre en œuvre les réformes et les changements structurels nécessaires à leur développement. A ce jour, c'est le nouveau Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté qui concrétise le plus spécifiquement cette triple approche.

Dispositifs et organismes internationaux

L'Allemagne soutient d'une façon générale les efforts déployés par l'OCDE et d'autres organisations internationales dans le sens d'une plus grande cohérence des politiques internationales, afin d'améliorer les possibilités de croissance et de développement dans les pays en développement. Plus spécifiquement, l'Allemagne apporte son concours aux travaux relatifs aux échanges internationaux et aux investissements directs, à la finance internationale, à l'alimentation et à l'agriculture, à la durabilité de l'environnement naturel, aux questions sociales, à la gouvernance et aux conflits.

L'une des premières actions du gouvernement actuel en matière de cohérence des politiques internationales a été de souscrire à l'Initiative PPTE renforcée sur l'allégement et la réduction de la dette au Sommet de Cologne en 1999. L'Allemagne a fermement appuyé cette initiative, qui a permis une approche intégrée de la dette autour des mécanismes opérationnels PPTE et CSLP. L'Allemagne considère que ce dispositif de réduction de la dette représente un pas concret vers des politiques financières internationales plus cohérentes et plus en ligne avec les politiques du développement international. Elle y voit aussi une initiative innovante en matière de partenariats internationaux, de communauté de vues, et de coparticipation sur le terrain. Son programme de remise de dette aux pays en développement (53 millions de dollars EU en 2000) est donc désormais centré sur le processus PPTE.

L'Allemagne participe à diverses autres initiatives internationales, notamment concernant les **échanges** (« comment ose-t-on leur offrir une aide tout en les privant de marchés pour leur production agricole ? »³¹), la création dans le monde en développement d'un **climat d'investissement** qui puisse attirer les investisseurs directs étrangers, et même des problèmes de **santé** comme le Sida ou le paludisme (qui risquent de réduire à néant les avantages de la croissance et de la remise de dette). Un dernier exemple de l'importance accordée aux initiatives internationales est fourni par le traitement de la **corruption** dans la politique de développement. Le gouvernement allemand a mis en œuvre

31. Citation du ministre de la Coopération économique au cours d'un entretien dans le cadre de l'examen par les pairs.

dès 1998 la Convention européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne. En novembre 1998, il a signé la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et en février 1999 entré en vigueur la loi pénale sur la corruption internationale. Maintenant, l'Allemagne reporte son attention sur les conséquences opérationnelles de ces initiatives, à savoir leurs modalités de mise en œuvre et de suivi.

Cohérence structurelle interne

Réduction de la pauvreté

Une avancée majeure a été réalisée sur le plan de la cohérence des politiques allemandes touchant le développement, avec l'approbation par le Conseil des ministres de sa nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté, le Programme d'action à l'horizon 2015. Le BMZ a en effet convaincu le Conseil que, face à la mondialisation, ses risques et ses menaces, faire reculer la pauvreté dans le monde en développement doit être la priorité première de l'aide allemande au développement. Le Programme d'action à l'horizon 2015 définit les différents niveaux auxquels s'impose une action coordonnée du gouvernement allemand, ainsi que les domaines sur lesquels cette action doit porter en priorité. Ces derniers sont l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres, la réforme agraire, les échanges, l'allègement de la dette et le financement du développement, la protection sociale, l'environnement, les droits de l'homme, l'égalité homme-femme, la bonne gestion des affaires publiques et la prévention des conflits.

La stratégie de lutte contre la pauvreté, compte tenu de son caractère consensuel et de ses priorités stratégiques, offre un cadre solide pour une action conjointe au niveau international et un partenariat au niveau allemand, au service d'une politique du développement commune et cohérente. Mais le véritable défi est à venir. D'abord, un plan de mise en œuvre du Programme, qui devra être négocié avec les autres partenaires allemands, est attendu au début de 2002, après quoi le gouvernement devra donner à ses intentions une traduction concrète.

Cohérence dans le domaine des exportations

L'Allemagne a un vaste programme de garanties à l'exportation et de couverture de crédits fournisseurs, qui est essentiellement géré par l'agence HERMES, et qui est soumis à l'examen d'un comité interministériel composé de représentants des ministères de l'Economie et de la Technologie, des Finances, des Affaires étrangères, et de la Coopération économique et du Développement. La couverture des garanties à l'exportation s'établissait en 2000 à 19.4 milliards d'euros, soit 3.3 % de la valeur totale des exportations allemandes. Selon les statistiques d'HERMES, environ 87 % de ces garanties concernaient des exportations destinées à des pays en développement.

Le Comité interministériel, qui existe depuis plus de 20 ans, est depuis longtemps critiqué, par les ONG allemandes notamment, qui lui reprochent de trop favoriser des exportations qui peuvent être nuisibles pour l'environnement ou d'autres aspects du développement. Ces pressions internes, en même temps que l'émergence d'un consensus international au sein du CAD et ailleurs, ont conduit le nouveau gouvernement allemand à décider en avril 2000 de nouveaux «Principes directeurs» contraignants pour le Comité interministériel. Ces Principes directeurs, qui mettent l'accent sur les grands problèmes planétaires que posent notamment les impacts environnementaux, sociaux et

développementaux, semblent être un bon outil de sélection pour assurer la cohérence entre les exportations bénéficiant du soutien du gouvernement allemand et la politique du développement. Un facteur qui a été déterminant pour l'approbation de ces nouveaux Principes directeurs est l'accord de principe récemment donné par tous les pays Membres de l'OCDE à l'adoption d'ici la fin de 2001 d'une « recommandation sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ».

L'existence de principes directeurs ne signifie évidemment pas qu'ils sont respectés.³² Compte tenu de l'importance des programmes de crédit à l'exportation et des réactions qu'ils suscitent, il semblerait opportun, afin de rétablir la confiance, que le gouvernement allemand fasse réaliser une analyse indépendante du degré d'application réelle des nouveaux principes directeurs. Ces vérifications, si elles étaient bien faites, devraient permettre un accord plus crédible et plus large sur la cohérence de ces principes dans le contexte allemand.

L'Allemagne ne conduit généralement pas une politique d'exportation isolée de celle de l'Union européenne. Il importe de noter qu'elle a l'intention de poursuivre, avec les autres Etats membres de l'UE, des politiques de promotion des échanges compatibles avec les politiques de développement. Les responsables allemands estiment avoir beaucoup contribué par leur influence à la décision européenne prise en mars 2001 de libéraliser l'accès des PMA au marché européen, en particulier dans le domaine des produits agricoles. L'Allemagne est également en faveur d'une libéralisation de la politique agricole commune (PAC). Une telle libéralisation aura certes pour effet de favoriser les importations agricoles d'origine non européenne, mais cette position de l'Allemagne tient peut-être tout autant à un désir de réduire sa contribution financière, qui est importante, à la PAC et d'abaisser les coûts pour les consommateurs allemands, qu'à un souci de promouvoir la cohérence de la politique des échanges vis-à-vis du monde en développement.

La question particulière des armements

Du point de vue de la coopération pour le développement, les exportations d'armes vers les pays en développement ont été critiquées par l'opinion allemande ces dernières années, même si l'Allemagne elle-même n'en est pas un fournisseur important. L'opinion considère en effet que la manifestation claire, par le pays bénéficiaire, de son attachement aux principes de bonne gestion des affaires publiques est une condition indispensable de l'utilisation efficace de l'aide au développement. Des dépenses militaires excessives qui dépassent les nécessités d'une autodéfense légitime conduisent à l'évidence à s'interroger sur la sincérité de la volonté de développement. Dans le même temps, face à la récente multiplication des guerres civiles ou interethniques dans les pays en développement, le public allemand s'inquiète particulièrement de voir ces conflits saper l'utilité des efforts de coopération pour le développement. Dans ces conditions, toute exportation d'armes par l'Allemagne (ou d'autres donateurs), en particulier vers les pays les moins avancés lourdement tributaires de l'aide, tend à être regardée comme une grave entorse à la cohérence des politiques qui doit éveiller la suspicion des milieux ONG. Sensible à ce problème, le BMZ s'emploie à le porter à l'attention du Conseil fédéral de sécurité (*Bundessicherheitsrat*), dont il est membre depuis 1998 et qui est l'autorité compétente pour toutes les questions relatives à la sécurité, y compris les décisions concernant les exportations d'armes. Le BMZ considère que sa mission est de faire valoir le point de vue du développement dans toutes les questions de sécurité examinées par le Conseil, mais là aussi, il

32. Un groupe allemand contestataire, Urgewald, a déjà suggéré que dans le cas récent du barrage de Tehri en Inde, les « intérêts économiques ont pris le pas sur ceux du développement » car les nouveaux principes directeurs n'ont pas suffi à faire renoncer l'Allemagne à financer le barrage, malgré ses impacts négatifs en termes de déplacement de population, d'économie et d'environnement.

s'aperçoit que cela peut être difficile, surtout lorsque d'autres intérêts politiques ou économiques de l'Allemagne sont en cause.

Déliement de l'aide allemande

Au vu des informations officielles dont dispose l'OCDE/CAD, l'APD bilatérale de l'Allemagne n'est pas fortement liée à l'achat de biens et de services allemands. En principe, la coopération financière allemande est généralement non liée. La coopération technique et les services de consultants associés à des projets d'aide financière sont souvent liés, encore que les exceptions soient fréquentes. Les contrats passés par l'Allemagne avec des experts non allemands sont généralement limités aux ressortissants des pays Membres de l'UE ou du pays bénéficiaire. L'aide financière peut être délibérément liée par le gouvernement dans certains cas (par exemple, si cela peut se justifier sur le plan du développement ou si cela doit avoir un impact significatif sur l'emploi en Allemagne). Les règles de passation des marchés auxquelles sont assujettis les organismes d'exécution sont conformes aux « Bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement » définies par l'OCDE.

Lorsque le CAD a approuvé, à sa réunion à haut niveau de mai 2001, la recommandation sur le déliement de l'aide aux PMA, le gouvernement allemand a déclaré qu'il appliquerait cette recommandation « dans toutes ses dimensions ». Il a ajouté qu'il s'efforcerait d'aller au-delà des dispositions obligatoires de l'accord du CAD.

Il est intéressant de noter qu'environ 50 % des sommes décaissées par la KfW en 2000 ont servi à financer des contrats passés à des fournisseurs allemands,³³ alors que la coopération financière allemande est censée être non liée. Pour expliquer cette apparente contradiction, les autorités allemandes invoquent le niveau auparavant plus élevé de liaison de l'aide allemande et la compétitivité de l'industrie allemande dans le processus d'appel d'offres international. Le gouvernement allemand a indiqué qu'il améliorerait encore la transparence des informations fournies sur l'adjudication des contrats liés à des projets financés par la coopération financière allemande.

Pays bénéficiaires

En théorie, la cohérence des politiques allemandes à l'appui des efforts de développement des pays bénéficiaires devrait être assurée par le ministère des Affaires étrangères par l'intermédiaire des ambassades, qui selon la loi allemande, sont la voix officielle du gouvernement allemand à l'étranger. En réalité, les ambassades n'ont guère les moyens d'assurer cette mission de cohérence. Cela dit, le nouveau Programme d'action à l'horizon 2015 offre désormais un cadre permettant une prise en compte plus systématique des considérations de cohérence des politiques à l'échelon local. Le soutien manifesté par l'Allemagne à la mise au point et en œuvre de CLSP dans les pays en développement devrait contribuer à l'instauration d'un processus participatif placé sous la conduite des autorités locales qui pourra servir de référence pour une action plus systématique de mise en cohérence des politiques sous-tendant les programmes de coopération bilatérale de l'Allemagne, et ceux des autres partenaires concernés.

33. Source : www.Kfw.de facts and figures of Financial Co-operation/disbursements 1999 and 2000.

CHAPITRE 5

STRUCTURE ET SYSTEMES DE GESTION

En Allemagne, le système d'aide englobe un certain nombre d'organismes fédéraux d'exécution, placés sous la tutelle du BMZ et par lesquels transite la plus grande part de l'aide allemande, mais aussi tout un éventail d'institutions indépendantes (ONG, Länder, municipalités) qui ne se soumettent que dans une mesure limitée à une coordination autour de la stratégie édictée par le BMZ. Celui-ci a entrepris d'aménager ses structures et celles des organismes fédéraux, de façon à éviter les doubles emplois et à améliorer la coordination d'ensemble du système. Ces réaménagements vont être particulièrement importants sur le terrain, où les activités des institutions clés sont encore peu coordonnées entre elles et souvent gérées verticalement depuis leurs directions respectives en Allemagne. Le gouvernement allemand a lancé un certain nombre d'initiatives novatrices en vue de moderniser les composantes de son système de coopération pour le développement, et les enseignements tirés des différentes expériences de coordination sur le terrain sont et seront pris en compte dans un processus continu d'adaptation des systèmes de gestion.

Organisation

Le graphique 1 décrit schématiquement les circuits d'APD au sein du système allemand, afin de donner un tableau simplifié de l'importance relative des principales institutions intervenant dans l'aide allemande au développement et des relations entre elles. Aux fins du présent examen, ces acteurs institutionnels ont été répartis en cinq groupes : les **acteurs publics centraux** (BMZ, GTZ, KfW-DEG), les **autres organismes d'exécution** (formation, service volontaire), la **société civile**, les **autres ministères fédéraux**, et les **Länder et municipalités**. En dehors du canal bilatéral, qui est prépondérant, l'aide allemande passe par diverses organisations multilatérales, en particulier les institutions financières internationales, le système des Nations unies et la Commission européenne, notamment le Fonds européen de développement.

Les acteurs publics centraux

Le **BMZ** : Au cœur du système de coopération pour le développement, on trouve le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), créé en 1961. Ce ministère est chargé de la planification et de l'élaboration des politiques, de la négociation des projets et programmes dans les pays partenaires, du financement et de la supervision des organismes publics d'exécution, de la coopération avec les organisations non gouvernementales, de la coordination entre donneurs, de l'évaluation et des relations avec le Parlement et la société civile. Il est à la tête de l'ensemble du système allemand de coopération pour le développement, dont les différentes parties sont liées entre elles par un réseau d'accords de coopération approuvés par lui. Les deux tiers environ de l'APD

allemande transitent par le BMZ, qui les répartit entre les organismes publics d'exécution, les partenaires de la société civile, et les organismes des Nations unies et institutions financières internationales. Le BMZ est également chargé de la supervision des actions d'aide au développement menées dans le cadre de l'Union européenne, bien que les contributions allemandes au budget de la CE ne passent pas par lui, à l'exception des contributions volontaires au Fonds européen de développement. Le BMZ partage la supervision des organisations multilatérales d'aide avec plusieurs autres ministères (en particulier celui des Affaires étrangères et celui des Finances).

Le BMZ n'étant pas supposé assurer lui-même la mise en œuvre de la politique de développement, ses 607 agents sont pour la plupart en poste au siège à Bonn, à l'exception d'environ 70 personnes regroupées à Berlin autour du Ministre. En règle générale, dans toutes les ambassades que possède l'Allemagne dans des pays en développement, au moins un administrateur s'occupe exclusivement ou pour partie de questions de développement. Vingt-cinq fonctionnaires du BMZ sont détachés aux Affaires étrangères et postés dans les ambassades ou missions permanentes d'Allemagne, dans le cadre d'un accord conclu entre le BMZ et le ministère des Affaires étrangères. En outre, le BMZ fait largement appel à l'expertise des divers organismes d'exécution pour étendre la portée de son action et l'informer. Les communications au sein du ministère sont rendues un peu difficile, au niveau central, par l'éclatement de ses services entre Bonn et Berlin, et au niveau local, par le nombre limité de ses représentants sur le terrain.

Pour assurer sa mission d'élaboration des politiques et de supervision, le BMZ est structuré (voir l'annexe 3) en quatre directions générales thématiques, chargées respectivement de l'administration, de la politique régionale et par pays, des instruments de coopération bilatérale, et de la coopération multilatérale, générale et sectorielle. Conscientes de la nécessité d'améliorer la communication et la coordination internes, les différentes directions et services travaillent de plus en plus en équipes, dont la structure et le fonctionnement dépendent de la tâche à accomplir.

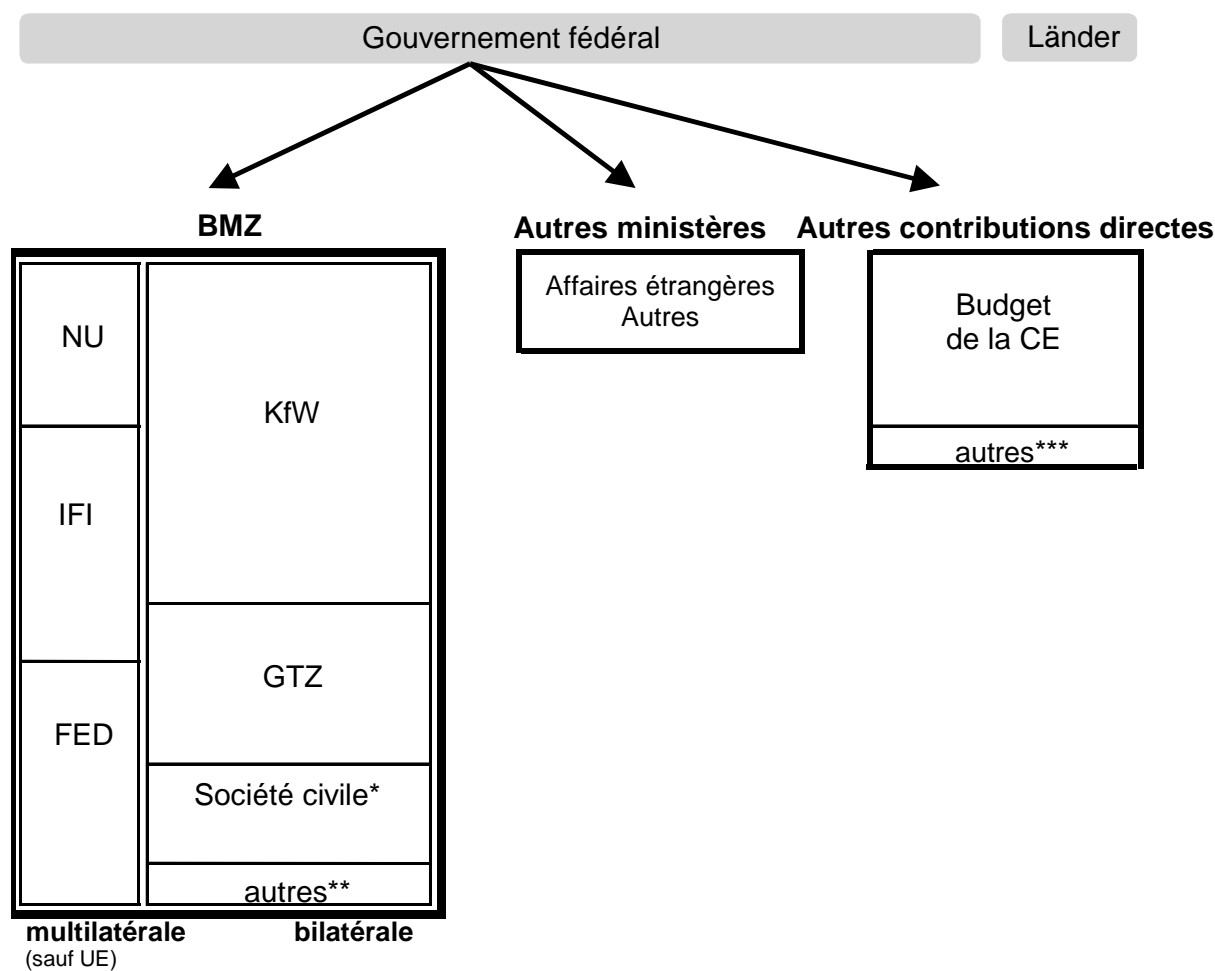
GTZ – « Coopération technique ». L'Agence de la coopération technique (GTZ) est une société à but non lucratif créée en 1975 pour être le principal organisme d'exécution des activités de coopération technique du système d'aide de l'Allemagne. Elle est essentiellement financée par le BMZ, mais environ 11.4 % de ses crédits proviennent actuellement d'autres clients internationaux (comme, la BIRD, la CE, les banques régionales de développement) ou d'autres ministères fédéraux. Un montant de 760 millions de DM, ce qui représente plus de 40 % de son chiffre d'affaires annuel, va à des sous-traitants au titre d'achats de biens et de services. La mission de la GTZ étant d'aider le gouvernement allemand à « atteindre les objectifs de sa politique de développement », ses activités, ses implantations locales, la composition de son personnel et sa structure d'ensemble sont périodiquement modifiées en fonction des priorités et des orientations du gouvernement. C'est ce qui s'est passé récemment, par exemple, avec la décentralisation des compétences en matière d'exécution.

La GTZ est l'organisme d'exécution le plus important par ses effectifs. Elle compte 1 088 agents au siège ; plus un personnel de projet constitué de 1 443 experts internationaux et de 87 000 agents locaux. Depuis quelques temps, elle a de moins en moins recours à des experts internationaux et de plus en plus à des spécialistes locaux. Il n'est fait appel à des experts internationaux que si l'organisation partenaire l'exige ou si les compétences voulues ne sont pas disponibles localement. La GTZ compte actuellement 64 missions officielles, auxquelles s'ajoute une quinzaine de bureaux de soutien. Au cours du présent examen, les partenaires locaux de l'Agence ont fait l'éloge du professionnalisme de son organisation sur le terrain. Du fait de son expérience directe et concrète de la mise en œuvre de la coopération pour le développement, le personnel de la GTZ est souvent appelé par le BMZ à prendre la tête des délégations allemandes dans les discussions spécialisées en Allemagne et à l'étranger. Parmi les options qu'envisage le BMZ pour renforcer la présence de l'aide allemande au développement dans ses pays cibles, la GTZ est souvent citée comme le choix le plus logique. Elle

possède un avantage comparatif incontestable sur le plan des compétences techniques et de la présence sur le terrain, mais sur un plan juridique elle ne peut pas vraiment prétendre incarner la position officielle de l'Allemagne, en raison de son statut de « sous-traitant », dont la mission normale est la mise en œuvre de projets et non le dialogue sur les politiques à suivre.

Organigramme 1. Les grands flux d'APD vers les acteurs du système d'aide allemand

En proportion approximative des versements bruts d'APD



- * ONG, fondations politiques
- ** CDG, DED, DEG, DSE, etc.
- *** Financements mixtes, demandeurs d'asile, etc.

Source : OCDE.

KfW et DEG - « Coopération financière ». La banque allemande pour la reconstruction (**KfW**) est le principal organisme d'exécution de la coopération financière. C'est une société de droit public créée en 1948 dans le cadre du plan Marshall pour la reconstruction de l'Allemagne, et elle n'assure des opérations d'aide aux pays en développement que depuis 1960. Comme la GTZ, son activité est essentiellement fonction des besoins particuliers de la politique de développement du BMZ. Contrairement à la GTZ, en revanche, la KfW n'a pas fortement décentralisé ses opérations, et elle est plus lente à expérimenter de nouvelles modalités de gestion de ses activités de coopération pour le

développement. La KfW propose des capitaux d'investissement, des services de conseil pour des projets, des financements au titre de l'aide à l'ajustement structurel, une aide sous forme de produits et des services de conseil spécialisés ; elle finance également des partenariats public-privé (PPP). Bien que ses activités à l'appui du développement ne représentent qu'environ 5 % du total de ses engagements en 2000, étant donné le personnel plus important qu'elles nécessitent, elles constituent la principale occupation de près de 15 % (soit 300 personnes) de son effectif total. Sur ces 300 agents, 284 travaillent au siège à Francfort et les 16 autres sont détachées dans des antennes locales où, assistés par du personnel de soutien et des consultants locaux, ils administrent environ 1 200 projets dans 100 pays. La KfW est l'organisme allemand qui gère le plus grand volume d'aide. Il est intéressant de noter que son département développement n'est plus aujourd'hui exclusivement une institution de prêt, et qu'environ la moitié de son budget est consacrée à des dons aux PMA. La KfW finance aussi fréquemment sa propre assistance technique aux pays en question. Son activité s'oriente aujourd'hui vers des projets plus restreints, mais dont le montant atteignait néanmoins 10 millions de DM en 2000.

L'Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (**DEG**) est juridiquement un organisme à but non lucratif qui fournit des financements et des services de conseil (« de l'argent intelligent ») au secteur privé du monde en développement. En 2001, elle sera intégrée à la KfW par le rachat de la totalité de son capital, ce qui devrait permettre de réaliser des économies de personnel et d'autres moyens (technologie de l'information, moyens de formation). Du point de vue du système, cette fusion permettra de mieux intégrer les deux principaux acteurs allemands de la coopération financière et de simplifier les relations entre les différents acteurs dans l'ensemble du système. La DEG emploie actuellement 278 personnes, affectées en totalité au siège de la société à Cologne.

Encadré 3. Modèle novateur de participation de la société civile à l'élaboration des politiques

Dès 1983, le BMZ et un certain nombre d'ONG allemandes se rencontraient pour parler de la réduction de la pauvreté. En 1989, ce groupe est officiellement devenu un groupe de travail permanent sur la réduction de la pauvreté et l'auto-assistance, dénommé **AKA** (« *Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe* »). Ce réseau d'acteurs allemands du développement, qui comprend le BMZ, divers organismes d'exécution et plusieurs grandes ONG, a depuis été à l'origine de beaucoup d'idées novatrices dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, dont on reconnaît aujourd'hui la contribution majeure à l'élaboration du Programme d'action à l'horizon 2015 officiellement approuvé par le Conseil des ministres allemand en avril 2001.

Autres organismes d'exécution

Institutions de formation et de recherche - CDG/DSE et IAD. L'aide allemande passe aussi par un vaste réseau d'établissements de formation, dont on ne mentionnera ici que trois des plus importants.

La Fondation Carl-Duisberg (**CDG**) est un organisme à but non lucratif, essentiellement financé par des entreprises privées, qui emploie environ 450 personnes pour la plupart en poste à Cologne. Il assure des formations pratiques avant tout à l'intention du secteur privé. La CDG fait par ailleurs partie d'un vaste réseau qui compte des succursales à l'étranger et qui en 2000 a formé environ 18 000 personnes.

La Fondation allemande pour le développement international (**DSE**), cofinancée par le gouvernement fédéral et les Länder, assure des formations courtes et longues à l'intention de cadres dirigeants et de spécialistes des pays en développement et en transition, et la préparation de spécialistes allemands

envoyés en mission à l'étranger. La DSE emploie 450 personnes réparties entre son siège de Bonn et six autres centres en Allemagne. Les chevauchements de tâches entre les deux organismes a conduit récemment les autorités à décider de les fusionner, dans le courant de l'année, afin tout à la fois de réaliser des économies, notamment de personnel, et de bien marquer l'importance de la formation pour la coopération allemande au développement.

Un troisième organisme, l'Institut allemand du développement (DIE/IAD), société à but non lucratif, s'est fait depuis 1964 une solide réputation dans l'enseignement post-universitaire, la recherche sur les questions de développement et les services de consultants spécialisés. Il est financé par le gouvernement fédéral et la Rhénanie du Nord-Westphalie, et emploie 50 personnes à son siège de Bonn.

Les « volontaires » allemands - DED. Le service allemand de la coopération pour le développement (DED) est un organisme privé à but non lucratif fondé en 1963 sur le modèle du Peace Corps américain. Son budget, de 80 millions de \$ en 2000 pour un réseau d'environ 1 000 « volontaires » allemands (en fait des spécialistes qui perçoivent une rémunération modeste) est entièrement financé par l'Etat. Le DED emploie un personnel administratif d'environ 200 personnes, dont 100 en poste au siège à Bonn, et le reste dans 43 pays à travers le monde (mais essentiellement en Afrique). Les volontaires du DED sont généralement plus expérimentés que ce n'est normalement le cas dans des institutions de ce type ailleurs. Ils opèrent en général au niveau d'intervention le plus bas, à l'intérieur même des institutions partenaires locales. Le DED s'efforce depuis peu de renforcer sa coopération avec les autres organismes allemands d'exécution, particulièrement la GTZ. Des projets de coopération existent également avec certaines organisations multilatérales. En 2001, les principaux secteurs d'intervention des volontaires du DED ont été l'agriculture et les ressources naturelles, la formation professionnelle et la promotion de la petite entreprise, la santé et la promotion de la société civile.

Société civile

On regroupera ici dans cette catégorie à la fois les ONG œuvrant dans le domaine du développement et les fondations politiques.

Parmi les quelque 1 500 ONG allemandes qui travaillent dans le domaine de la coopération pour le développement, environ 500 bénéficient d'un soutien financier du BMZ prélevé sur les crédits d'APD. Du fait de la diversité des motivations qui ont prélué à leur création et des objectifs qu'elles poursuivent en matière de développement, les ONG n'ont pas eu de plate-forme commune avant 1995, date à laquelle un grand nombre d'entre elles se sont regroupées au sein de l'Association des ONG allemandes de promotion du développement (VENRO). VENRO est aujourd'hui le porte-parole de plus de 100 ONG, dont plusieurs en représentent un grand nombre d'autres, situées aussi bien en Allemagne que dans le monde en développement. VENRO sert à la fois de plate-forme pour échanger des informations et arrêter une stratégie commune, et d'intermédiaire pour le dialogue avec le Parlement et le gouvernement. Ses membres les plus importants, qui sont aussi les premiers bénéficiaires des subventions publiques, sont les deux grandes ONG confessionnelles, la EZE protestante et la KZE catholique. Ces deux groupes axent surtout leurs activités sur l'aide directe aux pauvres, en particulier dans le domaine de l'infrastructure sociale et du développement communautaire, et prennent une part importante au débat allemand sur les droits de l'homme. S'ils bénéficient d'importants crédits d'APD au travers du BMZ, ils génèrent eux-mêmes des montants au moins aussi importants pour financer de façon indépendante leurs activités de développement (voir le chapitre 2).

Une autre catégorie importante d'acteurs de la société civile, qui constitue un pilier du système d'aide allemand, regroupe les **fondations politiques**. Destinataires au total de la moitié environ des crédits accordés par le BMZ à la société civile, elles sont actuellement au nombre de six, émanation de six partis politiques : la Fondation Friedrich Ebert (Parti social démocrate), la Fondation Friedrich Naumann (Parti libéral), la Fondation Hans Seidel (Union chrétienne sociale), la Fondation Heinrich Böll (Parti des verts), la Fondation Konrad Adenauer (Union démocrate chrétienne), la Fondation Rosa Luxembourg (Parti du socialisme démocratique). Ces fondations sont autonomes dans la conduite de leurs activités et ne reçoivent pas d'instructions du parti dont elles émanent. Leur champ d'action est vaste, l'objectif principal étant la démocratisation. La coopération avec les partis politiques, les syndicats, les organisations de la société civile, le soutien des médias, la décentralisation et l'état de droit sont des volets importants de leur action. Structurellement, l'existence de plusieurs fondations politiques est considérée comme un facteur positif pour la promotion des valeurs de pluralisme et de tolérance. Pour ne citer qu'un exemple parmi d'autres, la Fondation Friedrich Ebert conduit des projets dans plus de 100 pays et a des représentants locaux dans 80 d'entre eux. Les fondations concentrent leurs activités sur les problèmes politiquement importants des pays en développement, tels qu'éducation et formation organisationnelles, renforcement des droits de l'homme, état de droit ou bonne gouvernance.

Autres ministères fédéraux

Le ministère fédéral des Affaires étrangères (AA) est, en vertu de la constitution, responsable de la conduite d'ensemble de la politique étrangère allemande. A ce titre, il administre les affaires étrangères de l'Etat fédéral et coordonne, dans le droit fil de la stratégie définie par le gouvernement, les activités à l'étranger des Länder et autres institutions publiques de la République fédérale d'Allemagne. Il a son siège à Berlin et compte un effectif de 8 400 personnes, dont les deux tiers environ dans les 222 représentations à l'étranger, parmi lesquelles 141 ambassades. Ce grand ministère a la charge de gérer directement environ 5 % de l'APD allemande, essentiellement secours et aide humanitaire, dont il confie souvent la distribution aux organismes des Nations unies, aux organismes allemands d'exécution de l'aide ou à des ONG allemandes. Son rôle central dans la coopération pour le développement tient au fait qu'en Allemagne la politique du développement est considérée comme une composante de la politique étrangère d'ensemble. Il s'ensuit que le ministère des Affaires étrangères et le BMZ doivent travailler en étroite coopération à l'élaboration de la stratégie générale et de la stratégie par pays, même si leurs missions opérationnelles sont tout à fait différentes. Le **ministère fédéral des Finances** intervient lui aussi dans la politique du développement, non seulement en tant qu'autorité budgétaire, mais aussi en raison du rôle international des ministres des finances du G7. On citera en particulier le travail effectué par le ministère des Finances sur l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). L'« initiative PPTE renforcée » adoptée au sommet de Cologne de 1999 a raccordé l'allègement de la dette à la lutte contre la pauvreté, principe que reprend le Programme d'action à l'horizon 2015. Le **ministère fédéral de l'Economie et de la Technologie** joue également un rôle dans la coopération pour le développement en tant que président du Comité interministériel sur les garanties à l'exportation (voir le chapitre 4) qui, en grande partie grâce à la présence du BMZ, encourage les exportations allemandes favorables au développement. Ce ministère joue aussi un rôle, de second plan certes, dans l'allègement de la dette. D'autres ministères fédéraux (notamment ceux qui sont en charge de l'éducation, de santé, de l'agriculture, de la famille, de l'environnement) assument, dans le domaine de la coopération pour le développement, des responsabilités précisément circonscrites et les sommes qu'ils ont à gérer à ce titre n'excèdent pas, au total, 2 % de l'APD.

Länder et municipalités

La coopération décentralisée (à la fois au niveau des Länder et au niveau des municipalités) représente un volume, généré par les budgets locaux en dehors du système fédéral, estimé à 8 % de l'ensemble de l'APD. Comme on l'a vu au chapitre 3, cette aide comprend à la fois les coûts imputés des étudiants étrangers en Allemagne et des activités de coopération pour le développement spécifiquement inscrites au budget. Les Länder sont le moteur de cet effort, qui fait l'objet d'une coordination générale par le biais d'un comité mixte Gouvernement fédéral-Länder. La plupart des Länder soumettent à leurs parlements des propositions qui s'inspirent de l'expérience fédérale, et certaines activités sont même organisées en collaboration avec le BMZ. Les activités de développement financées par ce biais sont principalement axées sur les questions d'éducation et d'environnement. Environ 1 900 municipalités participent à la mise en œuvre du Plan Action 21 adopté au Sommet planète-terre, principalement dans le domaine de l'environnement. Parmi les Länder les plus actifs dans le domaine de la coopération pour le développement, on peut citer le Bade-Wurtemberg, la Rhénanie du Nord-Westphalie, Berlin, Hambourg et la Bavière. A titre d'exemple, le Land de Berlin a choisi « Un seul monde » comme devise servant de fil conducteur aux efforts qu'il déploie, en étroite collaboration avec les divers organismes installés sur son territoire intervenant dans la coopération allemande pour le développement (DED, IAD, DSE, Service pour la paix dans le monde, notamment), pour assurer des services éducatifs, promouvoir le dialogue Nord-Sud et monter des projets pour le monde en développement. Depuis le lancement de cette initiative en 1962, il y a consacré environ 400 millions de DM sur ses fonds propres. Les Länder et les municipalités confient souvent à des ONG ou à d'autres organismes de développement la mise en œuvre des activités qu'ils financent.

Problèmes organisationnels

Une recommandation majeure de l'Examen 1998 était que l'Allemagne procède à une révision globale de son organisation dans l'optique d'une gestion moderne de l'aide, de façon à pouvoir en particulier mieux coordonner ses approches des politiques et programmes avec ses partenaires pour le développement. Des changements ont effectivement été apportés au système depuis 1998, sur le plan aussi bien des structures que des programmes :

- i. Restructuration interne du BMZ.
- ii. Refonte de la GTZ, où ont été opérés une forte décentralisation en même temps qu'un redimensionnement à la baisse.
- iii. Rationalisation des services centraux de la KfW, avec notamment une restructuration des cinq départements existants en trois, la création d'une unité autonome d'évaluation, une réduction de 15 % des effectifs, et l'ouverture d'un certain nombre d'antennes locales.
- iv. Fusion de la KfW et de la DEG, et des organismes de formation CDG et DSE.
- v. Encouragement d'une action commune de la GTZ et de la KfW sur le terrain.
- vi. Adoption de cadres de référence communs (Programme d'action à l'horizon 2015, stratégies par pays, processus CSLP, stratégies d'action prioritaire) et concentration de l'effort sur un plus petit nombre de pays, de façon à simplifier et mieux harmoniser l'action des différents organismes d'exécution au niveau central comme sur le terrain.

Malgré ces changements, la coopération allemande pour le développement continue de paraître à l'observateur extérieur à la fois centralisée et hiérarchisée, tout en étant fragmentée entre les différents acteurs institutionnels. Si la diversité des acteurs à l'intérieur de la structure de l'aide allemande est compréhensible compte tenu de la tradition pluraliste de l'Etat fédéral, le caractère multi-institutionnel du système pose en même temps des problèmes de coordination. Compte tenu des différences de statut juridique, de base politique et d'implantation géographique, et en l'absence d'une direction opérationnelle capable d'opérer une coordination sur le terrain, il n'est pas facile d'assurer la cohérence, aussi bien au niveau de la conception de l'aide que de son exécution. Si la diversité des institutions semi-publiques et publiques permet des approches créatives du développement et contribue à éviter certains excès de bureaucratie, cette diversité engendre en même temps un risque de comportement monopoliste, ainsi que des chevauchements administratifs, avec ce que cela implique de coût et d'inefficience de gestion.

Le BMZ reconnaît que le processus de changement ne fait que commencer. Les évolutions intervenues dans le contexte de l'aide au niveau mondial et en Allemagne, qu'il s'agisse de la mondialisation, de la tendance à la décentralisation de l'aide, du déménagement du gouvernement de Bonn à Berlin, de l'unification allemande, de la contraction régulière des budgets ou de la redéfinition de la politique nationale, sont autant de réalités auxquelles sont confrontés aujourd'hui les responsables de l'aide allemande au développement. Sur le terrain, il faut qu'ils s'adaptent aux nouvelles modalités de la coopération, avec en particulier l'impératif d'un dialogue permanent sur des stratégies de réduction de la pauvreté et des approches sectorielles pilotées par les pays bénéficiaires.

La force du système allemand réside dans l'organisation et le professionnalisme des organismes d'exécution chargés de l'acheminement de l'aide sur le terrain dans le cadre d'un mandat clair du BMZ. Si les moyens ont diminué depuis quelques années, le système de base et le mandat restent les mêmes. Ils ont certes permis la mise en œuvre de projets de développement de qualité, mais aujourd'hui une redéfinition s'impose car le contexte a changé. Le gouvernement allemand semble actuellement manifester une volonté politique de modernisation de son système d'aide et de le BMZ a d'ores et déjà indiqué qu'il envisageait d'autres réaménagements, notamment une intégration plus systématique des différents acteurs allemands et une nouvelle simplification de la structure du système d'acheminement de l'aide publique, en particulier sur le terrain, où l'Allemagne va de plus en plus essayer de se faire son créneau dans l'action coordonnée de tous les partenaires.

Systèmes de gestion

Coordination du système

S'agissant de la gestion de l'aide au développement, le système allemand est organisé verticalement et assez bien coordonné au niveau de l'Allemagne par le BMZ, mais peu coordonné au niveau du terrain. Le BMZ est donc encouragé à poursuivre la révision des structures et du système d'aide, notamment sur le terrain. Des aménagements à ce niveau pourraient contribuer à améliorer sensiblement l'efficacité et l'impact de son aide au monde en développement. De cinq récentes évaluations extérieures indépendantes, il ressort notamment que la restructuration des unités opérationnelles, un assouplissement des politiques du personnel et l'adoption de technologies de l'information plus perfectionnées sont des innovations indispensables à la rationalisation de l'activité du BMZ. Un plan d'action pour une réforme structurelle est d'ailleurs à l'étude au sein du ministère. De nouveaux systèmes informatiques sont en cours d'installation, en même temps que l'on essaye de bâtir un système de « gestion des connaissances ». Une organisation en réseau des unités existantes se met en place pour remplacer les structures hiérarchiques actuelles. Dans le domaine de la coopération

bilatérale, la concentration des efforts sur un nombre plus restreint de pays, et de secteurs à l'intérieur de ces pays, et l'établissement de stratégies d'action prioritaire contribueront à renforcer la coordination et à rehausser l'adéquation de la réponse des différents acteurs du système allemand aux stratégies définies par les partenaires, au plan sectoriel et dans leurs CSLP, du fait que les moyens limités disponibles seront concentrés sur un plus petit nombre de pays, et dans chaque pays, sur un plus petit nombre de secteurs ou de domaines. Nombreux sont les aspects de la coordination du système qui mériteraient d'être examinés, mais on se concentrera ici sur trois grands problèmes : **la coordination en Allemagne même, la coordination sur le terrain, et la coordination entre la KfW et la GTZ.**

La coordination en Allemagne même a été et reste un souci du BMZ. De nombreuses mesures ont été prises dans ce domaine, comme on l'a vu au chapitre 4. La récente approbation par le gouvernement du Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté va toutefois poser un problème particulier. Le BMZ est chargé d'en piloter l'application par les différents acteurs en Allemagne et à l'étranger. Cette application fera nécessairement intervenir de nombreux ministères fédéraux, car elle implique une action dans des domaines divers allant des échanges aux normes du travail, dont beaucoup nécessiteront des négociations internationales à haut niveau. Le BMZ aura à s'assurer le respect et la collaboration de ces divers acteurs, dont bon nombre sont politiquement influents et poursuivent des objectifs différents des siens, afin de mettre en place un programme concret de réduction de la pauvreté à la fois cohérent et efficace sur le plan du développement.

Un autre aspect du système qui pose problème est la traditionnelle division structurelle et budgétaire de la responsabilité de l'aide entre la coopération technique (essentiellement la GTZ) et la coopération financière (essentiellement la KfW). La distinction entre ces deux formes de coopération n'est pas propre à l'Allemagne, mais elle semble de plus en plus contestable dans le contexte allemand. La GTZ est spécialisée dans l'apport d'une assistance technique au renforcement des capacités et aux réformes constitutionnelles, mais uniquement en liaison avec des projets et programmes de coopération financière. Désormais, avec le partenariat de plus en plus étroit qu'impliquent les approches sectorielles et les programmes de lutte contre la pauvreté, les deux organismes sont appelés à collaborer de plus en plus. Le BMZ s'est efforcé de régler ce problème en établissant à l'intention de tous les organismes allemands sur le terrain des stratégies-pays et des stratégies d'action prioritaire. A titre de première mesure pragmatique, en attendant d'apporter une solution plus globale à ce problème, le ministère encourage une action conjointe GTZ-KfW sur le terrain pour la conception, l'exécution et l'évaluation des projets. Aujourd'hui, environ 12 % des projets de la KfW sont mis en place conjointement avec la GTZ. Ce sont là des mesures certes utiles et productives, mais il semble que le moment est venu pour l'Allemagne de s'interroger sur l'utilité de maintenir la distinction entre coopération technique et financière, sans pour autant se priver de l'expérience et du savoir institutionnels acquis.

La coordination sur le terrain est moins structurée que la coordination en Allemagne même, or, c'est là qu'elle a plus d'importance puisque c'est à ce niveau que s'opère, pour l'essentiel, l'utilisation effective des crédits d'aide publique. La KfW et la GTZ gèrent les principales activités de terrain, mais des organismes moins importants sont également présents, ainsi que les fondations politiques, les ONG et les églises. Un principe clé du système allemand est la division fonctionnelle des responsabilités entre la gestion de la politique, qui relève essentiellement du BMZ, et l'exécution sur le terrain, qui relève d'autres institutions, notamment la GTZ et la KfW. Ces caractéristiques du système, qui correspondaient à l'exigence de projets de qualité, sont de plus en plus en décalage avec le contexte actuel du développement, où la distinction entre la politique et son application est de plus en plus floue et où des initiatives comme les CSLP encouragent beaucoup plus le dialogue et la prise de décision au niveau du terrain.

Le nombre extrêmement faible d'agents qualifiés affectés par les ambassades à la politique du développement limite aujourd'hui beaucoup l'efficacité de la participation de l'Allemagne à ce débat au niveau local. L'Ambassade, dont le personnel relève du ministère des Affaires étrangères, est chargée des relations entre l'Allemagne et le pays considéré, pour ce qui est aussi bien des affaires diplomatiques et consulaires que des intérêts commerciaux et de la coopération pour le développement. Une vingtaine d'ambassades, dont celles en Indonésie et au Mozambique (où des missions se sont rendues dans le cadre du présent examen), comptent un représentant du BMZ détaché au ministère des Affaires étrangères avec le titre de secrétaire au développement. C'est à l'ambassade, en particulier au Secrétaire au développement, qu'incombe essentiellement la responsabilité du suivi des questions de politique. L'ambassadeur peut intervenir, en particulier au niveau politique et macro-économique, mais pour les discussions sectorielles de fond, beaucoup repose sur les organismes d'exécution, en particulier la GTZ. La manière de renforcer l'aptitude à « représenter l'Allemagne » dans ce nouveau type de dialogue sur le développement à l'échelon local doit être le souci prioritaire du gouvernement dans le proche avenir.

Compte tenu de l'insuffisance de cette présence sur le terrain, il semble clair également qu'il faut améliorer les communications entre l'administration centrale et le terrain, et décentraliser davantage la prise de décision. De meilleures liaisons en réseau faciliteraient la relation entre le ministère des Affaires étrangères et le BMZ aux différents niveaux. Ce type de liaison doit être développé afin de maximiser l'apprentissage sur le terrain et le fonctionnement en réseau des différents acteurs institutionnels présents sur place. Au Mozambique, on a pu constater que le dialogue permanent sur le terrain appelle aussi la délégation de pouvoirs beaucoup plus étendus aux personnels qui en sont chargés. Cette délégation d'autorité pour le dialogue sur les mesures à prendre peut amener à repenser la relation entre le BMZ et la GTZ. Cette dernière fournit déjà dans de nombreux pays un soutien informel à l'Ambassade, mais son rôle dans le dialogue sur les mesures à prendre est restreint, comme il a été souligné à la mission en Indonésie. Un nouveau type de relation entre l'ambassade et les organismes allemands d'exécution présents sur place, qui vise à permettre un fonctionnement plus efficace du système au plan local, a été officialisé en 1996 avec la GTZ et en 1998 avec la KfW. Ce processus doit être poursuivi et étendu à tous les acteurs allemands présents dans le pays. Une possibilité, pour accroître encore la cohérence, consisterait à créer auprès de l'ambassade une « maison de l'Allemagne » (analogue au concept GTZ de bureau allemand de coopération pour le développement), qui pourrait assurer une coordination générale et souple de la qualité de l'exécution d'ensemble de l'aide allemande sur le terrain.

La coordination entre la KfW et la GTZ pose depuis longtemps problème dans le système d'aide allemand, comme l'a déjà souligné l'examen de l'aide 1998. La KfW, qui a en charge la plus grande part de l'APD, n'est souvent pas représentée sur le terrain. Les bureaux locaux, lorsqu'ils existent, ont une délégation de compétence limitée, essentiellement du compte rendu, tandis que le siège de Francfort continue à assurer le suivi des projets. La GTZ est beaucoup plus représentée sur le terrain. Les directeurs de projet rendent généralement compte à Eschborn par l'intermédiaire d'un directeur-pays qui a maintenant certains pouvoirs de gestion des activités dans le pays. Le Directeur-pays de la GTZ est en contact étroit avec l'Ambassade et sert de plus en plus d'intermédiaire pour faciliter les communications transversales entre les différents acteurs allemands. En Indonésie comme au Mozambique, le bureau de la GTZ est proche de l'Ambassade, ce qui lui permet de donner facilement des avis sur une base informelle et ad hoc au Secrétaire au développement. En Indonésie, le Directeur de la KfW partage les locaux de la GTZ, ce qui facilite encore davantage les communications internes. Il est clair qu'il pourrait y avoir plus de liaisons entre la KfW et la GTZ dans les pays cibles, notamment en ce qui concerne les approches participatives pour les programmes d'infrastructure. Ce serait particulièrement utile pour éviter certaines des critiques adressées aux grands projets d'infrastructure, pour lesquels la prise en compte de la situation sociale et environnementale est essentielle. Les dirigeants de la KfW expriment ouvertement la crainte que la

réduction progressive du budget depuis quelques années n'oblige bientôt à reconsidérer son rôle de coopération financière. Compte tenu de la réduction de ses volumes d'aide et de l'utilité de resserrer sa collaboration avec la GTZ en particulier, il pourrait être intéressant d'envisager une fusion des deux organismes sous une forme ou sous une autre.

Questions de ressources humaines

Le BMZ emploie actuellement 607 personnes, temps partiel compris. Sur cet effectif, un noyau de cadres spécialisés comprend environ 450 personnes, qui travaillent pour la plupart au siège à Bonn. La productivité et l'efficacité de ce personnel déjà relativement restreint risquent d'être encore réduites par le déménagement à Berlin du Ministre et de certains personnels administratifs. Pour diverses raisons, l'organigramme tend à comprendre davantage de grades élevés. Du fait que relativement peu de postes exigent une formation technique pointue, le BMZ privilégie actuellement un recrutement généraliste, qu'il complète par une formation spécialisée sous forme notamment de détachements dans les ambassades et les organismes d'exécution et de programmes d'échanges avec d'autres organismes donneurs. Pour combler les lacunes techniques à un niveau plus opérationnel il est fait largement appel aux organismes d'exécution, de sorte que si leur personnel ne fait pas officiellement partie du BMZ, il en est souvent le prolongement logique. C'est ainsi en particulier que la GTZ - organisée en réseaux sectoriels sur le terrain et en divisions sectorielles au siège - joue un rôle de consultant auprès du BMZ pour les questions sectorielles interprojets et pour la formulation des politiques sectorielles et des stratégies d'action prioritaire.

La politique à appliquer en matière d'encadrement et de perfectionnement du personnel a été définie dans un texte établi en coopération entre la haute administration et les représentants du personnel, qui traduit une approche moderne de l'encadrement et de la valorisation des ressources humaines, et encourage la collégialité des décisions, la responsabilisation des agents et le travail en équipe. Les responsables du personnel au BMZ ont une conception proactive de leur mission et soulignent que, du fait de leur appartenance à la Direction de la planification stratégique et de la coordination, ils sont bien placés pour participer à la mise au point de l'organigramme et des missions futures du BMZ. Le service du personnel semble d'ailleurs avoir déjà commencé à réfléchir aux défis du futur, tels que le renforcement des capacités dans de nouveaux domaines techniques, ainsi qu'en matière de négociation et d'arbitrage, et une plus grande souplesse pour répondre aux demandes du terrain.

L'extrapolation des tendances et statistiques actuelles met en lumière quelques aspects importants de l'évolution de la situation, dont certains pourraient être mis à profit pour améliorer le fonctionnement du BMZ.

- i. La **compression annuelle de 1.5 % des effectifs globaux** prévue pour l'ensemble de l'administration fédérale, y compris le BMZ, va encore diminuer la capacité du ministère d'assurer les tâches qui lui incombent déjà, sans parler des nouvelles tâches politiquement plus visibles et plus prioritaires qui lui ont désormais été confiées (conduite de l'action contre la pauvreté, vérification de la cohérence des nouvelles lois, etc.). Il va falloir repenser les effectifs actuels et leur composition en fonction de ces changements conceptuels et organisationnels. Une évolution aussi importante suppose un gros travail de réflexion et de préparation pour déterminer la bonne structure de l'organigramme.
- ii. Le **départ à la retraite des cadres dirigeants** (chefs de Division et au-dessus) est l'occasion de renouveler les hautes sphères du ministère. Les statistiques du BMZ montrent que plus de 70 % des 63 cadres dirigeants vont atteindre l'âge de la retraite

dans les dix ans qui viennent, dont plus de la moitié dans les trois ans. Un important renouvellement est attendu aussi dans le reste du personnel. Ces départs constituent à la fois un défi pour la stabilité de la gestion du ministère, et une occasion de remodeler l'encadrement dans un sens plus compatible avec la nouvelle image de cette administration. Le BMZ est par exemple conscient de la nécessité d'augmenter notablement la proportion de femmes, qui ne représentent que 17.5 % des cadres dirigeants. Le renouvellement de la haute hiérarchie sera un paramètre clé du changement organisationnel du BMZ et pourrait lui permettre d'évoluer rapidement vers une structure plus respectueuse de la parité, plus jeune et plus moderne.

Enfin, même si n'ont été abordées dans la présente section que les questions de ressources humaines qui se posent au niveau du BMZ, il importe de repenser l'ensemble du système, qui fait appel pour acheminer l'aide à tout un éventail d'acteurs « contractuels ». Au moment où l'Allemagne entreprend de structurer l'effort d'ensemble de tous les organismes de développement autour d'une même vision, il convient d'envisager, pour les différents éléments du système, des politiques de ressources humaines de plus en plus coordonnées et intégrées.

Suivi et évaluation

L'amélioration de l'efficacité du suivi et de l'évaluation est une question qui retient de plus en plus l'attention depuis quelques années. Depuis 1998, le gouvernement se montre déterminé à renforcer ses moyens de vérifier les résultats concrets de son action, comme le lui demandent d'ailleurs le Parlement et d'autres intervenants. Pour conserver le soutien de l'opinion publique en effet, il faut que la coopération fasse la preuve de ses résultats. Le regain d'intérêt porté au suivi et à l'évaluation est aussi une conséquence directe des obligations de comptes plus strictes résultant de la compression du budget global de l'Allemagne. Il devient par ailleurs nécessaire de repenser les procédures d'évaluation, compte tenu de l'évolution du consensus international sur les meilleures pratiques en matière de coopération pour le développement. C'est ainsi par exemple que l'abandon général des projets au profit d'approches plus sectorielles et thématiques a eu de profondes répercussions sur les stratégies d'évaluation.

La refonte du système allemand de suivi et d'évaluation s'est amorcée à la suite d'une étude menée en 1998 par l'Institut de recherche économique de Hambourg³⁴. Cette étude, qui s'inspire des « Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement », est aujourd'hui reconnue avoir apporté une contribution importante à la simplification et à l'amélioration de la fonction d'évaluation dans l'ensemble du système d'aide. Ses recommandations étaient d'ordre méthodologique, organisationnel et institutionnel. La révision des dispositifs de suivi et d'évaluation vise à faciliter « l'apprentissage » au sein du système, élément désormais central du processus général de réforme destiné à améliorer les stratégies de gestion des connaissances. Une étude complémentaire effectuée en 2000 a montré qu'une refonte des mécanismes d'évaluation était en cours dans les différents organismes de coopération. Tout cela a suscité une vaste réflexion non seulement sur la façon dont le système allemand surveille la performance de ses programmes, mais aussi dont l'information est traitée et circule dans cette structure multi-institutionnelle complexe. La réforme de l'évaluation a donc servi de catalyseur pour une réforme plus large et provoqué une remise en question plus fondamentale des structures existantes.

34. Voir « Evaluation of German Development Co-operation – Analysis, Assessment and Reform », 1999, et « Reform of Evaluation in German Development Co-operation – Follow-up », 2001.

Dans le système allemand, la gestion des évaluations est l'apanage exclusif de chaque organisme d'exécution et, pour le moment, il n'existe pas ou peu de coordination entre les structures mises en place à cet effet. Le rôle du BMZ dans l'ensemble du système de suivi et d'évaluation est techniquement un rôle de supervision, de coordination et de définition des normes pour les divers organismes, qui sont en général contractuellement tenus de les respecter. Au BMZ lui-même, les fonctions d'évaluation, de contrôle de gestion et d'audit sont maintenant regroupées au sein d'une entité chargée « du renforcement et de l'amélioration de la qualité » qui assume la direction des activités de suivi et d'évaluation. Quant aux différents organismes d'exécution, l'organisation et les produits de leurs systèmes de suivi et d'évaluation sont très variables. Selon l'étude de l'Institut de Hambourg, la KfW et la GTZ, par lesquelles passent les deux tiers de l'APD bilatérale allemande, possèdent des systèmes d'évaluation complets, reposant sur de solides bases méthodologiques et présentant une bonne capacité d'adaptation, qui couvrent les différents stades du déroulement des projets, de la planification à l'achèvement en passant par l'exécution. Il apparaissait cependant que les unités d'évaluation de ces deux organismes étaient trop étroitement liées sur le plan administratif aux services opérationnels pour pouvoir porter un jugement réellement indépendant et, donc, crédible. Depuis, les deux organismes ont remédié à ce défaut rendant autonomes leurs unités d'évaluation. Dans les organisations non gouvernementales, y compris les fondations politiques, les systèmes d'évaluation sont en général moins affirmés ; tout dépend de la taille de l'organisation et de la nature des projets mis en œuvre. Il est par exemple difficile d'évaluer les projets des fondations politiques relatifs à la démocratisation et à la bonne gouvernance. Le gouvernement s'efforce actuellement d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de son aide en établissant des liens plus directs entre les boucles de retour d'information des divers organismes, de façon à bâtir un système d'apprentissage global qui pourra ensuite être exploité pour la formulation des politiques et programmes futurs. Les informations seront rendues plus accessibles à tous les membres du système grâce à des réseaux Intranet d'information et de documentation et à divers ateliers, séances d'information et cours de formation. Malgré ces innovations, cependant, faciliter l'apprentissage horizontal mutuel des différents acteurs pose un problème structurel, compte tenu de l'organisation verticale du système allemand.

Pour tous les organismes partie du système, les vrais problèmes tiennent au décalage entre les théories professées à l'échelon central et les réalités du suivi et de l'évaluation sur le terrain. Le suivi et l'évaluation se fondent sur les données recueillies au niveau des projets par les organismes d'exécution. Ces informations sont adressées par la voie hiérarchique à leurs directions respectives, qui ont une latitude considérable quant à leur utilisation finale. Les ambassades, qui pourtant en reçoivent généralement copie, ont rarement le temps de les exploiter ou même de formuler des commentaires. Malgré les efforts faits pour coordonner l'information sur le terrain, l'apprentissage transversal mutuel des différents acteurs reste difficile. Au Mozambique, la charge de travail imposée par la coordination entre donneurs, ajoutée au manque de moyens de l'ambassade, a nui aux échanges d'informations, particulièrement entre les projets de la KfW et de la GTZ. En Indonésie, en revanche, l'approche « regroupée » et la présence sur le terrain de la KfW, qui plus est dans les mêmes locaux que la GTZ, ont permis de développer l'apprentissage horizontal entre ces deux organismes. Dans les deux cas, cependant, les autres donneurs ont estimé que l'Allemagne ne contribuait pas autant qu'elle le pourrait à leur apprentissage et à celui du gouvernement dans un secteur donné. Cet apprentissage collectif ne paraissait pas être localement une priorité pour le système allemand.

S'agissant du contenu des évaluations, avant la réforme de 1998, le BMZ assurait à la fois les évaluations de projets, thématiques, sectorielles et des instruments, et le tout demandait beaucoup de moyens en personnel. Après la réforme, les évaluations de projets ont été confiées à la GTZ et à la KfW, avec l'obligation de suivre les principes directeurs du CAD pour l'évaluation et de faire appel à des experts indépendants. Le BMZ réalise maintenant aussi des évaluations au niveau des pays et des évaluations thématiques générales, pour lesquelles il a essentiellement recours à des consultants indépendants. Les rapports des évaluations par pays sont traduits dans la langue locale, lorsque c'est

possible, pour faciliter la réaction et la collaboration des acteurs locaux. L'Allemagne est convaincue de l'intérêt de faire participer les pays partenaires et les différents acteurs de ces pays au processus d'évaluation, mais elle reconnaît avoir fait peu de progrès dans ce domaine. Il se révèle par ailleurs difficile d'apprécier la durabilité des résultats de l'aide allemande : en dehors de la KfW, les évaluations ex post sont rares, mais c'est un des principaux points de la réforme prévue de la GTZ. En 2000, le BMZ a mené à bien une évaluation ex post complète des projets terminés, afin de mesurer l'impact à long terme de la coopération allemande pour le développement. Beaucoup des problèmes qui précèdent ne sont pas propres au système allemand, d'où l'importance de la collaboration entre donneurs. L'Allemagne est un participant actif du Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide.