

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

## **AUTRICHE**



## AVANT-PROPOS

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

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

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

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 16 novembre 1999 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant la Belgique et le Danemark sur l'examen du CAD sur la politique de l'Autriche en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure  
Président du CAD

## SIGLES

AASP	Autres apports du secteur public
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AGEZ*	Organisme de tutelle des ONG autrichiennes
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDI*	Centre pour le développement industriel
CE	Commission européenne
DCD	Département de la coopération pour le développement
FED	Fonds européen de développement
IIZ*	Institut pour la coopération internationale
KFS*	Office de cofinancement de la coopération pour le développement
KommEnt*	Société pour la communication et le développement
NEI	Nouveaux Etats indépendants (de l'ex-Union soviétique)
NU	Nations unies
OEED*	Service autrichien de coopération pour le développement
OEFSE*	Fondation autrichienne de recherche sur le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PMME	Petites, moyennes et micro-entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés

SADC Communauté de développement de l'Afrique australe  
 UE Union européenne

**Taux de change (\$ pour un \$)**

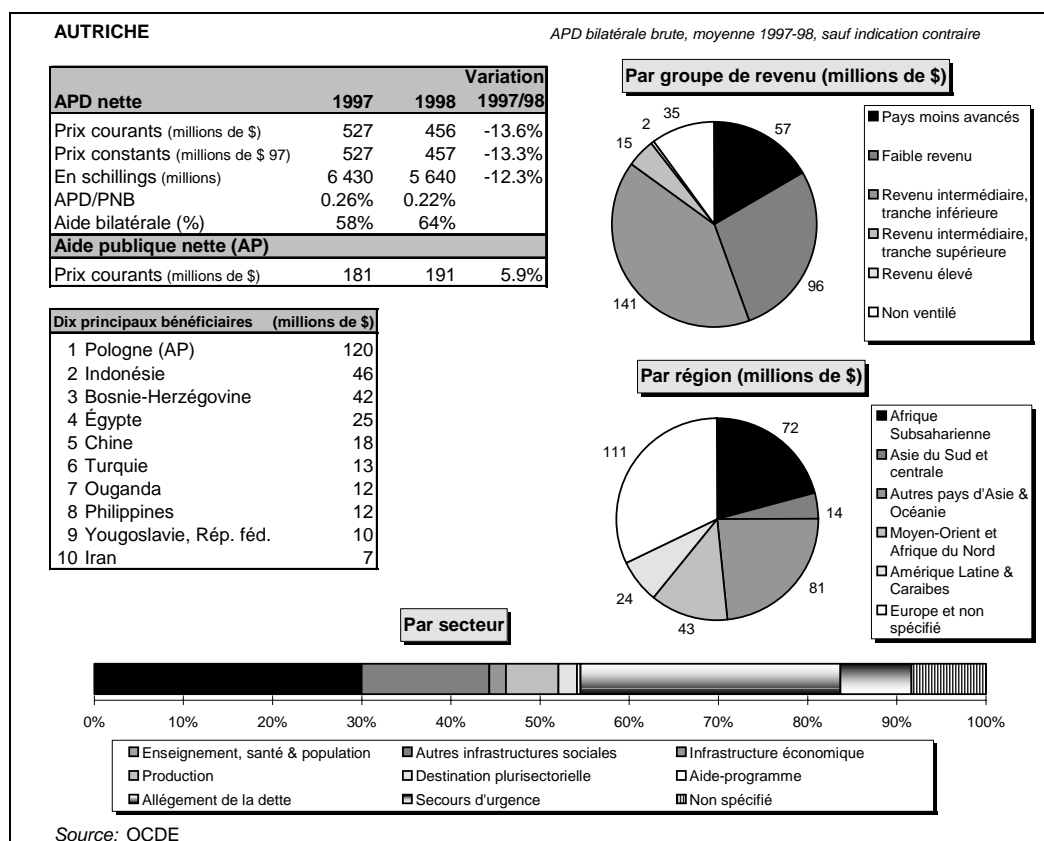
1993	1994	1995	1996	1997	1998
11.631	11.4194	10.082	10.5788	12.1972	12.3758

**Signes utilisés :**

- () Estimation du Secrétariat
- 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 à la somme des composantes

**Aide de l'Autriche - Aperçu synthétique**



\* Sigle dans la langue originale



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RESUME ET CONCLUSIONS.....</b>	<b>I-9</b>
<b>CHAPITRE 1 COMPOSANTES DU PROGRAMME D'AIDE DE L'AUTRICHE ....</b>	<b>I-13</b>
Responsabilités en matière d'aide et coordination .....	I-13
Vue d'ensemble .....	I-13
Responsabilités en matière d'aide et principales composantes de l'aide.....	I-13
Coordination de l'aide.....	I-15
Quelques grandes composantes du programme d'aide.....	I-15
Aide multilatérale et approche de la coopération multilatérale .....	I-15
Crédits à l'exportation assortis de conditions libérales .....	I-18
Allègement de la dette .....	I-20
Coût imputé des étudiants .....	I-20
Aide aux réfugiés en Autriche .....	I-21
Coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Nouveaux Etats indépendants.....	I-22
<b>CHAPITRE 2 LE DEPARTEMENT DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT ET LES AUTRES INTERVENANTS .....</b>	<b>I-25</b>
Aide-programme et aide-projet bilatérales du DCD .....	I-25
Le Programme triennal .....	I-25
Orientation géographique et sectorielle.....	I-25
Stratégies par pays et stratégies sectorielles .....	I-27
Le problème des ressources humaines.....	I-27
Les questions transversales.....	I-28
Evaluation .....	I-29
Efficacité .....	I-29
Les ONG autrichiennes .....	I-30
Evolution du rôle des ONG dans la mise en œuvre de l'aide .....	I-30
Réforme de la coopération avec les ONG .....	I-30
L'organisation porte-parole des ONG.....	I-31
Programmes de partenariat avec le secteur privé.....	I-32
Politique d'information et de sensibilisation aux problèmes de développement.....	I-33
<b>CHAPITRE 3 CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE.....</b>	<b>I-35</b>
Volume de l'APD .....	I-35
Contributions aux organisations multilatérales .....	I-35
Répartition géographique et par revenu .....	I-35
Répartition sectorielle .....	I-36
Aide publique aux PECO/NEI .....	I-37
Liaison de l'aide et passation des marchés.....	I-37

<b>ANNEXE I</b>	<b>PROGRAMME D'AIDE DE L'AUTRICHE AU BHOUTAN</b> .....	I-39
<b>ANNEXE II</b>	<b>STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES</b> .....	I-51
	<b>COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'AUTRICHE PAR LE CAD</b> .....	I-59
	<b>DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES</b> .....	I-61

### **Tableaux**

Tableau 1.	Destinations et types des engagements de prêt d'APD, 1997 .....	I-20
Tableau 2.	Crise au Kosovo : mobilisation de crédits supplémentaires en 1999 .....	I-22
Tableau 3.	APD aux PECO/NEI et autres pays en transition, 1996-98 .....	I-24
Tableau 4.	Ventilation de l'aide-programme et l'aide-projet bilatéral entre les pays prioritaires et de coopération, 1996-98.....	I-26
Tableau 5.	Répartition géographique des flux financiers PECO/ENI.....	I-38
Tableau II-1.	Apports financiers .....	I-52
Tableau II-2.	APD par grandes catégories .....	I-53
Tableau II-3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu.....	I-54
Tableau II-4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	I-55
Tableau II-5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	I-56
Tableau II-6.	Panorama comparatif.....	I-57

### **Organigramme**

Organigramme 1.	Le système d'aide autrichien .....	I-16
-----------------	------------------------------------	------

### **Graphiques**

Graphique 1.	Répartition de l'APD autrichienne, 1998.....	I-14
Graphique II-1	APD nette en provenance des pays du CAD en 1998 .....	I-58



## RESUME ET CONCLUSIONS

### Aperçu général

Avec un montant net d'aide publique au développement (APD) de 456 millions de \$ [5.6 milliards de schillings autrichiens (S)] en 1998, l'Autriche s'est classée au 16ème rang parmi les 21 pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD). Le rapport APD/PNB autrichien, de 0.22%, a été légèrement inférieur à la moyenne du CAD, de 0.24%.

L'un des problèmes que continue de poser le programme d'aide autrichien est l'absence de stratégie globale permettant d'axer toutes les dépenses que l'Autriche classe dans l'APD sur une série d'objectifs clairs de développement. Actuellement, l'APD bilatérale notifiée par l'Autriche comprend trois grandes composantes -- crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, aide aux réfugiés en Autriche et coûts imputés des étudiants -- dont le principal objectif n'est pas le développement. Si la part de ces composantes considérées conjointement a sensiblement diminué par rapport à 1994 où elle représentait 55% de l'APD totale, elle demeure importante puisqu'elle s'établit à 18%. On n'est pas loin de la part d'APD qui est affectée au programme bilatéral du Département de la coopération pour le développement (DCD) du ministère des Affaires étrangères, soit 20%.

Par ailleurs, le programme d'aide autrichien doit aussi renforcer efficacement les mécanismes de coordination. Les efforts d'aide sont encore dispersés entre un certain nombre de ministères et de collectivités provinciales et locales. Les tâches fondamentales telles que celles qui consistent à assurer la cohérence et l'échange d'informations entre les ministères tendent encore à s'effectuer sur une base *ad hoc*, ce qui montre que le gouvernement n'intègre pas les composantes de son APD dans un programme cohérent. Actuellement, le rôle du ministère des Affaires étrangères se limite à des actions de sensibilisation et de persuasion. Une meilleure cohérence pourrait être assurée si ce ministère se voyait confier un rôle de chef de file plus large, défini par un mandat politique clair du gouvernement.

### Quelques grandes composantes du programme d'APD de l'Autriche

#### *Coopération multilatérale*

Trente-deux pour cent des versements de l'Autriche au titre de l'APD vont à des organisations multilatérales. Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995, une grande partie de ses contributions à la coopération multilatérale est absorbée par la Communauté européenne (CE). Ces dernières années, l'Autriche a pris une part de plus en plus active à la définition des politiques communautaires de développement. Ses contributions au budget communautaire ont constamment augmenté, passant de 84 millions de \$ en 1995 à 97 millions en 1998 (environ un cinquième de l'APD totale de l'Autriche). Selon les prévisions, en 2000 ces contributions seront portées à 161 millions de \$, y compris les versements au Fonds européen de développement (FED).

### ***Allègement de la dette***

Comme suite à la décision du G7/G8 prise au Sommet de Cologne en 1999, l'Autriche a fait part de son intention d'annuler jusqu'à 80% des obligations de prêt de ses débiteurs dans le cadre de l'initiative PPTE. Cela inclut l'annulation des crédits et garanties de crédits à l'exportation de l'Autriche. Le calendrier d'allègement de dette autrichien sera fonction de la mise en oeuvre de l'initiative PPTE élargie.

### ***Coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les Nouveaux Etats indépendants (NEI)***

Vingt-cinq pour cent des versements bruts d'APD bilatérale de l'Autriche sont allés à l'Europe. La coopération de l'Autriche avec les PECO et les NEI est gérée par la Chancellerie fédérale. La nouvelle stratégie de coopération a deux objectifs précis : (i) aider certains PECO à se préparer à entrer dans l'Union européenne et (ii) renforcer les efforts pour instaurer une démocratie pluraliste et une économie de marché viable. Les priorités sectorielles sont : l'énergie ; l'environnement et la gestion des ressources en eau ; l'emploi et les services sociaux ; l'administration publique. La stratégie, qui obéit aux principes de bon voisinage, est fondée sur une forte participation des entreprises autrichiennes. Ce programme pourrait tirer avantage des discussions menées au CAD, notamment sur la bonne gestion des affaires publiques, la paix et la prévention des conflits.

### ***Le programme bilatéral du Département de la coopération pour le développement***

Ces dernières années, le DCD a réalisé de réels progrès en consacrant davantage de projets et un plus gros volume de son budget d'aide aux pays partenaires, en prenant mieux en compte les questions transversales, en mettant au point des outils de gestion de l'aide et en clarifiant ses relations avec les ONG. En revanche, la qualité du programme souffre du nombre relativement élevé de pays partenaires, du nombre limité de stratégies par pays et par secteur, du manque d'effectifs et de l'insuffisante intégration de l'objectif de lutte contre la pauvreté à tous les niveaux du programme. Par ailleurs cette composante, qui est généralement considérée comme le programme d'aide bilatérale de base de l'Autriche, ne représente que 20% environ du budget total de l'APD.

### **Problèmes de notification de l'APD**

#### ***Crédits à l'exportation assortis de conditions libérales***

Si la part des crédits à l'exportation assortis de conditions libérales est tombée de 27% en 1994 à 4% en 1998, par définition, les crédits à l'exportation n'entrent pas strictement dans l'APD, car leur motivation principale n'est généralement pas liée à leur impact sur le développement. Comme le précisent les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, si un don ou un prêt assorti de conditions libérales et qui est lié à des objectifs de développement est consenti en vue d'alléger les conditions du crédit à l'exportation, ce don ou ce prêt peut être notifié séparément sous la rubrique « Financements mixtes » et comptabilisé dans l'APD. En revanche, la partie crédit à l'exportation aux conditions du marché doit être comptabilisée dans les « Autres apports publics ». Or, contrairement à ces règles, l'Autriche notifie la totalité sous la rubrique « Prêts assortis de conditions libérales » dans le cadre de l'« APD bilatérale autre que les dons ». L'explication donnée par les autorités autrichiennes est qu'il n'est pas possible de distinguer dans les calculs des prêts assortis de conditions libérales et des prêts aux conditions du marché. De ce fait, les versements d'APD de l'Autriche sont surestimés encore que les remboursements ultérieures de ces prêts puissent ultérieurement faire baisser le volume d'APD nette. De plus, comme les crédits à l'exportation ne sont pas liés au programme bilatéral du DCD, des pays comme la Chine et l'Indonésie sont devenus les

principaux bénéficiaires non seulement des crédits à l'exportation mais encore de l'ensemble de l'APD bilatérale autrichienne.

### *Coût imputé des étudiants*

La part du coût imputé des étudiants dans le total de l'APD est d'environ 9 à 10%, soit la moitié du budget total du programme bilatéral du DCD. Selon les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, le coût imputé des étudiants peut être pris en compte dans l'APD s'il fait partie d'une politique délibérée de coopération pour le développement qui inclut spécifiquement ces coûts dans les budgets publics. Or, l'Autriche semble utiliser une méthode rétroactive en totalisant les frais de fonctionnement des universités et autres établissements d'enseignement supérieur autrichiens, en les divisant par le nombre total d'étudiants pour obtenir le coût unitaire par tête, puis en le multipliant par le nombre d'étudiants originaires de pays en développement (conformément à la loi, les étudiants de pays en développement sont exemptés des droits de scolarité.) En d'autres termes, tout étudiant venant d'un pays en développement, quelle que soit la discipline qu'il étudie, indépendamment des objectifs de développement, peut être comptabilisé dans l'APD. Il est nécessaire que l'Autriche modifie la façon dont elle traite cette composante, et qu'elle lui assure une plus grande transparence.

### *Aide aux réfugiés en Autriche*

La part de l'APD consacrée à l'aide aux réfugiés en Autriche (à l'exclusion des dépenses des collectivités locales) a beaucoup baissé : de 21% en 1992 elle a été ramenée à 7% en 1998. Cependant, la notification de ces dépenses n'est pas conforme aux directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, qui spécifient que l'aide aux réfugiés ne peut être comptabilisée dans l'APD que pour la première année de séjour en Autriche. Or, l'Autriche dit ne pas pouvoir séparer clairement les dépenses de la première année de séjour de celles des années suivantes, de sorte que les chiffres notifiés dépassent fréquemment le seuil de la première année. Par ailleurs, l'aide aux réfugiés est maintenant combinée à des activités d'intégration appropriées comme des cours de langue, d'enseignement et de formation professionnelle adoptés aux besoins du marché du travail des pays d'origine des réfugiés.

### **Recommandations**

- Il faudrait que l'Autriche porte son APD à un niveau qui reflète dûment ses performances et capacités économiques.
- L'Autriche devrait se doter d'une stratégie globale en matière d'aide au développement qui rattacherait toutes ses composantes à un ensemble bien défini d'objectifs de développement. A cet égard, elle devrait rétablir et renforcer son conseil consultatif de l'APD.
- Des mécanismes devraient être mis en place pour coordonner les activités d'APD de tous les organismes concernés, multiplier les échanges d'informations et assurer la prise en compte des principes du CAD.
- Un budget global de l'APD comprenant toutes les composantes de l'aide, les dépenses étant notifiées dans un rapport annuel, devrait être établi. Le rapport pourrait aussi contribuer à sensibiliser davantage l'opinion publique et à accroître son soutien.
- La notification des crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, de l'aide aux réfugiés et du coût imputé des étudiants doit être mise en conformité avec les obligations et

pratiques du CAD en matière de notification. Les discussions prévues entre les autorités autrichiennes et le Secrétariat devraient permettre de supprimer les divergences qui subsistent dans l'interprétation et la notification de l'APD.

- La part du budget du DCD devrait être portée à un niveau en rapport avec celui du programme bilatéral de base des autres Membres du CAD.
- Il faut que le DCD renforce son programme : (i) en l'axant davantage sur la lutte contre la pauvreté ; (ii) en se concentrant sur un nombre réduit de pays partenaires ; (iii) en multipliant les stratégies par pays et par secteur ; (iv) en procédant à un plus grand nombre d'évaluations ; et (v) en réformant la politique en matière de recrutement et en améliorant la question des ressources humaines. Le DCD devrait aussi jouer un rôle accru en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des crédits à l'exportation.

## CHAPITRE 1

### COMPOSANTES DU PROGRAMME D'AIDE DE L'AUTRICHE

#### Responsabilités en matière d'aide et coordination

##### *Vue d'ensemble*

L'Autriche figure parmi les petits donateurs du Comité d'aide au développement (CAD). En 1998, son APD nette, qui s'est élevée à 456 millions de \$ (5.6 milliards de S), l'a classée au 16ème rang parmi les 21 pays Membres du CAD. Le rapport de son aide publique au développement au produit national brut (APD/PNB), soit 0.22%, a été légèrement inférieur à la moyenne du CAD (0.24%). Il ressort des notifications faites par l'Autriche que trois composantes - les crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, l'aide aux réfugiés en Autriche et le coût imputé des étudiants - représentent à elles seules un cinquième environ du volume total de l'APD autrichienne. Toutefois, comme les activités correspondantes ne semblent pas avoir le développement pour objectif premier, les notifications de l'Autriche pourraient surestimer les dépenses totales d'APD. Si le Secrétariat du CAD est forcé d'accepter les notifications faites par ses Membres lorsque ces derniers insistent sur leur exactitude, cela ne signifie pas que la pratique suivie en matière de notification soit conforme aux directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD.

L'Autriche doit encore s'attacher à résoudre certains problèmes systémiques existant de longue date dans son programme d'aide, de sorte que le présent rapport réitérera inévitablement des observations faites dans le cadre de précédents examens par les pairs de l'aide autrichienne. Un problème à régler tient au fait que le programme d'aide de l'Autriche ne s'inscrit toujours pas dans une stratégie d'ensemble permettant de rattacher toutes les dépenses que ce pays considère comme relevant de l'APD à un ensemble bien défini d'objectifs de développement. Il y aurait également lieu de promouvoir l'engagement des pouvoirs publics et des citoyens à l'égard de l'amélioration de la qualité et de la gestion du programme d'aide autrichien.

##### *Responsabilités en matière d'aide et principales composantes de l'aide*

Un certain nombre de ministères et d'administrations provinciales et locales se partagent encore la responsabilité de l'administration de l'aide de l'Autriche (voir graphique 1 et figure 1) :

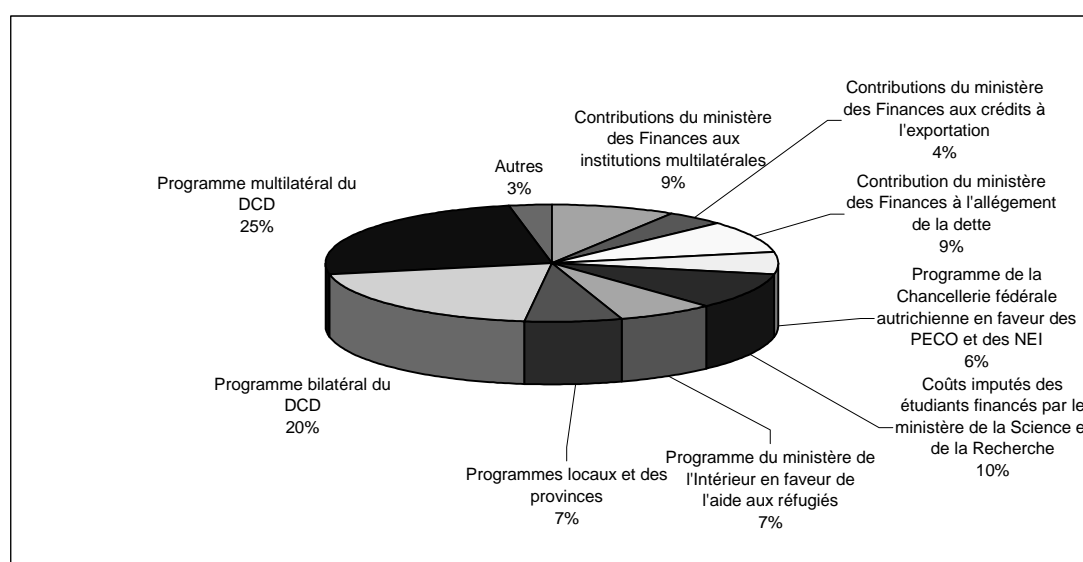
- Le ministère des Finances contrôle environ 22% du budget total de l'APD. Il est responsable des contributions de l'Autriche aux institutions financières internationales (9%) et il finance aussi les crédits à l'exportation assortis de conditions libérales (4%) et les allègements de dette (9%).
- Le Département de la coopération pour le développement (DCD), qui relève du ministère des Affaires étrangères, est responsable du programme bilatéral hors Europe orientale. Ces activités n'entrent que pour 20% dans l'APD totale de l'Autriche, soit environ

1 milliard de S (81 millions de \$) par an. Le DCD est également chargé des organisations multilatérales, comme le Groupe des Nations unies et la Communauté européenne (CE) (25%).

- Le ministère de la Science et de la Recherche prend en charge les coûts imputés de l'enseignement dispensé en Autriche à des étudiants de pays en développement. Cette composante continue de s'établir à environ 9-10% de l'APD.
- La Chancellerie fédérale autrichienne gère des programmes en faveur des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et des Nouveaux Etats indépendants (NEI) qui sont classés parmi les pays de la Partie I et de la Partie II respectivement.
- Le ministère de l'Intérieur gère des programmes en faveur des réfugiés arrivant en Autriche, ce qui représente 7% de l'APD.
- Les Bundesländer (provinces), les collectivités locales et les Chambres de commerce et d'industrie financent aussi leurs propres projets d'APD, principalement au titre de l'aide aux réfugiés, ce qui représente au total quelque 7% de APD.

Il est difficile d'évaluer l'incidence sur le développement des activités d'aide fragmentaires ne relevant pas de la compétence du DCD ou de comparer l'efficacité globale de l'aide avec celle des autres Membres du CAD. Ce qui est requis, c'est une politique d'aide unifiée qui écarterait les activités présentant moins d'intérêt pour le développement et orienterait les autres vers des objectifs de développement international largement partagés. La réduction de la pauvreté est maintenant l'objectif prioritaire affiché de la coopération bilatérale pour le développement du DCD, mais cela ne se retrouve pas dans la répartition géographique et sectorielle de l'APD totale. Les objectifs de la Stratégie de partenariat pour le développement, qui ont été arrêtés par le CAD en 1996 et auxquels il est souvent fait référence dans les documents du DCD, ne semblent pas non plus avoir été pris en compte dans la plupart des composantes de la coopération pour le développement de l'Autriche.

Graphique 1. Répartition de l'APD autrichienne, 1998



Source : OCDE

### ***Coordination de l'aide***

Le programme d'aide de l'Autriche requiert encore des mécanismes de coordination renforcés. Des tâches essentielles comme celles consistant à veiller à la cohérence ou à procéder à des échanges d'informations entre ministères, ont encore tendance à n'être qu'occasionnelles. Cela tient au fait que le gouvernement dans son ensemble n'a pas inscrit les composantes de son APD dans le cadre d'un programme cohérent. A l'heure actuelle, le ministère des Affaires étrangères a seulement pour rôle de mener des actions de sensibilisation et de persuasion. En revanche, le DCD affirme que ses initiatives relatives à la mise en œuvre de projets conjointement avec d'autres ministères se déroulent de façon satisfaisante. Il existe également des mécanismes de coopération formels entre le DCD et le ministère des Finances tant pour ce qui est des questions multilatérales, notamment les affaires communautaires, qu'en ce qui concerne l'élaboration des programmes triennaux. Néanmoins, la cohérence pourrait être accrue si le ministère des Affaires étrangères assumait plus explicitement un rôle de chef de file de plus grande envergure, en application d'un mandat politique clair émanant du gouvernement.

### **Quelques grandes composantes du programme d'aide**

#### ***Aide multilatérale et approche de la coopération multilatérale***

En 1998, l'Autriche a affecté 32% du total de son APD à l'aide multilatérale. Sur le montant correspondant, 26% sont allés aux institutions financières internationales, 49% à la CE et 25% aux organismes des Nations unies et autres institutions. Le ministère des Finances se prononce sur le financement de ces organisations mais partage avec le DCD la responsabilité de l'élaboration des programmes et du dialogue sur les mesures à prendre. D'une manière générale, le ministère des Finances est chargé des institutions financières internationales, comme la Banque mondiale et les banques régionales, et le DCD s'occupe de la CE et des organismes des Nations unies.

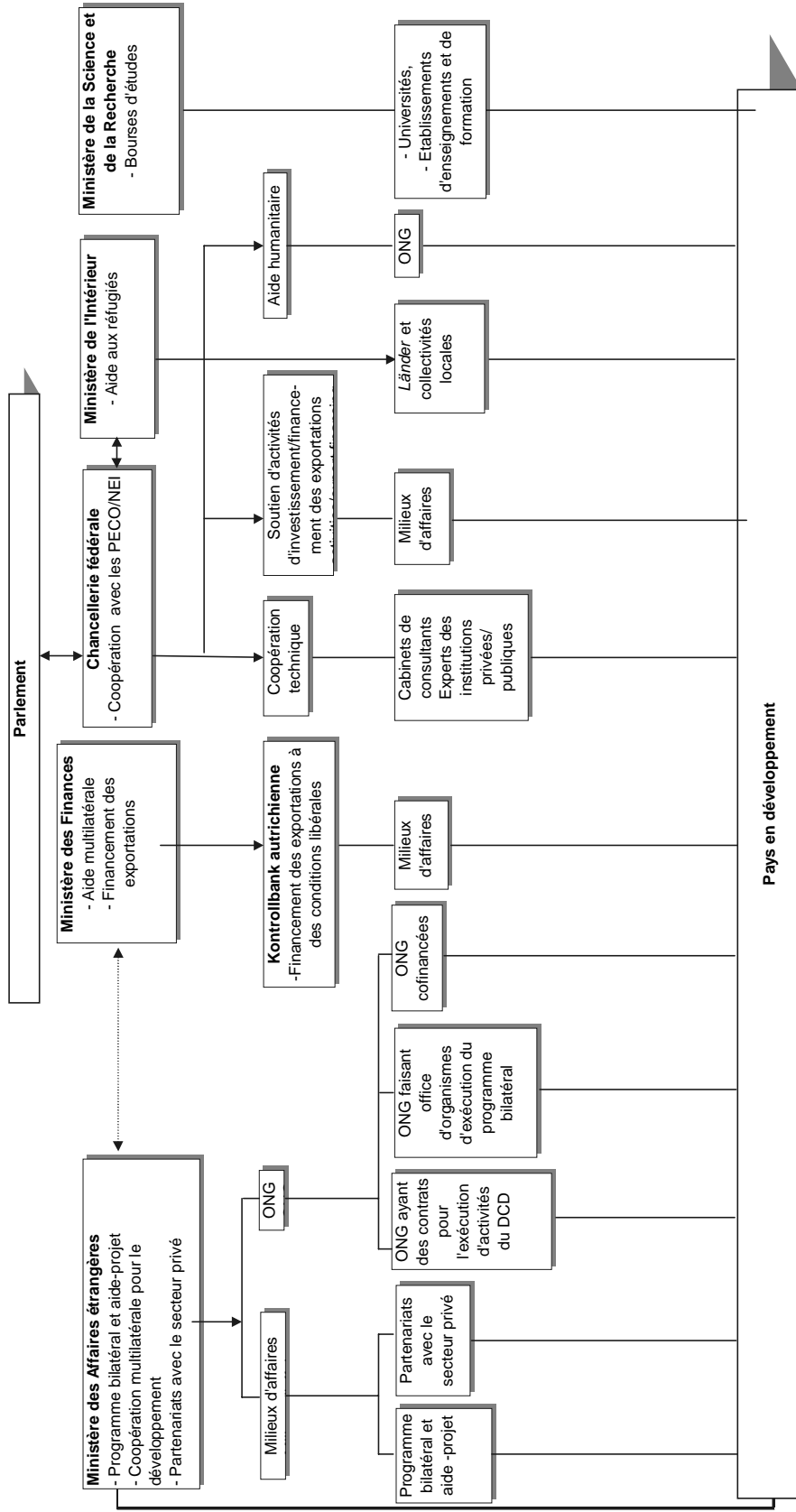
L'Autriche a pour politique de soutenir des projets multilatéraux spécifiques qui servent ses propres priorités et intérêts moyennant :

- La solidarité dans le partage du fardeau.
- La contribution à une incidence globale de l'aide au développement.
- L'efficacité de l'aide allouée par les organisations multilatérales.
- Le retrait par l'Autriche d'avantages économiques dans le cadre des achats de produits autrichiens.

#### ***Institutions financières internationales***

L'aide de l'Autriche aux institutions financières internationales est principalement dictée par son attachement à un partage équitable du fardeau. Si l'Autriche verse à ces institutions une part considérable de son APD multilatérale, les positions qu'elle prend en leur sein sont fonction des circonstances. Le ministère des Finances a l'intention, à l'avenir, de stabiliser à leur niveau actuel les contributions à ces institutions, encore que des crédits supplémentaires pourraient être l'objet d'engagements au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

# Organigramme 1. Le système d'aide autrichien



Source : OCDE.



### *Communauté européenne*

Depuis l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne (UE) en 1995, une grande partie des contributions de ce pays au titre de l'aide multilatérale sont absorbées par la CE. Les contributions au budget de la CE ont augmenté d'une manière générale et se sont établies à 81 millions de \$ en 1998, soit 16% de l'APD totale de l'Autriche. Selon des données prévisionnelles, ces contributions devraient augmenter encore en 2000 dans la mesure où elles incluront les versements au Fonds européen de développement (FED).

Au second semestre de 1998, période durant laquelle elle a assuré la présidence de l'Union européenne, l'Autriche a mis l'accent sur trois grands thèmes du programme d'action de l'UE dans le domaine du développement : (i) les relations futures de l'Union européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Post-Lomé) ; (ii) la formulation et la mise en œuvre du programme de travail du Conseil du développement de l'UE (l'Autriche privilégie tout particulièrement les questions relatives à la prévention des conflits, au tourisme et à la coordination des activités de l'UE) ; (iii) le resserrement des liens entre l'Union européenne et la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC). Conformément à ces priorités de travail, l'Autriche a organisé un certain nombre de conférences qui ont permis de faire progresser le dialogue et les négociations, comme le séminaire sur la résolution des conflits, la conférence des parlementaires et des représentants d'ONG des pays de l'UE et de la SADC, la conférence UE-SADC au niveau ministériel et la conférence ministérielle UE-ACP.

La division du DCD chargée de la coopération multilatérale pour le développement s'est mise peu à peu à participer plus activement à la formulation et au suivi des politiques de développement de l'UE. Elle œuvre en particulier à (i) la prise en compte des objectifs et priorités de développement de l'Autriche dans le programme de travail de la CE et à (ii) une plus grande cohérence entre les politiques de développement de l'UE et du DCD. Elle s'applique également à diffuser les résultats des programmes de travail de la CE au sein du ministère des Affaires étrangères et parmi les ministères chargés de l'administration de l'aide pour faire en sorte que l'expérience acquise par la CE puisse être mise à profit dans toute la gamme des politiques menées par l'Autriche. Des outils de gestion de l'aide mis en place par la CE, comme le cadre logique, les manuels sur le micro-financement, la gestion de l'eau et des forêts, et les résolutions du Conseil (par exemple, sur le tourisme et la prévention des conflits), sont actuellement utilisés par le DCD dans son programme bilatéral. De plus, le suivi des priorités de travail fixées sous la présidence autrichienne de l'Union européenne est assuré dans le cadre du programme bilatéral du DCD. C'est ainsi que l'Autriche soutient activement le processus de paix au Togo et au Burundi, et que l'actuel Directeur général du DCD est à la tête de la Commission de réhabilitation et de développement dans le cadre du cycle de négociation d'Arusha IV. Le DCD continue aussi d'organiser ses propres séminaires sur la prévention des conflits en mettant à profit l'expérience acquise dans ce domaine sous la présidence autrichienne de l'Union européenne.

A l'heure actuelle, la coopération de l'Autriche avec la CE porte essentiellement sur les activités ci-après :

- Participation à l'élaboration d'une déclaration de politique générale de la CE sur l'aide au développement faisant notamment état (i) des avantages comparatifs de la CE dans les domaines de l'intégration régionale, des échanges et de l'aide humanitaire et (ii) de la réorganisation orientée vers les résultats des services de la CE.
- Adoption de mesures visant à garantir que la réduction de la pauvreté soit le principe directeur des programmes/projets et des apports financiers de la CE.

- Amélioration de la coordination de l'aide de l'UE.
- Mise en évidence de l'importance que revêtent les questions intersectorielles dans l'aide au développement de la CE.
- Renforcement de la cohérence entre la politique d'aide de l'UE et d'autres politiques concernant les pays en développement.
- Réorganisation des relations UE-ACP compte tenu des résultats obtenus dans les domaines mentionnés ci-dessus.
- Renforcement de la participation autrichienne au niveau des grandes orientations et aux activités des programmes et projets de la CE, par exemple dans le cadre du cofinancement de projets et de la participation d'entreprises autrichiennes à des appels d'offres de la CE.

Outre la coopération menée par le gouvernement autrichien avec l'UE, la Plateforme UE des ONG autrichiennes représente, depuis 1995, les intérêts desdites ONG s'occupant du développement vis-à-vis de la CE, du Parlement européen et du Conseil de l'Europe. Cet organisme fait partie d'un réseau comptant 900 ONG de 15 pays de l'UE. Il collecte des informations et favorise le dialogue avec les autres ONG européennes sur les politiques et instruments de développement de l'UE.

#### *Organisations des Nations unies*

La participation active de l'Autriche aux travaux des organismes des Nations unies est principalement centrée sur le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). En sa qualité de membre du Conseil d'administration du PNUD, l'Autriche apportera une contribution (i) en renforçant la capacité de coopération du PNUD, (ii) en améliorant l'efficacité des institutions de coopération pour le développement sur le terrain et (iii) en établissant des liens rationnels entre la coopération technique bilatérale et multilatérale. Comme indiqué dans le programme triennal du DCD, l'Autriche a également l'intention d'influer sur la formulation des politiques d'aide du PNUD et de suivre leur mise en œuvre.

L'Autriche porte un intérêt à la bonne mise en œuvre de la réforme de l'ONUDI qui a son siège à Vienne. Elle est l'un des pays donateurs les plus importants de cette organisation. C'est ainsi que conformément à la volonté de l'ONUDI de mettre davantage l'accent sur une production industrielle respectueuse de l'environnement, l'Autriche a participé au financement de centres de formation spécifiques. D'ici la fin de l'an 2001, l'Autriche sera également membre du Conseil du développement industriel et du Comité des programmes et des budgets qui sont les principaux organes de décision de l'ONUDI. En participant activement aux travaux de ces deux organes, l'Autriche s'efforcera de soutenir l'Organisation dans ses efforts pour accroître l'efficacité.

#### *Crédits à l'exportation assortis de conditions libérales*

Si la part des crédits à l'exportation assortis de conditions libérales est tombée de 27% en 1994 à 4% en 1998, on notera que par définition, les crédits à l'exportation ne relèvent pas strictement de l'APD dans la mesure où leur raison d'être n'est généralement pas liée à des considérations de développement. Comme indiqué dans les Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, si un don ou un prêt assorti de conditions libérales, qui se rattache à des objectifs de développement, est accordé pour assouplir les conditions d'un crédit à l'exportation, il peut alors être notifié séparément sous

“Opérations de financement mixte” et être comptabilisé dans l’APD. La part des crédits à l’exportation qui est accordée aux conditions du marché, doit être comptabilisée sous “autres apports du secteur public” (AASP). Malgré ces règles, l’Autriche comptabilise l’ensemble de ses concours financiers comme des prêts assortis de conditions libérales et les fait figurer sous la rubrique “APD bilatérale autre que dons”. L’explication fournie à cet égard par les autorités autrichiennes est que la partie libérale et la partie non libérale ne peuvent être calculées séparément. Cette pratique fait que les sorties d’APD de l’Autriche sont surestimées même si les remboursements ultérieurs des prêts considérés peuvent venir en déduction de l’APD nette. Il est actuellement difficile de dire à l’avance si la tendance à la baisse des crédits à l’exportation est structurelle puisqu’aucun plan prévoyant cette nouvelle diminution n’a été arrêté.

Suivant les pratiques actuelles de l’Autriche, un projet de crédit à l’exportation est comptabilisé dans l’APD lorsqu’on estime qu’il contribue à la réalisation des objectifs du DCD en matière de coopération pour le développement. C’est ainsi qu’à un stade assez avancé de l’approbation du projet, les services compétents du DCD sont invités à procéder à une évaluation de la qualité de l’aide. Selon le cas, le DCD consulte des experts extérieurs ou procède lui-même à l’évaluation en s’appuyant sur les informations disponibles concernant le projet, les documents relatifs à l’aide et les compétences internes. Comme le DCD n’obtient généralement le dossier du projet que quelques jours avant la session d’approbation finale de la commission interministérielle sur les crédits à l’exportation, présidée par le ministère des Finances, cette évaluation ne peut, dans la plupart des cas, qu’être superficielle, comme il ressort de plusieurs exemples fournis dans le cadre du présent examen.

L’Autriche ne semble pas avoir, pour les crédits à l’exportation, de stratégie reposant sur des objectifs de développement. De plus, les activités menées dans ce domaine ne sont généralement pas subordonnées à une stratégie sectorielle ou par pays. Les Lignes directrices du CAD sur l’environnement, l’égalité homme-femme, la pauvreté, la gestion des affaires publiques, etc., ne jouent pas un rôle majeur dans la sélection et la mise en œuvre de ces crédits à l’exportation. Il ne semble pas non plus exister de moyen efficace de mesurer l’impact socio-économique dans un pays donné. De plus, l’approbation des crédits à l’exportation ne tient pas compte des pays “prioritaires” ou “de coopération” du programme bilatéral du DCD pour ce qui est des incitations, de l’octroi de prêts à des conditions plus libérales, etc. En conséquence, des pays comme la Chine et l’Indonésie qui ne comptent pas parmi les pays partenaires de l’Autriche, se sont l’un et l’autre classés à plusieurs reprises parmi les cinq bénéficiaires les plus importants de l’APD autrichienne (voir tableau 1).

D’une façon générale, il n’existe pas de système de suivi et d’évaluation propre à garantir que les crédits sont utilisés à des fins de développement dans la mesure où le personnel du DCD sur le terrain et les autres fonctionnaires autrichiens ne sont pas chargés de superviser les activités dans les pays en développement. Toutefois, une initiative pilote a été lancée en Indonésie dans le cadre de laquelle le DCD assume certaines fonctions de suivi et d’évaluation. Cet intérêt accru porté par le DCD aux crédits à l’exportation est encourageant et l’extension de l’initiative à d’autres pays est vivement encouragée (voir annexe I).

Tableau 1. Destinations et types des engagements de prêt d'APD, 1997

Pays	Projet	Élément de libéralité %	APD notifiée (en millions de \$)
Chine	Sprinklers	46	2.3
Chine	Sprinklers	46	1.9
Chine	Station de traitement des eaux	42	2.8
Chine	Pièces électromécaniques, épuration des eaux usées	51	3.5
Indonésie	Matériel médical pour hôpitaux	60	27.7
Philippines	Rénovation d'hôpitaux	51	15.4

Source : OCDE/DCD.

### *Allègement de la dette*

Les pays les moins avancés et les pays à faible revenu doivent à l'Autriche environ 1.7 milliard de S (quelque 137 millions de \$) dont le remboursement est prévu pour 2043. En 1997, le Parlement autrichien a autorisé le ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères à annuler l'ensemble des dettes publiques issues d'accords de coopération bilatérale et financées sur le budget fédéral. A ce jour, un montant de 1.3 milliard de S (environ 100 millions de \$) a été alloué à des pays comme le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, Madagascar, le Mozambique, le Nicaragua, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe.

Comme suite à la décision du Sommet du G7/G8 à Cologne, en 1999, l'Autriche a fait part de son intention d'annuler jusqu'à 80% des obligations de prêt des pays débiteurs à son égard dans le cadre de l'initiative PPTE. Sont incluses les sommes dues au titre des crédits et garanties de crédit à l'exportation de l'Autriche. Le calendrier de l'allègement de dette prévu par l'Autriche dépendra de la mise en œuvre de l'initiative PPTE élargie.

### *Coût imputé des étudiants*

L'Autriche déclare depuis un certain nombre d'années comme APD le coût des étudiants de pays en développement. Les examens antérieurs ont dénoncé cette pratique dans la mesure où la part de ces dépenses dans les versements totaux d'APD est élevée par rapport aux autres pays Membres du CAD. A ce jour, les autorités autrichiennes n'ont pas modifié leur mode de calcul du coût imputé des étudiants malgré les suggestions faites par le CAD. La part du coût imputé des étudiants dans l'APD totale s'élève à environ 9-10% par an, ce qui représente la moitié du budget total du programme bilatéral du DCD.

Selon les Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, le coût imputé des étudiants peut être comptabilisé dans l'APD sous réserve que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre d'une politique délibérée de coopération pour le développement, c'est-à-dire que ce coût soit expressément mentionné dans le budget du gouvernement. Or, il semble que l'Autriche utilise une méthode rétroactive en totalisant les dépenses de fonctionnement des universités et des établissements d'enseignement supérieur autrichiens, en divisant le résultat par le nombre total d'étudiants pour

obtenir le coût unitaire par étudiant, puis en multipliant celui-ci par le nombre d'étudiants de pays en développement (conformément à la loi, les étudiants de pays en développement sont exonérés du paiement des droits de scolarité). Autrement dit, le coût de tout étudiant originaire d'un pays en développement qui étudie une quelconque matière, quels que soient les objectifs de développement, pourrait être comptabilisé dans l'APD.

Un autre sujet de préoccupation lié à l'éligibilité de l'aide, qui a été évoqué dans le dernier Examen de 1996, tient à "l'influence restreinte que l'administration de l'aide peut exercer sur la composition de la population des étudiants étrangers". Les Directives prévoient que les coûts en question peuvent être notifiés si les instances chargées des programmes d'APD participent dûment à l'élaboration de la politique d'accueil et de formation d'étudiants, compte tenu de facteurs nationaux particuliers. Qui plus est, "cette participation des responsables de l'APD ... doit se manifester sur des aspects tels que : la définition des disciplines et des niveaux d'enseignement ; l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les bénéficiaires de l'aide intéressés ont besoin ; la détermination du nombre d'étudiants ou de stagiaires à accueillir et les critères de sélection ; les possibilités d'adapter l'enseignement aux besoins des étudiants originaires de pays en développement ; l'organisation d'échanges de vues avec les pays bénéficiaires sur les moyens de faire coïncider les places disponibles dans le secteur éducatif du donneur avec les besoins de chaque pays...". Or, aucune réponse n'a été fournie par l'Autriche sur ces points et il semble que les autorités responsables de l'aide autrichienne n'aient pas grand-chose à dire en ce qui concerne la sélection des étudiants ou l'intérêt que leurs cours présentent pour le développement. De plus, l'origine des étudiants de pays en développement a suscité quelques préoccupations dans la mesure où un petit pourcentage seulement était originaire de PMA. La plupart des étudiants venaient de l'ex-Yougoslavie, de Turquie et d'Iran - fait que l'on retrouve dans la liste des dix premiers bénéficiaires de l'APD (voir tableau II-4).

L'Autriche pourrait aussi accroître la transparence des informations concernant l'identité des étudiants en question, les disciplines qu'ils étudient et dans quels buts. Les données correspondantes pourraient être recueillies sur une base annuelle de sorte que l'opinion publique saurait que les crédits considérés ont été débloqués au titre de la coopération autrichienne pour le développement.

### ***Aide aux réfugiés en Autriche***

L'aide aux réfugiés en Autriche est gérée par le ministère de l'Intérieur. Les *Länder* (provinces) et les collectivités locales mettent également en œuvre des programmes en faveur des réfugiés financés par l'APD. On recense deux catégories de réfugiés : (i) les réfugiés qui sont des demandeurs d'asile et (ii) les réfugiés de facto qui se trouvent sous la protection temporaire de l'Autriche pour une période limitée. Il est hors de doute qu'accueillir des réfugiés et leur fournir une aide sont des activités très respectables d'un point de vue humanitaire. Toutefois, l'incidence sur le développement de l'APD affectée à ces catégories de réfugiés n'a pas été clairement évaluée et a été mise en question. Un autre sujet de préoccupation a trait au non-respect des règles de notification de l'APD en faveur des réfugiés. Comme indiqué dans les Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, l'aide aux réfugiés ne peut être comptabilisée dans l'APD que pour la première année de séjour en Autriche. Or, comme la plupart des réfugiés restent plus longtemps dans le pays et que les programmes qui leur sont destinés, relèvent en partie de la responsabilité des *Länder* et des collectivités locales, l'Autriche fait valoir que les dépenses liées aux réfugiés ne peuvent pas être l'objet d'une séparation nette entre la première année et les années suivantes. La notification fréquente de dépenses au-delà du seuil d'une année conduit à une surestimation de cette composante de l'aide et de l'APD.

Dans le passé, l'aide aux réfugiés, notamment aux réfugiés sous protection temporaire, a représenté une part considérable du total de l'APD. Toutefois, parallèlement au ralentissement de l'afflux de

réfugiés, la part de l'APD affectée à l'aide aux réfugiés a sensiblement diminué, passant de 21% en 1992 à 7% en 1998. L'aide aux réfugiés est maintenant combinée à des activités de réinsertion appropriées, comme des cours de langues et des programmes d'enseignement et de formation professionnelle adaptés aux besoins du marché du travail des pays d'origine des réfugiés. Les activités de réinsertion ont été concentrées sur la Bosnie-Herzégovine, notamment dans le cadre de projets menés dans le secteur du bâtiment, comme la remise en état de logements et la construction de centres pour rapatriés et de foyers pour personnes âgées. De plus, l'Autriche fournit un soutien à des établissements d'enseignement supérieur bosniaques en finançant l'achat de matériel, l'octroi de bourses et des programmes d'échanges. On espère que lorsqu'ils auront multiplié leurs atouts, les étudiants et les enseignants qui étudient et travaillent actuellement à l'étranger retourneront en Bosnie-Herzégovine.

La tendance à la diminution des dépenses au titre de l'aide aux réfugiés pourrait être renversée par la crise au Kosovo qui a entraîné un nouvel afflux de réfugiés en Autriche. A l'heure actuelle, le ministère de l'Intérieur offre un soutien financier direct aux réfugiés qui sont prêts à retourner au Kosovo : il prend en charge les frais de transport et accorde des allocations de « démarrage » de manière à faciliter leur réinsertion. L'Autriche a accordé à ce jour une protection temporaire à pas moins de 10 000 réfugiés chassés par la crise au Kosovo (voir tableau 2).

**Tableau 2. Crise au Kosovo : mobilisation de crédits supplémentaires en 1999**

Objet	Entité responsable	Montant
Aide aux réfugiés (camp de Skhodra), etc.	Ministère de l'Intérieur Ministère de la Défense	38 millions de \$
Aide d'urgence	Chancellerie fédérale Ministère des Affaires étrangères	4 millions de \$
Coopération avec les PECO et les NEI + Budget supplémentaire avec l'autorisation spéciale du ministère des Finances	Chancellerie fédérale	11 millions de \$ + 9 millions de \$
Aide aux pays faisant partie du pacte de stabilité en faveur de l'Europe du Sud-Est	Chancellerie fédérale	15 millions de \$ pour 1999 et au-delà

Source : OCDE.

### *Coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Nouveaux Etats indépendants*

#### *Tendance*

La coopération avec les PECO et les NEI occupe une place importante dans le programme d'aide autrichien. La coopération de l'Autriche avec ces pays est gérée par la Chancellerie fédérale autrichienne. Celle-ci conçoit les programmes et contrôle le budget qui est distinct du programme bilatéral du DCD. Toutefois, on ne sait pas très bien dans quelle mesure les crédits budgétaires et les ressources affectées à des programmes sont séparés selon qu'ils vont à des pays de la Partie I ou de la Partie II. Le montant de l'APD bilatérale que l'Autriche alloue aux pays européens, même s'il est en baisse, demeure très supérieur à la moyenne du CAD - en 1998, le pourcentage correspondant était de 25% tandis que la moyenne du CAD était de 4% (voir annexe II, tableau II-3).

### *La stratégie de coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Nouveaux Etats indépendants*

Depuis janvier 1999, la coopération avec les PECO et les NEI repose sur une nouvelle stratégie visant à rationaliser les activités de développement régional et sectoriel dans ces pays. Cette stratégie obéit à des principes de bon voisinage et a principalement deux objectifs, à savoir : (i) aider certains PECO à se préparer à l'adhésion à l'Union européenne et (ii) appuyer les efforts pour mettre en place une démocratie pluraliste et une économie de marché viable. Compte tenu de ces objectifs, la Chancellerie fédérale autrichienne fournit l'essentiel de son aide à deux groupes de pays. Le premier groupe comprend la République slovaque, la Bulgarie et la Roumanie - pays qui sont déjà parvenus à un stade relativement avancé sur la voie de la transformation de leur système économique et politique. En application de la nouvelle stratégie, ces pays recevront une aide pour se préparer à l'adhésion à l'Union européenne en se conformant aux normes européennes, notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement et l'administration publique. Le deuxième groupe se compose de pays qui ont été gravement touchés par la guerre et qui connaissent encore d'énormes difficultés pour opérer leur transformation tant économique que politique. La Chancellerie fédérale autrichienne a retenu l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine. La coopération avec ces pays vise essentiellement à les soutenir dans leurs efforts pour mettre en place une démocratie pluraliste et une économie de marché viable. Les autres PECO/NEI reçoivent une aide sur une base *ad hoc* et dans le cadre d'arrangements multi-bilatéraux.

Les priorités sectorielles de l'Autriche reflètent de solides intérêts économiques et politiques. En concentrant ses projets sur (i) l'énergie et (ii) l'environnement et la gestion des ressources en eau, l'Autriche offre de multiples possibilités à ses sociétés de conseil. Deux autres secteurs prioritaires sont (iii) l'emploi et les services sociaux et (iv) l'administration publique. Dans ces secteurs, les activités visent à renforcer les capacités, et notamment à associer les autorités responsables du marché du travail et à introduire les normes de l'UE dans l'administration publique, mais aussi à générer des emplois en créant de petites et moyennes entreprises (PME). L'aide fournie par la Chancellerie fédérale autrichienne au titre de l'assistance technique et de l'aide humanitaire est acheminée sous forme de dons. De plus, des institutions autrichiennes spécialisées accordent des prêts ou des garanties pour soutenir des activités d'investissement et financer des experts venant du secteur privé autrichien. Pour tous les pays prioritaires, la Chancellerie fédérale autrichienne a élaboré des accords bilatéraux avec les gouvernements bénéficiaires. Ces accords étant de portée très générale, ils permettent d'inclure d'autres activités au cas par cas, comme des activités dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, du tourisme et des transports. L'Autriche est encouragée à tenir compte des discussions menées au CAD, notamment sur la bonne gestion des affaires publiques, la paix et la prévention des conflits, dans ses activités de coopération avec ces pays.

### *Association des ONG et des milieux d'affaires autrichiens*

La stratégie globale de l'Autriche en matière d'aide reposant sur une étroite association des milieux d'affaires autrichiens, les possibilités d'investissement ouvertes au secteur privé autrichien sont considérées comme un élément déterminant. A l'inverse, les besoins et priorités de développement des pays partenaires en ce qui concerne les services sociaux essentiels jouent un rôle secondaire dans la conception du programme. De plus, les services d'assistance technique, comme les services de formation et de conseil, sont surtout conçus comme une fonction de soutien destinée à faciliter la mise en œuvre du projet d'investissement. (Une assistance technique peut également être fournie pour soutenir des projets concernant l'administration publique, les secteurs sociaux ou encore les processus démocratiques.) Dans les PECO bénéficiaires, la plupart des partenaires de la coopération pour le développement sont des institutions publiques aux niveaux local, régional et/ou fédéral. Les ONG autrichiennes ne sont associées que d'une façon marginale aux activités menées dans cette région.

Elles sont généralement choisies pour mettre en œuvre des projets dans les domaines de la démocratisation, des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, comme la réinsertion des réfugiés et la fourniture de denrées alimentaires et de médicaments.

*Evolution des versements suite aux conflits dans les Balkans*

L'APD en faveur des PECO et des NEI a été principalement concentrée sur la Bosnie-Herzégovine (voir tableau 3). Celle-ci a été de loin le bénéficiaire le plus important, suivie de la Yougoslavie et de la Croatie. Bien que l'aide humanitaire aux PECO/NEI ne soit pas prise en compte dans la stratégie, des ressources considérables ont été allouées récemment pour répondre au besoin d'aide urgent résultant de la crise au Kosovo. Le tableau 2 indique l'objet de l'aide, le montant correspondant et les différentes entités qui administrent des projets touchant au Kosovo en 1999. La guerre au Kosovo a relancé la coopération avec les PECO car elle nécessite des ressources supplémentaires d'APD à des fins de reconstruction. Au cours des prochaines années, l'APD en faveur de ces pays devrait augmenter, sans lien aucun avec la stratégie, étant donné que des crédits supplémentaires ont déjà été réservés pour l'aide aux réfugiés et l'aide à la reconstruction. L'Autriche affirme qu'une fois approuvées, ces ressources d'APD ne seront pas détournées d'autres lignes budgétaires d'APD, mais qu'elles seront allouées en supplément. La Chancellerie fédérale attend du gouvernement autrichien qu'il s'engage fermement au plan politique à soutenir les pays des Balkans touchés par la guerre, tant sur une base bilatérale que dans le cadre des programmes de reconstruction de la communauté internationale des donateurs.

**Tableau 3. APD aux PECO/NEI et autres pays en transition, 1996-98**

En millions de \$ courants

Pays	1996	1997	1998
Albanie	3.2	4.3	4.6
Arménie	0.1	0.1	0.1
Bosnie-Herzégovine	96.8	44.9	38.5
Croatie	6.1	6.9	5.1
Ex-Yougoslavie, non spécifié	9.1	-	-
Géorgie	0.3	0.3	0.4
Kazakhstan	0.0	0.2	1.0
Kirghize, République	0.3	0.2	0.5
Macédoine (ex République yougoslave)	0.2	0.2	1.3
le Moldova	0.1	0.0	0.0
Slovénie	5.4	0.2	3.7
Tajikistan	0.1	0.2	0.3
Yougoslavie, République fédérale	0.0	7.4	13.4
<b>Total</b>	<b>121.7</b>	<b>67.9</b>	<b>68.9</b>

Source : OCDE.

La Chancellerie fédérale autrichienne a créé des bureaux locaux à Sarajevo, Skopje, Tirana, Sofia et Bucarest pour suivre la mise en œuvre des projets et coordonner les activités menées avec d'autres donateurs ainsi qu'avec le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne le rapatriement et la réinsertion des réfugiés. Pour faire face à la situation d'après-guerre dans la région des Balkans, la Chancellerie autrichienne a l'intention d'ouvrir de nouveaux bureaux locaux à Pristina et Podgorica.



## CHAPITRE 2

### LE DEPARTEMENT DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT ET LES AUTRES INTERVENANTS

#### Aide-programme et aide-projet bilatérales du DCD

##### *Le Programme triennal*

Les orientations de l'aide-programme et de l'aide-projet bilatérales du DCD sont définies dans le Programme triennal, qui est axé sur 6 objectifs fondamentaux : (i) lutter contre la pauvreté, (ii) encourager la démocratie, (iii) faire participer les femmes au processus de développement sur un pied d'égalité, (iv) protéger l'environnement, (v) favoriser le développement social de l'économie et (vi) assurer un véritable partenariat. Il suit les grandes lignes de la Stratégie de partenariat pour le développement et divers principes directeurs du CAD. Outre les différents aspects de l'aide bilatérale - orientation géographique et sectorielle, partenaires pour la mise en œuvre de l'aide et cofinancements, évaluations, allègements de dettes, sensibilisation et information du public - le Programme définit aussi les grandes lignes des activités de coopération multilatérale. Il a été élaboré conjointement par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances, puis examiné par le Conseil consultatif sur la coopération pour le développement, après quoi le Conseil des ministres autrichien a pris acte. Il n'est toutefois contraignant que pour les responsables de l'aide qui relèvent du ministère des Affaires étrangères ; pour les autres ministères qui mettent en œuvre diverses composantes du programme d'aide, il n'est qu'indicatif. Comme on l'a vu plus haut, le ministère des Finances n'axe pas sa politique de crédits à l'exportation sur des objectifs de développement, et la Chancellerie fédérale a une stratégie et des objectifs qui lui sont propres.

##### *Orientation géographique et sectorielle*

De réels progrès ont été réalisés ces dernières années en ce qui concerne la concentration des projets et budgets dans les pays partenaires, l'importance croissante accordée aux questions transversales, la mise au point d'outils de gestion de l'aide et l'établissement de relations plus claires avec les ONG. Toutefois, depuis le dernier Examen, la part des crédits budgétaires du DCD dans le total de l'APD n'a pas sensiblement augmenté et reste faible : elle s'établit en 1998 à 1.1 milliard de S (89 millions de \$), soit environ 20% du budget total de l'APD. Les 8 pays prioritaires pour les activités financées par le DCD sont le Nicaragua, le Burkina Faso, le Cap-Vert, l'Ethiopie, le Rwanda, l'Ouganda, le Mozambique et le Bhoutan. Les 11 pays de coopération sont le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Sénégal, le Burundi, le Kenya, la Tanzanie, la Namibie, le Zimbabwe, le Népal et le Pakistan. Ces 19 pays constituent les pays partenaires. Par rapport aux autres pays Membres comparables du CAD, ce nombre est relativement élevé, surtout eu égard à la faiblesse du budget du DCD, qui fait que le montant de l'APD attribué à chaque pays partenaire peut être extrêmement réduit (voir tableau 4). En 1998, le DCD a atteint l'objectif consistant à consacrer 70 de son budget d'aide (63 millions de \$) à ses pays partenaires. Sur ce total, 66% sont allés aux pays prioritaires et 34% aux pays de coopération. Parmi les premiers, l'Ouganda et le Nicaragua ont reçu des montants particulièrement élevés à eux

deux, plus de la moitié du budget consacré aux pays prioritaires - et tous les autres pays de ce groupe n'ont reçu que des montants relativement faibles. De plus, à l'intérieur du programme d'APD, l'ordre de priorité des versements effectués au titre de l'APD bilatérale n'a pratiquement aucun lien avec ces pays partenaires, comme on le verra au chapitre 3.

Tableau 4. **Ventilation de l'aide-programme et l'aide-projet bilatéral entre les pays prioritaires et de coopération, 1996-98**

En millions de \$

		1996		1997		1998	
		En millions de \$ E-U	%	En millions de \$ E-U	%	En millions de \$ E-U	%
<b>Pays prioritaires</b>	Ouganda	13.0	13%	10.3	13%	12.5	14%
	Nicaragua	8.6	8%	4.9	6%	9.3	10%
	Rwanda	1.7	2%	1.1	1%	4.3	5%
	Mozambique	2.3	2%	5.2	7%	4.0	4%
	Bhoutan	3.9	4%	4.5	6%	3.5	4%
	Burkina Faso	4.1	4%	1.3	2%	3.0	3%
	Cap-Vert	2.8	3%	3.8	5%	2.7	3%
	Ethiopie	1.8	2%	2.0	3%	2.5	3%
<b>Total</b>		<b>38.2</b>	<b>37%</b>	<b>33.0</b>	<b>42%</b>	<b>41.8</b>	<b>46%</b>
<b>Pays de coopération</b>	Tanzanie	7.9	8%	4.8	6%	6.2	7%
	Guatemala	1.6	2%	2.5	3%	3.1	3%
	Zimbabwe	1.0	1%	1.8	2%	2.7	3%
	Sénégal	2.8	3%	1.1	1%	2.5	3%
	Kenya	2.9	3%	2.6	3%	1.8	2%
	El Salvador	1.7	2%	1.1	1%	1.5	2%
	Népal	2.0	2%	0.9	1%	1.5	2%
	Namibie	0.9	1%	1.9	2%	1.3	1%
	Pakistan	0.3	0%	0.1	0%	0.5	1%
	Costa Rica	0.2	0%	0.5	1%	0.3	0%
Burundi	1.6	2%	0.1	0%	0.3	0%	
<b>Total</b>		<b>23.0</b>	<b>22%</b>	<b>17.5</b>	<b>22%</b>	<b>21.6</b>	<b>24%</b>
<b>Total pays prioritaires et de coopération</b>		<b>61.2</b>	<b>59%</b>	<b>50.5</b>	<b>65%</b>	<b>63.4</b>	<b>70%</b>
<b>Total aide-programme et projet</b>		<b>103.5</b>	<b>100%</b>	<b>78.2</b>	<b>100%</b>	<b>90.4</b>	<b>100%</b>

Source : OCDE.

Parmi les différentes régions, les secteurs clés de la coopération sont les suivants. En Afrique : protection des sols et des eaux ; enseignement et formation professionnelle ; petites, moyennes et microentreprises (PMME) ; soutien aux établissements de formation au niveau des collectivités locales ; santé ; remise en état des voies ferrées ; soutien à la politique ferroviaire interrégionale ; approvisionnement en énergie, soutien aux structures démocratiques et au système juridique ; amélioration du système administratif ; développement rural intégré ; développement de l'administration au niveau des districts. En Asie : approvisionnement en énergie par la construction de centrales hydroélectriques ; foresterie durable ; tourisme, conservation du patrimoine culturel, développement des parcs nationaux ; développement des ressources humaines dans les ministères, les établissements de recherche et le secteur du tourisme. En Amérique centrale : démocratisation et construction de la paix ; développement rural intégré, petites industries ; protection de la forêt pluviale ; adduction d'eau et assainissement. Ces secteurs correspondent aux objectifs définis dans le Programme triennal. Or, vu la taille du budget du DCD, une réduction du nombre de secteurs couverts pourrait avoir pour effet de renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement.

### ***Stratégies par pays et stratégies sectorielles***

Depuis 1993, le DCD a entrepris d'élaborer des stratégies par pays pour ses 19 pays partenaires. Ces stratégies sont mises au point par du personnel de terrain et des consultants indépendants, en coopération avec les gouvernements de ces pays. Le nombre de stratégies par pays est encore limité : à ce jour, 4 seulement ont été mises au point en six ans (Cap-Vert, Ethiopie, Mozambique et Ouganda). De plus, une stratégie régionale pour l'Amérique centrale et une stratégie spéciale pour la Palestine ont été élaborées. Une difficulté majeure pour une coopération efficace constatée lors de la mission au Bhoutan tient à l'absence d'une stratégie opérationnelle de l'Autriche ou au moins d'un plan global à long terme. Les stratégies par pays et les accords de coopération devraient non seulement couvrir les activités du DCD mais aussi inclure les projets relevant d'autres composantes de l'aide, comme les crédits à l'exportation comptabilisables dans l'APD (voir annexe I).

Trois stratégies sectorielles globales seulement ont été mises au point par le DCD : (i) l'eau, (ii) les PMME et (iii) les transports. Ces stratégies ont servi de cadre à l'élaboration de certains programmes sectoriels nationaux. Plusieurs autres stratégies sectorielles, programmes sectoriels nationaux, programmes par pays et principes directeurs sont en préparation. Au Burkina Faso, il existe déjà des programmes sectoriels en faveur de l'agriculture, du développement rural intégré et de la formation professionnelle. Un document de politique sectorielle récemment rédigé sur l'éducation est pour la première fois principalement axé sur l'éducation de base, même s'il porte aussi sur la formation professionnelle et l'enseignement supérieur.

Afin de répondre à la nécessité d'une plus grande responsabilisation des pays partenaires, le DCD a l'intention de consacrer au moins 50% des crédits destinés aux pays prioritaires à un soutien budgétaire direct, pour autant que le pays bénéficiaire possède les capacités administratives voulues pour assurer l'exécution nationale des programmes sectoriels ou sous-sectoriels. Ce type de soutien est actuellement fourni au Bhoutan, au Burkina Faso, au Cap-Vert, à l'Ethiopie, au Mozambique, au Nicaragua et à l'Ouganda. Toutefois, les modalités d'exécution nationale posent beaucoup de problèmes qui pourraient dans certains cas provoquer l'interruption des programmes, notamment au Bhoutan. Conformément à la nouvelle orientation, la part des transferts de fonds directs dans le budget total du DCD est passée de 1% en 1994 à 15% en 1997, ce qui a suscité des critiques non seulement de la part des ONG autrichiennes mais aussi de certains parlementaires, qui considèrent que cela fait perdre à l'aide autrichienne son "identité nationale".

### ***Le problème des ressources humaines***

Le DCD a depuis longtemps un problème d'effectifs. Il y fait face de plus en plus en recourant à des consultants et en sous-traitant certains domaines d'activité aux ONG, notamment les statistiques, les publications, les relations publiques et l'éducation au développement. Selon les responsables du DCD, ces deux types d'externalisation ont permis d'améliorer la qualité du travail. La décentralisation des activités d'administration vers les bureaux locaux entraîne des difficultés supplémentaires en matière de personnel : le DCD a mis en place des bureaux de coordination dans tous ses pays prioritaires, à l'exception du Rwanda, mais en raison de la politique en vigueur en matière de ressources humaines, il n'a pu y affecter que quatre fonctionnaires, dont un au Bhoutan, tous les autres postes de coordinateurs étant remplis par des experts extérieurs. Le budget du personnel est si limité qu'environ 40 agents qui ne sont pas des fonctionnaires du DCD sont financés sur le budget de l'aide-programme et l'aide-projet. L'externalisation d'activités spécifiques du DCD vers des ONG et des consultants pourrait se solder par un manque de continuité ainsi que par une perte de la mémoire institutionnelle en cas de départ imprévu d'un consultant ou d'interruption de sa mission pour des raisons budgétaires. Une réflexion s'impose, au niveau de la gestion des ressources humaines du DCD, sur les moyens d'assurer

une meilleure continuité, un plus grand développement institutionnel et des mécanismes efficaces de retour de l'information.

### *Les questions transversales*

#### *La pauvreté*

Le programme bilatéral du DCD est conçu et mis en œuvre selon quatre grands principes : 1) sélection des pays prioritaires et de coopération parmi les pays les plus pauvres et concentration de l'aide sur ces pays ; 2) sélection parmi les pays partenaires de régions, provinces et districts particulièrement défavorisés et soutien au processus de décentralisation ; 3) orientation des stratégies sectorielles vers des actions immédiates en faveur des pauvres ; enfin 4) sélection de groupes cibles défavorisés. Ces principes font de la réduction de la pauvreté l'un des objectifs majeurs du programme bilatéral du DCD. Celui-ci affirme que sa démarche en matière de réduction de la pauvreté consiste à cibler la coopération sur certains groupes sociaux vulnérables : femmes, enfants, personnes âgées et minorités ethniques, religieuses, politiques et sociales. Il signale qu'il ne vise pas seulement à améliorer les services sociaux de base et à offrir des possibilités de revenu pour les pauvres, mais aussi à assurer une distribution plus équitable des ressources et l'émancipation des fractions les plus vulnérables de la société. Toutefois, le DCD doit poursuivre ses efforts pour intégrer la lutte contre la pauvreté à tous les niveaux du programme et réaliser l'identification des groupes cibles.

#### *Egalité homme-femme*

Depuis le dernier Examen, le DCD a fait des efforts pour intégrer dans son programme de travail les questions d'égalité entre les sexes et les incorporer dans ses programmes sectoriels et par pays. Les projets et programmes sont maintenant passés au crible pour leur conformité aux Lignes directrices du CAD pour l'égalité homme-femme et le renforcement du pouvoir. Le DCD a en outre organisé pour les ONG autrichiennes et locales des séminaires afin de les sensibiliser à ces questions et qu'elles renforcent la participation des femmes à leurs activités. Depuis avril 1996, le DCD s'est assuré les services d'un consultant spécialisé, qui peut être consulté chaque fois que de besoin aussi bien par ses services que par les ONG et le personnel de terrain. Toutefois, la priorité de ses interventions se situe plus au niveau de l'élaboration des politiques et des programmes qu'au niveau des projets. La mission effectuée au Bhoutan a montré que la question ne fait pas encore l'objet d'une approche systématique et qu'un travail important reste à faire dans ce domaine.

#### *Environnement*

La protection de l'environnement naturel est un autre grand objectif du DCD. Dans son programme bilatéral, le nombre de projets qui ont pour objet essentiel la protection de l'environnement a beaucoup augmenté depuis deux ans, de même que la part du budget du DCD consacrée à cette catégorie de projets. De plus, toute nouvelle proposition fait l'objet d'un examen de la viabilité du projet aux plans environnemental et socio-économique. Par ailleurs, les projets entrepris avant que soit imposée l'obligation d'une étude d'impact environnemental doivent faire l'objet d'une évaluation ex post de leur viabilité environnementale. Les études d'impact environnemental sont fondées sur les Lignes directrices du CAD en matière d'environnement et le système de marqueurs de la politique environnementale.

## *Démocratie et droits de l'homme*

L'instauration et le renforcement de la démocratie et de la paix et la protection des droits de l'homme font aussi partie des objectifs explicitement visés par le DCD. A cet effet, il examine si ses programmes, projets et autres formes d'aide bilatérale et multilatérale sont conformes aux principes de la démocratie et des droits de l'homme. Les projets relevant de ce domaine portent aussi sur la bonne gestion des affaires publiques, l'Etat de droit, la régularité des consultations électorales, la prévention de la délinquance, le renforcement des capacités des ONG locales et la décentralisation de l'administration publique.

## *Evaluation*

L'Unité responsable de l'évaluation des projets et programmes bilatéraux au DCD est la Division de l'évaluation, de l'inspection et du suivi. Ses missions n'ont pas été modifiées depuis le dernier Examen - elle concentre ses activités sur l'audit financier et le contrôle administratif des projets d'assistance technique administrés par le DCD. Elle n'évalue pas l'impact au plan du développement des études supérieures suivies en Autriche par les étudiants des pays en développement. Le budget annuel de 5 millions de S (385 000 \$) s'est maintenu au même niveau et y restera probablement à l'avenir. Par comparaison, les évaluations de projets en cours et terminés ne tiennent qu'une place mineure, due surtout au fait que le peu de personnel en place est déjà occupé aux activités d'audit et de contrôle et à d'autres tâches annexes.

Entre 1996 et juillet 1999, 14 évaluations ont été conduites, principalement dans des pays partenaires africains. Les évaluations sont menées à bien par la Division de l'évaluation proprement dite ou confiées à des consultants extérieurs. La Division tend à n'entreprendre des évaluations que sur demande expresse du personnel d'un projet, du Parlement ou de groupes ministériels. Qui plus est, la plupart du temps, il s'est agi jusqu'ici d'examens de projets à mi-parcours bien qu'il soit prévu de multiplier les évaluations *ex post*. La Division a l'intention de développer les évaluations de l'efficacité des orientations stratégiques et des instruments plutôt que des activités de projet. Des efforts sont déployés pour mieux intégrer l'évaluation en tant que composante de la gestion du cycle des projets.

Les rapports d'évaluation sont publiés en deux versions : longue et abrégée. L'Autriche considère que la diffusion des résultats aux pays partenaires en particulier, s'est améliorée. L'une des constatations qui ressort des évaluations effectuées jusqu'ici est l'écart qui sépare la conception des projets et leur exécution. Les idées sont souvent intéressantes et novatrices, mais le suivi et la gestion sont insuffisants. De plus, les projets ne sont souvent pas viables d'un point de vue financier. La Division de l'évaluation estime que si les objectifs étaient plus modestes et plus réalistes, les performances seraient probablement meilleures. Or, à titre d'exemple, le rapport d'évaluation sur le soutien de l'Autriche aux "micro-financements au Zimbabwe" a mis en évidence la nécessité d'un meilleur partage des informations et d'une meilleure coordination des décisions entre les différents acteurs du ministère des Affaires étrangères, surtout pendant l'exécution du projet, ce qui témoigne de problèmes d'organisation interne au DCD.

## *Efficacité*

Si le programme bilatéral du DCD s'inscrit bien dans un cadre défini par de grands objectifs et des priorités régionales, sa réalisation présente un certain nombre de faiblesses, particulièrement au niveau de la gestion de l'aide. La programmation par pays et par secteur est en retard sur la mise en œuvre effective de l'aide et pour l'instant, l'activité d'évaluation est trop sélective et trop limitée. Par ailleurs, l'objectif de réduction de la pauvreté n'apparaît pas clairement dans les activités du programme d'aide

telles qu'elles sont menées et le DCD doit donc apporter de nouvelles améliorations. Face à un budget de l'aide bilatérale qui reste limité, aux contraintes en matière de ressources humaines et aux faiblesses évoqués ci-dessus, il pourrait être envisagé serait de réduire le nombre de pays partenaires et de coopération et celui des secteurs et sous-secteurs destinataires de l'aide. Cela pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des projets et par conséquent la qualité du programme.

## **Les ONG autrichiennes**

### ***Evolution du rôle des ONG dans la mise en œuvre de l'aide***

Les ONG jouent dans la politique autrichienne de coopération pour le développement un rôle majeur, soit qu'elles interviennent comme agents d'exécution pour le compte du DCD soit qu'elles mettent en œuvre leurs propres projets, pour la plupart cofinancés par le DCD. Les activités des ONG se concentrent sur le développement rural, la petite entreprise, la démocratie, l'éducation et le micro-crédit. Leurs relations avec le DCD sont traditionnellement harmonieuses et bâties sur la recherche de compromis, comme indiqué dans le dernier Examen. Cependant, la réforme progressive des modalités de la coopération dans le but d'accroître l'efficacité des ONG d'une part, et de renforcer les cadres de politique, les objectifs de l'aide et la présence sur le terrain du DCD d'autre part, a considérablement modifié ces relations. Aujourd'hui, les ONG sont confrontées à (i) des règles et principes plus concurrentiels ("appels d'offres" pour les projets), (ii) un contrôle budgétaire et administratif plus strict ; (iii) l'introduction progressive des programmes par pays et par secteur ; (iv) un suivi plus étroit du DCD par l'intermédiaire de ses bureaux locaux ; (v) de nouveaux systèmes d'incitations à l'intervention du secteur privé dans l'aide au développement ; et (vi) la volonté de faire davantage participer les ONG locales. Toutes ces modifications ont restreint l'accès privilégié au financement des projets d'aide dont bénéficiaient naguère les ONG, en même temps que leur autonomie dans la conception et l'exécution des projets.

### ***Réforme de la coopération avec les ONG***

Les grandes ONG ont créé leurs propres petites sociétés de conseil, soit à leurs côtés, soit en leur sein en modifiant leur statut juridique, afin de mieux concurrencer les sociétés privées et les autres ONG nationales et internationales. En revanche, les petites ONG, qui ont des difficultés à suivre le rythme de la concurrence, risquent d'être obligées de compter davantage sur leurs propres moyens financiers. Dans les systèmes actuels de cofinancement, les ONG peuvent obtenir du DCD une subvention allant jusqu'à 75% du coût des projets dans les pays partenaires du DCD et jusqu'à 35% dans les autres pays en développement non européens. Dans le cadre d'un autre système de cofinancement DCD/Union européenne, celle-ci couvre jusqu'à 50% des coûts d'un projet dans une fourchette allant de 12 000 à 500 000 \$ pendant une durée qui peut atteindre 5 ans. Le DCD peut apporter une contribution supplémentaire à hauteur de 35% dans une fourchette allant de 9 000 à 350 000 \$. L'ONG finance elle-même le solde, au moins 15%, qui doit comprendre le coût de l'évaluation du projet.

Avec l'augmentation de la participation du secteur privé et de l'aide d'Etat à Etat, en particulier sous forme de soutien budgétaire, la part du budget du DCD réservée aux ONG s'est nettement réduite : de 45% en 1994, elle a été ramenée à 36% en 1997. La coopération directe avec les gouvernements des pays partenaires a, en revanche, fortement augmenté, passant de 1% en 1994 à 15% en 1997 (données OEFSE). La baisse de leur part du budget pousse les ONG à une lutte plus acharnée pour obtenir des fonds publics supplémentaires. Bien que la collecte de fonds puisse ne pas être aussi difficile dans le cadre de l'aide d'urgence dans la mesure où elle suscite une réaction de solidarité spontanée de la part du public autrichien, la plupart des ONG ont beaucoup de mal à financer complètement elles-mêmes

les coûts des projets de développement. Les contributions aux ONG ne sont pas encouragées par le régime fiscal, qui ne prévoit aucune déduction fiscale pour les dons aux œuvres.

Le DCD ne pouvant procéder à des engagements budgétaires que sur une base annuelle, les ONG sont obligées de programmer et d'exécuter leurs projets, qui sont généralement plus longs, dans des conditions d'insécurité financière. Le DCD a toutefois exprimé l'intention d'essayer de faire approuver des engagements pluriannuels, ce qui pourrait faciliter le travail aussi bien pour lui que pour les ONG. Entre-temps, les subventions globales et les accords de travail triennaux récemment introduits aident à améliorer la situation. Dans un premier temps, des accords ont été conclus avec quatre grandes ONG désignées comme agents d'exécution de l'aide du DCD : le Service autrichien de coopération au développement (OEED), l'Office de cofinancement de la coopération au développement (KFS), l'Institut de la coopération internationale (IIZ) et CARE Autriche. En 1998, ces ONG ont absorbé 7% du total de l'aide-programme et l'aide-projet du DCD.

La concentration de l'aide bilatérale du DCD sur certains pays prioritaires et de coopération et l'introduction progressive de programmes par pays et par secteur ont obligé les ONG à réajuster leurs priorités régionales et sectorielles. Aujourd'hui, leur application des directives du DCD détermine (i) si elles peuvent prétendre au titre d'agent d'exécution et (ii) le montant du cofinancement qu'elles peuvent recevoir. Les ONG ont accueilli favorablement en principe cette plus grande concentration des activités de développement. Cela a permis une plus grande convergence politique et des relations de complémentarité au niveau des programmes par pays pour l'Ouganda, le Nicaragua, le Guatemala, El Salvador, le Sénégal, le Zimbabwe et le Népal. Cependant, en devenant des partenaires du DCD, les ONG veulent participer davantage à l'élaboration des programmes par pays et par secteur et aux processus de décision. Bien que le personnel du DCD et les ONG aient des contacts fréquents, les deux parties ont encore à définir des modalités appropriées pour leur coopération.

Par ailleurs, les ONG ne sont pas encore fixées sur leur identité : même lorsqu'elles sont presque entièrement financées par la dépense publique, elles ont tendance à ne pas se considérer comme des "organismes parapublics". Elles insistent au contraire sur leur identité et leur valeur d'ONG et l'importance de leur autonomie par rapport à l'Etat. En outre, elles n'acceptent pas facilement l'intervention dans leurs activités des représentants locaux du DCD. De son côté, le DCD souhaiterait évidemment voir les ONG se conformer à ses politiques et à ses programmes par pays et par secteur, afin de maximiser l'efficacité et la qualité de son programme bilatéral. A cet égard, il a l'intention de mettre en place une analyse annuelle standardisée de l'avancement des projets qui permettra un meilleur suivi des activités des ONG.

### *L'organisation porte-parole des ONG*

En dépit des difficultés rencontrées dans leurs relations avec le DCD, les ONG sont très désireuses d'améliorer leur coopération avec lui et, d'une façon plus générale, la politique d'aide autrichienne. Le principal porte-parole des ONG est l'AGEZ, organisme de tutelle des ONG autrichiennes. Elle les représente dans leur dialogue avec le gouvernement et constitue un forum de discussion sur les politiques d'aide au développement.

L'AGEZ déclare qu'elle souhaiterait voir introduire les réformes suivantes dans le système de l'APD autrichienne. L'Autriche pourrait se pencher sur ces suggestions pour promouvoir le soutien de l'opinion publique et améliorer encore la qualité et la gestion du programme d'aide autrichien.

- Regroupement de toute l'administration de l'aide dans un seul ministère fédéral.
- Elaboration d'un plan directeur pour la mise en œuvre des engagements bilatéraux et multilatéraux.
- Augmentation substantielle du budget des programmes et projets du DCD.
- Affectation d'au moins 40% du budget bilatéral aux activités des ONG.
- Etablissement d'accords pluriannuels pour permettre aux ONG de prévoir leurs activités au-delà d'un an.
- Participation accrue du Parlement à la formulation et au suivi des politiques de développement.
- Accroissement de la transparence des programmes par pays et par secteur du DCD.

### **Programmes de partenariat avec le secteur privé**

L'administration de l'aide autrichienne encourage une plus forte participation du secteur privé aux activités de coopération pour le développement. Le but est double : (i) compléter les faibles ressources de l'APD par des fonds privés et (ii) diversifier les acteurs de l'aide afin d'accroître la concurrence et l'efficacité. Le Programme de partenariats du secteur privé récemment élaboré vise à créer des partenariats à long terme entre les PME autrichiennes et celles des pays en développement. En offrant un soutien financier pour réduire certains coûts directs, le gouvernement espère que les entreprises autrichiennes investiront dans les pays en développement et que cela aura des répercussions positives sur leur développement économique et leurs perspectives.

Un soutien financier sera accordé aux projets de partenariat dans les pays partenaires du DCD (à concurrence de 30% des coûts directs des projets) et dans les autres pays en développement non européens (25% des coûts directs des projets). L'administration de l'aide a réservé environ 1 million de \$ à la phase pilote du programme. Les PME autrichiennes intéressées doivent présenter un plan d'entreprise qui doit démontrer que le projet retenu (i) contribuera à la création et/ou au développement d'entreprises concurrentielles dans les pays partenaires, (ii) deviendra financièrement viable et (iii) transférera un savoir-faire de l'entreprise autrichienne à l'entreprise du pays en développement. Les projets peuvent se situer dans tous les secteurs à l'exception de la banque, de l'immobilier et de l'assurance. Les plans d'entreprise sont évalués par un Comité du ministère des Affaires étrangères chargé de s'assurer que les projets sont conformes aux objectifs et directives du DCD en matière d'aide au développement et peuvent à ce titre prétendre à un soutien financier. Tous les aspects techniques du programme de partenariat sont traités par deux institutions financières publiques spécialisées (*BUERGES-Foerderungsbank* et *Finanzierungsgarantie-Gesellschaft/FGG*).

Jusqu'ici, la réponse des entreprises autrichiennes à ce programme a été hésitante. Initialement, celui-ci visait à encourager des partenariats entre entreprises autrichiennes et ressortissants de pays en développement quittant l'Autriche pour créer leur propre entreprise dans leur pays. Mais il y a un certain flou dans la définition des principaux bénéficiaires de ce programme, aussi bien en Autriche que dans les pays en développement. Ainsi, outre les entreprises à but lucratif, le programme offre actuellement la possibilité à des ONG autrichiennes de participer à des partenariats. Il conviendrait également de mieux définir quels sont les secteurs prioritaires du programme.



Dans un autre programme, la Chambre de commerce autrichienne coopère avec le Centre pour le développement de l'industrie (CDI) de l'Union européenne à des jumelages entre entreprises européennes et sociétés privées dans les pays ACP. Elle espère ainsi conduire le secteur privé autrichien à conclure des partenariats avec des sociétés des pays en développement, les plus pauvres en particulier. A ce jour, 10 accords de coopération ont été signés entre des entreprises autrichiennes et des entreprises du Zimbabwe et du Ghana, pour des projets dans le domaine de l'agro-alimentaire, de la métallurgie, des plastiques, du bois et des industries extractives.

L'expérience acquise dans le cadre du programme du CDI pourrait aider l'administration de l'aide autrichienne à reformuler son propre programme de partenariats. Pour que les partenariats mis en place soient valables, il faudra que les entreprises autrichiennes soient suffisamment informées notamment sur les perspectives d'investissement, le contexte juridique et les profils des partenaires potentiels dans le pays en cause. Un suivi et une évaluation sérieuse des projets s'imposent également pour s'assurer que l'APD affectée à ces programmes de partenariat aura un impact positif sur le développement du pays.

### **Politique d'information et de sensibilisation aux problèmes de développement**

La plupart des activités de sensibilisation au développement sont assurées pour le compte du ministère des Affaires étrangères par les ONG autrichiennes. De 1996 à 1998/99, celles-ci ont reçu 34 millions de S (2.7 millions de \$) par an sur le budget du DCD pour la coordination de programmes culturels et de formation, et la publication de revues et autres documents. Seize millions de S supplémentaires (1.3 million de \$) ont été répartis entre les projets locaux du DCD, essentiellement ceux qui comportaient déjà des activités de sensibilisation au développement et de publication. Le matériel d'information et de sensibilisation au développement proposé par les ONG est d'une diversité et d'une qualité remarquables. Ces trois dernières années, les activités financées ont été axées sur les questions de main-d'œuvre, de commerce mondial, de politiques de développement de l'Union européenne, d'environnement/climat et d'échanges culturels, et concentrées principalement sur les pays partenaires d'Afrique et d'Amérique centrale. Ce matériel des ONG est diffusé auprès des enseignants, des journalistes, des mass médias, des collectivités et autres groupes d'intérêts. Depuis 1994, la coordination du programme d'information et de sensibilisation aux problèmes de développement est sous-traitée à la Société de communication et de développement (*KommEnt*).

Le DCD met par ailleurs en œuvre son propre programme de communication ciblé sur les décideurs, les services publics et l'opinion publique en général. Ce programme comprend la publication d'articles, de brochures et d'un bulletin spécialisé ; des visites sur le terrain des journalistes ; des productions cinématographiques et de vidéo ; des émissions de radio et de télévision et l'organisation de manifestations culturelles. Pour les deux programmes -- celui des ONG et celui du DCD -- une liste des résultats attendus a été établie et permettra ultérieurement de procéder à une évaluation de l'impact des activités menées.



## CHAPITRE 3

### CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE

#### **Volume de l'APD**

Le total annuel des versements d'APD de l'Autriche a tendance à fluctuer pour le motif notamment que ce pays n'a pas de budget d'aide global. Depuis 1996, ses versements nets d'APD tournent autour d'un demi-milliard de \$. Après une augmentation en termes réels de 7% entre 1996 et 1997, les versements ont diminué de 13% pour s'établir à 456 millions de \$ en 1998. En pourcentage du PNB, l'APD de l'Autriche est passée de 0.24% en 1996 à 0.26% en 1997. Mais en 1998, ce chiffre est tombé à 0.22%, légèrement en dessous de la moyenne du CAD, soit 0.24%.

La diminution de l'APD nette observée entre 1997 et 1998 s'explique en partie par l'absence d'exercice de reconstitution des ressources du groupe de la Banque mondiale. L'aide bilatérale, y compris les versements au titre de mesures concernant la dette et de la coopération technique, a légèrement augmenté (voir tableau II-2). En 1998, en pourcentage de son APD totale, l'APD bilatérale de l'Autriche a été un petit peu inférieure à la moyenne du CAD (68% contre 71%), l'aide-projet et l'aide-programme sous forme de dons représentant un pourcentage particulièrement faible (5% de l'APD totale contre 13% pour la moyenne du CAD). L'aide multilatérale (32%) a été légèrement supérieure à la moyenne des Membres du CAD (29%) – et si l'on y inclut les dépenses multi-bilatérales, ce pourcentage a atteint 53%.

#### **Contributions aux organisations multilatérales**

En 1998, l'Autriche a dépensé 165 millions de \$ pour les organisations multilatérales (en dollars constants de 1997), dont 49% pour l'Union européenne, 26% pour les institutions financières internationales et 25% pour les organisations des Nations unies et autres, comme indiqué au chapitre 1 (voir tableau 2). Depuis son adhésion à l'Union européenne, les contributions de l'Autriche au budget communautaire ont été constamment élevées et de façon générale en augmentation. Avec un montant de 81 millions de \$ en 1998, cette contribution a atteint 16% de l'APD totale, ce qui correspond presque au budget du programme bilatéral du DCD. En 1997–98, la part la plus importante des financements destinés aux IFI, est allée au groupe de la Banque mondiale, suivi des banques régionales de développement. Parmi les organisations spécifiées des Nations unies, ce sont le PNUD (37%) et le PAM (11%) qui ont reçu les plus fortes parts des contributions de l'Autriche (voir les graphiques qui accompagnent le tableau II-2).

#### **Répartition géographique et par revenu**

C'est le groupe des *pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure* qui a bénéficié de façon générale de la plus forte part des versements bruts d'APD bilatérale ventilable de l'Autriche. En 1998, ces pays ont reçu 45% des versements bruts d'APD bilatérale (voir tableau II-3). Ce groupe comprend

les pays de coopération d'Amérique centrale (à l'exception du Nicaragua), la Namibie, un certain nombre de pays d'Europe orientale plus l'Égypte et l'Indonésie. L'APD bilatérale aux autres pays à faible revenu a représenté 30% de l'APD bilatérale totale. Ce groupe se compose des principaux bénéficiaires européens d'APD (à savoir notamment la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie), du Nicaragua et de la Chine, principale destination des crédits à l'exportation. La part qui est allée aux PMA, s'est établie à 20%, soit un pourcentage légèrement inférieur à la moyenne du CAD (24%). Toutefois, au cours des cinq dernières années, cette part n'a pas cessé d'augmenter.

L'Europe, l'Afrique subsaharienne et l'Extrême-Orient ont reçu chacun un quart environ de l'APD bilatérale. L'aide de l'Autriche en faveur de l'Asie centrale et méridionale, soit 5%, a été très inférieure à la moyenne du CAD (14%). En revanche, comme on l'a vu plus haut, la part de l'aide bilatérale de l'Autriche qui va à l'Europe est extraordinairement élevée par rapport à la moyenne du CAD de 4% (voir tableau II-3). Bien que l'APD bilatérale à cette région ait généralement diminué depuis 1994, l'Autriche reste l'un des premiers pays Membres du CAD pour la coopération avec l'Europe orientale, y compris l'aide aux réfugiés. Au cours des cinq dernières années, la part affectée à l'Afrique subsaharienne a progressivement augmenté.

Si l'on considère les moyennes pour 1997-98, les premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale ont été l'Indonésie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte et la Chine (voir tableau II-4), ces pays étant de grands destinataires de crédits à l'exportation, excepté la Bosnie. Parmi les dix principaux bénéficiaires figuraient aussi la Turquie et l'Iran, pays sources d'un nombre considérable d'étudiants en Autriche. Les pays mentionnés sont, en règle générale, restés parmi les dix premiers durant la dernière décennie. Quant aux pays partenaires du DCD, l'Ouganda s'est classé au sixième rang et le Nicaragua au dixième en 1997-98. Il faut souligner que la liste des 20 premiers bénéficiaires ne comprenait que 7 des 19 pays partenaires du DCD.

### Répartition sectorielle

En 1997-1998, 46% des engagements d'APD bilatérale ventilable ont concerné les **infrastructures et services sociaux** (voir tableau II-5). L'éducation en a reçu 24%, mais, le montant correspondant a été consacré pour l'essentiel aux coûts imputés des étudiants, à la recherche et autres enseignements, tertiaires, l'éducation de base ayant obtenu seulement 1%. Le secteur de la santé a reçu 7% mais, comme pour l'éducation de base, les dépenses consacrées à la santé de base ont représenté 1% et les programmes de population n'ont pratiquement reçu aucune APD. L'adduction d'eau et l'assainissement figuraient aussi parmi les principaux secteurs avec 9%, mais la majorité des crédits n'a pas été affectée à des projets peu coûteux, ciblés sur les populations rurales défavorisées.

Selon, l'Autriche, 20% de l'aide bilatérale a été allouée, ces dernières années, aux services sociaux de base, comme les soins de santé primaire, l'instruction élémentaire, l'eau et l'assainissement, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il est en outre affirmé que ce pays agit donc en conformité avec l'Initiative 20-20 du Sommet de Copenhague. Or, l'interprétation de cette Initiative est erronée. Premièrement, elle fait obligation aux donateurs d'allouer 20% de leur APD totale, et non 20% de l'APD bilatérale, aux services sociaux de base. Deuxièmement, ne sont pris en compte que les crédits alloués aux services sociaux de base, ce qui exclut les services tertiaires, comme l'aide à l'enseignement universitaire, aux instituts de recherche médicale et aux grands projets d'infrastructure hydraulique et sanitaire. En 1997, les engagements de l'Autriche au titre des services sociaux de base n'ont représenté que 79.3 millions de S (6.4 millions de \$), soit 1.3% de l'APD totale. Comme indiqué plus haut, l'essentiel de l'aide autrichienne dans le secteur de l'éducation est allée aux étudiants de l'enseignement supérieur en Autriche. De plus, les projets hydrauliques et d'assainissement de faible coût n'ont représenté que 6 millions de S (448 000 de \$) contre 176 millions de S (14 millions de \$)

pour les grands projets, sous forme de dons et de prêts. L'Autriche doit donc faire un grand effort pour accroître les fonds alloués aux services sociaux de base. Elle pourrait aussi mettre au point un système qui l'aiderait à recenser les crédits affectés aux services sociaux de base et à prendre en compte comme il convient les contributions multilatérales.

### **Aide publique aux PECO/NEI**

L'aide aux PECO et aux NEI tient traditionnellement une place importante dans la coopération de l'Autriche au développement. Depuis le début des années 90, ce pays a fourni un soutien remarquable aux économies en transition (voir tableau 5 ci-après). En 1998, les montants les plus élevés d'aide publique (AP) sont allés à la Pologne (117 millions de \$), à la Hongrie (4 millions de \$), à la République tchèque (4 millions de \$) et à la République slovaque (3 millions de \$). Ces dernières années, l'aide publique à la Pologne a été exceptionnellement élevée, et principalement destinée au soutien budgétaire dans le but d'alléger la dette. En effet, en 1997-98, l'aide publique à la Pologne a été à peu près équivalente à l'aide en faveur de l'Indonésie, de la Bosnie-Herzégovine et de l'Égypte considérées conjointement, ces pays étant les trois premiers bénéficiaires de l'APD autrichienne.

### **Liaison de l'aide et passation des marchés**

Une part considérable de l'aide autrichienne est liée ou comporte des éléments localisés en Autriche. Les crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, les coûts imputés des étudiants et l'aide aux réfugiés en font partie, pour des raisons évidentes. Par ailleurs, la majeure partie de l'aide administrée par le DCD est mise en oeuvre par des ONG, des entreprises et des sociétés de conseil autrichiennes. Cette situation évoluera lentement si (i) le soutien budgétaire aux pays en développement augmente, (ii) des ONG et entreprises étrangères sont admises à concourir pour l'exécution des projets autrichiens et (iii) le DCD passe une plus forte part de ses marchés dans les pays en développement. En 1997, 39% des 219 millions de \$ de l'APD bilatérale totale (coopération technique et frais administratifs exceptés) étaient liés<sup>1</sup>. Le gouvernement autrichien n'a pas accepté le déliement général de l'aide.

La mission au Bhoutan n'a pas permis de déterminer avec certitude si l'Autriche appliquait des procédures claires et transparentes de passation des marchés de biens et services dans le cadre de l'APD. C'est seulement en juillet 1999 que le ministère des Affaires étrangères a élaboré et diffusé un document concernant les appels d'offres. Le Secrétariat du CAD a reçu ce document, mais attend des éclaircissements et des mises au point. L'Autriche doit aussi fournir des informations sur son régime de passation des marchés à l'intention du groupe de travail sur les aspects financiers de l'aide au développement et réaliser des progrès dans le domaine de la communication d'information.

---

1. Rapport 1998 sur la coopération pour le développement, *Efforts et politiques des Membres du Comité d'aide au développement*, p. A50.

Tableau 5. Répartition géographique des flux financiers PECO/ENI

En millions de \$

Bénéficiaires	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Bélarus</b>	0.2	0.2	0.1	3.1	2.0	0.3	0.2
<b>Bulgarie</b>	2.7	1.0	1.3	1.6	1.1	1.2	1.7
<b>Estonie</b>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	3.8
<b>Hongrie</b>	8.0	9.0	5.4	4.4	5.2	3.5	4.0
<b>Lettonie</b>	0.0	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1
<b>Lithuanie</b>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1
<b>Pologne</b>	258.0	328.9	189.8	189.8	151.1	122.1	117.3
<b>République tchèque</b>	8.2	7.3	8.8	13.9	9.1	6.9	3.8
<b>Roumanie</b>	16.2	2.0	2.3	2.3	1.9	1.0	1.0
<b>Russie</b>	2.9	4.0	2.7	2.7	0.5	0.6	0.7
<b>Ukraine</b>	2.0	1.3	1.1	1.0	0.3	0.4	3.2
<b>Non affecté</b>	18.5	13.8	17.0	10.7	9.8	7.0	8.4
<b>Total</b>	<b>316.7</b>	<b>367.7</b>	<b>228.3</b>	<b>229.9</b>	<b>181.4</b>	<b>143.0</b>	<b>140.6</b>

Source : OCDE.

## ANNEXE I

### PROGRAMME D'AIDE DE L'AUTRICHE AU BHOUTAN

#### Introduction

En vue de l'examen de l'aide de l'Autriche par le Comité d'aide au développement (CAD) prévu le 16 novembre 1999, des examinateurs venus de Belgique et du Danemark ont effectué avec le Secrétariat une mission au Bhoutan du 5 au 11 septembre 1999. La liste des interlocuteurs qu'ils ont rencontrés et des projets qui ont fait l'objet d'une visite figure à l'appendice I du présent document. Le Bhoutan, qui fait partie des 8 pays prioritaires du programme autrichien de coopération pour le développement, s'est classé au onzième rang parmi les principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale accordée par l'Autriche en 1997-1998. Les principales conclusions de la mission d'Examen par les pairs montrent que le bureau local a déployé des efforts considérables pour s'implanter en instaurant une bonne relation de partenariat avec le Bhoutan, et que des orientations et des lignes directrices plus précises, ainsi qu'une cohérence accrue du programme autrichien dans son ensemble pourraient permettre d'améliorer encore l'exécution des activités sur le terrain.

#### Situation du Bhoutan

Le Bhoutan est un petit royaume tout à fait particulier, enclavé entre deux superpuissances régionales, l'Inde et la Chine. Le reste du monde ne sait pas grand-chose de ce pays dans la mesure où son gouvernement a eu pour politique de limiter les influences extérieures afin de protéger et de préserver son patrimoine culturel empreint de bouddhisme tibétain. Il a fallu attendre le milieu des années 70 pour que le Bhoutan s'ouvre véritablement aux étrangers. Populaire parmi son peuple, le souverain régnant participe activement à la conduite des affaires intérieures. L'assemblée nationale, dont une partie des membres sont élus, se réunit une fois par an pendant un mois. Le nouveau cabinet, qui a été constitué l'an dernier, est considéré comme étant de plus en plus attentif à ce qui se passe sur la scène internationale. D'une manière générale, le pays est pacifique, en dépit de tensions sous-jacentes dans ses relations avec l'Inde qui, pour des raisons politiques, y a posté des troupes. En outre, il connaît un problème ethnique interne qui pourrait très bien s'envenimer, à savoir la présence d'une importante minorité d'origine népalaise, qui vit au Bhoutan depuis des générations et a fait l'objet de discriminations allant parfois jusqu'au transfert de population vers des pays voisins comme le Népal.

L'absence de statistiques fiables constitue l'un des obstacles à la coopération pour le développement avec le Bhoutan. En raison notamment du problème ethnique mentionné ci-dessus, le Gouvernement royal du Bhoutan s'est montré réticent à l'idée de mener diverses enquêtes auprès des ménages et de communiquer des résultats de recensements qui soient crédibles. D'après les informations dont nous disposons, les indicateurs de développement humain du Bhoutan font apparaître un profil type de pays en développement (voir appendice II). Toutefois, au cours de la dernière décennie, des progrès ont été enregistrés sur le plan de l'espérance de vie, du taux de mortalité infantile, du développement de la protection sanitaire et du taux d'alphabétisation. Le Gouvernement royal, qui accorde une priorité toute particulière à l'enseignement et aux services de santé, consacre depuis de nombreuses années déjà environ 23% du budget national aux secteurs sociaux, soit un chiffre supérieur à l'objectif fixé par

le Concept 20/20 du Sommet de Copenhague. Par ailleurs, en raison de la richesse en ressources naturelles et de la faible densité de peuplement du pays, les donateurs ont généralement tendance à considérer qu'au Bhoutan, la pauvreté n'est pas aussi endémique que dans les pays voisins. En matière d'égalité homme-femme, le pays se classe assez bien, ce qui s'explique en partie par le système matriarcal de transmission du patrimoine foncier, bien que rares soient les femmes à occuper des postes de haut niveau dans l'administration et que, selon les estimations, le taux d'abandon des études soit plus élevé chez les filles que chez les garçons.

Aux termes de son huitième Plan quinquennal (1997–2002), les objectifs de développement visés par le Bhoutan sont les suivants : autonomie, durabilité, préservation et promotion des valeurs culturelles et traditionnelles, sécurité nationale, développement équilibré, amélioration de la qualité de vie, renforcement des institutions et valorisation des ressources humaines, décentralisation et participation des collectivités locales, privatisation et développement du secteur privé. En dehors des secteurs sociaux, les principaux domaines d'action prioritaire sont, entre autres : l'hydroélectricité, les infrastructures, la valorisation des ressources humaines, l'agriculture, l'industrie manufacturière, les transports et les communications, l'électricité et le secteur tertiaire. A l'instar de nombreux donateurs, le Bhoutan considère que le secteur de l'hydroélectricité constitue le moteur de la croissance du pays, qui permettra de financer les secteurs sociaux et de réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide. En 1998, les revenus à l'exportation tirés de l'hydroélectricité ont couvert 47% du budget du pays, pourcentage que le Gouvernement royal espère porter à 85% dans les années à venir. Bien que, du point de vue de la croissance à long terme, la forte dépendance à l'égard de l'Inde pour les exportations d'électricité soit extrêmement risquée, ni le Gouvernement royal ni les donateurs ne semblent à même d'envisager une meilleure solution, ni d'adopter une vision différente pour l'avenir.

Par ailleurs, certains hauts fonctionnaires du Gouvernement royal citent le tourisme sélectif – peu gourmand en investissements mais générateur de revenus importants – au nombre des autres sources possibles de rentrées de devises. Ce choix se fonde sur le fait que, premièrement, le Bhoutan n'ouvre ses frontières qu'avec circonspection et que, deuxièmement, il est conscient de la faiblesse de sa position pour concurrencer l'Inde et le Népal en matière de tourisme de masse. Ces dernières années, l'arrivée de quelque 4 000 touristes a généré des recettes d'environ 4 millions de \$ par an, ce qui place le tourisme au quatrième rang parmi les sources de devises les plus importantes. En dépit de la libéralisation de ce secteur en 1992, le caractère rudimentaire de l'infrastructure logistique, les limites imposées par le climat et l'absence de développement des capacités de commercialisation font que le potentiel touristique n'est pas encore pleinement exploité.

### **Coopération pour le développement entre le Gouvernement et les donateurs**

Le Bhoutan ne compte qu'un nombre restreint de partenaires pour son développement, ce qui s'explique en partie par le fait que l'ouverture de ses frontières est récente. L'autre raison est qu'il fait preuve de sélectivité et de circonspection à l'égard des donateurs. L'une des toutes premières formes de coopération technique officielle a été lancée en 1964 par le Japon dans le cadre du Plan de Colombo. Par la suite, les institutions multinationales ont instauré une coopération dans les années 70, et d'autres donateurs bilatéraux leur ont emboîté le pas dans les années 80. Ceci dit, l'Inde a été le principal donneur d'aide bilatérale au Bhoutan – bien que l'on ne sache pas grand chose de l'aide qu'elle a apportée dans la mesure où elle n'est pas membre du CAD. En dehors de l'Inde, et parmi les Membres du CAD, le Japon, le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas et l'Autriche sont les cinq principaux donateurs d'aide au Bhoutan par ordre de volume d'aide publique au développement. Les Pays-Bas et la Suisse y sont représentés par des organisations non gouvernementales (ONG) qui se chargent en partie des activités officielles d'APD. Quant aux institutions multilatérales, certains organismes des Nations unies y ont un bureau permanent (mais ni la Banque mondiale ni la Banque asiatique de développement n'y sont représentées bien qu'elles accordent un petit nombre de prêts).



Certains donateurs soutiennent que le Gouvernement royal n'est pas très enthousiaste à l'idée de mettre sur pied un partenariat sérieux avec les institutions de Bretton Woods ou les grands donateurs bilatéraux du monde occidental, mais qu'il a plutôt tendance à leur préférer des donateurs plus petits, notamment des pays à régime monarchique. Bien que le Bhoutan figure parmi les pays du monde dans lesquels l'aide par habitant est la plus considérable – le financement de 55 à 66% du budget national provenant de l'extérieur – on s'accorde généralement à reconnaître que c'est le Gouvernement qui tient les rênes en gardant la haute main sur les principales orientations des activités de coopération pour le développement. Le système financier et d'administration de l'aide est fortement centralisé ; il est organisé suivant une approche « par le haut », le ministère des Finances prenant en charge les actions essentielles de coordination de l'aide pour tous les financements d'origine extérieure, dont ceux destinés à soutenir les quelques rares petites ONG locales existantes. En conséquence, tous les crédits sont regroupés sur les comptes nationaux (hormis certains achats liés) avec les fonds provenant des ressources intérieures. Par ailleurs, le Gouvernement royal applique de plus en plus fréquemment la modalité dite « d'exécution nationale » qui lui permet d'exercer davantage de contrôle sur la mise en oeuvre, la passation de marchés, les paiements et l'établissement de rapports au titre des programmes des donateurs dans le cadre d'un système unifié. De l'avis général des donateurs, ce Gouvernement est l'un des moins corrompus parmi ceux des pays en développement, mais son manque de transparence pour ce qui est du recueil et de la communication de données rend le partenariat et le dialogue avec lui particulièrement délicats.

Des tables rondes bisannuelles ont été organisées régulièrement à Genève. Lors de la plus récente (janvier 1997), les donateurs se sont engagés à fournir quelque 440 millions de \$. Au niveau local, les représentants des donateurs organisent à tour de rôle des déjeuners informels sans ordre du jour officiel, auxquels n'importe quelle organisation de coopération peut en principe participer. Mais les donateurs multilatéraux et bilatéraux n'ont aucune autre occasion de se rencontrer régulièrement. Le Gouvernement royal accueille sans enthousiasme l'idée d'une coordination efficiente et transparente avec la communauté des donateurs et l'on observe également une certaine réticence de la part de ces derniers. Même s'il existe ce qu'il est convenu d'appeler un « groupe [de donateurs] partageant les mêmes conceptions », qui est composé exclusivement des donateurs européens, à savoir le Danemark, la Suisse, les Pays-Bas et l'Autriche, et s'efforce de se réunir tous les mois, les discussions en son sein sont axées sur des questions politiques plutôt que sectorielles ou programmatiques. En réalité, il n'existe pratiquement pas de coordination sectorielle formelle entre les donateurs. Instituées à la demande de plusieurs d'entre eux lors de la dernière table ronde, les réunions de coordination par secteur, qui se tiennent sans calendrier précis, jouent essentiellement le rôle de conférence de financement de tel ou tel secteur, et ne sont pas le cadre approprié pour des discussions sur les politiques sectorielles.

## **Coopération de l'Autriche avec le Bhoutan**

### ***Rappel historique***

La coopération officielle de l'Autriche avec le Bhoutan a commencé avec l'envoi d'une délégation autrichienne dans ce pays en 1986. En 1989, a été signé un accord de coopération pour le développement qui a immédiatement permis à des consultants autrichiens de mener une étude de faisabilité sur une centrale hydroélectrique, à la demande des Bhoutanais. Des travaux de planification et d'étude de projets ont également été entrepris dans les secteurs de la foresterie et du tourisme. Toutefois, l'exécution des programmes a été reportée jusqu'en 1994, date à laquelle un coordinateur autrichien a été détaché à Thimpu, la capitale, pour y créer un bureau appelé Bureau autrichien de coordination. Ce Bureau a progressivement constitué un éventail de projets. Même si des consultations avaient lieu depuis 1988, elles avaient gardé un caractère irrégulier et informel. En 1997, l'Autriche a donné un caractère officiel à un accord passé avec le Gouvernement royal. Ce « protocole d'accord »

portait sur les secteurs prioritaires dans lesquels les deux pays avaient coopéré. L'année suivante, un processus formel de consultations annuelles régulières a été engagé.

### ***Montage administratif***

Le Bureau autrichien de coordination n'a pas de représentant diplomatique de plein droit et il n'a été rattaché administrativement à l'ambassade d'Autriche à Delhi qu'en août 1999. Ses effectifs comprennent un coordinateur de nationalité autrichienne et trois agents bhoutanais, chargés de la coordination, du financement et de l'administration des programmes. Aux termes de la réglementation autrichienne, le Coordinateur est soit une personne recrutée dans le secteur privé, soit un fonctionnaire mis en disponibilité par le département de la Coopération pour le développement (DCD) du ministère des Affaires étrangères, qui occupe le poste en qualité de consultant privé. Le volume des crédits administrés par le Bureau autrichien de coordination équivaut à quelque 8% de l'aide au Bhoutan, si l'on ne tient pas compte du projet de centrale électrique de Basochhu.

### ***Secteurs et projets***

L'Autriche a décidé d'accorder au Bhoutan une enveloppe budgétaire moyenne de 35 millions de S (3 millions de \$) par an, entre 1997 et 1999, suivant une échelle mobile<sup>2</sup>. On trouvera ci-dessous les quatre principaux secteurs de coopération entre les deux pays, avec différents projets dans chaque secteur, ainsi qu'une indication de quelques projets en cours qui ne se classent pas dans les secteurs prioritaires.

#### **i) Hydro-électricité :**

- Centrale électrique de 2 mégawatts (MW) de Rangjung (6 millions de \$) et remise en état de deux autres.
- Phase I du projet de centrale électrique de Basochhu – 22 MW – (27 millions de \$), dont l'achèvement est prévu en 2001.
- Phase II du projet de centrale électrique de Basochhu – 38 MW – (coût estimé à 27 millions de \$), en cours de planification et devant être lancée en 2002.

#### **ii) Tourisme :**

- Formation de guides de trekking et établissement de cartes (577 000 \$).

#### **iii) Renouvellement des ressources naturelles :**

- Renforcement des capacités de recherche sur le sapin et autres espèces (0,5 million de \$).

#### **iv) Préservation du patrimoine culturel :**

- Restauration de Dzongs (bâtiments de l'administration de district et du clergé bouddhiste) jusqu'en 1999 (600 000 \$). La phase II est en projet.

---

2. Non compris les 350 millions ATS (27 millions de \$) destinés à la Phase I du projet de centrale de Basochhu.

v) Autres projets sélectionnés :

- Atelier de réparation de Hesothangkha destiné au matériel de réfection des routes (1 million de \$).
- Développement des ressources humaines dans le domaine de la gestion financière (769 000 \$).
- Introduction de techniques endoscopiques (31 000 \$).
- Soutien à un optométriste autrichien travaillant sur place (15 000\$).
- Soutien à une organisation de femmes pour renforcer leurs capacités de création de micro-entreprises (12 000 \$).

### **Exemples de bonnes pratiques du Bureau autrichien de coordination**

Créer un bureau local, quel qu'il soit, est une entreprise ambitieuse : il faut rechercher des domaines d'intérêt commun avec le pays bénéficiaire, instaurer de nouvelles relations avec les pouvoirs publics et les autres parties prenantes, et se trouver un créneau, et un rôle spécifique, au sein des donateurs déjà sur place. A cet égard, le Bureau autrichien de coordination, qui s'est implanté et adapté rapidement et convenablement, est désormais un acteur clé dans la petite communauté des donateurs. Nous énumérons ci-dessous certaines des réalisations concluantes de l'Autriche dans sa coopération avec le Bhoutan, qui pourraient constituer les principaux axes d'action dans le cadre de son système bilatéral de coopération pour le développement.

#### ***Détermination des domaines d'avantage comparatif***

En matière d'APD, les orientations fixées par le département de la Coopération pour le développement ne sont pas très explicites quant à la question de savoir quels secteurs devraient bénéficier en priorité de l'aide bilatérale de l'Autriche. Elles semblent cependant indiquer que ce pays devrait coopérer dans des domaines d'avantage comparatif. Quant aux domaines prioritaires du Gouvernement royal du Bhoutan, comme nous l'avons déjà dit, ce sont l'hydroélectricité, les infrastructures, la valorisation des ressources humaines, le renouvellement des ressources naturelles et le tourisme. Dans ce contexte, nous pouvons observer que certains des projets financés par l'Autriche ménagent à la fois l'avantage comparatif de ce pays et les priorités du Gouvernement bhoutanais. Dans certains cas, les domaines de coopération convenus ont été suggérés par le Bhoutan alors que dans d'autres, ils ont été préconisés par l'Autriche. A titre d'exemple, le Gouvernement royal indique que c'est lui qui a contacté l'Autriche pour qu'elle l'aide dans ses projets d'hydroélectricité car il la considérait comme l'un des chefs de file mondiaux dans ce domaine. (Au Bhoutan, les projets hydroélectriques sont respectueux de l'environnement et ne nécessitent pas de construction de barrages ni de réinstallations à grande échelle de populations déplacées). En outre, l'Autriche, elle-même pays de montagne sans littoral, possède des compétences en matière de trekking et de foresterie, et a assuré, dans le cadre de son projet, la formation de la quasi-totalité des guides diplômés bhoutanais qui sont au nombre d'une soixantaine. Par ailleurs, sachant que l'Autriche se préoccupait de ses propres édifices et de son patrimoine historiques, le Gouvernement royal s'est félicité de voir qu'elle comprenait le projet de restauration des Dzongs et qu'elle était prête à y coopérer. En résumé, on ne peut que louer les efforts déployés par l'Autriche pour concilier ses priorités en matière de coopération pour le développement et son avantage comparatif avec les besoins et les priorités de développement du Bhoutan.

### ***Adoption d'une approche systématique***

Le système d'aide autrichien ne prévoit pas de stratégie d'aide par pays ni de protocole d'accord standard pour attester les priorités convenues et autres modalités de coopération avec le gouvernement hôte. Qui plus est, l'Autriche n'a pas encore terminé l'élaboration d'une approche institutionnalisée de la gestion du cycle des projets, comportant des processus standardisés d'examen préalable, de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation. En dépit de l'absence de directives opérationnelles, le Bureau autrichien de coordination a appliqué au Bhoutan différentes mesures pour conférer un caractère systématique à son mode de coopération. Pour ce faire, il a lancé un processus de consultation annuelle et échangé officiellement un document équivalent à un protocole d'accord qui donne, entre autres, la liste des secteurs prioritaires ainsi que les modalités d'affectation des crédits et d'administration des projets. En outre, ce Bureau a entrepris la rédaction de son propre manuel de gestion du cycle des projets, inspiré du modèle de l'UE, ainsi que de directives pour l'exécution nationale, à partir du modèle du PNUD. Selon nos informations, une nouvelle approche de la programmation par pays a été examinée à Vienne ces deux dernières années, et devrait prendre effet le moment venu. L'Autriche précise qu'il lui faut du temps pour mener à terme les programmes et les projets en cours, avant de négocier avec les pays partenaires de nouveaux accords qui engloberont tous les acteurs concernés. Dans l'intervalle, le département de la Coopération pour le développement pourrait se servir des travaux accomplis par le Bureau autrichien de coordination comme référence pour parachever ou bien élaborer des mécanismes standardisés applicables à l'ensemble de son programme de coopération bilatérale.

### ***Partenariat***

Il n'est pas nécessaire que les donateurs, dont le Bureau autrichien de coordination, incitent le Gouvernement royal à prendre en main le développement de son pays étant donné qu'il en a déjà plus ou moins la maîtrise. Il n'en reste pas moins que ce dernier apprécie l'approche du partenariat adoptée par le Bureau autrichien, qui se montre notamment coopératif pour l'application des modalités d'exécution nationales. S'agissant du partenariat du Bureau autrichien de coordination avec d'autres donateurs, des contacts informels relativement fréquents ont été organisés et des efforts faits pour recueillir des informations. Toutefois, le Bureau autrichien a rencontré quelques problèmes, avec le Japon par exemple : en effet, la coopération de ce pays avec le Gouvernement royal sous forme de fourniture de matériel d'entretien des routes et de détachement d'un volontaire japonais s'est soldée par le financement de l'atelier de Hesothangkha par l'Autriche sans qu'il y ait eu suffisamment de concertation. De toute façon, le Japon ne coopère activement avec aucun donneur bilatéral au Bhoutan. Quant à la Banque asiatique de développement, le Bureau autrichien de coordination l'a consultée et a échangé des informations avec son bureau de Manille au sujet du secteur de l'hydroélectricité. En outre, bien qu'il n'existe quasiment pas de véritable ONG au Bhoutan, le Bureau autrichien a entrepris de soutenir une organisation quasi non gouvernementale de femmes. A un niveau plus concret du partenariat, notamment dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie, le Bureau autrichien de coordination a recruté du personnel dans le groupe ethnique d'origine népalaise, objet de discriminations, et est parvenu à faire inscrire par le Gouvernement royal une clause de non discrimination dans les accords – succès que n'ont pas encore enregistré les autres donateurs. L'un dans l'autre, le Bureau autrichien de coordination a déployé des efforts satisfaisants pour maintenir une bonne relation de partenariat avec le Gouvernement bhoutanais, les autres donateurs et un certain nombre de parties prenantes.

## **Problèmes génériques à examiner**

Sont énumérés ci-dessous un certain nombre de problèmes recensés au Bhoutan, qui sont sans doute révélateurs de quelques caractéristiques fondamentales du système autrichien d'aide dans son ensemble. En particulier, l'absence de stratégie globale d'aide par pays ou de plan à long terme intégrant une liste appropriée de projets en réserve amoindrit la pertinence, l'efficacité et la cohérence du programme.

### ***Instruments d'aide***

Le panachage des instruments d'aide, dont le bien-fondé n'apparaît pas de prime abord, traduit, entre autres, le caractère empirique de la coopération. Par exemple, le premier projet hydroélectrique de Rangjung a été réalisé à partir d'un don d'APD uniquement alors que la phase I du projet de centrale de Basochhu est financée pour moitié par un don et pour l'autre moitié par un prêt assorti de conditions libérales octroyé par le Programme de relèvement européen. Ce programme est un fonds créé dans le cadre du Plan Marshall, qui prévoit d'affecter certains crédits aux pays en développement. Les conditions de prêt sont les suivantes : 0.75% de taux d'intérêt, remboursement sur 25 ans, différé d'amortissement de 10 ans et 70% liés à des entreprises autrichiennes. Quant à la phase II du projet de Basochhu, elle sera très vraisemblablement financée par des crédits à l'exportation. La majeure partie des 350 millions de S prévus pour la phase I étaient dépensés dès avant 1997 ; en conséquence, compte tenu des méthodes comptables, ce montant n'est pas inclus dans l'enveloppe annuelle de programme de 35 millions de S bien que les travaux se poursuivent. Il va sans dire que les crédits à l'exportation permettant de financer la phase II ne seront pas davantage inclus dans cette enveloppe. Sur la base de ces constatations, nous sommes contraints de demander à l'Autriche d'explicitier les raisons pour lesquelles elle utilise et mélange des instruments de type différent. En outre, il convient de déterminer si chacun d'eux est pertinent et efficace pour la coopération pour le développement avec le Bhoutan en général.

### ***Rôle administratif du Bureau autrichien de coordination***

La cohérence incertaine dans l'utilisation des instruments d'aide se retrouve également dans l'ambiguïté du rôle de surveillance que joue le Bureau autrichien de coordination dans le secteur de l'hydroélectricité. Premièrement, le projet de centrale de Rangjung a été lancé avant la création du Bureau et avant qu'un mécanisme de suivi adéquat ait été institué sur des bases solides. Actuellement, ce projet se heurte à différents problèmes de topographie et de mise en eau exigeant des travaux de réfection coûteux, une surveillance et un suivi réguliers. Deuxièmement, aux termes de l'accord entre l'Autriche et le Gouvernement royal, le Bureau autrichien n'était pas, pour des raisons qui n'ont rien d'évident, officiellement en charge du projet de Basochhu, sinon qu'il lui appartenait de fournir des services logistiques. Cette situation n'a été modifiée que récemment et le DCD assure maintenant des fonctions accrues de surveillance. Or, lorsque la phase II, financée par les crédits à l'exportation, démarrera, le Bureau pourrait voir son rôle de contrôleur de la qualité et de vérificateur de la rationalité écologique du projet se restreindre encore plus, étant donné que les crédits à l'exportation relèvent du ministère des Finances et non du département de la Coopération pour le développement (dans ce contexte, le DCD examine actuellement avec le ministère des Finances la possibilité de jouer un rôle dans le suivi des crédits à l'exportation en général et l'on peut donc s'attendre à ce que des progrès soient réalisés au Bhoutan). Des réunions d'examen informelles sur le projet de Basochhu avaient bien été organisées mais le Bureau autrichien n'y avait pas pris part. Ce n'est qu'en juillet 1999 qu'un Comité directeur a été formellement institué, et que le Bureau en est devenu membre au même titre que d'autres parties prenantes telles que les représentants du Gouvernement royal chargés de la gestion du projet, les consultants, l'ambassadeur à Delhi et le département de la Coopération pour le développement. Les décisions du Comité directeur seront contraignantes pour le Bureau mais

il reste à savoir si les retours d'information de sa part et ses préoccupations seront pris en compte dans les décisions et sous quelle forme.

### ***Objectifs, suivi et évaluation des projets***

Bien que certains des projets en cours s'inscrivent dans des domaines d'avantage comparatif pour l'Autriche ainsi que parmi les priorités du Gouvernement royal, il en existe un certain nombre, de petite ou de grande envergure, qui échappent à ces catégories et dont les objectifs sont assez flous. A titre d'exemple, l'atelier de réparation de matériel d'entretien des routes de Hesothangkha a été monté en même temps que le projet de centrale hydroélectrique de Basochhu, qui exigeait la construction de routes, celles-ci nécessitant à leur tour un atelier pour réparer les engins de construction. Un consultant autrichien a été dépêché comme conseiller technique et, depuis lors, le projet d'atelier évolue de façon indépendante. Ce projet ne semble pas avoir d'objectif explicite fondé sur les résultats. On peut aussi s'interroger sur l'orientation qu'il prendra dans l'avenir, sur les résultats qu'il a obtenus ainsi que sur son degré de viabilité. Or, le projet est actuellement dans une passe difficile, le Gouvernement royal ayant mis fin brusquement au soutien budgétaire qu'il lui accordait, en comptant qu'il s'autofinancera, tout en exigeant le maintien en poste de 50% de fonctionnaires de plus que nécessaire. Il est quasiment impossible de suivre les progrès ou d'évaluer avec objectivité le degré de réussite de cette entreprise du fait du manque de précision des objectifs et de l'inexistence d'indicateurs de résultats ou de points de référence.

Un autre exemple soulève la question de savoir comment l'Autriche prévoit de s'y prendre pour évaluer le succès de la formation de guides de trekking, notamment sous l'angle de l'amélioration des capacités dans le secteur touristique et de l'accroissement des revenus du pays. Actuellement, le Projet de gestion intégrée des forêts – qui relève du renouvellement des ressources naturelles – est au point mort en raison d'une mauvaise utilisation des fonds débloqués au titre de l'Exécution nationale. D'ailleurs, les objectifs initiaux et les résultats escomptés n'avaient été que vaguement définis. En outre, si l'introduction de techniques endoscopiques par des experts de Vienne ainsi que le soutien à un optométriste autrichien installé sur place peuvent avoir une utilité pour certains segments de la population bhoutanaise, ils nécessitent une explication quant aux objectifs de développement visés et à la manière dont ces formes d'assistance technique s'inscrivent dans les priorités globales du secteur de la santé dans le pays. En réalité, ces ambiguïtés résultent de l'absence de gestion systématique du cycle des projets, qu'il conviendra de traiter dans le cadre d'une remise à plat complète de la conception et de la supervision des projets. Le département de la Coopération pour le développement à Vienne est justement sur le point de normaliser les formulaires de gestion du cycle des projets en se servant d'un cadre logique, et ces formulaires devraient être utilisés pour les opérations futures.

### ***Compétences et soutien sectoriels et intersectoriels du Bureau autrichien de coordination***

Le Coordinateur du Bureau autrichien administre les différents secteurs en tant que généraliste et fait venir des spécialistes de Vienne pour surveiller les projets et conseiller les consultants privés autrichiens détachés sur les sites. D'après le Bureau, ce soutien technique n'est pas suffisant pour lui permettre de gérer des domaines hautement spécialisés tels que l'hydroélectricité, dont les questions de passation de marchés. Le consultant détaché à Basochhu, qui vient du secteur privé, a besoin d'être supervisé par des administrateurs de l'APD dont l'optique est davantage celle du développement que du commerce. Même si les questions intersectorielles comme la pauvreté, l'égalité homme-femme et l'environnement ne posent pas de problèmes graves au Bhoutan, l'absence, dans le système d'aide autrichien, d'un mécanisme permettant de s'assurer qu'elles sont posées, analysées, traitées et suivies correctement est un sujet de préoccupation. En d'autres termes, le personnel de terrain semble avoir toute latitude pour déterminer dans quelle mesure il convient d'intégrer les questions intersectorielles dans la gestion de projet. A cet égard, on pourrait faire davantage au Bhoutan, notamment en

constituant des partenariats avec d'autres donateurs afin de faire pression sur le Gouvernement royal pour qu'il fournisse des données sur la pauvreté, forme des femmes au métier de guide de trekking, veille à l'indépendance des évaluations écologiques et, surtout, qu'il prenne en compte les aspects liés au renforcement des capacités dans chaque projet, y compris les structures gouvernementales extérieures.

La politique du gouvernement autrichien en matière de personnel est aussi un problème. Comme l'ancien Coordinateur, qui a lancé le programme d'aide au Bhoutan et l'a rendu opérationnel pendant cinq ans, vient du secteur privé, il ne réintègrera pas nécessairement le département de la Coopération pour le développement. Cela pourrait entraîner une perte considérable tant du point de vue de la continuité que de la mémoire institutionnelle et du renforcement des institutions, aussi bien pour le Bureau autrichien que pour le siège du DCD. Il y aurait lieu de reconsidérer sérieusement la politique d'ensemble de l'Autriche qui veut que les bureaux locaux emploient des personnes n'appartenant pas à l'administration, mais ne prévoit pas de mécanisme pour garantir leur réintégration dans le système d'aide à l'issue de leur mission.

### ***Systèmes de passation des marchés et automatismes régulateurs***

La procédure de passation de marchés de biens et de services soulève aussi quelques questions. Tout d'abord, s'agissant de la sélection des consultants autrichiens, il semble que le processus mené dans le cadre de la coopération avec le Bhoutan se soit déroulé de manière non transparente, sans souci de l'obligation de rendre des comptes. Cette remarque vaut pour les consultants du projet d'atelier de Hesothangkha, les techniques endoscopiques, l'optométrie, la restauration des Dzongs et les formateurs de guides de trekking. Il ne faut pas y voir de volonté de fraude mais le fait que l'Autriche n'avait pas arrêté d'orientations adéquates dans ce domaine pour se protéger contre d'éventuels groupes d'intérêt nationaux.

La même remarque vaut tout particulièrement pour la passation des grands marchés pour lesquels il n'existe pas de procédure bien définie. A titre d'exemple, c'est la société autrichienne qui a réalisé l'étude de faisabilité de la phase I du projet de Basocchu et l'évaluation environnementale qui assure aussi la prestation de conseil pour sa mise en oeuvre. De plus, c'est elle aussi qui devrait se charger de la phase II. Il est également permis de se demander si l'on a correctement évalué les capacités technologiques et en ressources humaines dont dispose le Bhoutan pour gérer et assumer financièrement un projet hydroélectrique complexe et avancé sur le plan technologique. Se pose alors la question de savoir si l'Autriche possède, au sein de son système d'aide, un mécanisme approprié permettant de discuter de choix qui pourraient être dictés par des considérations politiques ou commerciales, et de prendre en compte des impératifs de développement rationnel. L'Autriche déclare avoir publié des lignes directrices pour la passation de marchés de biens et de services en juillet 1999. Le Secrétariat du CAD a entrepris d'évaluer la transparence des procédures et de vérifier si des sauvegardes y ont été intégrées.

### **Principales conclusions**

Il se peut que le Bhoutan ne soit pas vraiment représentatif des pays bénéficiant de la coopération de l'Autriche pour le développement. En effet, il ne fait pas partie des principaux bénéficiaires de l'aide autrichienne et la communauté des donateurs y est peu nombreuse, ce qui fait de l'Autriche un acteur relativement important. Par ailleurs, l'assistance et la coordination des donateurs à l'égard de ce pays n'en sont, d'une manière générale, qu'à leurs premiers balbutiements et le Gouvernement royal tient fermement les rênes de son développement. Compte tenu de cette situation, on peut néanmoins observer que le Bureau autrichien de coordination a déployé des efforts remarquables pour s'implanter au Bhoutan, d'autant que Vienne lui a fourni peu de conseils et d'orientations. Il s'est efforcé

d'intervenir dans des domaines de coopération pour lesquels l'Autriche a un avantage comparatif, il s'est employé à mettre au point une approche cohérente et systématique de la gestion de projet, et il a instauré une bonne relation de partenariat avec le Gouvernement royal, les donateurs et autres parties prenantes.

Par ailleurs, l'Autriche pourrait tirer des enseignements de certains des problèmes symptomatiques et génériques rencontrés au Bhoutan et s'y attaquer, sachant notamment que d'autres pays partenaires sont sans doute plus touchés par la corruption que le Bhoutan et exigent par conséquent des mécanismes administratifs plus rigoureux et plus systématiques de coopération pour le développement. Vienne pourrait aussi s'attacher davantage à faire en sorte que les questions transversales soient dûment prises en considération pour que les autres pays partenaires qui n'obtiennent pas d'aussi bons résultats que le Bhoutan puissent bénéficier de conseils techniques et d'un soutien supplémentaire adéquats. Ainsi, il convient que l'Autriche clarifie le bien-fondé et le rôle des différents instruments d'aide à prévoir, rétablisse les bureaux locaux dans leurs fonctions de superviseurs de toutes les activités de coopération et mette au point un solide système de gestion du cycle des projets comportant des objectifs fondés sur les résultats, des indicateurs et des méthodes permettant de mesurer l'impact de son action. Il faut également qu'elle assure un soutien technique et intersectoriel approprié en améliorant la communication entre le terrain et le siège, revoie sa politique en matière de personnel afin d'assurer la continuité et le renforcement des institutions, applique des procédures de passation de marchés à la fois équitables et transparentes, et des automatismes régulateurs appropriés. Pour conclure et ce n'est pas le moins important, l'élaboration d'une stratégie globale d'aide par pays pourrait être un moyen d'améliorer la cohérence de la coopération.



## **APPENDICE I**

### **INTERLOCUTEURS RENCONTRÉS ET PROJETS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE**

- Coordinateur autrichien en exercice, Coordinateur précédent et personnel bhoutanais du Bureau autrichien de coordination.
- Instances du Gouvernement royal s'occupant du programme d'aide de l'Autriche au Bhoutan, dont le ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Énergie et le ministère des Finances.
- Représentants des institutions multilatérales et bilatérales suivantes: PNUD, Danemark, SNV (Pays-Bas) et HELVETAS (Suisse).
- Représentantes de l'Association nationale des femmes du Bhoutan, ONG recevant des fonds de l'Autriche.
- La mission a inspecté les projets suivants : centrale hydroélectrique de Basochhu (phase I) et atelier mécanique de Hesothangkha.

## APPENDICE II

### BHOUTAN : DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES DE BASE

<b>Bhoutan</b>			
Population (en milliers d'habitants)	737	Croissance de la population (%)	2,9
Superficie (en milliers de km <sup>2</sup> )	47,0	Population au km <sup>2</sup>	15
PIB (en millions de \$)	383	PNB par habitant (en \$)	430
<b>Habitants</b>			
Espérance de vie	61	ans	
Taux de fécondité	6	naissances par femme	
Taux de mortalité infantile	63	pour 1 000 enfants vivant à la naissance	
Mortalité infantile chez les enfants de moins de 5 ans	—	pour 10 000 enfants	
Malnutrition chez les enfants	38	% des enfants de moins de 5 ans	
Population urbaine	6	% de la population totale	
Densité de population rurale	516	par km <sup>2</sup> de terre arable	
Analphabétisme – hommes	—	% des hommes de 15 ans et plus	
Analphabétisme – femmes	—	% des femmes de 15 ans et plus	
Scolarisation nette dans le primaire	—	% du groupe d'âge concerné	
Scolarisation nette dans le secondaire	—	% du groupe d'âge concerné	
Filles fréquentant l'école primaire	43	% du nombre total scolarisé	
Filles fréquentant l'école secondaire	—	% du nombre total scolarisé	
<b>Environnement</b>			
Forêts	—	en milliers de km <sup>2</sup>	
Déforestation	—	% d'évolution (1990–1995)	
Utilisation de l'eau	0,0	% du total des ressources	
Émissions de CO <sup>2</sup>	0,4	tonne métrique par habitant	
Accès à l'eau potable	75	% de la population urbaine	
Accès au réseau sanitaire	90	% de la population urbaine	
Consommation d'énergie par habitant	—	en kg d'équivalent pétrole par habitant	
Consommation d'électricité par habitant	—	en kWh par habitant	
<b>Technologies et infrastructures</b>			
Lignes téléphoniques	10	pour 1 000 habitants	
Coût d'un appel local de 3 minutes	0,02	\$	
Ordinateurs individuels	—	pour 1 000 habitants	
Détenteurs d'Internet	0,03	pour 10 000 habitants	
Routes asphaltées	61	% du réseau	
Départs d'avions	1	millier	
<b>Économie</b>			
Taux de croissance du PIB	6,5	% par an	
Indice implicite des prix (du PIB)	10,1	% de croissance annuelle	
Valeur ajoutée dans l'agriculture	141	millions de \$	
Valeur ajoutée dans l'industrie	142	millions de \$	
Valeur ajoutée dans les services	92	millions de \$	
Exportations de biens et services	120	millions de \$	
Importations de biens et services	160	millions de \$	
Investissement intérieur brut	163	millions de \$	
Investissement étranger direct	0	millions de \$	
Recettes de l'État	17,5	% du PIB	
Déficit global du budget	2,0	% du PIB	
Masse monétaire et quasi-monétaire	59	% de croissance annuelle	
<b>Échanges et finances</b>			
Commerce extérieur par rapport au PIB mesuré à la PPA	—	%	
Croissance des échanges moins croissance du PIB	—	% moyen (1987–1997)	
Exportations de hautes technologies	—	% des produits manufacturés exportés (1995=100)	
Termes de l'échange nets	—		
Encours de la dette	47	millions de \$	
Service de la dette	6	millions de \$	
Dette à court terme	2	millions de \$	
Aide par habitant	95	\$	

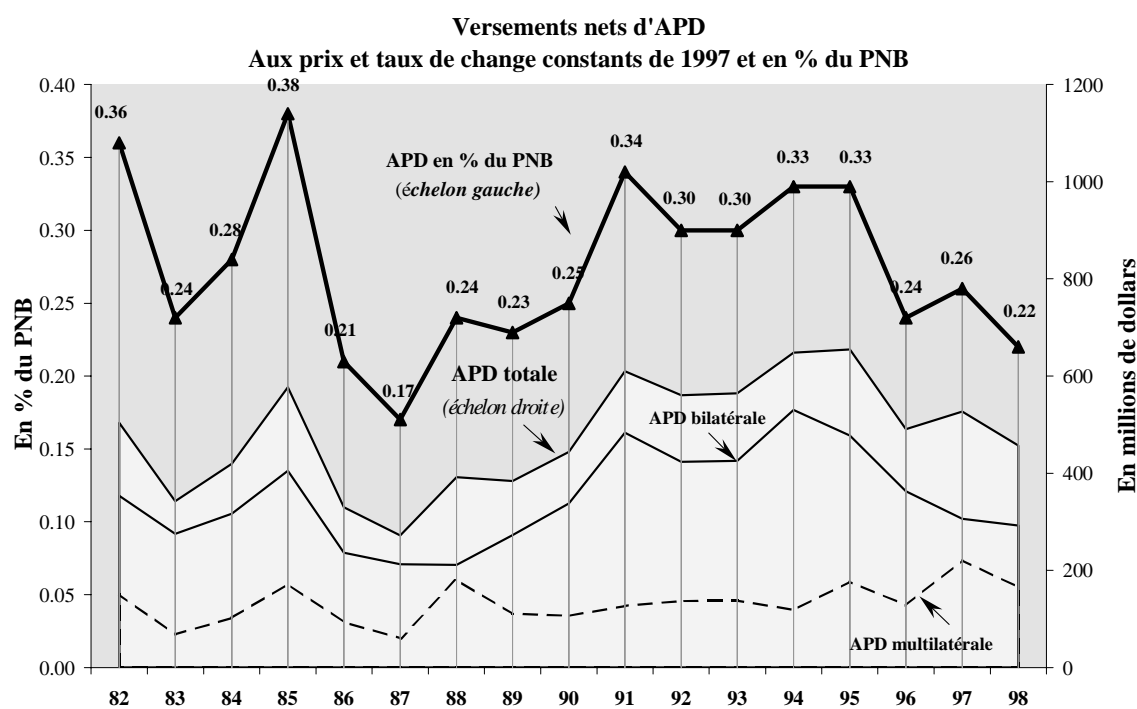
Source : Banque mondiale

**ANNEXE 1I**  
**STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES**

**Tableau II-1. Apports financiers**  
Millions de \$ aux prix et taux de change courants

Autriche	Versements nets						
	1982-83	1987-88	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>181</b>	<b>281</b>	<b>1 045</b>	<b>1 176</b>	<b>1 122</b>	<b>856</b>	<b>728</b>
Aide publique au développement	197	251	655	767	557	527	456
Bilatérale	146	160	536	560	412	306	292
Multilatérale	51	92	120	207	145	221	164
Aide publique	n.d.	n.d.	261	313	226	181	191
Bilatérale			231	235	186	145	144
Multilatérale			30	79	40	36	47
Autres apports du secteur public	- 16	30	129	96	340	148	81
Bilatéraux	- 16	30	129	96	147	62	81
Multilatéraux	-	-	-	-	193	86	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>14</b>	<b>25</b>	<b>40</b>	<b>60</b>	<b>52</b>	<b>33</b>	<b>52</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>- 61</b>	<b>- 30</b>	<b>654</b>	<b>528</b>	<b>1 293</b>	<b>1 678</b>	<b>1 270</b>
Bilatéraux : dont	- 61	- 30	654	528	1 293	1 678	1 270
Investissements directs	33	24	447	607	601	953	1 179
Crédits à l'exportation	- 94	- 54	206	- 79	691	725	91
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>133</b>	<b>275</b>	<b>1 739</b>	<b>1 764</b>	<b>2 468</b>	<b>2 568</b>	<b>2 050</b>
<i>pour référence:</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1997)	424	332	648	655	491	527	457
APD en pourcentage du PNB	0.30	0.21	0.33	0.33	0.24	0.26	0.22
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	0.20	0.23	0.52	0.39	0.82	0.80	0.42

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



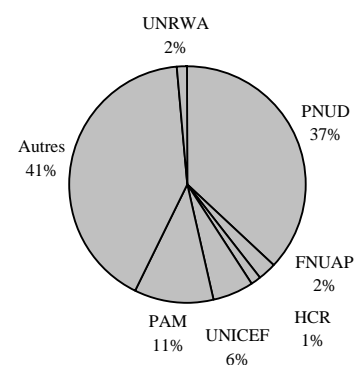
Source : OCDE.

Tableau II-2. APD par grandes catégories

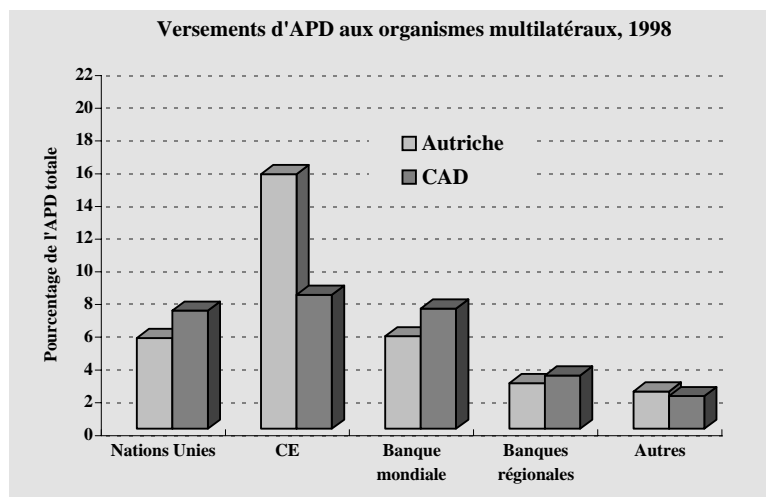
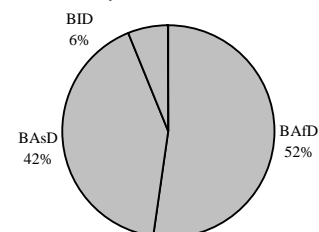
Autriche	Millions de dollars constants de 1997					Versements bruts					Ensemble du CAD 1998%
						Part en pourcentage					
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>APD bilatérale</b>	<b>571</b>	<b>521</b>	<b>411</b>	<b>341</b>	<b>353</b>	<b>83</b>	<b>75</b>	<b>76</b>	<b>61</b>	<b>68</b>	<b>71</b>
Projets et programmes de développement											
Dons	78	13	28	32	27	11	2	5	6	5	13
Prêts	220	198	98	87	76	32	28	18	15	15	16
Coopération technique	101	138	130	115	123	15	20	24	20	24	22
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	3	4	1	2	2	0	1	0	0	0	2
Secours d'urgence (a)	126	98	81	37	34	18	14	15	7	7	5
Allègement de la dette	24	33	37	36	46	4	5	7	6	9	6
Soutien aux ONG	3	4	4	4	2	0	1	1	1	0	2
Dépenses administratives	7	14	13	14	20	1	2	2	2	4	5
Autres dons	8	20	18	15	23	1	3	3	3	4	2
<b>APD multilatérale</b>	<b>118</b>	<b>177</b>	<b>128</b>	<b>221</b>	<b>165</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>39</b>	<b>32</b>	<b>29</b>
Organismes des Nations Unies	30	30	32	29	29	4	4	6	5	6	7
CE	-	72	83	97	81	-	10	15	17	16	8
Groupe de la Banque mondiale	56	62	2	70	29	8	9	0	12	6	7
Banques régionales de développement (b)	23	0	3	11	14	3	0	1	2	3	3
Autres	3	13	7	15	12	0	2	1	3	2	2
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>689</b>	<b>698</b>	<b>538</b>	<b>562</b>	<b>518</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements</b>	<b>- 40</b>	<b>- 43</b>	<b>- 48</b>	<b>- 35</b>	<b>- 61</b>						
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>648</b>	<b>655</b>	<b>491</b>	<b>527</b>	<b>457</b>						
<i>Pour référence:</i>											
Aide acheminée par le canal des ONG	-	55	-	-	-						
Financements mixtes (c)	-	0	0	-	-						

- a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.  
 b. A l'exclusion de la BERD.  
 c. Montages financiers associant une APD, sous forme de don ou de prêt, à tout autre mode de financement.

Organismes des Nations Unies (Moyenne sur 1997-98)



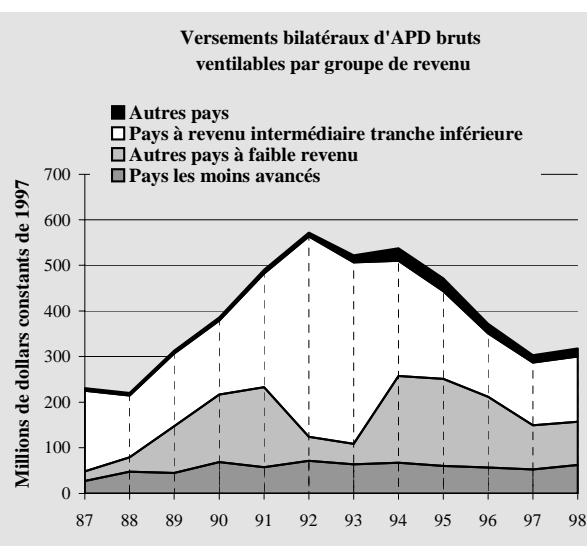
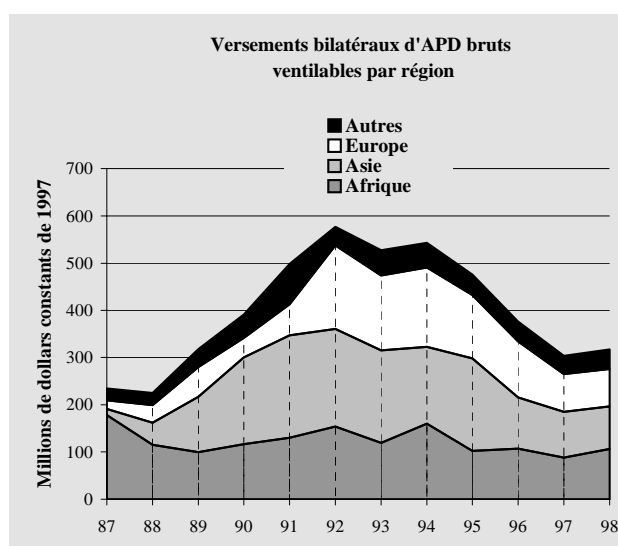
Banques régionales de développement (Moyenne sur 1997-98)



Source : OCDE.

Tableau II-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu

Autriche	Millions de dollars constants de 1997					Versements bruts					Ensemble du CAD 1998%
						Part en pourcentage					
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>Afrique</b>	159	102	107	88	106	29	22	28	29	33	<b>36</b>
Afrique subsaharienne	69	65	82	63	77	13	14	22	21	24	<b>28</b>
Afrique du Nord	91	38	25	25	29	17	8	7	8	9	<b>8</b>
<b>Asie</b>	163	196	108	98	90	30	41	29	32	28	<b>39</b>
Asie du Sud et Asie centrale	12	10	11	13	15	2	2	3	4	5	<b>14</b>
Extrême-Orient	151	186	97	85	75	28	39	26	28	24	<b>24</b>
<b>Amerique</b>	30	28	26	21	26	5	6	7	7	8	<b>13</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	21	20	16	14	19	4	4	4	4	6	<b>7</b>
Amérique du Sud	9	8	10	7	7	2	2	3	2	2	<b>7</b>
<b>Moyen-Orient</b>	23	15	16	17	15	4	3	4	6	5	<b>4</b>
<b>Océanie</b>	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	<b>5</b>
<b>Europe</b>	168	134	119	80	79	31	28	32	26	25	<b>4</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables</b>	<b>543</b>	<b>476</b>	<b>376</b>	<b>303</b>	<b>318</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	67	60	57	53	62	12	13	15	17	20	<b>24</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	190	191	155	96	95	35	40	41	32	30	<b>31</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)</b>	253	193	139	138	144	47	40	37	45	45	<b>35</b>
(tranche supérieure)	23	23	16	15	15	4	5	4	5	5	<b>6</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	5	5	5	2	2	1	1	1	1	1	<b>3</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	5	4	4	-	-	1	1	1	-	-	<b>-</b>
<i>Pour référence</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	571	520	409	340	351	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>  dont: APD non affectée</i>	28	44	32	36	33	5	8	8	11	9	<b>22</b>



Source : OCDE.

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

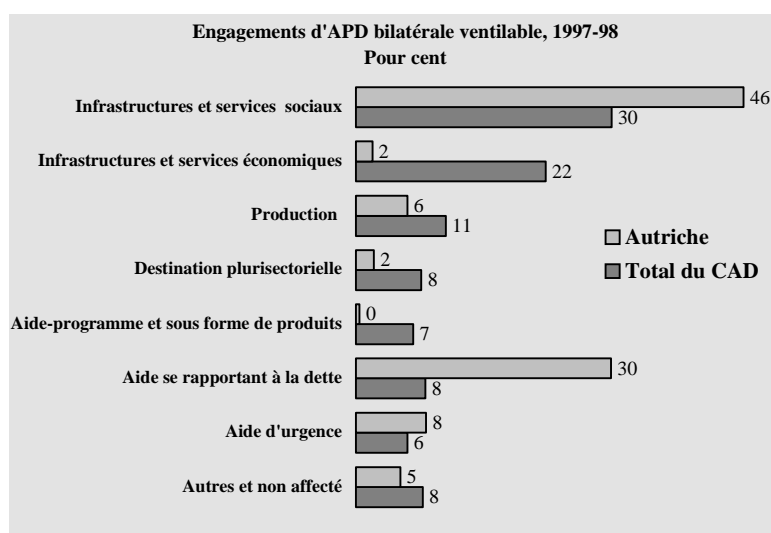
Autriche	1987-88			1992-1993			1997-1998				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent		
Algérie	54	73	32	Ex-Yougoslavie, non spéc.	142	145	26	Indonésie	46	46	15
Egypte	20	27	12	Indonésie	117	120	22	Bosnie-Herzégovine	42	42	13
Turquie	18	23	10	Algérie	41	42	8	Egypte	25	25	8
Chine	10	13	6	Thaïlande	37	38	7	Chine	18	18	6
Iran	8	11	5	Chine	21	22	4	Turquie	13	13	4
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>111</b>	<b>147</b>	<b>64</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>359</b>	<b>366</b>	<b>66</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>142</b>	<b>142</b>	<b>46</b>
Ethiopie	7	10	4	Egypte	20	21	4	Ouganda	12	12	4
Indonésie	6	7	3	Turquie	17	18	3	Philippines	12	12	4
Kenya	4	6	3	Malawi	15	15	3	Yougoslavie, Rép. féd.	10	10	3
Ouganda	4	5	2	Iran	13	13	2	Iran	7	7	2
Mozambique	3	4	2	Tanzanie	7	8	1	Nicaragua	7	7	2
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>135</b>	<b>179</b>	<b>78</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>432</b>	<b>441</b>	<b>80</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>191</b>	<b>192</b>	<b>62</b>
Ex-Yougoslavie, non spéc.	3	4	2	Rwanda	6	7	1	Bhoutan	7	7	2
Rwanda	3	3	1	Ouganda	6	6	1	Tanzanie	7	7	2
Tanzanie	2	3	1	Nicaragua	6	6	1	Croatie	6	6	2
Corée, Rép.	2	3	1	Albanie	5	5	1	Guatemala	6	6	2
Burundi	2	3	1	Corée, Rép.	5	5	1	Ghana	5	5	2
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>147</b>	<b>195</b>	<b>85</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>460</b>	<b>469</b>	<b>85</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>223</b>	<b>223</b>	<b>72</b>
Cap Vert	2	3	1	Iraq	4	5	1	Cameroun	5	5	2
Guatemala	2	3	1	Taipei Chinois	3	4	1	Mozambique	5	5	2
Taipei Chinois	2	2	1	Brésil	3	3	1	Zones/admin. palestinienne	5	5	2
Nicaragua	2	2	1	Mozambique	3	3	1	Albanie	4	4	1
Zambie	1	2	1	Cap Vert	3	3	1	Cap Vert	4	4	1
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>156</b>	<b>207</b>	<b>90</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>476</b>	<b>487</b>	<b>88</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>247</b>	<b>248</b>	<b>80</b>
<b>Total (102 bénéficiaires)</b>	<b>173</b>	<b>230</b>	<b>100</b>	<b>Total (116 bénéficiaires)</b>	<b>541</b>	<b>552</b>	<b>100</b>	<b>Total (114 bénéficiaires)</b>	<b>310</b>	<b>311</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	24	32		Aide non affectée	29	30		Aide non affectée	37	37	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>197</b>	<b>261</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>570</b>	<b>582</b>		<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>347</b>	<b>347</b>	

Source : OCDE

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

Engagements, moyennes bi-annuelles

Autriche	1987-88		1992-93		1997-98		Total du CAD %
	Millions de dollars	Pour cent	Millions de dollars	Pour cent	Millions de dollars	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>63</b>	<b>26</b>	<b>152</b>	<b>16</b>	<b>199</b>	<b>46</b>	<b>30</b>
Education	47	19	105	11	104	24	10
dont : Education de base	-	-	-	-	2	1	1
Santé	7	3	15	2	31	7	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	6	1	2
Programmes en matière de population	-	-	-	-	0	0	2
Distribution d'eau et assainissement	3	1	19	2	38	9	7
Bon gouvernement et société civile	0	0	4	0	19	4	4
Autres infrastructures et services sociaux	7	3	9	1	7	2	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>130</b>	<b>54</b>	<b>153</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>22</b>
Transport et entreposage	70	29	44	5	4	1	10
Communications	1	0	35	4	0	0	1
Energie	26	11	73	8	2	0	9
Banques et services financiers	0	0	0	0	2	1	1
Entreprises et autres services	34	14	1	0	0	0	2
<b>Production</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>73</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>11</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	8	3	15	2	16	4	8
Industries manufacturières, extractives, construction	18	8	55	6	9	2	2
Commerce et tourisme	0	0	3	0	2	0	0
Autres	-	-	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>414</b>	<b>43</b>	<b>131</b>	<b>30</b>	<b>8</b>
<b>Aide d'urgence</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>136</b>	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Concours fournis aux ONG</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>243</b>	<b>100</b>	<b>954</b>	<b>100</b>	<b>434</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	244	72	957	88	448	66	71
dont : non affecté	1	0	4	0	15	2	5
APD multilatérale	96	28	134	12	235	34	29
<b>Totale des engagements d'APD</b>	<b>340</b>	<b>100</b>	<b>1 091</b>	<b>100</b>	<b>683</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



Source : OCDE.



Tableau II-6. Panorama comparatif

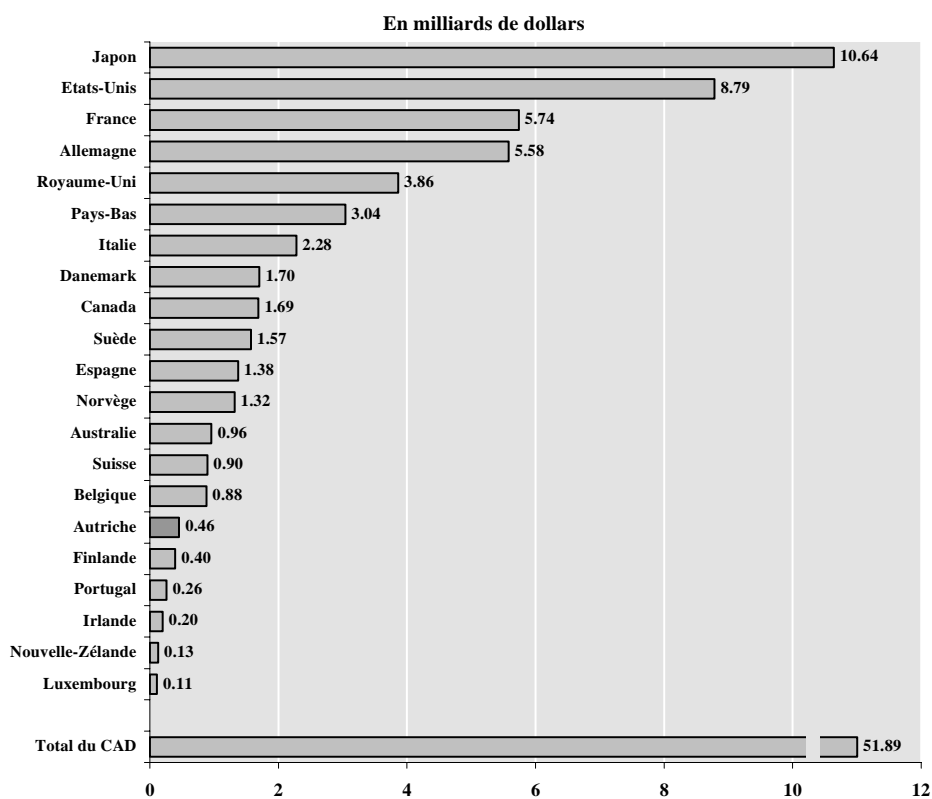
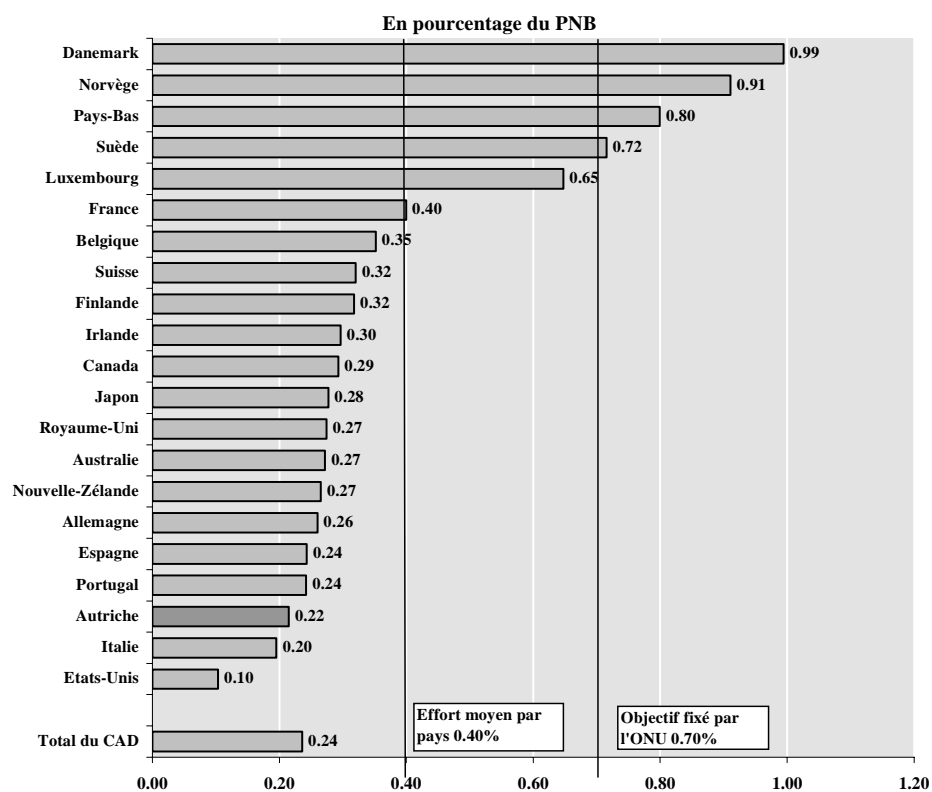
	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 1997 % (a)	Part de l'aide multilatérale 1998			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1998		Versements nets	
	Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 92-93 et 97-98	Millions de dollars		% du PNB	% de l'APD (b)	% de l'APD (c)	% du PNB (c)	% de l'APD	% du PNB	Millions de dollars
Allemagne	-4.7	5 581	0.26	37.5	15.3	0.10	20.9	0.05	654	0.03
Australie	-0.3	960	0.27	21.7	0.06	0.06	16.5	0.04	1	0.00
<b>Autriche</b>	-2.6	456	0.22	36.0	18.4	0.08	18.9	0.04	191	0.09
Belgique	-0.8	883	0.35	39.2	17.1	0.14	27.5	0.10	68	0.03
Canada	-3.9	1 691	0.29	28.6	0.08	0.08	20.0	0.06	157	0.03
Danemark	3.8	1 704	0.99	40.5	34.0	0.40	32.5	0.32	118	0.07
Espagne	0.3	1 376	0.24	39.1	12.2	0.10	9.1	0.02	5	0.00
États-Unis	-8.3	8 786	0.10	31.8	0.03	0.03	15.2	0.02	2 726	0.03
Finlande	-5.6	396	0.32	47.3	30.9	0.15	26.4	0.08	82	0.07
France	-5.7	5 742	0.40	27.1	13.5	0.11	17.5	0.07	823	0.06
Irlande	19.8	199	0.30	37.8	13.1	0.11	45.6	0.14	-	-
Italie	-12.7	2 278	0.20	69.4	38.4	0.14	35.8	0.07	243	0.02
Japon	-0.8	10 640	0.28	19.6	0.05	0.05	14.6	0.04	132	0.00
Luxembourg	18.2	112	0.65	31.3	14.4	0.20	26.0	0.17	3	0.02
Norvège	2.7	1 321	0.91	28.1	0.26	0.26	37.3	0.34	52	0.04
Nouvelle-Zélande	3.9	130	0.27	24.3	0.06	0.06	21.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	2.3	3 042	0.80	29.9	19.8	0.24	26.4	0.21	130	0.03
Portugal	-1.2	259	0.24	31.8	8.8	0.08	54.5	0.13	22	0.02
Royaume-Uni	0.6	3 864	0.27	44.8	23.2	0.12	25.8	0.07	435	0.03
Suède	-3.7	1 573	0.72	33.8	27.7	0.24	28.4	0.20	105	0.05
Suisse	-2.1	898	0.32	29.5	0.09	0.09	29.3	0.09	76	0.03
<b>Total du CAD</b>	-3.6	51 888	0.24	32.3	22.8	0.08	20.7	0.05	6 024	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays			0.40							

Notes :

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

Source : OCDE.

Graphique II-1. APD nette en provenance des pays du CAD en 1998



Source : OCDE.

## COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'AUTRICHE PAR LE CAD

Avec un montant d'aide publique au développement (APD) de 456 millions de dollars des Etats-Unis, l'Autriche s'est classée au 16ème rang parmi les 21 pays Membres du CAD en 1998. Le rapport de son APD au produit national brut (PNB), soit 0.22%, a été légèrement inférieur à l'effort global du Comité d'aide au développement (CAD) qui s'est établi à 0.24%, et très au-dessous de celui des membres de l'Union européenne qui a été de 0.33%. Les versements annuels totaux d'APD fluctuent sensiblement pour le motif notamment que l'Autriche n'a pas de budget général de l'APD.

Le CAD a examiné la politique et le programme d'aide de l'Autriche en matière de coopération pour le développement le 16 novembre 1999. Son Président, M. Jean-Claude Faure, a résumé les conclusions et recommandations de cet examen comme suit :

- L'Autriche vise à accroître le niveau de son APD. Le Comité encourage ces efforts qui refléteraient mieux les performances et capacités économiques de l'Autriche.
- Le programme d'aide autrichien tirerait avantage de l'élaboration d'une stratégie globale en matière d'aide qui rattacherait toutes ses composantes à un ensemble bien défini d'objectifs de développement. A cet égard, la proposition visant à rétablir le Conseil consultatif autrichien de l'APD a été accueillie favorablement.
- Le Département de la coopération pour le développement (DCD) du Ministère des affaires étrangères assume des responsabilités élargies en matière de coordination. Mais les efforts d'aide sont encore dispersés entre un certain nombre de ministères fédéraux et de collectivités provinciales et locales. Il faut mettre en place des mécanismes pour coordonner les activités d'APD de tous les organismes concernés, multiplier les échanges d'informations et assurer la prise en compte des principes du CAD. Un budget global de l'APD comprenant toutes les composantes de l'aide, les dépenses étant notifiées dans un rapport annuel, pourrait être utile à cet égard. Le rapport pourrait aussi contribuer à sensibiliser davantage l'opinion publique et à accroître son soutien.
- Environ 40% de l'APD de l'Autriche vont à des organisations multilatérales. Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1995, l'Autriche alloue une grande partie de son aide multilatérale à l'Union européenne ou à la Commission européenne (CE). Ces dernières années, elle a pris une part de plus en plus active à la définition des politiques communautaires de développement, en accord avec les efforts d'ensemble qu'elle déploie pour resserrer ses liens avec les organisations multilatérales.
- Ces dernières années, le DCD a réalisé de réels progrès en consacrant davantage de projets et un plus gros volume de son budget d'aide aux pays partenaires, en prenant mieux en compte les questions transversales, en mettant au point des outils de gestion de l'aide et en clarifiant ses relations avec les ONG ainsi que leur nouveau rôle dans le cadre

de la coopération pour le développement. Ces activités centrales du programme d'aide de l'Autriche qui ne représentent encore que 17% environ de l'APD totale, méritent d'être développées. Le DCD pourrait aussi renforcer son programme i) en l'axant davantage sur la lutte contre la pauvreté, notamment dans le cadre de partenariats avec le secteur privé ; ii) en se concentrant encore plus sur les principaux pays partenaires, y compris la société civile et leurs programmes de base ; iii) en recourant davantage aux stratégies par pays et par secteur ; iv) en améliorant les évaluations, en s'intéressant en particulier à l'impact et à la viabilité des programmes ; et v) en développant les ressources humaines et en améliorant l'éventail des compétences.

- L'APD bilatérale notifiée par l'Autriche comprend trois composantes - crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, aide aux réfugiés en Autriche et coûts des étudiants - dont le principal objectif n'est pas le développement. Ces composantes ont perdu de leur importance en 1998, mais elles ont encore représenté un cinquième environ du total des apports d'aide. La notification de ces activités sera mise en conformité avec les obligations et pratiques du CAD en matière de notification. Pour ce faire, des discussions auront lieu entre les autorités autrichiennes et le Secrétariat.

La Délégation autrichienne était conduite par l'Ambassadeur Georg Lennkh, Directeur du DCD. Les pays examinateurs étaient la Belgique et le Danemark.

## DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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