

Examen par les pairs

ITALIE

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

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

© OCDE 2004

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

Le processus d'examen par les pairs

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

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant la France et la Suède pour l'examen qui a eu lieu le 28 septembre 2004.

LISTE DES SIGLES

AGEA*	Agence responsable des financements agricoles européens en Italie (<i>Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura</i>)
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CILSS*	Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel
CIPE*	Comité interministériel de planification économique (<i>Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica</i>)
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations unies
DGCS*	Direction générale de la coopération pour le développement (<i>Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo</i>)
FED	Fonds européen de développement
FICROSS	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (<i>federazione internazionale della croce Rossa e della Mezza a Luna Rossa</i>)
FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GONG*	Groupement des ONG (<i>Gruppo Organizzazioni Non-Governative, Mozambique</i>)
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICE*	Institut du commerce extérieur (<i>Istituto per il Commercio Estero</i>)
IDE	Investissement direct étranger
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PARPA*	Plan d'action national pour la réduction de la pauvreté absolue (<i>Plano de Acção para a Redução da Pobeza Absoluta</i>)
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programmes des Nations unies pour le développement
RIPME	Réseau international pour les PME
RNB	Revenu national brut
SACE*	<i>Sezione Speciale Per l'Assicurazione del Credito All'Esportazione</i> (Agence italienne de crédit à l'exportation)
SIMEST*	Société italienne pour l'internationalisation des entreprises (<i>Società italiana per le imprese all'estero</i>)

UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UTC	Unité technique centrale à Rome (<i>Unità Tecnica Centrale</i>)
UTL	Unité technique locale (<i>Unità Tecnica Locale</i>)

* Sigle dans la langue d'origine

Signes utilisés:

EUR	Euro
USD	Dollar des Etats-Unis

- () Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
- Nul
- 0.0 Négligeable
- .. Non disponible
- ... Non disponible séparément mais compris dans le total
- n.a. Non applicable (sans objet)

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

Taux de change (EUR pour un USD)

2002	2003
1.0611	0.8851

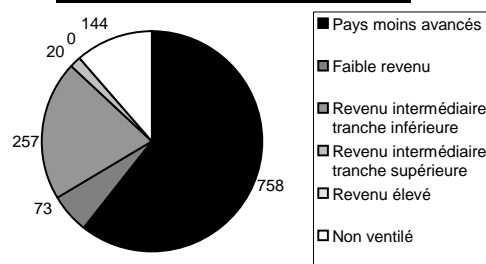
L'aide de l'Italie : Aperçu synthétique

ITALIE

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

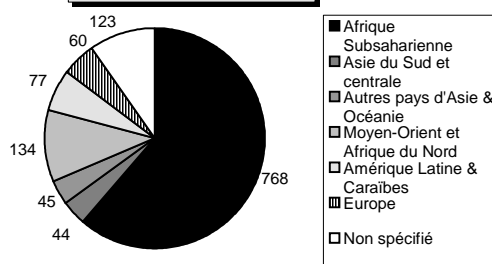
APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (millions de \$)	2 332	2 433	4.3%
Prix constants (millions de \$ 2002)	2 332	1 976	-15.3%
En euros (millions)	2 475	2 153	-13.0%
APD/RNB	0.20%	0.17%	
Aide bilatérale (%)	43%	44%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	-	497	-

Par groupe de revenu (millions de \$)



Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Mozambique	231
2 Congo, Rép. dém.	225
3 Tanzanie	67
4 Éthiopie	48
5 Tunisie	35
6 Guinée-Bissau	35
7 Afghanistan	33
8 Chine	33
9 Zones/adm. palestinienne	31
10 Albanie	26

Par région (millions de \$)



Par secteur

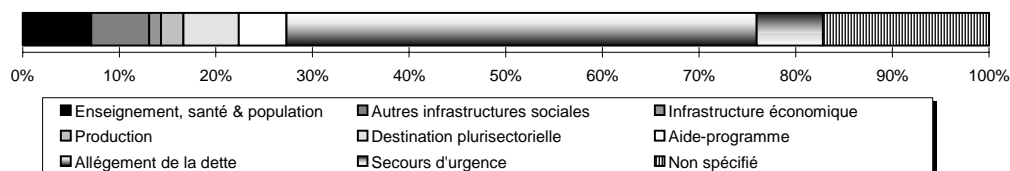


TABLE DES MATIÈRES

Principales Conclusions et Recommandations du CAD	10
Rapport du Secrétariat	17

Chapitre 1

Fondements stratégiques et nouvelles orientations

Contexte et progrès accomplis depuis l'examen de l'aide de 2000	17
Assise législative actuelle	18
Orientations sur le plan opérationnel	19
Sensibilisation du public	22
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	22

Chapitre 2

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

Un donneur international de plus en plus important	23
Canaux d'acheminement de l'APD.....	23
Utilisation ponctuelle, à court terme, des ressources dégagées par les opérations d'allègement de la dette	25
Priorités de la répartition géographique	26
Priorités de la répartition sectorielle	27
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	27

Chapitre 3

Priorités sectorielles

Tentatives récentes pour définir les priorités	28
Une place centrale pour la lutte contre la pauvreté	28
Aide humanitaire.....	30
Développement du secteur privé.....	31
Faire face au défi du sida	33
La problématique homme-femme, les mineurs et les handicapés.....	34
Technologie de l'information et administration électronique	35
Considérations pour l'avenir	36

Chapitre 4

Coherence des politiques au service du développement

Le consensus grandissant sur l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement	37
Echanges agricoles : les effets de la PAC sur les priorités de l'Italie en matière de coopération pour le développement	38
Investissement direct étranger en faveur du développement	40

Examen par les pairs : Italie

Déliement de l'aide	42
Migrations : générer des avantages mutuels	42
Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement en Italie	44
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	46

Chapitre 5 **Organisation et gestion**

Prévoir les besoins de demain en matière de gestion	47
Un réseau pour le développement : « <i>Sistema Italia</i> »	47
Coordination du système d'aide.....	50
Structure ou flexibilité : un système de gestion à plusieurs options	51
Les grands contours de la stratégie.....	51
Programmation et budgétisation.....	52
Suivi et évaluation	54
Gestion du personnel	55
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	57

Chapitre 6 **Opérations sur le terrain**

Stratégies par pays et organisation sur le terrain.....	59
La stratégie n'est pas au centre des préoccupations	59
L'organisation et le personnel sur le terrain	60
Mise en œuvre dans le pays	64
Un éventail restreint de modalités de mise en œuvre	64
Les réalités de la mise en œuvre.....	65
Harmonisation des pratiques et efficacité de l'aide vues du terrain.....	66
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	67

Liste des Annexes

Annexe A L'examen de l'aide réalisé en 2000 par le CAD et les progrès accomplis par l'Italie.....	69
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide	71
Annexe C Organigramme du ministère des Affaires étrangères	78
Annexe D Organigramme du ministère de l'Economie et des finances	79
Annexe E Cycle des projets des ONG	80
Communiqué de presse de l'examen du CAD par les pairs : Italie	81
Definitions des principaux termes	83

Liste des Tableaux

Tableau 1.	Contributions aux institutions des Nations unies et aux banques régionales de développement.....	25
Tableau 2.	Dix premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale (part en %).....	27
Tableau 3.	Immigrés régularisés en Italie par pays d'origine.....	43
Tableau 4.	Répartition fonctionnelle des compétences au sein de la DGCS.....	49
Tableau 5.	Personnel de la DGCS.....	56
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	71
Tableau B.2.	APD par grandes catégories.....	72
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	73
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	74
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	75
Tableau B.6.	Panorama comparatif.....	76

Liste des Graphiques

Graphique 1.	Principaux acteurs du système de coopération pour le développement de l'Italie.....	21
Graphique 2.	Part de l'Italie dans la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme par modalité d'acheminement de l'aide.....	33
Graphique 3.	Procédure d'approbation des projets.....	53
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2003 (chiffres provisoires).....	77

Liste des Encadrés

Encadré 1.	Loi 49 de 1987 – Un cadre favorable à la coopération pour le développement italienne ?.....	18
Encadré 2.	Propositions de réforme de la coopération pour le développement au Parlement.....	19
Encadré 3.	La lutte contre la pauvreté dans le Sahel : l'approche intégrée de l'Italie.....	29
Encadré 4.	Aide en faveur du secteur des PME en Tunisie.....	32
Encadré 5.	La cohérence des politiques dans l'Union européenne.....	38
Encadré 6.	Mozambique - une coopération pour le développement ancrée dans le passé.....	62
Encadré 7.	Tunisie – Une coopération pour le développement de proximité.....	63
Encadré 8.	Les capacités sur le terrain en matière d'allègement de dette : l'exemple du Mozambique.....	65

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Cadre général et orientations actuelles

Un engagement renouvelé à l'appui du développement

En tant que membre du Groupe des Huit (G8) pays les plus industrialisés et de l'Union européenne (UE), et compte tenu du rôle qu'elle joue dans diverses autres enceintes internationales, l'Italie est un des pivots du système international de co-opération pour le développement. Septième donneur du Comité d'aide au développement (CAD) en volume, l'Italie a fourni en 2003 une aide publique au développement (APD) de 2 433 millions USD, soit 0.17 % de son revenu national brut (RNB). L'intérêt national de l'Italie est étroitement lié au devenir de nombreux pays en développement, tout proches ou plus éloignés, une donnée souvent évoquée dans ses déclarations officielles de politique étrangère. Face à cette réalité politique, l'Italie a pris depuis l'examen de l'aide de 2000 un certain nombre d'engagements en faveur du développement, notamment à Barcelone en 2002, celui de faire plus que doubler le volume de son APD d'ici 2006. L'Italie est l'un des donateurs les plus actifs et les plus innovants en matière d'allègement de la dette depuis l'adoption d'une loi à cet effet (2000). Elle a joué par ailleurs un rôle de premier plan dans le lancement du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en 2001, ainsi que dans le processus de Bologne de l'OCDE en faveur des petites et moyennes entreprises, et a accueilli à Palerme une nouvelle initiative relative à l'administration électronique (2002). Elle a participé activement à la gestion des crises en Afghanistan et en Irak, et a organisé à Rome le Forum de haut niveau sur l'harmonisation (2003).

La nécessité d'une détermination politique à haut niveau

Pour que l'Italie puisse donner corps à son ambition politique en matière de développement, l'examen de l'aide de 2000 avait mis en évidence la nécessité d'une refonte du système et des procédures de coopération pour le développement. Quatre ans plus tard, la plupart des recommandations énoncées dans cet examen n'ont pas beaucoup avancé. Les administrateurs de la coopération italienne pour le développement, qu'ils relèvent de la sphère diplomatique ou du versant technique, soulignent que la plupart des réformes de fond sont tributaires des évolutions politiques au plan national. Un exemple particulièrement frappant à cet égard est donné par la loi de 1987, considérée dans les précédents examens de l'aide comme trop détaillée et trop directive au niveau de l'administration de l'aide (catégories de personnel et grades, systèmes de gestion, possibilité de délégation de pouvoir) et trop évasive sur la question des orientations stratégiques. Les débats parlementaires auxquels donne lieu cette question depuis longtemps n'ont toujours pas abouti à la mise en place d'un nouveau cadre législatif proposant des orientations claires. Une réforme législative appropriée constitue une priorité mais cela ne doit pas différer l'adoption de mesures pouvant être prises dans le cadre actuel. Faute de clarté, les orientations de l'aide au plan national sont de plus en plus influencées par la nécessité de réagir à des crises ou par des initiatives ponctuelles. Une telle approche peut avoir pour effet de brouiller les orientations à long terme de la coopération pour le développement de l'Italie et, en définitive, de nuire à l'efficacité de l'aide sur le terrain.

Outre la nécessité d'une action législative pour faire progresser la réforme au plan stratégique, il serait souhaitable que les autorités italiennes adoptent une attitude plus volontariste, tant au niveau politique qu'au niveau de l'organisation de l'aide. Actuellement, les décisions politiques se prennent essentiellement au ministère des Affaires étrangères, la responsabilité des questions de développement étant répartie entre quatre sous-secrétaires d'Etat. Le dialogue avec le public autour des questions relatives à l'action gouvernementale et aux grands axes stratégiques est limité, même si les relations avec le Parlement semblent s'intensifier du fait de la récente multiplication des propositions de loi visant à donner de nouvelles orientations à l'aide.

Au sein du ministère des Affaires étrangères, les déclarations officielles quant à la politique de l'Italie en matière de développement n'ont pas fait l'objet de mises à jour systématiques ces dernières années. Si l'approche actuelle de la stratégie de développement ménage une certaine flexibilité qui permet de s'adapter à un climat politique en rapide évolution, la mise en place d'un cadre mieux défini dans lequel inscrire une stratégie opérationnelle plus ciblée au sein du ministère des Affaires étrangères contribuerait à renforcer la cohésion et l'efficacité du système de coopération pour le développement de l'Italie. Cela permettrait par ailleurs de donner plus d'écho à des questions faisant l'objet d'un consensus international comme la réduction de la pauvreté ou les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le rôle important de la sensibilisation du public

Au plan national, la question de la coopération pour le développement ne peut bénéficier d'un soutien politique que si elle rallie l'adhésion du public. L'opinion publique italienne est très favorable à la coopération pour le développement, mais fait preuve de certaines réserves à l'égard du système de l'aide publique. Si la Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) s'est montrée cette année plus active à cet égard que dans le passé, elle ne s'est pas encore dotée d'une politique d'information moderne, transparente et efficace en matière de coopération pour le développement, passant par des alliances stratégiques avec la presse et la télévision, une action concertée des groupes d'intérêt au Parlement, un effort d'information du public et un dialogue plus ouvert avec l'opinion.

Recommandations

- Dans sa politique de coopération pour le développement, l'Italie devrait se doter d'un **dessein national** qui se dégage d'un dialogue plus ouvert et plus vaste avec ses pairs.
- L'Italie devrait énoncer avec plus de clarté la teneur de ses **politiques** d'aide, notamment pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, les rendre accessibles à tous et en préciser les conséquences sur le plan opérationnel. L'Italie a besoin de se doter d'une stratégie opérationnelle afin de déterminer comment contribuer à la réalisation des **OMD** à l'horizon 2015.
- L'Italie devrait engager une réforme législative et, à court terme, poursuivre son action dans le cadre existant.
- Les autorités italiennes devraient définir où se situe le **pôle de décision** en ce qui concerne la politique de coopération pour le développement, en désignant par exemple un "ministre délégué" chargé du développement.
- La DGCS devrait continuer à mieux définir sa stratégie de **sensibilisation du public** aux questions de développement, notamment en se rapprochant des autres acteurs publics ou instances non gouvernementales.

Volume et répartition de l'aide

Comment concrétiser la croissance de l'APD dans les années qui viennent

Compte tenu du climat d'austérité budgétaire qui prévaut dans l'ensemble de l'administration depuis quelques années, la croissance de l'APD a été limitée, même si elle a occasionnellement connu des rebonds à la suite d'initiatives ponctuelles. Lors de la réunion du Conseil européen à Barcelone en 2002, l'Italie s'est engagée à porter d'ici 2006 la part de son RNB consacrée à l'APD à 0.33 %, ce qui nécessitera une augmentation du budget de l'APD de 113 % en valeur réelle (2.7 milliards USD) sur la période 2003-06 et représentera 15 % de l'engagement mondial pris à Monterrey. Parallèlement, le potentiel de croissance de l'APD dans l'avenir risque d'être plus difficile à concrétiser du fait que les opérations d'allègement de la dette, qui ont contribué pour beaucoup à l'augmentation récente de l'APD, toucheront à leur fin d'ici 2006. Enfin, la volonté politique de faire porter à la composante bilatérale l'essentiel de cette augmentation sera délicate à mettre en œuvre, compte tenu du manque de ressources en personnel et du recours limité à de nouvelles modalités de financement.

La nécessité d'un processus d'affectation des ressources plus stratégique

S'il importe de noter que l'Italie continue d'axer ses efforts sur l'Afrique, il n'en reste pas moins qu'aucun effort particulier n'a été fait depuis l'examen de l'aide de 2000 pour affecter les ressources d'APD en fonction de critères plus stratégiques. La liste des pays bénéficiaires de l'APD italienne s'est en fait allongée depuis le dernier examen, passant de 113 à 118. Seulement 11 des 20 pays bénéficiaires considérés comme prioritaires par l'Italie lors de l'examen de 2000 figurent encore sur la liste de 2004. Au niveau des pays bénéficiaires individuels, il semble que l'Italie cherche moins à affecter son APD autour d'axes bien définis relevant d'une planification stratégique par pays conduite par les autorités à l'échelon local.

L'Italie demeure le membre du CAD qui fait transiter la plus importante part de son aide par le canal multilatéral (51 % de l'APD totale en 2003, même si le pourcentage correspondant était de 65 % lors du dernier examen de l'aide). Les critères de répartition du financement entre les canaux multilatéral et bilatéral devraient être plus explicites et s'appuyer sur des considérations stratégiques prenant en compte les informations recueillies sur les performances. En tout état de cause, les arbitrages réalisés doivent cadrer avec les capacités de gestion de l'aide de l'un et l'autre canal, ce qui nécessitera peut-être une plus étroite coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des finances, à tous les niveaux, et plus de moyens au sein de ce dernier ministère pour suivre, évaluer et planifier les investissements relevant de la composante multilatérale.

En ce qui concerne les priorités sectorielles, le programme italien d'aide tend pareillement à disperser ses financements. La multiplicité des secteurs bénéficiant de son aide confère au système une flexibilité utile pour faire face aux défis de la coopération pour le développement, mais l'extension de son portefeuille porte à son maximum des capacités en personnel déjà limitées. Enfin, dans le contexte bilatéral, des questions transversales telles que l'égalité homme-femme, la lutte contre le VIH/sida et la lutte contre la pauvreté sont généralement gérées dans le cadre de projets au lieu d'être intégrées dans le programme, en dépit de l'aptitude qu'a su démontrer l'Italie, sur le plan intellectuel, pour s'attaquer à ces difficultés à caractère pluridimensionnel.

Recommandations

- L'Italie devrait se fixer explicitement une trajectoire de croissance pour 2005 et 2006 de façon à être en mesure de respecter les **engagements au titre de l'APD** qu'elle a annoncés à Barcelone, lesquels représentent une part importante de l'engagement mondial pris à Monterrey.
- L'Italie devrait privilégier une **programmation budgétaire répondant à des critères stratégiques et de performance** pour établir les priorités de la répartition de ses financements. Il s'agit notamment de déterminer les pays ou secteurs prioritaires et la logique de la répartition entre les canaux bilatéral et multilatéral.

Cohérence des politiques au service du développement

Faire de la cohérence des politiques une priorité

L'Italie est bien placée pour comprendre les avantages d'une approche plus concertée du large éventail de politiques touchant les bénéficiaires de son aide au développement. C'est ainsi que l'approche de la coordination interministérielle conduite en Albanie pourrait également être appliquée à d'autres grands bénéficiaires de l'aide ou aux politiques interministérielles menées dans des domaines comme les échanges (par exemple, huile d'olive, sucre), l'investissement direct étranger, le déliement de l'aide et les migrations.

Une attention particulière est appelée sur l'opportunité d'une révision de la politique italienne en matière de coopération pour le développement et d'investissement direct étranger, ce qui suppose que l'Italie abandonne progressivement son approche centrée sur l'encouragement de l'IDE italien au moyen de programmes et de facilités de crédit, au profit d'une nouvelle approche visant principalement à promouvoir un environnement propice à l'investissement dans les pays en développement.

Par ailleurs, le niveau actuel de déliement de l'APD italienne ne semble pas s'être amélioré depuis l'examen de l'aide de 2000 où le pourcentage de l'aide liée en Italie était de 62 %. Il est difficile de tirer des conclusions à cet égard dans la mesure où l'Italie doit encore fournir des données actualisées, mais selon la dernière estimation qui remonte à 2001, année où l'allègement de dette a été peu important, ce pourcentage a atteint 92 %. Une révision de la politique italienne allant dans le sens d'un plus grand déliement de l'aide contribuerait à améliorer l'efficacité de cette dernière.

Pour renforcer sa capacité de traiter régulièrement et de manière plus intégrée les questions de cohérence des politiques au service du développement, l'Italie a plusieurs possibilités. Si elle ne manque pas de prendre en compte les questions de cohérence dans les travaux préparatoires des grandes manifestations internationales, elle ne s'est pas encore dotée d'une politique formelle visant à assurer la cohérence des politiques au service du développement (CPD) et n'a pas non plus affecté expressément des compétences analytiques à l'étude de cette question. Ses arrangements institutionnels en la matière se limitent principalement à des débats d'orientation à caractère très général menés au sein du Conseil des ministres ou du Comité interministériel de planification économique (CIPE – *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*). Le Parlement n'a pas de commission spécifiquement chargée des questions de coopération pour le développement tandis que la communauté des Organisations non gouvernementales (ONG) qui milite d'ordinaire activement en faveur de la cohérence des politiques dans les autres pays membres du CAD, n'a pas joué jusqu'ici un rôle majeur dans ce domaine. En tant que membre actif de la Communauté européenne, l'Italie a une opportunité particulière et aussi pour mission d'encourager fortement tous

les Etats membres européens à progresser sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement dans l'ensemble des domaines susvisés.

Recommandations

- La cohérence des politiques devrait être un **objectif explicite** du gouvernement italien. Ce dernier devrait notamment adopter une déclaration publique spécifique sur la cohérence des politiques au service du développement qui reprendrait les thèmes présentant un intérêt particulier, comme l'Investissement direct étranger (IDE) ou le déliement de l'aide.
- L'Italie devrait mobiliser **des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse** tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour recenser les domaines où son action est incompatible avec ses objectifs en matière de coopération pour le développement. Elle pourrait ainsi prévoir des ressources spéciales ou créer un service administratif spécifiquement chargé de cette tâche. Des consultations avec la société civile et la communauté des chercheurs renforceraient ces mesures.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Rechercher des gains d'efficience dans la gestion de l'aide italienne

Au vu de l'expérience acquise dans d'autres pays membres du CAD, des gains d'efficience appréciables peuvent être réalisés en améliorant la collaboration et la coordination à tous les niveaux, et notamment les relations entre les institutions publiques et non gouvernementales italiennes chargées de l'aide au développement (*Sistema Italia*), entre les services centraux et les bureaux locaux, et entre diverses entités/représentants sur le terrain. Les institutions italiennes demeurent cloisonnées à tous ces niveaux.

Des critiques sont fréquemment émises au sujet de la complexité du processus de décision italien et des délais de financement. Soucieuse d'accélérer la prise de décision concernant l'aide, la DGCS s'efforce de simplifier certaines procédures administratives au niveau des services centraux et d'améliorer la collaboration entre les services publics pour ce qui est des activités du secteur privé sur le terrain. Une réflexion plus poussée portant sur l'ensemble du système reste toutefois nécessaire. La procédure d'approbation des projets et du budget au sein du ministère des Affaires étrangères, et notamment le rôle joué par la *Ragioneria Centrale*, constitue toujours un problème majeur pour de nombreux observateurs. De plus, la planification budgétaire reste fondée sur les procédures budgétaires annuelles en vigueur en Italie tandis que les besoins sur le terrain sont déterminés sur une base pluriannuelle et exigent de plus en plus de prévisibilité quant aux financements devant être apportés par les donateurs. Fait intéressant, la loi de 1987 (article 15) a en fait institué un fonds spécial qui a conféré à la DGCS une certaine autonomie financière et permis un financement pluriannuel (une exception dans la loi de finances italienne), mais ce fonds a été supprimé en 1995.

Les donateurs tout comme les pays bénéficiaires conviennent de l'intérêt qu'il y a à harmoniser de plus en plus les procédures de mise en œuvre de l'aide sur le terrain. Si l'Italie a joué un rôle important de médiation en accueillant le Forum à haut niveau sur l'harmonisation qui s'est tenu à Rome en 2003, il lui faut encore définir de grandes orientations pratiques pour concrétiser les engagements énoncés dans la Déclaration de Rome. Elle doit engager un dialogue sur cette question avec ses bureaux locaux.

Besoins en personnel

Peu de questions touchant à l'aide italienne au développement sont aussi controversées et posent depuis aussi longtemps problème que celle de la gestion des ressources humaines. Bien que l'examen de l'aide réalisé en 2000 ait fait une large place à cette question, on constate que le système n'a guère été réformé depuis lors. Les ressources totales en personnel de la DGCS ont lentement diminué au cours des dix dernières années et aucun expert technique n'a été recruté depuis 1994. Son organisme d'exécution à Rome, l'Unité technique centrale à Rome (UTC – *Unità Tecnica Centrale*) ne compte actuellement que la moitié de la modeste réserve de 120 experts prévue par la loi de 1987 et 52 % de ces effectifs ont plus de 55 ans. La DGCS est en sous-effectif par rapport à la plupart des autres pays membres du CAD de taille analogue, encore qu'elle projette de recruter 60 experts au cours de l'année à venir. Ce manque de personnel limitera la capacité de l'Italie d'absorber l'accroissement futur de l'APD par le canal bilatéral.

Comme c'est le cas pour plusieurs autres donateurs du CAD, mais à la différence de la plupart des autres pays du G7, l'Italie ne dispose pas encore de système ou de plan de gestion du personnel qui soit propre à la coopération pour le développement. Le processus d'affectation de personnel requiert une planification préalable importante et il est fréquent que des postes ne soient pas pourvus, y compris le poste-clé de Directeur de l'Unité technique locale (UTL – *Unità Tecnica Locale*) sur le terrain. Le système italien de gestion du personnel établit des distinctions rigides entre le rôle des diplomates et celui des professionnels du développement. Une faiblesse de ce système tient au fait que ses responsables (les diplomates) et la grande catégorie des agents détachés par d'autres Ministères (29 % de l'effectif total) tournent rapidement dans les services chargés de la coopération pour le développement tandis que les experts investis de responsabilités moins grandes constituent le noyau des capacités nationales affectées à la coopération pour le développement. L'Italie doit encore mettre en place un système de gestion du personnel fondé sur les performances, qu'il s'agisse des attributions de compétences ou des promotions au mérite. De plus, son système de formation dans les grands domaines de la coopération pour le développement n'a pas d'orientation stratégique et n'est pas régulièrement utilisé.

Des opérations décentralisées pour une mise en œuvre plus efficace

A la différence d'un certain nombre de membres du CAD, aucun processus formel n'a encore été lancé pour examiner les possibilités qui s'offrent concernant une efficacité accrue de la mise en œuvre grâce à un renforcement de la prise de décision opérationnelle sur le terrain, bien que l'Italie reconnaisse formellement l'importance de l'appropriation par les pays partenaires et du fait que plusieurs grands bénéficiaires de l'aide italienne utilisent un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou une autre stratégie nationale analogue de détermination des priorités. Des exemples de délégation de pouvoir très limitée au niveau des projets ont été observés tant en Tunisie qu'au Mozambique, mais d'une manière générale, les prescriptions en matière de gestion qui sont énoncées dans la loi de 1987 limitent le principe de la délégation.

Mesure des performances

Dans l'examen de l'aide réalisé en 2000, il a été recommandé à l'Italie d'améliorer sensiblement son système de suivi et d'évaluation. Si de nouvelles initiatives ont été lancées, beaucoup reste à faire alors même que la majorité des donateurs internationaux reconnaissent l'importance grandissante que revêt le retour d'informations sur les performances dans la programmation de l'aide et la prise de décision en la matière. L'Unité d'évaluation de la DGCS compte cinq personnes chargées d'assurer l'intégrité du système d'aide italien. Ces experts s'occupent maintenant pour l'essentiel de procéder à

des examens préalables des projets. Sur le terrain, on a constaté que l'information en retour sur les projets était très orientée vers l'établissement de rapports **financiers**.

Recommandations

- La DGCS devrait engager un vaste débat sur **les obstacles structurels et liés aux procédures** auxquels doit faire face son système actuel de gestion. Conjointement avec les UTL, les ambassadeurs et la *Ragioneria Centrale*, elle devrait promouvoir un examen de fond de l'administration du développement dans une optique de travail en « équipe » élargie. Elle pourrait, à cet égard, prolonger les efforts qu'elle mène à l'heure actuelle pour promouvoir la rationalisation des procédures administratives tout en s'attachant à répondre au besoin parallèle concernant la clarification de la stratégie en matière d'harmonisation.
- L'Italie devrait recourir à des **engagements de financement pluriannuels** de façon à rendre plus prévisible le soutien qu'elle apporte et à l'aligner davantage sur les besoins de programmation des pays bénéficiaires. Il conviendrait d'étudier les possibilités de conférer une certaine autonomie financière à la DGCS en matière de budgétisation.
- L'Italie doit réformer sans délai son système de **gestion du personnel** s'occupant de coopération pour le développement en s'attachant tout particulièrement à la gestion prévisionnelle du personnel, en faisant mieux coïncider les aptitudes individuelles et les responsabilités, et en adoptant une approche fondée sur les performances s'accompagnant de récompenses et d'incitations appropriées. La DGCS devrait accélérer le recrutement de 60 spécialistes du développement. Sur le terrain, la DGCS est également invitée à planifier plus longtemps à l'avance ses besoins en personnel, à éviter les vacances de poste et à étudier les moyens de passer des contrats souples avec du personnel supplémentaire, le cas échéant.
- Les responsables de la DGCS devraient envisager une plus grande **délégation de la prise de décision** aux services sur le terrain et prévoir les aménagements correspondants requis en matière de ressources et de systèmes, comme l'amélioration des capacités d'analyse locales ainsi que des communications entre Rome et le terrain.
- L'Italie doit instituer un système de **suivi et d'évaluation** régulier, **conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation**. Dans la mesure du possible, les décisions concernant les programmes (y compris les affectations spécifiques de crédits) devraient être prises sur la base des résultats générés par ce système d'information en retour sur les performances.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

CHAPITRE 1

FONDEMENTS STRATÉGIQUES ET NOUVELLES ORIENTATIONS

Contexte

En tant que membre du Groupe des Huit (G8) pays les plus industrialisés, membre fondateur de l'Union européenne (UE) et septième donneur du CAD en volume, l'Italie est un des pivots du système international de coopération pour le développement. L'Italie est parfaitement consciente que son intérêt national est étroitement lié au devenir de nombreux pays en développement, tout proches ou plus éloignés, une donnée constamment reprise dans ses déclarations officielles de politique étrangère. Pour que l'Italie ait les moyens de donner corps à cette ambition politique, il avait été souligné dans l'examen de l'aide de 2000 qu'il convenait de réformer en profondeur son système et ses procédures de coopération pour le développement. L'examen préconisait en effet une refonte de la loi de 1987 régissant la coopération pour le développement de l'Italie, et formulait des recommandations sur plusieurs aspects qui méritaient d'être encore améliorés : le volume de l'aide publique au développement (APD), le recrutement de personnel de catégorie professionnelle, le recours à des stratégies par pays, la délégation de pouvoirs aux services locaux, la rationalisation des procédures, une meilleure utilisation des évaluations et le renforcement des programmes de sensibilisation du public.

L'évolution depuis l'examen de l'aide de 2000. L'examen de l'aide de 2004 a mis en évidence un réel contraste entre l'intérêt que portent un grand nombre de responsables italiens chargés des questions de développement à la réforme du système d'aide et les progrès relativement limités accomplis par l'Italie depuis 2000 au regard des recommandations formulées par le CAD (voir annexe A pour les principales conclusions de l'examen de 2000). Les nouveaux textes prévus dans la loi de 2000 n'ayant pas été promulgués, les obstacles structurels au changement relevés dans le dernier examen subsistent. Si le présent rapport rend compte de divers changements sur le plan opérationnel, d'autres mesures simples recommandées dans l'éventualité où la loi ne serait pas adoptée (accroître les effectifs, décentraliser la prise de décisions, améliorer la collecte d'informations et l'évaluation) n'ont pas eu de suite importante. A cet égard, la question des agents de catégorie professionnelle revêt une importance toute particulière.

L'Italie est un des rares membres du G8 à n'avoir pas encore reconsidéré ses politiques et modalités d'acheminement de l'aide pour les aligner sur les nouveaux principes de la coopération pour le développement. Ses pairs exercent des pressions sur elle pour qu'elle renforce la coordination de son programme d'APD, dans l'optique de la réalisation des OMD, en s'appuyant sur un suivi des résultats. Il lui faudra pour ce faire afficher une volonté politique au plus haut niveau.

Assise législative actuelle

L'approche qui est celle de l'Italie vis-à-vis du développement est fermement ancrée dans la loi de 1987 et ses amendements ultérieurs (voir encadré 1). Comme c'était déjà le cas en 2000, la communauté italienne du développement est consciente des lacunes de la loi de 1987. Même si ce n'est peut-être pas encore politiquement envisageable, le gouvernement italien est encouragé à coopérer avec le Parlement sur le long terme afin d'élaborer un nouveau texte de loi de nature à moderniser la coopération pour le développement italienne en la rendant plus efficace.

Encadré 1. Loi 49 de 1987 – Un cadre favorable à la coopération pour le développement italienne ?

Le programme italien d'aide est régi par la loi n° 49 de 1987. Si les examens de l'aide réalisés par le CAD en 1996 et 2000 avaient souligné les points faibles de cette loi, les tentatives ultérieures de réforme par la voie parlementaire n'ont pas abouti.

La loi de 1987 se caractérise par l'attention qui y est portée au détail de la gestion du programme d'aide, auquel une plus grande souplesse pourrait être conférée par le biais de décrets administratifs et de débats internes entre spécialistes. Elle se distingue également par le moindre intérêt que suscitent les questions relevant "d'une vision globale", qui devraient normalement être visées par la loi (ex. : questions d'ordre systémique, stratégique ou relatives à l'action des pouvoirs publics). A titre d'exemple, la loi fournit des indications précises et détaillées sur le cadre opérationnel d'un programme donné, mais reste floue sur les principes généraux de la coopération pour le développement dans le domaine concerné (article 7). Voici quelques exemples à titre d'illustration :

- **Personnel.** La loi de 1987 plafonne le nombre de spécialistes du développement à 120 (article 12), auxquels s'ajoutent 30 généralistes venant d'organisations internationales (article 16), et précise la nature du contrat prévu pour leur recrutement. Près de vingt ans plus tard, ce chiffre paraît de plus en plus arbitraire et inadapté aux besoins croissants de la coopération pour le développement italienne. Parallèlement, la loi ne semble pas répondre à des principes d'organisation et de gestion du personnel qui encouragent le respect de normes ou la mise au point d'un système de valorisation des ressources humaines fondé sur les performances (perspectives de carrière, responsabilité et incitations).
- **Gestion.** La loi de 1987 donne le détail du cadre opérationnel dans lequel doit s'inscrire le Comité de sélection, qui se compose du ministre des Affaires étrangères, de tous les directeurs généraux du ministère des Affaires étrangères, de fonctionnaires du Trésor et du ministère des Activités productives. Le Comité approuve un large éventail d'initiatives dans le domaine du développement, et notamment tous les projets dont le montant dépasse 1 million EUR. Le processus de prise de décision, très centralisé et à haut niveau, nuit à l'efficacité du cycle des projets et contraint de hauts responsables très occupés à consacrer beaucoup de leur temps à des questions qui pourraient souvent être déléguées.
- **Décentralisation.** La loi de 1987 confie aux bureaux locaux (*Unita Tecnica Locale* - UTL) une liste détaillée de "tâches". Cette liste ne correspond plus à l'éventail d'activités de développement que suppose une coopération pour le développement moderne, ni ne confère les pouvoirs nécessaires pour les mener à bien.

La Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS - *Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo*) juge essentiellement politiques les principaux aspects de la coopération pour le développement de l'Italie (ex. : financement, procédures, personnel). Pourtant, la réforme de l'aide italienne fait l'objet d'amples débats au Parlement depuis plus de dix ans, sans pour autant aboutir. Ces longues discussions ont même empêché l'adoption de réformes transitoires qui auraient été utiles. A titre d'exemple, l'attente d'une nouvelle loi en 2000 figure parmi les principales raisons invoquées pour expliquer pourquoi le recrutement de nouveaux agents, qui aurait dû avoir lieu depuis longtemps déjà, a été repoussé jusqu'à aujourd'hui. Les partis politiques examinent actuellement toute une série de propositions de loi sur la coopération pour le développement (voir

encadré 2), mais nombre des spécialistes avec lesquels s'est entretenue l'équipe de l'examen de l'aide ont affiché un certain pessimisme quant au vote d'un nouveau texte de loi dans l'avenir immédiat.

Nécessité d'une vision plus claire de l'intérêt national. Le CAD préconise depuis longtemps, aussi bien au niveau des politiques menées dans le domaine de la coopération pour le développement que dans d'autres domaines, qu'il soit porté davantage d'attention aux intérêts des pays partenaires, dans l'optique de leur développement à long terme. Cette conviction s'appuie sur le postulat selon lequel, dans une perspective à long terme, l'intérêt des pays en développement et l'intérêt national des pays donateurs coïncident. De fait, il sera impossible de réussir une mondialisation sans exclus, elle-même indispensable à un apaisement des tensions et une atténuation des risques à l'échelle mondiale, sans que soient accomplis de réels progrès sur la voie du développement. Des politiques de développement bien comprises sont donc, fondamentalement, compatibles avec l'intérêt national. A plus court terme, ces intérêts peuvent toutefois diverger. Aux termes de la loi de 1987, la coopération pour le développement fait partie intégrante de la politique étrangère de l'Italie, mais la politique étrangère s'inscrit dans une perspective à plus long terme reposant sur les "... idéaux de solidarité entre les peuples ...". Le CAD encourage systématiquement les dirigeants nationaux et ceux qui élaborent la politique nationale de développement à rester vigilants de sorte que des intérêts politiques nationaux ne deviennent pas les forces motrices des programmes d'aide au développement. Pour asseoir la légitimité de ces objectifs au plan national et pour sensibiliser le public italien aux objectifs de développement, la DGCS est invitée à suivre une démarche plus participative et plus ouverte au public, qui précise la place qu'occupe l'intérêt national dans ses programmes d'aide. Certains donateurs du CAD ont su exploiter avec beaucoup de succès ce type d'approche en faisant appel aux plus éminents spécialistes du développement et autres personnalités de la société civile afin de faire mieux accepter les orientations stratégiques nationales de la coopération pour le développement.

Encadré 2. Propositions de réforme de la coopération pour le développement au Parlement

Pas moins de dix propositions de loi en vue de réformer la coopération italienne pour le développement, émanant de tout l'éventail des partis politiques, circulent actuellement dans les deux Chambres du Parlement italien. La nécessité de procéder d'urgence à une réforme est donc largement admise. Ces propositions font apparaître quelques points de convergence, à savoir : augmentation de l'APD, accroissement de la composante bilatérale de l'APD et nécessité de réformer les modalités opérationnelles en fonction de critères d'efficience et d'efficacité.

Le débat fait ressortir un certain nombre de points qui présentent également de l'intérêt, dont :

- Des appels en faveur d'un rôle plus affirmé du Parlement (création d'une commission parlementaire permanente chargée de la coopération pour le développement, par exemple), qui contribuerait à donner plus d'écho dans les milieux politiques aux questions de développement.
- Des propositions visant à créer un poste à haut niveau affecté à la coopération pour le développement au sein du gouvernement (ex. : vice-ministre chargé du développement, sous-secrétaire d'État ou ministre sans portefeuille) pour faire de la coopération pour le développement un élément central de l'action des pouvoirs publics.
- Des suggestions en vue d'améliorer les procédures administratives et comptables (rétablissement d'un fonds unique affecté à la coopération pour le développement permettant davantage d'autonomie et un cycle de programmation budgétaire pluriannuel, par exemple) de façon à aplanir les obstacles internes qui s'opposent à une modernisation de la gestion et à l'amélioration de l'efficacité.

Orientations sur le plan opérationnel

Des orientations générales. En l'absence de nouveaux textes législatifs, des politiques opérationnelles bien conçues peuvent donner – et ont donné – des orientations utiles pour guider l'action des responsables de l'aide. L'examen de 2000 faisait état de plusieurs importantes déclarations d'orientation générale diffusées à la fin des années 90 (voir chapitre 3). Certaines de ces déclarations

étaient en avance sur leur temps, puisque les principes de l'appropriation locale et du partenariat étaient prônés en Italie avant même la publication de l'importante déclaration de l'OCDE intitulée "*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*". Depuis l'examen de l'aide de 2000, toutefois, la DGCS n'a produit que peu de documents écrits sur la question du développement, notamment en raison du temps qu'il aurait fallu y consacrer dans un climat de pénurie de ressources humaines, et du souhait des pouvoirs publics de préserver la souplesse du système dans un contexte très évolutif et de plus en plus politique. La DGCS se réfère désormais au contenu des discours politiques, qui deviennent la principale expression de l'action menée, sans en donner systématiquement une interprétation aux fins de la mise en œuvre sur le terrain ni en assurer une large diffusion. Au sein de la DGCS, les responsables sont conscients du risque encouru si le système perd de vue la finalité essentielle de la coopération pour le développement, d'autant que les priorités actuelles résultent de plus en plus souvent de crises ou d'initiatives particulières. Les activités relevant de l'aide sont le fruit d'événements ponctuels au lieu de s'inscrire dans une stratégie d'ensemble. Il sera essentiel pour préserver la crédibilité d'un système national d'aide qui manque peut-être de mémoire institutionnelle que les politiques suivies et les priorités définies fassent l'objet d'une véritable communication de la part de ses instances dirigeantes. La DGCS est invitée à réaffirmer son rôle de premier plan dans l'élaboration et la diffusion de la politique nationale de développement. Une des solutions pour ce faire consisterait à utiliser le site Internet du ministère des Affaires étrangères. La politique de la DGCS pourrait ainsi être connue de tous et le contenu du site pourrait aisément être modifié en fonction des infléchissements qui pourraient être opérés au fil du temps.

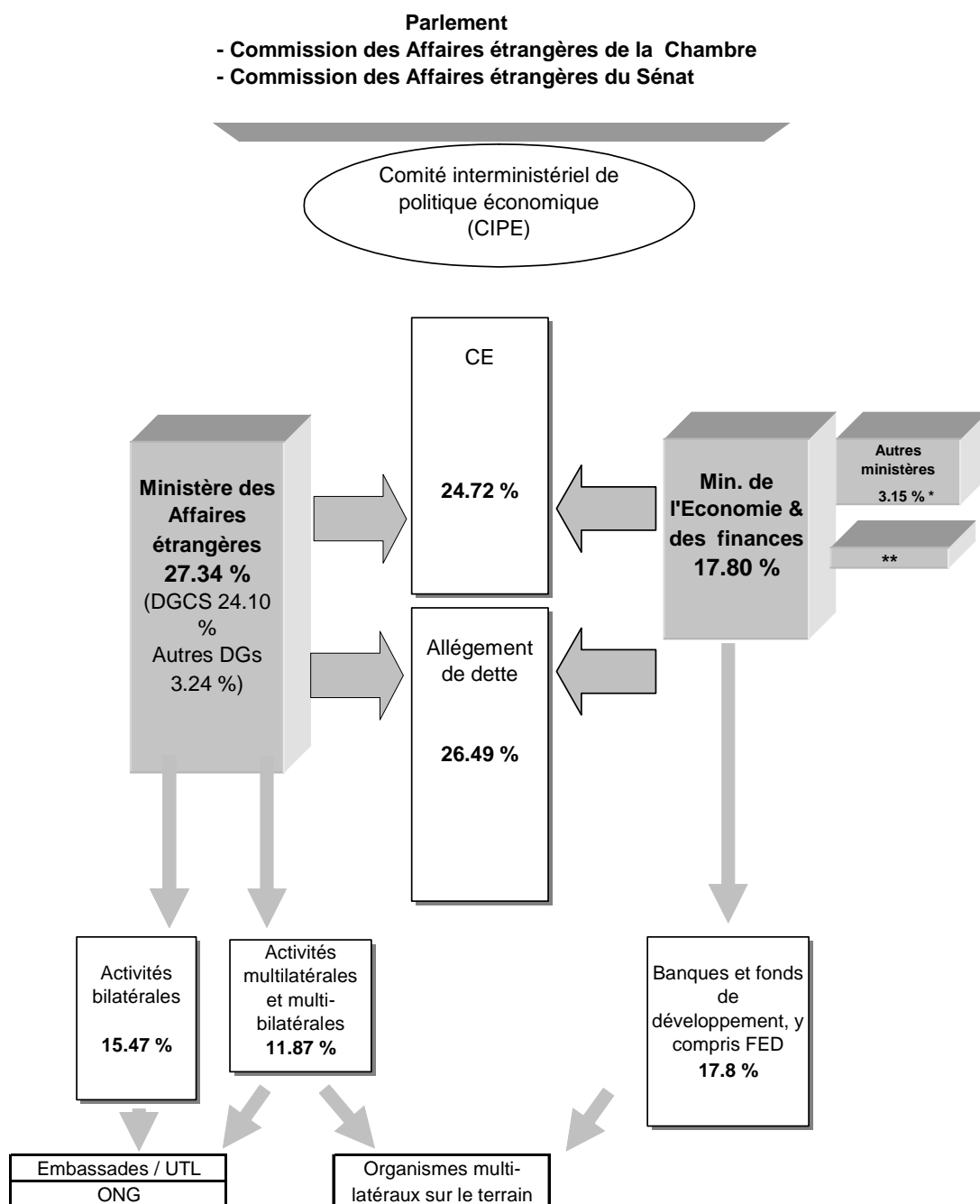
Encourager une approche systémique. Le CAD encourage ses membres à voir tous les acteurs nationaux de la coopération pour le développement comme des éléments d'un système national d'ensemble. Une approche nationale réunissant tous les principaux acteurs autour d'un dessein commun est un gage de cohésion et de meilleure coordination, qui en définitive, fonctionne mieux en termes d'efficacité et d'efficience. Le système italien de coopération pour le développement "*Sistema Italia*"¹ est bien compris par les autorités italiennes comme un système qui ne se limite pas aux représentants du gouvernement, mais s'étend aux entreprises, aux organisations non gouvernementales et aux régions, universités et centres de recherche et de formation décentralisés. Au sein de ce système dans son acception la plus large, les principaux acteurs publics (voir graphique 1) sont le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des finances. Le chapitre 5 présente en détail l'organisation et la gestion du système italien de coopération pour le développement.

Responsabilité du système. En vertu de la loi de 1987, la responsabilité du système de coopération pour le développement de l'Italie est essentiellement aux mains du ministère des Affaires étrangères, et en particulier à la DGCS. Les grands axes stratégiques de la politique de développement sont toutefois du ressort de quatre sous-secrétaires d'État, qui supervisent 13 directions générales et un certain nombre d'autres services et instituts (voir annexe C). Autrement dit, la DGCS n'a guère de pouvoir direct sur le traitement des questions urgentes qui viennent d'être évoquées et qui auraient besoin d'être relayées par les milieux politiques parlementaires. Cette relégation de l'organisation de la coopération pour le développement à des aspects surtout opérationnels empêche d'entreprendre les réformes nécessaires pour construire l'avenir. Qu'il s'agisse de formuler un dessein équilibré pour l'ensemble du système ou d'influer efficacement sur l'orientation générale de la coopération pour le développement, ceux qui sont le plus expérimentés et de véritables praticiens du développement ne sont pas en position de jouer un rôle de meneur ni même de participer activement aux grands débats sur le devenir du développement. Une suggestion d'ordre pratique pouvant être utile à cet égard consisterait à revenir à un système de "sous-ministère" chargé de la coopération pour le développement en centralisant la direction autour d'un seul sous-secrétaire à temps plein.

1 . Voir http://www.esteri.it/ita/4_28_66_71_52_39.asp.

Graphique 1. Principaux acteurs du système de coopération pour le développement de l'Italie

(Part en % de l'APD totale, 2002)



* Dont : Ministères de l'Agriculture : 1.82 % ; Intérieur : 0.57 % ; Environnement : 0.40 % ; Activités productives : 0.17 % ; Justice : 0.13 % ; Education & Recherche : 0.06 % ; Présidence du Conseil des Ministres : 0.02 %.

** Régions, municipalités et instituts de recherche publics : 0.03 %.

Source : Ministère des Affaires étrangères.

Sensibilisation du public

L'information du public résulte souvent de l'écho qui peut être donné dans les médias nationaux à certaines questions, souvent liées à une crise ou un scandale. Il faut signaler en particulier à cet égard la crise de confiance dont a souffert la coopération italienne pour le développement dans les années 90 après des allégations selon lesquelles des contrats d'aide faisant intervenir des entreprises italiennes auraient été entachés d'irrégularités. L'opinion publique semble néanmoins avoir évolué et envisager d'un œil plus favorable les efforts déployés par les ONG et les administrations régionales ou municipales en faveur du développement. En 2002, plus de 90 % du public italien se déclaraient en faveur de la coopération pour le développement, mais exprimaient un certain scepticisme quant au système public d'aide².

La sensibilisation du public pèsera sur les décisions politiques à prendre maintenant pour remédier à un certain nombre des problèmes que soulève la coopération pour le développement. Il est déterminant pour le devenir de l'aide italienne au développement que cet effort de sensibilisation soit couronné de succès, et le ministère des Affaires étrangères doit faire preuve d'une plus forte détermination à cet égard, surtout si on tient compte de l'accroissement prévu du volume des ressources allouées à l'aide. L'approche actuelle, qui consiste à utiliser les programmes de sensibilisation aux questions de développement mis en œuvre par des ONG, n'est pas suffisante pour informer le public et lui donner les moyens de se forger une opinion sur le plan politique. Un effort doit être fait pour mettre en place une politique d'information moderne, transparente et efficace, qui passe par des campagnes d'information du public bien conçues, pragmatiques et tenant compte des résultats des programmes d'aide. Il s'agirait également de nouer des alliances stratégiques avec la presse et la télévision italiennes, privées ou publiques. Une autre caisse de résonance pourrait être le Parlement, où la DGCS, les ONG et d'autres partenaires viendraient régulièrement analyser et expliquer la logique de la coopération pour le développement. Il conviendrait en outre d'établir des liens privilégiés avec la société civile autour d'un dialogue sur la politique de développement avec les partenaires et d'une campagne de sensibilisation du public. L'année dernière, la DGCS a redoublé d'efforts (publications, vidéos, débats publics) pour donner plus d'écho à la coopération pour le développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Dans sa politique de coopération pour le développement, l'Italie doit se doter d'un **dessein national** consensuel qui serve de base à la refonte de la loi de 1987. Elle doit également définir clairement l'orientation que les autorités souhaitent donner à leur politique d'aide par le biais de déclarations officielles accessibles à tous qui en explicitent les conséquences sur le plan opérationnel.
- Les autorités italiennes doivent définir où se situe le **centre de décision**, en ce qui concerne la politique de coopération pour le développement, en désignant par exemple un "ministre délégué" au développement.
- La DGCS ne doit pas ménager ses efforts afin de mieux définir sa stratégie de **sensibilisation du public**, en se rapprochant des autres acteurs publics ou instances non gouvernementales. En s'adressant aux institutions et à la société civile italiennes, il devrait être possible d'imprimer à la coopération italienne pour le développement une orientation plus consensuelle.

2. Centre de développement de l'OCDE, "Mobiliser l'opinion publique contre la pauvreté", *Repères* n° 2, avril 2004. Selon cette publication, 92.5 % de l'opinion publique italienne pensent que la coopération pour le développement est soit "très" soit "plutôt" importante.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET RÉPARTITION DE L'AIDE

Un donneur international de plus en plus important

Le volume de l'APD italienne, qui avait lentement fléchi jusqu'à la fin des années 90, a plutôt suivi une tendance à la hausse depuis le dernier examen de l'aide réalisé en 2000, l'Italie s'affirmant en tant que force politique internationale (voir tableau B.1). Malgré les bonnes intentions affichées, l'aide publique au développement de l'Italie a connu une progression irrégulière : généralement contenue en raison du climat général d'austérité budgétaire dans l'administration, elle a connu des rebonds ponctuels à la suite de quelques initiatives de grande ampleur (opérations d'allègement de la dette, Fonds mondial, Irak, par exemple). De telles fluctuations devraient persister, à moins que l'Italie ne se donne les moyens d'une politique consensuelle de coopération pour le développement bâtie autour d'orientations stratégiques bien définies, comme le suggère le chapitre 1. A titre de comparaison au sein du CAD, le volume actuel (2003) de l'APD de l'Italie est de 2 433 millions USD, soit un recul de 15 % en valeur réelle par rapport à 2002, ce qui classe le pays au septième rang des donateurs. La part de l'APD en pourcentage du revenu national brut (RNB), qui était de 0.20 % en 2002, n'est plus que de 0.17 %, la moyenne du CAD s'établissant à 0.25 % en 2003. L'APD de l'Italie est essentiellement composée de dons, si l'on excepte un petit nombre de prêts au développement (représentant 5 % du total de l'APD).

En 2002 à Barcelone, l'Italie s'est engagée à consacrer d'ici 2006 0.33 % de son RNB à l'APD, ce qui nécessitera rien moins d'un doublement de l'aide au cours des trois prochaines années. Pour beaucoup d'acteurs des sphères aussi bien publiques que privées, il s'agit là d'un objectif ambitieux et difficile à atteindre, surtout en cette période d'austérité budgétaire. Les simulations des perspectives d'évolution de l'APD à l'horizon 2006 réalisées récemment par l'OCDE pour l'ensemble des donateurs ont montré que l'Italie viendrait se placer en sixième position si elle s'en tient aux engagements prévus actuellement. C'est néanmoins le pays qui devra consentir l'effort le plus important, en l'espèce une augmentation colossale de 113 % (2.7 milliards USD) de l'APD, en valeur réelle, entre 2003 et 2006. Si l'accroissement de l'APD au cours de ces trois années passera notamment par l'annulation de dettes (voir la section sur les opérations d'allègement de la dette), cette étape franchie, il faudra mobiliser de nouveaux apports d'APD pour combler l'écart subsistant et permettre à l'Italie de maintenir son effort. Il faut par ailleurs tenir compte d'une autre contrainte déjà évoquée, susceptible de rendre difficile pareille augmentation du volume de l'aide, à savoir la volonté politique qui se fait jour actuellement d'accroître la composante bilatérale de l'APD italienne, en dépit des capacités limitées de l'Italie pour mettre en œuvre ce type de financement.

Canaux d'acheminement de l'APD

Une composante bilatérale modeste, mais en augmentation. Encore modeste par rapport à la moyenne du CAD, qui s'établissait à 73 % en 2002 (l'année la plus récente pour laquelle on dispose

de données), la part de l'APD brute de l'Italie passant par le canal bilatéral (49 % en 2003) s'est accrue depuis l'examen de l'aide de 2000 (35 % en 1998)³.

Le rôle prédominant du canal multilatéral. Aucun autre membre du CAD ne fait transiter une part aussi importante de son programme d'aide par le canal multilatéral. En 2003, il a été estimé que 51 % de l'APD brute de l'Italie utilisait ce canal (contre 65 % lors du dernier examen de l'aide), la moyenne du CAD s'établissant en 2002 à seulement 27 %. Il y a à cela plusieurs raisons, dont : les coûts de transaction peu élevés associés à l'aide acheminée par le canal multilatéral, la volonté politique de maintenir la place de l'Italie sur la scène internationale, l'engagement de l'Italie à respecter des obligations internationales de plus vaste portée, une méfiance traditionnelle en Italie à l'égard des systèmes de gestion de l'aide bilatérale et l'insuffisance de ses capacités, au plan bilatéral, à mobiliser des ressources supplémentaires. Quelle(s) que soi(en)t l'(les) explication(s) retenue(s), il faut savoir que les responsables italiens estiment que le canal multilatéral fonctionne assez bien, tout en donnant à l'Italie les moyens d'harmoniser et d'aligner son aide conformément aux principes exposés dans la Déclaration de Rome de 2003 sur ce thème.

D'après les statistiques du CAD pour 2003 (voir tableau B.2), c'est par l'intermédiaire de la Commission Européenne que s'achemine l'essentiel de l'APD multilatérale italienne, soit 35 % du total de l'APD brute (près de 70 % de l'aide multilatérale totale). Viennent ensuite, en bien moindre proportions, les contributions aux institutions des Nations unies (8 %), au Groupe de la Banque mondiale (1 %), aux banques régionales de développement (1 %) et à d'"autres" organismes multilatéraux (6 %). Le tableau 1 ci-après donne les pourcentages de l'APD brute que l'Italie destine à des organismes ou banques relevant des sous-catégories "Nations unies" ou "banques régionales de développement". La ventilation de ces ressources entre les diverses organisations internationales peut varier considérablement d'une année sur l'autre.

Les relations de coopération que l'Italie entretient avec les organismes multilatéraux s'inscrivent dans une tradition bien ancrée, mais les critères retenus pour décider de l'affectation des ressources d'APD entre les institutions ne semblent pas relever d'une réelle stratégie à long terme. Certains des membres du CAD qui mettent également en œuvre d'importants programmes bilatéraux se sont dotés de stratégies explicites, qui passent parfois par une étroite collaboration avec d'autres donateurs partageant les mêmes valeurs de façon à mieux suivre les résultats obtenus par les principaux bénéficiaires de cette aide multilatérale sur le terrain. Compte tenu de l'importance de la composante multilatérale de l'aide italienne et de la diversité des formes qui lui sont données, il est suggéré que la DGCS et ses homologues au ministère de l'Économie et des finances étudient comment aborder de façon plus active la programmation budgétaire de l'aide multilatérale en s'appuyant sur une approche axée sur les performances. Compte tenu de l'importance de ces contributions multilatérales, la DGCS et le ministère de l'Économie et des finances y gagneraient en crédibilité si elles pouvaient expliquer au public la logique du processus de répartition des ressources, autant en ce qui concerne les choix entre les partenaires responsables de la mise en œuvre de projets multilatéraux que les choix initiaux quant à la répartition de l'APD entre les canaux bilatéral et multilatéral. Une telle approche supposerait la mise en place de capacités d'analyse et de suivi renforcées en ce qui concerne les

3 . A titre de référence, il faut noter que le financement bilatéral recouvre toute une palette d'activités, dont certaines relèvent en fait d'organisations multilatérales. L'analyse détaillée de l'APD italienne présentée dans l'examen de l'aide de 2000 concluait que, une fois décomptés les opérations d'allègement de dette et les prêts, l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, le soutien aux ONG, les frais administratifs, les bourses et les projets multi-bilatéraux mis en œuvre par des organismes multilatéraux, moins de 7 % du total des versements bruts de l'Italie passaient par le canal de l'aide bilatérale directe.

contributions multilatérales et de plus étroites relations opérationnelles entre les deux canaux d'acheminement afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité du système.

Tableau 1. Contributions aux institutions des Nations unies et aux banques régionales de développement

Bénéficiaire	1997-98	2002-03
1. Institutions des Nations unies (% du total de l'APD)	7	8
Dont (part en % du total des contributions aux institutions des Nations unies)		
• ONU	6	n.a.
• PNUD	10	10
• UNICEF	9	7
• OMS	10	n.a.
• PAM	4	9
• HCR	4	5
• UNRWA	-	5
• PNUCID	5	n.a.
• OIT	6	n.a.
• FAO	9	n.a.
• ONUDI	11	n.a.
• AIEA	15	n.a.
• Autres institutions des Nations unies	11	60
2. Banques régionales de développement (% du total de l'APD)	3	1
Dont (part en % du total des contributions aux banques régionales de développement)		
• Banque africaine de développement	50	53
• Banque interaméricaine de développement	2	22
• Banque asiatique de développement	48	-
• Autres banques régionales	-	25

Des ONG dont la présence s'étend progressivement. Le ministère des Affaires étrangères entend accorder une place de plus en plus importante aux organisations non gouvernementales en matière de coopération pour le développement. Pourtant, le secteur des ONG italiennes par lesquelles transitent les financements officiels de l'APD est encore peu développé par rapport à la situation qui prévaut chez d'autres membres du CAD. D'après les statistiques du CAD, l'aide allouée aux ONG ou transitant par leur intermédiaire ne représente que 2.9 % du total de l'APD brute (voir tableau B.2). Cette faible utilisation du canal des ONG est probablement à imputer à la complexité des procédures auxquelles doivent se conformer les ONG pour utiliser les ressources publiques italiennes dont il est question au chapitre 5, dont certaines sont actuellement réexaminées par la DGCS.

Utilisation ponctuelle, à court terme, des ressources dégagées par les opérations d'allègement de la dette

L'Italie est un des grands donateurs internationaux à inscrire l'allègement de la dette dans sa politique de coopération pour le développement. Dans les années qui ont suivi le lancement de l'«Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)» en 1999, l'Italie a intensifié son action dans ce sens. Le vif soutien qu'a obtenu cette initiative au sein de la société civile, des partis politiques et de l'Église catholique ont ainsi transformé une question d'ordre social en débat de politique nationale, pour aboutir à l'adoption d'une loi en 2000. La loi italienne relative aux remises de dettes innove à divers égards. Elle va au-delà de l'initiative PPTE en ce qu'elle autorise l'annulation

Examen par les pairs : Italie

non seulement des dettes contractées au titre de l'APD mais également de l'intégralité de la dette commerciale. En outre, dans le cas des allègements intérimaires de dettes, l'Italie annule 100 % de l'ensemble des échéances intérimaires prévues (au lieu des 90 % spécifiés dans l'Initiative PPTE renforcée). Conformément aux principes de la coopération pour le développement de l'Italie, la loi conditionne l'allègement de dettes au respect de critères de bonne gouvernance, au renoncement aux conflits et à un engagement à promouvoir la réduction de la pauvreté et le développement social et humain.

En 2002, l'Italie a annulé au total 985 millions USD de dettes contractées par des pays en développement (Bénin, Bolivie, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Guinée-Conakry, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad) et "converti" 548 millions USD en activités de développement (Algérie, Égypte, Équateur, Jordanie, Maroc, Pérou).

L'Italie devra veiller à ne pas recourir à l'excès aux allègements de dette pour gonfler le volume de l'aide consentie. L'allègement de la dette peut contribuer à la réalisation des OMD si le pays bénéficiaire met en œuvre les politiques qui s'imposent et montre qu'il est résolu à affecter les ressources ainsi dégagées à la lutte contre la pauvreté. La réduction de la pauvreté doit toutefois bénéficier de ressources supplémentaires, qui devront provenir de nouveaux apports d'APD. Sans un soutien durable de la part de la communauté des donateurs sous la forme d'une aide concrète, les allègements de dette n'auront pas d'impact prolongé sur la pauvreté. Dans le cas de l'Italie, ces ressources additionnelles semblent faire défaut. En fait, l'attention accrue accordée aux opérations d'allègement de dette est allée de pair avec une diminution des ressources nouvelles affectées à la coopération pour le développement. La part de l'APD en pourcentage du RNB au cours des quatre années entre 2000 et 2003 s'est établie respectivement à 0.13, 0.15, 0.20 et 0.17, mais une fois décomptées les opérations d'allègement de dette, ces ratios retombent respectivement à 0.11, 0.15, 0.14 et 0.13.

Priorités de la répartition géographique

A quelques notables exceptions près où le long terme semble primer, la répartition de l'aide entre les pays au cours des dix dernières années fait apparaître une rotation rapide des pays bénéficiaires de l'aide italienne. En 2003, 72 % de l'aide bilatérale ventilable de l'Italie ont été versés en faveur de l'Afrique (voir tableau B.3), répartis comme suit : 63 % pour l'Afrique subsaharienne, 9 % pour l'Afrique du Nord, 10 % pour l'Asie, 7 % pour l'Amérique, 5 % pour l'Europe et 6 % pour le Moyen Orient. Compte tenu de ces priorités géographiques, 66 % des versements opérés au titre de l'aide bilatérale sont allés en 2003 aux pays les moins avancés, contre 71 % en 2002. Au niveau stratégique, les choix des pays bénéficiaires et le niveau des budgets ne reposent pas sur un ensemble de critères spécifiques ou sur un processus lié aux performances (voir tableau 2 ci-après). La DGCS est invitée à déterminer comment suivre une approche plus stratégique, prévoyant notamment des conditions de retrait transparentes.

Tableau 2. Dix premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale (part en %)

Versements bruts, moyennes sur deux ans

1991-92		1996-97		2002-03	
Albanie	10	Malte	6	Mozambique	21
Mozambique	9	Ouganda	6	Rép. dém. du Congo	20
Tunisie	7	Bosnie Herzégovine	5	Tanzanie	6
Chine	6	Éthiopie	5	Éthiopie	4
Argentine	6	Jordanie	4	Tunisie	3
Maroc	6	Albanie	4	Guinée-Bissau	3
Égypte	5	Nicaragua	4	Afghanistan	3
Tanzanie	4	Mozambique	4	Chine	3
Éthiopie	3	Argentine	4	Territoires administrés par l'Autorité palestinienne	3
Ex-Yougoslavie	2	Rép. du Congo	4	Albanie	2
Total 10 premiers	46	Total 10 premiers	4	Total 10 premiers	69
			6		

Priorités de la répartition sectorielle

Les statistiques de l'OCDE (voir tableau B.5) montrent que les priorités de la répartition de l'aide bilatérale italienne entre les secteurs pour la période 2002-03 est très marquée par les opérations de remise de dette (54 %, pour une moyenne de seulement 13 % pour l'ensemble du CAD). Parmi les autres secteurs prioritaires figurent les infrastructures et services sociaux (15 %), l'aide-programme et le soutien aux produits de base (6 %) et l'aide d'urgence (8 %). Il faut noter la baisse de l'investissement dans les infrastructures économiques qui, de 24 % il y a dix ans, est tombé à seulement 1 %. Le chapitre 3 traite plus longuement des fondements stratégiques des choix sectoriels qui sous-tendent l'aide italienne.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Italie est invitée à respecter les **engagements au titre de l'APD** annoncés à Barcelone en 2002 et à s'intéresser dès à présent au rôle des opérations d'allégement de la dette, qui constituent la source essentielle d'accroissement de l'APD. L'Italie devrait recourir de façon plus systématique à des engagements de financement pluriannuels de façon à rendre plus prévisible le soutien qu'elle apporte.
- L'Italie est invitée à replacer dans un cadre plus stratégique la logique de la répartition de son APD entre les **canaux bilatéraux et multilatéraux** et les parts respectives qui leur sont allouées. Les deux composantes devraient pouvoir bénéficier d'effectifs plus nombreux et d'une gestion plus efficace, passant notamment par une plus étroite coopération à tous les niveaux entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des finances et par une amélioration de la capacité de ce dernier d'assurer le suivi, l'évaluation et la programmation des contributions versées aux institutions multilatérales.
- L'Italie est invitée à adopter une approche plus stratégique dans le choix des **pays** qu'elle souhaite **faire bénéficier en priorité** de son aide.

CHAPITRE 3

PRIORITES SECTORIELLES

Tentatives récentes pour définir les priorités

A la fin des années 1990, l'Italie a procédé à la clarification des priorités thématiques et sectorielles de son programme de coopération pour le développement, laquelle a abouti à l'élaboration d'un ensemble de documents d'orientation. En 1995, le Comité interministériel de planification économique (CIPE – *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*) a approuvé les *Lignes directrices pour une nouvelle politique de la coopération pour le développement* qui dressent la liste des différents secteurs d'intervention par objectif politique, économique et humanitaire. L'adoption ultérieure par la DGCS des *Lignes directrices sur la lutte contre la pauvreté* en 1999 a permis de préciser le cadre général dans lequel s'inscrivait le programme italien de coopération pour le développement, en s'inspirant des travaux du CAD sur la lutte contre la pauvreté et en préparant la voie à une série de documents d'orientation couvrant différents secteurs d'activités de la DGCS.

Depuis cette époque prolifique, cependant, l'Italie peine à donner à son aide une orientation stratégique. La conception énoncée dans les lignes directrices sectorielles n'a fait l'objet d'aucune mise à jour permettant d'intégrer les enseignements tirés de l'expérience. Aucune évaluation de celles-ci n'a pas ailleurs été réalisée pour vérifier si elles étaient toujours valables compte tenu de l'évolution des besoins des pays partenaires. Plus important encore, l'application des lignes directrices n'a guère fait l'objet d'un suivi, compte tenu en particulier de la baisse des capacités de la DGCS et de l'apparition de nouvelles modalités et structures d'acheminement de l'aide telles que les approches sectorielles, le soutien budgétaire et les stratégies de lutte contre la pauvreté. Malgré la volonté générale d'œuvrer en faveur des OMD, l'action de l'Italie en ce sens ne se fonde actuellement sur aucune déclaration de principe ou cadre stratégique.

Cette pause dans la définition d'orientations stratégiques et pratiques concernant les activités sectorielles, qui a par ailleurs encouragé la tendance à la concentration de l'aide sur les domaines « d'intervention », a incité les responsables de l'aide à s'appuyer davantage sur les événements politiques et les déclarations officielles pour fixer les priorités sectorielles.

Le présent chapitre traite de certains des principaux secteurs du programme italien de coopération pour le développement. Une attention particulière est accordée aux faits récents survenus dans des secteurs où l'Italie intervient habituellement – par exemple la lutte contre la pauvreté, l'aide humanitaire et le développement du secteur privé – ainsi que dans des domaines auxquels elle porte un intérêt accru depuis quelque temps tels que la lutte contre le sida et l'administration électronique.

Une place centrale pour la lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté a longtemps été au centre du programme d'aide de l'Italie. Les lignes directrices de 1995 du CIPE y font déjà référence comme à l'un des principaux objectifs de l'aide

étrangère du pays. L'adoption des *lignes directrices sur la lutte contre la pauvreté* en 1999 – fondée sur les travaux du Réseau informel du CAD sur la réduction de la pauvreté – a constitué une étape importante pour ce qui est à la fois de l'attention accordée à la réduction de la pauvreté et de la manière de concevoir celle-ci. Figurant jusque là parmi un grand nombre d'objectifs distincts, l'éradication de la pauvreté est devenue le but principal la coopération pour le développement de l'Italie. Selon l'examen du programme d'aide italien effectué en 2000, ces lignes directrices étaient bien de nature à favoriser un ciblage plus marqué de l'aide italienne sur la pauvreté en conférant à celle-ci un caractère intersectoriel et pluridimensionnel. Outre qu'elles font référence en particulier à des programmes intersectoriels visant à réduire la pauvreté dans diverses régions (voir encadré 3), les lignes directrices énoncent quatre objectifs primordiaux :

- Promouvoir un cadre institutionnel propice à la lutte contre la pauvreté en améliorant la gouvernance et la gestion du secteur public et en favorisant la démocratie.
- Promouvoir la décentralisation politique et administrative et le rôle des communautés locales dans le processus de développement.
- Associer aux approches sectorielles une approche intégrée du développement local.
- Travailler en coopération avec toutes les parties prenantes de « *Sistema Italia* » et avec d'autres donateurs dans les phases de programmation, de mise en œuvre et de suivi du processus.

Encadré 3. La lutte contre la pauvreté dans le Sahel : l'approche intégrée de l'Italie

Le Fonds pour la lutte contre la désertification et pour la réduction de la pauvreté dans le Sahel illustre l'approche adoptée par l'Italie pour lutter contre la pauvreté. Conçu d'emblée comme une phase pilote centrée sur trois pays (Niger, Burkina Faso et Mali), le Fonds vise à servir de catalyseur pour la stratégie d'intervention de la DGCS dans la région. Vingt trois millions d'euros seront déboursés sur trois ans, dont 15,5 millions EUR seront destinés à des activités directement liées au fonds de lutte contre la désertification et d'autres initiatives aux niveaux local, national et régional.

Deux éléments caractérisent le programme de lutte contre la pauvreté dans le Sahel. Le premier est son caractère participatif : les administrations locales, les communautés rurales et les associations d'agriculteurs participeront conjointement à la définition, à l'élaboration et à la mise en œuvre des activités financées par des ONG italiennes et l'Institut agricole d'Outre Mer. Cette approche tirera profit de la collaboration de longue date entre l'Italie et le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) grâce à laquelle d'autres initiatives de partenariat pourront être mises en œuvre. Deuxièmement, le programme possède une solide approche multisectorielle. Outre qu'il promeut des activités génératrices de revenus auprès des communautés rurales vulnérables, il vise à apporter un soutien institutionnel aux organisations nationales en élaborant des politiques de lutte contre la pauvreté qui incluent des stratégies durables en matière de sécurité alimentaire, de gestion des ressources naturelles et de décentralisation.

Le caractère pluridimensionnel du programme en faveur du Sahel et l'intérêt porté aux principes du partenariat montrent que l'Italie dispose des capacités nécessaires pour passer d'une conception de la lutte contre la pauvreté axée sur les programmes et les projets à une approche consistant à intégrer les objectifs de réduction de la pauvreté dans l'ensemble du portefeuille d'activités dont ils deviennent l'axe central.

Du fait de l'attention qui lui est aujourd'hui consacrée, la lutte contre la pauvreté reste l'un des principaux aspects du programme italien et elle fait l'objet d'affectations et d'initiatives importantes. Pourtant, malgré des capacités évidentes pour l'analyse et la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté, il semble que l'Italie ne dispose pas d'une stratégie cohérente d'intégration systématique de la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble de son portefeuille d'activités d'aide (infrastructure, développement du secteur privé etc.). Il est symptomatique à cet égard qu'alors qu'en 1997 la lutte contre la pauvreté était au centre du rapport annuel de la DGCS au Parlement, le rapport de 2002 ne fasse que quelques rares références à la réduction de la pauvreté en tant qu'objectif prioritaire de l'aide italienne. Celle-ci étant considérée comme un secteur d'intervention parmi de nombreux autres, les interventions de l'Italie dans ce domaine risquent de prendre la forme de projets au lieu de donner lieu à une intégration systématique.

Aide humanitaire

L'APD italienne consacrée à l'aide humanitaire ne cesse de croître depuis une dizaine d'années du fait à la fois des problèmes posés par l'évolution de l'environnement mondial et de l'intérêt que l'opinion italienne porte aux questions humanitaires. L'Italie alloue environ 100 millions EUR chaque année à des « opérations humanitaires d'urgence ». En termes de volume, de la part de l'APD comme de la part du pays dans l'aide humanitaire totale, l'Italie se situe dans la moyenne des donateurs du CAD⁴. Les interventions dans ce domaine sont gérées par le Bureau VI, service de la DGCS responsable de l'aide humanitaire et des interventions d'urgence ainsi que de l'aide alimentaire. Ses effectifs se composent de deux diplomates et de 13 administrateurs. Ce Bureau est chargé : i) de la définition, de la gestion et du suivi de l'aide d'urgence, directement ou en collaboration avec des organisations internationales ; ii) de l'aide alimentaire, en collaboration avec l'Agence responsable des financements agricoles européens en Italie (AGEA – *Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*) ; iii) du contrôle des documents comptables de l'Unité technique locale (UTL) de l'ambassade participant à la réunion de programmes d'urgence et de la fourniture de conseils techniques/administratifs et en matière de contrôle auprès des ambassades.

L'apport de l'Italie est dans une large mesure géré dans le cadre de fonds provenant de plusieurs lignes budgétaires : i) les fonds bilatéraux pour les opérations humanitaires gérées par le Bureau VI et les ambassades ; ii) les fonds multilatéraux pour les opérations d'urgence menées dans le cadre d'organisations internationales ; iii) les fonds d'urgence multilatéraux destinés aux organisations internationales (six organismes des Nations Unies, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICROSS). L'Italie achemine son aide alimentaire par l'intermédiaire de l'AGEA dans le cadre de la Convention de Londres relative à l'aide alimentaire aux pays en développement. La répartition géographique de cette activité est comme suit : Afrique 30 %, Asie 25 %, Amérique latine 21 %, Bassin méditerranéen et Moyen Orient 20 %, Europe orientale 4 %. Un fonds en faveur du déminage humanitaire a récemment été créé afin d'aider les victimes et de promouvoir les activités de sensibilisation et d'information. Pour améliorer sa capacité de réaction bilatérale, l'Italie participe aux activités de l'UNHRD (*United Nations Humanitarian Response Depot*) situé dans un aéroport militaire italien à Brindisi et considéré avec fierté par l'Italie comme un centre d'excellence dans le domaine de l'aide humanitaire. L'UNHRD contient des stocks d'aide alimentaire d'urgence, des

4 . Development Initiatives 2003, *Global Humanitarian Assistance*, pages 21, 26 et 27.

médicaments, des abris, des systèmes de traitement de l'eau et des équipements de logistique et de réaction rapide pouvant être immédiatement utilisés dans les cas de catastrophes naturelles ou de crises créées par l'homme.

L'Italie applique les principes d'impartialité et de non-discrimination ethnique, raciale ou religieuse et croit fermement à l'appropriation dans le domaine de l'aide humanitaire. Les opérations sont généralement décidées suite à une demande de la communauté touchée ou à un appel international et visent à une intervention dans les phases initiales d'urgence et de reconstruction associant la communauté locale à la définition des problèmes qui la concernent et à la recherche de solutions. Malgré ces principes généraux et les orientations particulières concernant des thèmes communs aux cas d'urgence, présentées par exemple dans le manuel sur les femmes dans les situations d'urgence, l'Italie est encouragée à mieux structurer ses programmes dans le cadre d'une politique globale plus cohérente de l'action humanitaire. Etant donné le rôle actif que l'Italie joue dans les domaines de la résolution des conflits et de la construction de la paix, il conviendrait de mieux définir les différences et les liens entre l'action humanitaire, les activités de prévention des conflits et de construction de la paix et les problèmes de sortie des situations de crise. Lorsque l'on veut évaluer les activités financées et gérées au titre de l'aide humanitaire, il est souvent difficile de faire la part entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement. De la même façon, dans le cas de l'aide alimentaire, il serait bon de faire la distinction entre « aide alimentaire d'urgence » et « programme d'aide alimentaire ». Ces efforts pourraient être facilités par la mise en place de systèmes d'information appropriés. La DGCS envoie régulièrement des missions pour suivre la mise en œuvre et l'impact de l'aide humanitaire mais il n'existe apparemment aucun système d'évaluation permettant de tirer les enseignements de l'expérience et de promouvoir le sens des responsabilités concernant la mise en œuvre effective et efficace de l'action humanitaire. L'adoption des 'Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire'⁵ serait, par ailleurs, de nature à fournir des orientations constructives.

Développement du secteur privé

Trois raisons principales expliquent pourquoi le développement du secteur privé est de longue date le domaine d'action privilégié du programme de coopération pour le développement de l'Italie. Premièrement, l'expérience acquise dans le domaine du développement des petites et moyennes entreprises (PME) et des quartiers industriels confère à ce pays un avantage comparatif dans l'aide au secteur privé des pays en développement. Deuxièmement, la croissance du secteur privé est considérée comme un facteur de stabilité politique important pour la sécurité de l'Italie, en particulier en ce qui concerne la région Moyen Orient-Afrique du Nord et les Balkans. Troisièmement, les objectifs de développement du secteur privé dans les pays partenaires peuvent également favoriser l'internationalisation des entreprises nationales italiennes.

Du fait de cet intérêt particulier, des ressources importantes et un portefeuille d'activités diversifié sont consacrés à ce domaine. En 2002, le Comité de direction a approuvé 50 mesures à l'appui du secteur privé : 44 dons se montant à un total de 130 millions EUR, quatre prêts assortis de conditions de faveur (130 millions EUR) et deux initiatives en faveur de l'investissement direct étranger italien (7 millions EUR). Les opérations de l'Italie dans ce domaine peuvent être divisées en deux grandes catégories, à savoir aide financière et aide non financière, et être regroupées sous trois rubriques : i) aide en nature et lignes de crédit aux PME ; ii) aide en faveur de l'investissement direct

5 . En 2003, les principaux donateurs et les grandes organisations intervenant dans le domaine de l'aide humanitaire se sont mis d'accord sur un certain nombre de mesures destinées à renforcer la cohérence, la coopération et l'efficacité de la planification et de l'acheminement de l'aide humanitaire et ont approuvé les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

étranger italien destiné à la création de co-entreprises ; et iii) renforcement des capacités essentiellement sous la forme d'activités d'assistance technique, de transfert de technologie et de formation.

L'examen du programme d'aide de l'Italie réalisé en 2000 par le CAD souligne « l'intérêt que pourrait présenter une action globale de l'Italie dans le domaine du développement du secteur privé » mais insiste aussi sur la nécessité de « définir une stratégie de développement du secteur privé répondant à des objectifs précis et prévoyant des mécanismes de mise en œuvre adéquats ». En fait, l'adoption par le CIPE en 1995 des lignes directrices du CAD sur *L'expansion du secteur privé* n'a pas donné lieu à l'établissement d'un document d'orientation ni à l'élaboration d'un cadre opérationnel visant à traduire les lignes directrices dans la pratique. L'aide actuellement consentie par l'Italie au profit du développement du secteur privé n'obéit toujours pas à une stratégie ni à une planification suffisantes, ce qui, avec l'absence de modalités opérationnelles clairement définies, risque de compromettre la réalisation des objectifs poursuivis dans ce domaine d'importance. L'encadré 4 présente l'aide de l'Italie au secteur des PME en Tunisie.

Encadré 4. Aide en faveur du secteur des PME en Tunisie

L'aide au secteur privé fait partie des priorités de l'Italie en Tunisie. Les activités dans ce domaine sont diverses et couvrent l'aide aux centres techniques et à l'Office du Développement du Sud (ODS). Cependant, pendant plus de dix ans, les prêts assortis de conditions de faveur consentis aux PME ont représenté la part la plus importante de l'aide de l'Italie à ce secteur. Depuis 1989, le programme italien de coopération pour le développement a accordé cinq facilités de crédit à la Tunisie pour un montant total de 160 millions EUR. L'objectif est d'aider les nouvelles PME du pays à accéder aux crédits pour acquérir des biens et des services. Sont généralement privilégiés les projets conformes aux directives nationales pour l'amélioration du secteur industriel et plus particulièrement ceux qui sont axés sur le développement technologique, la création d'emplois et l'adhésion aux principes de protection de l'environnement.

Ce type d'opération a jusqu'ici donné de bons résultats, comme en témoigne l'intérêt du gouvernement et des bénéficiaires directs, et plus récemment des autres donateurs. Cependant, certains inconvénients demeurent. Premièrement, les lignes de crédit doivent être utilisées uniquement pour l'achat de biens et services italiens en Italie. Ce type de liaison ne permet pas nécessairement aux bénéficiaires d'obtenir les biens et services qu'ils souhaitent aux meilleurs prix du marché. Cette condition va être partiellement levée dans la nouvelle facilité de crédit : 35 % du prêt pourra être dépensé en Tunisie ou dans un autre pays en développement. Deuxièmement, certaines PME sont exclues du bénéfice du programme. Etant donné que les prêts assortis de conditions favorables sont administrés par le secteur bancaire, seules les sociétés ou personnes bien établies pouvant donner des garanties peuvent bénéficier du programme. Les « jeunes pousses » sont généralement laissées pour compte. Ainsi, ce programme bénéficie à ceux qui ont déjà accès aux crédits et pas aux autres. Pour résoudre ce problème, l'Italie collabore actuellement avec les autorités tunisiennes en vue de la création d'un fonds en faveur des « jeunes pousses ».

Le fait d'accueillir le processus de Bologne de l'OCDE⁶ a donné à l'Italie l'occasion de renouveler l'engagement de jouer un rôle moteur dans le domaine du développement du secteur privé. Avec l'Espagne, la Suisse et la Roumanie, l'Italie est l'un des membres fondateurs et principaux bailleurs de fonds du Réseau international pour les PME (RIPME). Basé à Rome, le RIPME vise à permettre aux PME de communiquer entre elles en créant un réseau international d'entreprises ayant des intérêts communs et bénéficiant d'innovations et de transferts de technologie. En promouvant le

6. L'expression « Processus de Bologne » renvoie à des initiatives internationales entreprises pour promouvoir les recommandations politiques adoptées au cours de la première conférence de l'OCDE au niveau des ministres sur le thème : « Améliorer la compétitivité des PME dans l'économie mondiale : stratégies et politique » organisée à Bologne en Italie en juin 2002, en coopération avec les autorités italiennes.

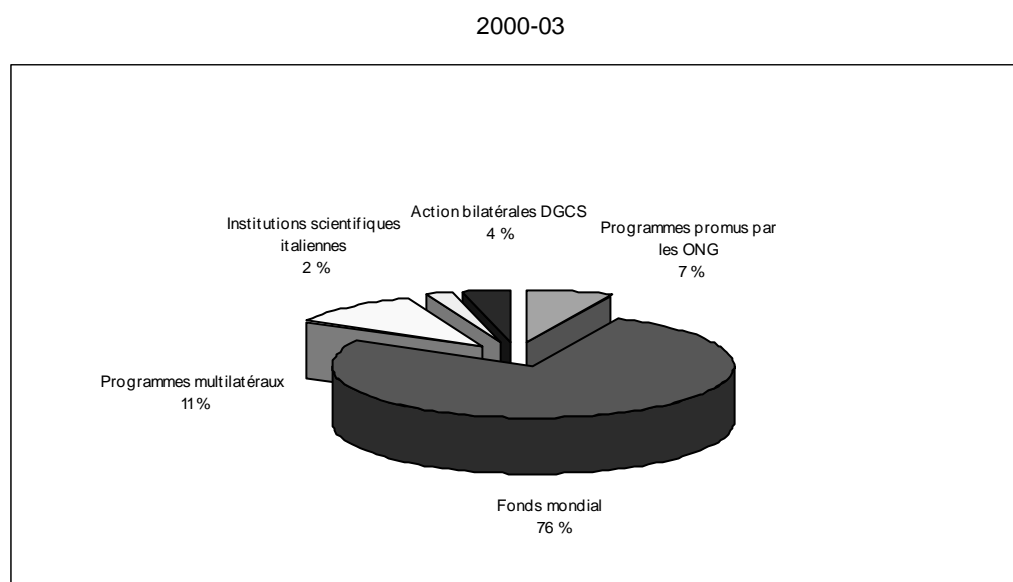
dialogue transfrontière par le biais de partenariats public/privé, le RIPME aide les PME à tirer profit de stratégies communes pour la diffusion, la vente et la commercialisation de leurs produits. Le RIPME rassemble des pouvoirs publics, des organisations internationales et des ONG de pays de l'OCDE et de pays partenaires ainsi que des organisations intermédiaires (centres de recherche, centres de promotion industrielle, etc.).

Faire face au défi du sida

La contribution de l'Italie à la lutte contre le sida et les autres pandémies remonte à la fin des années 1990. Le programme de coopération pour le développement de l'Italie a toujours été centré sur l'Afrique subsaharienne qui reçoit plus de 80 % de l'APD en vue de lutter contre le sida, la tuberculose et le paludisme, essentiellement par l'intermédiaire d'ONG, de l'Institut national italien de la santé et d'organisations multilatérales. L'Italie joue également un rôle actif dans le cadre de l'initiative de l'OMC « Faire reculer le paludisme », qu'elle finance en partie, ainsi que dans celui des programmes « Halte à la tuberculose » et « Initiatives contre le sida ».

La création du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) lors du sommet du G8 à Genève en 2001 représente un changement radical dans l'engagement de l'Italie en faveur de la lutte contre les pandémies. L'Italie, qui à cette époque présidait le G8, a envoyé un signal fort à la communauté des donateurs en s'engageant à verser immédiatement 100 millions USD pour la création du Fonds. Entre 2000 et 2003, l'Italie a versé 204 millions EUR et s'est engagée à lui consacrer 300 millions EUR au cours de la période 2004-06. Ce niveau d'engagement place l'Italie au troisième rang des principaux donateurs et lui a assuré une place au conseil d'administration du Fonds. Associé à sa participation aux travaux de divers groupes de travail et comités, il lui permet de coordonner son action avec d'autres interventions bilatérales et de peser sur la gestion du Fonds lui-même (voir graphique 2).

Graphique 2. Part de l'Italie dans la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme par modalité d'acheminement de l'aide



Source : Ministère des affaires étrangères/DGCS. L'Italie et la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (2000-03), janvier 2004.

Les raisons de la forte contribution de l'Italie au FMSTP résident pour l'essentiel dans la nécessité, selon elle, de mettre en place un mécanisme permettant le versement rapide de fonds et dans l'approche novatrice que constitue le FMSTP lui-même dans le cadre des organisations internationales. En fait, l'Italie est convaincue qu'à l'avenir le Fonds devrait porter une attention accrue au renforcement des systèmes de santé nationaux des pays partenaires, à l'évaluation de l'efficacité des affectations de crédits et à l'intégration des versements aux mécanismes institutionnels existants. Les autorités italiennes ont déployé un effort considérable pour aller vers la société civile, notamment en permettant aux représentants d'une ONG italienne de faire partie de la délégation du pays qui siège aux réunions du Conseil d'administration du Fonds. C'est une nouveauté importante pour le programme de coopération pour le développement de l'Italie de nature à faciliter le dialogue national sur cette question et à accroître à la fois la compréhension et la sensibilisation de l'opinion publique.

Comme le montre le graphique 2, la contribution de l'Italie à la lutte contre le sida et les autres pandémies passe par divers canaux, pour l'essentiel les ONG et les organisations multilatérales. Dans le même temps, ses capacités limitées dans le domaine de la gestion des opérations bilatérales n'ont pas empêché l'Italie de poursuivre son effort pour couvrir un large éventail de pays. La diversité des pays cibles, des modalités d'acheminement de l'aide et des voies adoptées pour les affectations budgétaires permet certainement à l'Italie de toucher de nombreuses parties prenantes et de nombreuses zones géographiques mais s'accompagne aussi d'un risque de dispersion et faible impact de l'aide. La situation pourrait empirer si l'absence de stratégie, de hiérarchisation de priorités clairement définies et de bilan quant aux résultats obtenus sur le terrain du point de vue du développement devait persister. La mission sur le terrain au Mozambique a montré que l'Italie participait à des opérations de soutien et de soins de santé dans le domaine de la lutte contre le sida qui ont donné de bons résultats ainsi qu'à des campagnes de sensibilisation intéressantes. Pourtant, les efforts de l'Italie au Mozambique ne semblent pas occuper une place stratégique dans le contexte global de la lutte contre le sida dans ce pays. Il serait bon du point de vue stratégique que l'Italie énonce sa politique dans le domaine du sida ou bien effectue une analyse des relations entre le programme bilatéral italien au Mozambique et l'activité du Fonds mondial dans le pays. Enfin, l'Italie devrait envisager de « décompartimenter » son approche de la lutte contre le sida, autrement dit d'abandonner les opérations ponctuelles pour adopter une approche globale de la prévention du sida pouvant être prise en compte systématiquement dans l'ensemble du programme d'aide, conformément à la pratique internationale.

La problématique homme-femme, les mineurs et les handicapés

Depuis l'adoption en 1998 des Lignes directrices sur la promotion du rôle des femmes et la prise en compte de la problématique homme-femme dans la politique de coopération pour le développement, le programme de coopération pour le développement de l'Italie se caractérise par une approche visant à assurer l'intégration des questions d'égalité homme-femme dans les divers secteurs d'intervention. Ces questions d'égalité homme-femme sont prises en compte dans les programmes de lutte contre la pauvreté, notamment en particulier en ce qui concerne l'accès aux ressources dans l'agriculture, la promotion de l'entrepreneuriat féminin dans les petites entreprises et l'accès au crédit et à la formation professionnelle. La promotion de la participation des femmes aux structures de prise de décision occupe désormais une place plus importante dans les programmes sur la gouvernance, l'accent étant mis sur l'importance de la problématique homme-femme dans le dialogue politique et sur le rôle des femmes dans la reconstruction des pays touchés par un conflit. Récemment, le secteur de la DGCS chargé de l'aide d'urgence a produit un manuel sur les femmes dans les situations d'urgence destiné à assurer la prise en compte systématique de ces questions dans le domaine de l'aide humanitaire. De même, les programmes de protection des droits civils et des droits de l'homme pour

les mineurs se caractérisent par une approche intégrée et multisectorielle destinée à appréhender une large gamme de facteurs et de secteurs.

Les restrictions relatives aux ressources humaines au sein de la DGCS et les difficultés qui en ont résulté sur le plan de l'analyse et de la gestion ont affaibli les efforts de l'Italie en faveur de la prise en compte systématique de la problématique homme-femme. Un nouveau Bureau sur la problématique homme-femme, les mineurs et les handicapés a été créé en 2000 au sein de la DGCS (Bureau XIII). Il se peut que cette initiative contribue à faire mieux connaître les activités et à redynamiser un domaine auquel l'Italie s'est toujours beaucoup intéressée dans le cadre de son programme de coopération pour le développement. Cependant, il ne faudrait pas que la création d'un nouveau Bureau conduise à adopter une approche de la problématique homme-femme et de la protection de l'enfant isolée des autres problèmes de développement, loin de la tradition d'intégration systématique de l'Italie.

Technologie de l'information et administration électronique

L'initiative de l'Italie en faveur de l'administration électronique découle des engagements pris par les pays du G8 au Sommet de Genève et de Kananaskis en 2001 et 2002 en vue de réduire la fracture numérique entre les pays industrialisés et les pays en développement. La Conférence internationale de Palerme sur l'administration électronique au service du développement, organisée en 2002 par le ministère italien de l'Innovation et des Technologies, s'inscrivait dans le prolongement de ces engagements et a servi de plate-forme de lancement à l'initiative italienne.

En tant qu'activité conjointe de la DGCS et du ministère de l'Innovation et des Technologies, le programme sur l'administration électronique illustre la façon dont des organismes publics italiens peuvent collaborer au service du développement lorsque l'occasion se présente. Dans le même temps, il permet aussi de mesurer l'importance accordée par l'Italie à l'action multilatérale. Le ministère de l'Innovation et des Technologies coordonne la mise en oeuvre de cette initiative de 16 millions USD par l'intermédiaire de quatre fonds d'affectation spécial créés avec le PNUD, le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (DAES), la *Gateway Foundation*/Banque mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement⁷.

S'appuyant sur une longue tradition en matière de renforcement des capacités statistiques, le programme de l'Italie sur l'administration électronique vise à favoriser la modernisation et l'informatisation de l'administration publique dans les pays partenaires et ce afin de :

- Promouvoir un développement démocratique en renforçant la position des citoyens dans leurs relations avec l'administration par une transparence accrue des procédures et de la prise de décision.
- Favoriser l'efficacité de l'administration en vue d'améliorer la capacité des pays en développement à attirer l'investissement direct étranger.

L'Italie est consciente du fait qu'il est essentiel d'assurer la pérennité des activités dans ce secteur. Pour ce faire, la sélection des opérations se fait coopération pleine et entière avec les pays partenaires, en veillant à la conformité de ces dispositions avec le processus général de développement institutionnel et les besoins des pays.

7. Ministère des Affaires étrangères/DGCS « Le Attività nel Settore dell'ICT ».

Considérations pour l'avenir

- L'Italie devrait rapidement envisager la possibilité de définir des stratégies opérationnelles claires sur la façon dont ses activités de coopération pour le développement contribueront à la réalisation des **OMD** d'ici à 2015.
- Les **priorités sectorielles** devraient être définies clairement compte tenu des besoins des pays prioritaires pour l'Italie, tels qu'énoncés dans leurs propres documents d'orientation (par exemple les CSLP), de la capacité actuelle de la DGCS en matière d'analyse et de gestion et de l'avantage comparatif de l'Italie dans ce secteur.
- Pour que la lutte contre la pauvreté, la problématique homme-femme et la lutte contre le sida demeurent des priorités **globales**, ces préoccupations devraient être mieux intégrées à l'ensemble du portefeuille d'activités sectorielles.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

Le consensus grandissant sur l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres sont conscients que la réalisation des OMD et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement appellent des politiques qui se renforcent mutuellement dans les domaines économique, social et environnemental. En adoptant, en 2002, la déclaration intitulée « Pour un Programme d'action commun de l'OCDE au service du développement », les pays membres ont reconnu combien il est important d'accorder une attention accrue à l'impact de leurs politiques sur les pays partenaires. Ce programme d'action s'inscrit dans le prolongement des efforts déjà déployés au sein du CAD (OCDE/CAD, 1996 et 2001) pour faire de la cohérence des politiques au service du développement une préoccupation générale à prendre en compte dans l'élaboration des politiques des pays de l'OCDE et pour mettre en place les moyens nécessaires à sa promotion au sein des administrations.

Les relations qu'entretient l'Italie avec plusieurs pays prioritaires de son programme de coopération pour le développement – comme les pays de la région méditerranéenne et des Balkans – allant au-delà de l'aide pour englober des préoccupations liées à l'environnement, aux migrations, à la sécurité et aux entreprises, la cohérence des politiques au service du développement (CPD) s'impose de toute urgence. Or, à l'instar de la plupart des membres du CAD, l'Italie doit surmonter de sérieux obstacles pour renforcer cette cohérence. Les questions de cohérence des politiques font souvent intervenir des groupes d'intérêt actifs sur le plan intérieur et des organismes publics dont les principaux objectifs et les responsabilités essentielles ne coïncident pas toujours avec la lutte contre la pauvreté dans le monde. De plus, les possibilités d'une intervention directe à l'appui de la CPD dans plusieurs secteurs sont en partie déterminées par l'appartenance de l'Italie à l'UE. Des domaines comme les échanges et l'agriculture relèvent de la compétence de la Commission européenne et du Conseil tandis que certaines autres politiques (comme la politique de sécurité) reflètent des positions communes formulées dans le cadre de consultations menés au sein de l'Union européenne (voir encadré 5). En conséquence, les efforts entrepris par l'Italie pour améliorer la cohérence des politiques appellent des mesures tant à l'échelon national qu'à celui de l'Union européenne.

Les paragraphes ci-après sont consacrés à quatre domaines présentant un intérêt particulier pour l'Italie – les échanges de produits agricoles, l'investissement direct étranger, le déliement de l'aide et les migrations. Il ressort de ces exemples que l'Italie est : a) favorable à l'adoption de mesures propres à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement ; b) capable de progresser rapidement vers une plus grande cohérence à l'échelon national lorsqu'un nouveau besoin se fait clairement sentir ; c) en mesure d'intervenir stratégiquement au niveau de l'Union européenne pour façonner des initiatives particulières. Si l'Italie est clairement à même de prendre les devants pour améliorer la CPD, un certain nombre de défis doivent être pris en compte. On peut citer à cet égard la nécessité pour l'Italie de renforcer sa position par rapport aux efforts déployés par l'UE à l'appui de la

cohérence des politiques, d'appuyer le rôle joué par le Parlement et la société civile en faisant mieux connaître le programme en faveur de la cohérence des politiques et de concevoir des mécanismes institutionnels appropriés au niveau de l'administration pour aborder les questions de CPD.

Encadré 5. La cohérence des politiques dans l'Union européenne

Les politiques adoptées par l'Union européenne peuvent avoir des incidences considérables, positives ou négatives, sur les pays en développement.

Etant donné la taille de l'espace économique de l'UE, l'accès aux marchés européens est essentiel pour les économies émergentes. L'initiative « Tout sauf les armes », lancée en 2001, a supprimé tous les obstacles quantitatifs et tarifaires à l'entrée sur le marché de l'Union européenne d'exportations en provenance des pays les moins avancés (à l'exception des bananes, du riz et du sucre pour lesquels une libéralisation totale interviendra peu à peu). Toutefois, comme d'autres pays en développement, les pays les moins avancés éprouvent encore des difficultés pour remplir les conditions requises, comme les règles d'origine et les mesures sanitaires applicables aux échanges agricoles destinées à protéger la santé humaine, animale et végétale, lesquelles équivalent à des obstacles non tarifaires.

Les politiques internes de l'Union européenne visant à soutenir les revenus des populations rurales des Etats membres, comme la politique agricole commune (PAC), peuvent aussi avoir de très fortes incidences sur les pays en développement. La PAC subventionne la production agricole à l'intérieur de l'Union européenne. Les aides à l'exportation permettent ensuite d'écouler la surproduction sur d'autres marchés à des prix inférieurs au coût de production, ce qui entraîne un fléchissement des cours mondiaux. L'observation tend à montrer que les produits agricoles subventionnés de l'Union européenne génèrent une concurrence déloyale sur certains marchés locaux, notamment dans les pays en développement où l'agriculture peut faire vivre la majorité de la population et où les sources de revenu de remplacement sont peu nombreuses pour les pauvres des zones rurales. Les Etats membres de l'Union européenne et la Commission européenne continuent de négocier des réformes de la PAC destinées à réduire les distorsions des échanges induits par cette politique. C'est ainsi qu'en juin 2003, les ministres de l'Agriculture des pays de l'Union européenne se sont mis d'accord sur le fait que la majorité des aides seront, à l'avenir, versées indépendamment du volume de la production.

Echanges agricoles : les effets de la PAC sur les priorités de l'Italie en matière de coopération pour le développement

OMD 8 et PAC. Lorsqu'ils ont signé la Déclaration du Millénaire en 2000, les pays membres de l'OCDE ont reconnu que la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement nécessiterait des réformes de leurs politiques nationales. L'OMD 8 concerne expressément la poursuite de « la mise en place d'un système commercial et financier plus ouvert, ce qui implique un engagement en faveur de la bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aussi bien à un niveau national qu'international ». La politique agricole est l'une des politiques que l'Italie, ainsi que d'autres membres de l'UE, devra reconsidérer afin d'honorer cet engagement. La politique agricole commune de l'Union européenne offre aux agriculteurs européens des incitations qui ont tendance à porter atteinte à la viabilité des secteurs agricoles des pays en développement et à réduire leurs avantages comparatifs sur les marchés mondiaux. Les agriculteurs italiens comptent parmi ceux qui tirent le plus avantage du régime de la PAC. Dans le même temps, plusieurs des pays en développement les plus touchés par la PAC figurent aussi au nombre des pays prioritaires du programme italien de coopération pour le développement. La manière dont la politique agricole de l'UE influe sur le secteur de l'huile d'olive en Tunisie et sur les exportations de sucre du Mozambique témoigne des contradictions possibles entre les objectifs de la politique d'aide et ceux de la politique commerciale.

Secteur de l'huile d'olive en Tunisie. L'Italie apporte un soutien au développement rural en Tunisie. Son programme de conservation des ressources naturelles couvre plusieurs régions, depuis la zone vallonnée entourant Tunis jusqu'à la région du Sahara. Dans la région fertile de Zaghouan qui se caractérise par une production extensive d'huile d'olive, l'Italie finance des micro-interventions visant à prévenir l'érosion des sols, à améliorer la gestion des ressources en eau et à transférer des connaissances spécialisées en matière de gestion des ressources naturelles aux communautés locales. Les objectifs du programme et le type d'intervention sont conformes aux plans de développement de l'administration locale. Jusqu'ici, les résultats obtenus sont jugés très satisfaisants par les bénéficiaires, notamment par les petits exploitants et les coopératives agricoles. La principale préoccupation a trait à la viabilité. Bien que les coûts effectifs du programme soient faibles, les collectivités locales auront du mal à assumer la charge des interventions si les revenus de la population rurale n'augmentent pas sensiblement. Il faudrait pour cela que les bénéfices sur la production locale (d'huile d'olive) soient plus élevés, ce qui restera irréaliste tant que la politique de l'UE inondera les marchés mondiaux de produits en surnombre et subventionnés. L'Union européenne est de loin le premier producteur et consommateur mondial d'huile d'olive et l'Italie est le deuxième producteur de l'UE après l'Espagne. Or, certains des producteurs les plus compétitifs d'huile d'olive se trouvent sur les côtes méridionale et occidentale de la Méditerranée, notamment en Tunisie et au Maroc qui sont deux destinations prioritaires de l'aide italienne. Les secteurs de l'huile d'olive des pays du sud de la Méditerranée qui se caractérisent traditionnellement par une faible intensité de capital et de technologie, peuvent aujourd'hui se prévaloir non seulement d'avoir des coûts de production bas, mais aussi d'être capables de se moderniser pour améliorer la qualité de leur production ainsi que leur compétitivité sur le marché mondial. A cause toutefois de la politique agricole de l'UE, ces pays se trouvent actuellement confrontés à de sérieux obstacles pour pénétrer le marché européen, ce qui ralentit le développement de leurs secteurs. Les subventions accordées par l'UE peuvent donc avoir des incidences négatives sur les sources de revenus des agriculteurs pauvres et empêcher l'émergence d'industries agroalimentaires locales capables de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Compte tenu de l'importance que revêt ce secteur pour la Tunisie, l'Italie pourrait faciliter l'accès des exportations tunisiennes d'huile d'olive au marché de l'UE. La Tunisie conclura un accord de libre-échange avec l'UE en 2008, mais le quota pour ses exportations d'huile d'olive vers l'UE restera fixé à 56 000 tonnes. Des incitations appropriées à l'adoption par l'UE d'une attitude plus progressiste s'agissant du quota de la Tunisie pourraient être trouvées, par exemple, dans l'établissement de liens plus étroits en amont et en aval avec les producteurs tunisiens en vue de la réalisation d'activités de transformation et de raffinage en Italie et dans d'autres pays européens.

Production de sucre au Mozambique. Une situation analogue existe pour d'autres produits comme le sucre du Mozambique. L'Italie joue un rôle important dans le développement de l'agriculture mozambicaine, tant en prenant part à des interventions en matière de développement rural qu'en apportant un soutien à l'Office de promotion du secteur agricole commercial. Cet office a pour mission d'améliorer les capacités d'analyse au sein de l'administration mozambicaine pour stimuler les exportations du pays, notamment de sucre. Les autorités se félicitent de l'aide directe qu'apporte l'Italie à l'agriculture du Mozambique, mais elles sont aussi convaincues que son objectif final (le développement des capacités d'exportation du pays) ne sera pas atteint si la surproduction dans l'UE ne cesse pas. En fait, si les coûts de production du sucre au Mozambique comptent parmi les plus faibles au monde, le sucre européen subventionné qui est commercialisé sur le marché mondial, contribue à exclure les exportations mozambicaines des marchés africains potentiels. En revanche, bien que sa production soit l'une des moins compétitives du monde, l'UE est le deuxième exportateur de sucre grâce aux restitutions à l'exportation et aux subventions croisées. Les subventions accordées par l'UE permettent d'écouler le sucre à des prix très inférieurs aux coûts de production, ce qui contribue à l'excès d'offre sur les marchés mondiaux, fait baisser les cours mondiaux et exclut des marchés tiers les producteurs à faible coût des pays en développement tels que le Mozambique. Comme dans le cas des exportations d'huile d'olive de la Tunisie, les efforts déployés par l'Italie au

niveau de l'UE peuvent viser de façon proactive à faire en sorte qu'une plus grande attention soit accordée à l'un de ses pays prioritaires. Le processus de réforme en cours du marché du sucre européen offre, à cet égard, un contexte et un moment opportuns.

Investissement direct étranger en faveur du développement

L'importance de l'investissement direct étranger pour le développement. Les pays membres de l'OCDE comme les pays en développement voient dans l'investissement direct étranger (IDE) une source de croissance, de modernisation et d'emplois. L'IDE favorise le développement des entreprises en facilitant le transfert de technologie et la valorisation des ressources humaines, et aide à créer un environnement plus compétitif pour les entreprises. L'Italie se classe parmi les dix premiers exportateurs nets d'IDE⁸ et sa situation géographique facilite l'accès des investisseurs italiens aux pays du Moyen-Orient et d'Afrique. Il est donc normal qu'ayant toujours fait une large place au soutien du secteur privé à l'appui du développement, l'Italie soit pleinement convaincue du rôle que joue l'investissement direct étranger dans le secteur des entreprises des pays en développement.

Coordination au sein du système italien. Plusieurs institutions publiques ou semi-publiques sont en fait chargées d'apporter un soutien aux sociétés italiennes opérant sur le marché mondial. Outre le ministère des Activités productives, l'Institut du commerce extérieur (ICE) aide les entreprises italiennes à établir des liens économiques plus étroits avec leurs homologues des pays en développement en recourant à un vaste réseau de bureaux locaux offrant des informations, une assistance technique pour les questions juridiques et financières et une aide pour l'établissement de contacts avec les entreprises locales. La Société italienne pour l'internationalisation des entreprises (SIMEST) fournit une aide financière, technique et organisationnelle aux entreprises italiennes désireuses d'entreprendre des activités sur des marchés extérieurs à l'UE, tandis que l'Agence italienne de crédit à l'exportation (SACE) offre une garantie contre les risques politiques liés aux investissements italiens à l'étranger. Mediocredito Centrale fait office de banque de développement pour les investisseurs italiens, principalement par le biais de systèmes de financement de projets et de financement des entreprises, et de la fourniture d'une assistance technique en vue de la mise en place de dispositifs de financement.

Intégration de la politique d'investissement et de la politique de développement. La Direction générale de la coopération pour le développement encourage activement les investissements italiens dans les pays prioritaires par les canaux bilatéral et multilatéral. L'article 7 de la Loi de 1987 établit un cadre précis permettant de financer par des prêts assortis de conditions libérales la part des fonds propres détenus par des entreprises italiennes dans des co-entreprises intéressant des pays en développement. Du côté multilatéral, l'Italie a recours au Bureau pour la promotion des investissements et de la technologie de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Créé en 1985 sur la base d'un accord signé par l'ONUDI et le gouvernement italien, ce Bureau encourage la coopération industrielle entre des entreprises italiennes et leurs homologues de pays en développement en offrant toute une gamme de services couvrant les différentes étapes du processus d'investissement – par exemple, évaluation économique-financière, recherche de partenaires appropriés et identification de possibilités de financement adéquates. Il coordonne cinq unités de promotion des investissements établies en Égypte, en Tunisie, en Jordanie, au Maroc et en Ouganda ainsi que deux bureaux basés au Viêt-Nam et en Inde.

8 . Base de données FDI/TNC de la CNUCED.

S'agissant notamment du programme bilatéral de l'Italie, l'efficacité des activités menées dans ce domaine reste à prouver. Une évaluation récente des programmes mis en œuvre au titre de l'article 7 fait état de « résultats très négatifs » en ce qui concerne l'efficacité, la pertinence et l'efficacité de ces programmes⁹. Malgré une description détaillée de ce type particulier de programmes, la loi de 1987 n'énonce pas les principes généraux de la coopération pour le développement dans le domaine de l'investissement direct étranger. En conséquence, la stratégie à suivre reste vague, l'aide au développement apparaissant comme un instrument destiné à encourager les investissements sans que soient analysés les besoins à long terme des bénéficiaires ou les spécificités des domaines d'intervention. L'évaluation fait aussi ressortir que le programme n'a pas généré de flux d'investissement supplémentaires vers les pays en développement et que tous les entrepreneurs italiens ayant bénéficié de prêts assortis de conditions libérales l'ont jugé « sans influence décisive sur le choix stratégique et géographique de l'investissement ». Des délais d'approbation très longs, des formalités administratives trop compliquées et des procédures généralement fastidieuses et peu compatibles avec la prise de décision en matière d'investissement sont venus s'ajouter à l'absence d'activités connexes de promotion de l'investissement et à la mauvaise formulation du programme. La sous-utilisation des crédits spécialement destinés à l'usage considéré confirme ces déficiences. En 2002, le Comité de direction de la DGCS n'a approuvé que deux propositions de financement pour un montant total de 6.4 millions EUR, au titre de l'article 7 de la loi de 1987. En Tunisie, huit co-entreprises seulement ont été créées à ce jour en vertu de l'article 7, ce qui représente un faible pourcentage de l'investissement total de l'Italie dans le pays.

Passage à l'IDE au service du développement. Ces considérations soulignent la nécessité de repenser la politique italienne en matière de coopération pour le développement et d'IDE, compte tenu des stratégies nationales et internationales concernant le développement du secteur privé dans les pays en développement. Cela suppose que l'Italie abandonne progressivement une optique de l'offre centrée sur l'encouragement des investissements au moyen de programmes et de facilités de crédit, au profit d'un ciblage sur la demande visant principalement à promouvoir un environnement propice à l'investissement dans les pays en développement. Ce recentrage impliquerait notamment : i) un examen des cadres juridique et institutionnel du pays en développement ; ii) le soutien à la création d'institutions financières locales ; et iii) l'offre d'une assistance technique et d'un soutien entrepreneurial aux sociétés locales. A cet effet, il faudrait peut-être porter une plus grande attention aux synergies entre les différentes parties prenantes. Les missions sur le terrain effectuées dans le cadre de l'examen de l'aide donnent à penser que l'impact du « *Sistema Italia* » sur le terrain pourrait être renforcé grâce à une meilleure coordination, notamment entre la mission locale de l'ICE, le Bureau de la coopération pour le développement et l'Ambassade. De nets progrès à cet égard pourraient intervenir sous peu, le ministère des Activités productives et le ministère des Affaires étrangères ayant signé récemment un accord opérationnel visant à mieux intégrer les travaux des ambassades, des UTL et des bureaux de l'ICE. Les objectifs de la coopération pour le développement dans ce domaine ne sauraient être définis séparément des réformes futures concernant l'IDE italien en général. Si au cours des années 90, les entreprises italiennes ont considérablement renforcé leurs activités d'investissement à l'extérieur¹⁰, la part de l'Italie dans l'IDE opéré en dehors de la zone de l'OCDE reste très inférieure à celle d'autres économies comparables de l'OCDE. Les efforts déployés pour combler cet écart en internationalisant davantage les entreprises nationales profiteraient certainement d'une attention accrue portée aux besoins des pays en développement.

9 . MAE/DGCS, Evaluation ex-post de l'article 7 de la loi 49/87 sur les entreprises communes dans les pays en développement, octobre 2001.

10 . « Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger – Italie », 1994, OCDE, Paris.

Déliement de l'aide

Le gouvernement italien est conscient des avantages que présente le déliement de l'aide du point de vue du développement. L'Italie a soutenu des initiatives prises récemment dans le cadre de l'OCDE et de l'Union européenne pour rehausser l'efficacité des programmes de coopération pour le développement grâce à un plus grand déliement de l'aide, notamment en adhérant à la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide aux 49 pays les moins avancés. L'examen de l'aide effectué en 2000 a pris note de façon positive de l'intention manifestée par l'Italie de réfléchir à la possibilité d'étendre la Recommandation sur le déliement de l'aide à des pays autres que les Pays les moins avancés (PMA). Mais cette interprétation plus progressiste de la Recommandation du CAD s'est heurtée à une résistance en Italie, notamment de la part du secteur des entreprises. A l'issue de ses délibérations de 2002, le CIPE a intégré la Recommandation dans la législation italienne sans élargir son champ d'application.

En ce qui concerne les versements réels, à l'exclusion de l'assistance technique et des frais administratifs (qui sont toujours liés), le niveau de l'aide liée en Italie a été estimé à 62 % en 2000. En 2001, année où l'allègement de dette a été peu important, ce pourcentage est passé à 92 %. Il semble qu'une large part de l'aide italienne actuelle demeure liée. Au moins 30 % des crédits affectés par l'Italie à la coopération pour le développement au Mozambique sont liés pour le motif que les programmes ont été approuvés avant l'adhésion à la Recommandation du CAD. En Tunisie, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure auquel la Recommandation n'est pas applicable mais où d'autres donateurs ont déjà commencé à délier la majeure partie de leur aide, la part de l'aide italienne qui reste liée est beaucoup plus élevée. Un déliement plus poussé de l'APD en Italie pose des défis, mais offre aussi des possibilités. Si la Recommandation du CAD a été accueillie favorablement par les représentants italiens au Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE, un plus grand déliement risquerait de priver de soutien une partie du secteur des entreprises nationales à un moment où l'Italie a besoin de défenseurs pour légitimer de futures augmentations de l'APD. Toutefois, des initiatives visant à réviser la politique italienne en matière de déliement de l'aide pour l'aligner sur les meilleures pratiques suivies à l'échelon international viendraient sans aucun doute renforcer les efforts déployés conjointement par la communauté des donateurs en vue d'accroître l'efficacité de l'aide. En contribuant à rendre l'aide plus efficace, le déliement pourrait en outre aider à redorer l'image de l'aide publique au développement auprès des contribuables italiens.

Migrations : générer des avantages mutuels

Les migrations ont longtemps joué un rôle important dans le développement des pays de l'OCDE. Dans le passé, des migrants originaires d'un grand nombre de pays aujourd'hui industrialisés ont quitté leurs pays pour chercher des débouchés économiques à l'étranger, comme le font de nos jours les migrants issus de pays en développement. L'Italie est un bon exemple de cette transformation. Au cours des vingt dernières années en particulier, l'Italie a cessé d'être un pays d'origine pour devenir un pays de destination des immigrants (voir tableau 3). Cela s'explique tant par la croissance économique de l'Italie et sa situation géographique, au carrefour de l'Afrique du Nord, des Balkans et de l'Europe continentale, que par les conséquences économiques du vieillissement de sa population, comme les pénuries grandissantes de main-d'œuvre dans de nombreux secteurs et le rétrécissement de l'assiette de l'impôt. Cette transformation récente de pays d'origine en pays de destination met l'Italie dans une situation privilégiée pour comprendre les avantages mutuels que les migrations peuvent générer tant pour son économie que pour celle des pays en développement, et pour remédier aux incohérences éventuelles entre sa politique migratoire et les objectifs de son aide au développement.

Tableau 3. Immigrés régularisés en Italie par pays d'origine

Roumanie	240 000	Pérou	49 000
Maroc	227 000	Inde	48 000
Albanie	224 000	Etats-Unis	48 000
Ukraine	127 000	Egypte	46 000
Chine	98 000	Yougoslavie	46 000
Philippines	74 000	Sri Lanka	43 000
Pologne	69 000	Moldavie	38 000
Tunisie	61 000	Bangladesh	34 000
Sénégal	51 000	Macédoine	32 000
Equateur	49 000	Pakistan	32 000

Source : Caritas, Ministère de l'intérieur, janvier 2003.

Les migrations sont en fait considérées comme un important facteur de développement. Grâce à leur travail dans les pays de l'OCDE, les migrants ont souvent un impact indéniable sur leur pays d'origine. Les transferts des émigrés atteignent aujourd'hui un montant supérieur à celui de l'aide totale au développement international. Les envois de fonds peuvent non seulement aider dans une large mesure à soutenir la balance des paiements, mais ils ont aussi une incidence directe au niveau des ménages et tendent à toucher les plus pauvres. De plus, il semble qu'il existe un lien entre les migrations et les investissements dans la mesure où les anciens migrants paraissent susceptibles de se lancer dans des activités productives lorsqu'ils sont de retour dans leur pays. Par ailleurs, les flux migratoires peuvent avoir un effet négatif sur les pays en développement, en particulier lorsque les sorties de travailleurs hautement qualifiés privent les pays d'origine d'un capital humain essentiel. Cela explique en partie pourquoi l'attention portée aux effets des migrations sur le développement s'accroît peu à peu, comme il ressort des discussions menées dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services.

Intégrer les migrations dans la coopération italienne pour le développement. L'Italie accorde une attention grandissante aux défis et opportunités générés par les flux migratoires. Dans les pays d'Afrique du Nord et des Balkans, elle s'efforce principalement de relancer des activités productives dans des secteurs fortement touchés par le chômage et par les migrations. Des initiatives novatrices visant à encourager le co-développement (en facilitant le retour volontaire des migrants et leur réinsertion dans le pays d'origine) sont également pilotées par des acteurs de la coopération décentralisée et des ONG. Des expériences réussies en la matière ont pour objet d'aider d'anciens immigrés à créer des PME dans leur pays d'origine en leur offrant tant des formations que des possibilités de financement¹¹. Depuis 2002, un certain nombre de municipalités et d'organismes publics italiens assurent un soutien à l'atelier de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), notamment en ce qui concerne l'accueil et l'aide aux migrants, l'organisation de projets pilotes visant à recenser les migrants potentiels et à évaluer leurs compétences, et la réinsertion des immigrés, des réfugiés et des demandeurs d'asile. La collaboration entre l'OIM et le gouvernement italien a notamment débouché sur le programme MIDA (Migration pour le développement en Afrique) qui vise à renforcer les capacités institutionnelles et économiques des pays africains grâce au capital humain et financier de la diaspora africaine en Italie. Le gouvernement, les municipalités et les ONG s'intéressent aussi de plus en plus aux envois de fonds des migrants en tant que source de financement pour le développement¹². En 2001, les envois de fonds des émigrés établis en Italie ont atteint un montant record de 749 millions EUR, soit une augmentation de 27.4 % par rapport à l'année

11 . MAE/DGCS (1999) « Promoting local development through small size enterprise clusters: the role of migrants ».

12 . « Migrant banking in Italy: Remittances and development », 2004.

précédente. Cinquante quatre pour cent de ces transferts ont été dirigés vers des pays en développement.

Une politique migratoire ? Il ressort des exemples ci-dessus qu'en Italie, les liens existant entre les migrations et le développement apparaissent clairement tant à l'administration centrale et aux administrations locales qu'aux acteurs de la société civile. Toutefois, les efforts déployés risquent d'être réduits à néant par l'approche que suit l'Italie en matière de gestion des migrations. En raison notamment des tensions politiques générées par l'accroissement des flux migratoires, l'Italie a déployé des efforts considérables pour faire face à son besoin accru de main-d'œuvre étrangère. Depuis 1999, la demande estimative de travailleurs immigrés a augmenté de 200 000 personnes par an, mais des quotas successifs ont imposé des limites à l'entrée des travailleurs se situant bien au-dessous des besoins du marché du travail. De faibles quotas combinés à des procédures de demande et d'accès contraignantes ont encouragé l'immigration illégale, tant du côté de la demande que de celui de l'offre. Cela a conduit à l'adoption, au cours des vingt dernières années, de six plans successifs de régularisation destinés à légaliser la situation des immigrés en situation irrégulière.

Les effets d'une approche aussi changeante de la gestion des migrations se font sentir non seulement sur la capacité de l'Italie à se doter de ressources humaines appropriées pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre, mais aussi sur les pays en développement et notamment sur leurs efforts de gestion du chômage. C'est ainsi que la Tunisie comptera, en 2004, 80 000 nouveaux demandeurs d'emploi qualifiés. Pour gérer la demande d'emploi, les autorités tunisiennes s'en remettent à des accords en matière de migration établissant des systèmes de quotas qu'elles ont passés avec des pays hôtes, comme l'accord signé avec l'Italie en 1998. Toutefois, dans le passé, les autorités tunisiennes ont relevé un écart important entre les limites officielles et les limites effectives appliquées à l'immigration tunisienne en Italie.

Un autre type d'impact a trait à l'exode des compétences. Les avantages que les migrations sont susceptibles de procurer à l'économie italienne supposent des procédures appropriées d'évaluation des compétences et de sélection des candidats. Dans ce contexte, l'Italie a entrepris de mettre en place dans les pays d'origine des programmes de formation professionnelle et d'orientation avant le départ. Toutefois, bien que l'économie italienne n'ait pas seulement besoin de main-d'œuvre qualifiée, mais aussi de travailleurs dans les secteurs de l'agriculture et des soins de jour, les candidats qualifiés employés à plein temps au moment du départ se voient généralement accorder la priorité. Si cette pratique est manifestement motivée par la nécessité d'assurer un niveau suffisant de migration, il conviendrait aussi de prendre en considération ses conséquences pour les pays en développement en termes de perte de ressources humaines et de rendement des investissements sociaux et éducatifs.

Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement en Italie

Il ressort des exemples ci-dessus que les diverses relations qu'entretient l'Italie avec les pays bénéficiant de ses programmes d'aide la rendent parfaitement à même de comprendre les avantages d'une approche plus concertée du large éventail de politiques touchant ces pays. Dans le passé, l'Italie a démontré sa capacité à relever les défis posés par la cohérence des politiques moyennant l'adoption de mesures ad hoc coordonnées entre différents ministères, comme ce fut le cas, par exemple, lors de la crise albanaise qui a soulevé des questions aux aspects multiples concernant tant les migrations que l'investissement et la sécurité. Afin de renforcer sa capacité de traiter régulièrement et de manière plus intégrée des questions de cohérence des politiques, l'Italie peut agir sur différents fronts.

Sensibilisation de l'opinion publique. La volonté d'assurer la cohérence des politiques se heurtant souvent à des intérêts politiques concurrents, une action dans ce domaine requiert une forte sensibilisation de l'opinion publique et un débat énergique au sein de la société italienne. A de rares exceptions près, les ONG italiennes se sont jusqu'ici abstenues de mener des activités de sensibilisation comme le font leurs homologues dans d'autres pays de l'OCDE. Leurs programmes d'éducation au développement et leurs dispositifs de collecte de fonds pourraient être d'importants instruments de sensibilisation de l'opinion publique italienne sur ces questions. Le Parlement devrait aussi avoir un rôle majeur à jouer. Le fait qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune commission parlementaire spécifiquement chargée des questions de coopération pour le développement ne doit pas être considéré comme un handicap. L'intégration du développement dans l'éventail des compétences thématiques des commissions des affaires étrangères du Sénat et de la Chambre des députés pourrait en fait se traduire par un renforcement du rôle que joue le Parlement en stimulant les débats et en formulant des recommandations sur une large gamme de questions de cohérence des politiques.

Capacité d'analyse. Il importera de renforcer les capacités d'analyse du personnel italien chargé de l'aide au développement pour évaluer l'impact des politiques intérieures sur la réduction de la pauvreté et veiller à ce que les intérêts des pays en développement soient pris en compte. L'expérience d'autres membres du CAD montre qu'il peut se révéler judicieux de créer un service spécialisé chargé de conduire des analyses dans des domaines d'action liés à la coopération pour le développement. Un tel service pourrait aussi porter les informations ainsi recueillies à l'attention des ministères autres que ceux chargés de l'aide au développement afin de faciliter l'adoption d'approches concertées. La mise en place de processus de consultation plus vastes, débordant les instances purement gouvernementales, afin de tirer profit de l'expertise de la communauté des chercheurs constituerait aussi une mesure positive à cet égard.

Mécanismes institutionnels. L'Italie ne dispose pas de mécanisme/arrangement institutionnel précis pour promouvoir la cohérence de la coopération pour le développement au niveau interministériel. Toutefois, divers organes existants pourraient s'offrir pour améliorer la coordination. D'une manière générale, la cohérence entre les politiques gouvernementales est assurée dans le cadre du Conseil des ministres. Si la volonté politique d'aborder les multiples défis posés au développement doit se manifester à ce niveau, la coordination interministérielle et les échanges de vues sur les questions de cohérence devraient être assurés par un organe plus opérationnel. Ce rôle pourrait en fait être joué par le Comité interministériel de planification économique (CIPE) qui examine les priorités d'ensemble des différents ministères. Depuis 1995, date à laquelle le CIPE a élaboré les lignes directrices sur la coopération pour le développement, l'attention portée par ce comité aux questions de développement a toutefois sensiblement diminué. Il conviendrait d'inverser cette tendance.

Appartenance à l'UE – une opportunité particulière. On fait parfois valoir que les compétences de la Commission européenne dans des domaines comme les échanges et l'agriculture réduisent la liberté des Etats membres de l'UE de mener des actions autonomes pour s'attaquer aux questions de cohérence. Or, l'atténuation de l'impact négatif des politiques de l'OCDE sur les pays en développement appelle souvent une action collective. De ce point de vue, l'appartenance à l'UE peut aider à renforcer la cohérence dans la mesure où elle offre aux membres un cadre normatif précis, des mécanismes institutionnels et des dispositifs de coordination. L'Union européenne souscrit au principe de la cohérence des politiques (articles 130 U et 130 V du traité de Maastricht). En novembre 1992, le Conseil « Développement » de l'Union européenne a aussi reconnu les liens existant entre la politique de coopération pour le développement et d'autres politiques de la Communauté européenne (CE), et il a invité la Commission à réfléchir à la possibilité de conduire des études d'impact dans ce domaine. La reconnaissance de ces liens est réaffirmée à l'article 178 du traité d'Amsterdam qui prévoit que les politiques de la CE susceptibles d'avoir des incidences sur les pays en développement doivent prendre en compte les objectifs de la politique de développement de la CE.

Certains mécanismes institutionnels de la CE visent à renforcer la cohérence, notamment la règle des « 3 C » prévue par le traité de Maastricht (Cohérence, Complémentarité et Coordination) et le regroupement au sein du pôle Relex des directions intervenant au niveau des relations extérieures. Un **réseau informel** d'Etats membres de l'UE a été instauré pour mettre en relation des interlocuteurs chargés de la CPD. Ce réseau partage des informations, facilite la coordination et améliore la communication en ce qui concerne les questions de CPD présentant un intérêt pour la prise de décision au niveau de l'UE, par exemple en liaison avec les régimes commerciaux de l'UE ayant des incidences sur les pays en développement ou la formulation des positions de la CE dans les négociations internationales. Enfin, la présidence tournante de l'Union européenne offre à chaque Etat membre une occasion particulière de faire avancer les dossiers dans des domaines spécifiques.

L'Italie est clairement consciente des possibilités d'amélioration de la cohérence qu'offre le cadre de l'UE. S'agissant des échanges de produits agricoles et de l'accès à ce marché, l'Italie a soutenu, malgré une forte opposition interne, la réforme de la PAC de juin 2003 qui avait principalement pour objet de dissocier les aides versées des volumes de production. D'autres progrès peuvent être réalisés en ce qui concerne les produits méditerranéens. S'agissant de la politique migratoire, la présidence italienne a élaboré, en 2003, une série d'initiatives visant à mener une coopération constructive avec les pays d'origine et de transit, même si la réduction de la pauvreté ne faisait pas partie du programme de travail proprement dit. L'Italie n'est pas encore membre du réseau informel de l'UE sur la CPD.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le gouvernement italien devrait adopter une **déclaration d'orientation** sur la cohérence au service du développement et chercher des moyens d'informer l'opinion publique sur cette question. Une politique transparente concernant les liens entre **l'IDE et la coopération pour le développement** devrait être élaborée en vue de renforcer l'impact sur le développement des investissements opérés à l'étranger par des entreprises italiennes.
- L'Italie devrait mobiliser **des connaissances spécialisées et des capacités d'analyse** tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour recenser les domaines où ses politiques sont manifestement incompatibles avec ses objectifs en matière de coopération pour le développement. De vastes consultations avec la société civile et la communauté des chercheurs ainsi que la création d'un service spécifique au sein de la DGCS sont des moyens possibles pour y parvenir. Il est essentiel de renforcer les capacités d'analyse des bureaux locaux de l'Italie.
- Il faudrait que **l'intérêt porté par le Parlement** aux questions de développement et son action en la matière ne se limitent pas à l'aide mais englobent les politiques autres que l'aide qui ont des incidences considérables sur les perspectives des pays en développement.
- L'Italie devrait rechercher des moyens de renforcer **la coordination interministérielle** pour soutenir l'action menée par le gouvernement dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement.

CHAPITRE 5

ORGANISATION ET GESTION

Prévoir les besoins de demain en matière de gestion

Dans le cadre de l'accord conclu à Barcelone (voir chapitre 2), l'Italie envisage à présent de doubler le volume de son APD d'ici 2006, tout en sachant que la possibilité offerte récemment de substituer à une augmentation réelle de l'APD des allègements de dette massifs prendra fin cette même année. Dans le passé, le moyen le plus facile d'accroître l'APD aurait consisté à développer les activités d'aide multilatérale. Les responsables italiens actuels ont indiqué que les futurs accroissements de l'APD devraient concerner principalement les activités d'aide bilatérale. Or, si l'on se fonde sur des comparaisons effectuées avec d'autres donateurs bilatéraux dans le cadre d'examen de l'aide, le personnel et les capacités de gestion semblent être déjà surchargés au niveau actuel d'APD, de sorte que tout accroissement de l'aide bilatérale sera exposé au risque de vulnérabilités opérationnelles. La DGCS doit maintenant choisir soit d'utiliser le canal multilatéral pour des raisons pratiques, soit de réformer le système d'organisation et de gestion concernant l'aide bilatérale pour pouvoir absorber un nouvel afflux de crédits.

Le ministère des Affaires étrangères est conscient des nombreuses faiblesses de son aide bilatérale. La DGCS s'efforce actuellement de simplifier certaines procédures administratives dans le cadre de la loi de 1987 et espère appliquer les nouvelles procédures d'ici octobre 2004. Une nouvelle commission chargée d'examiner les orientations possibles de la réforme administrative a été créée cette année par le Ministre ; son niveau de représentation est élevé mais son mandat est limité. Cet organe pourrait peut-être servir à donner une impulsion à la mise en œuvre de réformes plus profondes du système existant.

Un réseau pour le développement : « *Sistema Italia* »

Les membres du CAD ont de plus en plus tendance à concevoir la coopération pour le développement comme un « système » intégrant un auditoire national aussi large que possible de défenseurs de la cause du développement. Parmi ceux-ci figurent des institutions publiques ayant à connaître de l'APD, des ONG, des instituts spécialisés ou des cellules de réflexion, des médias et des citoyens. Fait nouveau, les donateurs voient maintenant dans cet ensemble de membres de la collectivité aux motivations analogues une sorte de partenariat national permanent dans le cadre duquel des projets sont formés et mis en œuvre conjointement, si cela est jugé opportun ou nécessaire. La DGCS a déjà défini un système de ce type – « *Sistema Italia* » – qui est brièvement décrit dans le chapitre 1. Toutefois, de faibles progrès seulement semblent avoir été réalisés à ce jour dans son opérationnalisation. Les administrateurs et les parlementaires italiens qui réfléchissent actuellement à de nouvelles formes de coopération nationale pour le développement pour répondre aux besoins du futur, sont encouragés à les concevoir en ces termes plus généraux. Cette approche fondée sur l'intégration et le dialogue permettra à l'Italie de générer une vision nationale commune s'articulant autour d'un programme d'aide plus stratégique et davantage axé sur les résultats – qui recueillera donc

une plus large adhésion. Le processus d'élargissement des consultations et du partenariat devrait être engagé maintenant mais il devra retenir l'attention des responsables et gestionnaires à tous les niveaux du système d'aide.

Les acteurs institutionnels actuels. La coopération pour le développement que mène l'Italie relève de la responsabilité conjointe d'entités institutionnelles appartenant pour l'essentiel au secteur de l'Etat (ministères, organismes d'exécution) mais elle associe de plus en plus largement un certain nombre de grands groupes extérieurs au gouvernement (ONG, organismes du secteur privé, établissements universitaires). Les deux principaux acteurs au sein du gouvernement sont le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des finances. La mise en œuvre de l'aide bilatérale italienne incombe à la *Unità Tecnica Centrale* (UTC), service spécialisé qu'abrite la DGCS. Les services administratifs du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Economie et des finances qui sont chargés des programmes d'APD sont mis en évidence dans les organigrammes de ces ministères figurant aux annexes D et E.

Ministère des Affaires étrangères. Le ministère des Affaires étrangères, et plus particulièrement la Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS), supervise l'ensemble des activités de coopération pour le développement, en collaboration avec d'autres grandes institutions chargées du développement, essentiellement le ministère de l'Economie et des finances. Le tableau 4 décrit la répartition fonctionnelle des compétences au sein de la DGCS. Il y a lieu de rappeler que le ministère des Affaires étrangères exerce aussi de nombreuses autres fonctions nationales ; il s'occupe notamment de l'Union européenne, des questions culturelles, des affaires consulaires et de la lutte contre le terrorisme qui occupent une grande partie de son personnel professionnel et représentent 12 de ses 13 directions générales. Au total, 27 % environ de l'APD italienne relèvent directement du ministère des Affaires étrangères et 51 % sont gérés conjointement avec le ministère de l'Economie et des finances.

Ministère de l'Economie et des finances. Ce ministère est chargé d'assurer la gestion et le suivi de quelque 18 % de l'APD italienne totale, ce à quoi viennent s'ajouter environ 50 % de l'APD qui sont gérés conjointement avec le ministère des Affaires étrangères. Il assume également un large éventail de fonctions nationales, pour la plupart sans lien avec la coopération pour le développement. Il dispose d'un personnel professionnel peu nombreux qui s'occupe directement des questions de coopération pour le développement, principalement à la Direction des relations financières internationales et plus spécifiquement au Bureau IX (dette, PPTE, crédits à l'exportation, protection de l'investissement, assistance technique limitée), au Bureau X (banques multilatérales de développement) et au Bureau XI (coopération pour le développement dans les instances internationales – UE, G7, CAD, etc., questions de coopération bilatérale pour le développement, suivi des crédits d'aide, Fonds européen de développement – FED).

Autres institutions publiques concernées. De nombreux autres ministères et institutions publiques jouent un rôle limité en matière de gestion de l'APD. Il convient de mentionner à cet égard les ministères de l'Agriculture, de l'Intérieur, de l'Environnement, des Activités productives et de la Justice. Plusieurs autres organismes s'occupant principalement de questions financières et commerciales (comme la SIMEST, Mediocredito Centrale, la SACE et l'ICE) sont aussi constamment impliqués dans la coopération pour le développement (voir chapitre 4).

Coopération décentralisée. En Italie, ce type de coopération renvoie aux projets de coopération pour le développement qui sont financés par les administrations des régions et des municipalités. Les projets de coopération décentralisée ont souvent un caractère multi-bilatéral (une organisation internationale se chargeant de leur mise en œuvre) ou sont confiés à des ONG. Un élément important de la coopération décentralisée a trait aux actions que peuvent mener les immigrants en faveur de leur

pays d'origine. En 2000, une réforme constitutionnelle a défini les pouvoirs des régions, sans toutefois aborder la coopération pour le développement. Le ministère des Affaires étrangères s'attache actuellement à établir une définition mutuellement acceptable du rôle des régions en matière de développement. La coopération décentralisée représente un pourcentage encore faible de l'APD italienne, soit moins de 1 %.

Tableau 4. Répartition fonctionnelle des compétences au sein de la DGCS

Missions	Structure
Analyse stratégique, prévision et rapports statistiques	Bureau I. Politiques sectorielles, prévision et gestion des ressources financières, établissement des rapports statistiques et alimentation d'une base de données, rédaction des rapports annuels au Parlement, activités d'information de l'opinion publique et activités liées au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.
Relations avec les organisations internationales et la CE	Bureau II. Relations avec les organismes des Nations unies (notamment planification des contributions volontaires) et la CE, y compris la mise en œuvre de l'accord-cadre Italie-CE sur le projet, en collaboration avec la Direction générale de l'intégration européenne du ministère des Affaires étrangères.
Négociations avec les pays partenaires	Bureaux III, IV et V. Chargés des initiatives en matière d'aide concernant respectivement l'Europe, le Bassin méditerranéen et le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne, et l'Asie et l'Amérique latine, chaque bureau travaillant en collaboration avec la Direction générale du ministère des Affaires étrangères couvrant la zone géographique correspondante. Ils s'occupent en particulier d'élaborer les programmes par pays et de décaisser les sommes promises dans le cadre des accords bilatéraux, multilatéraux et multi-bilatéraux.
Activités d'aide d'urgence et aide alimentaire	Bureau VI. Organisation des secours d'urgence en cas de catastrophe, naturelle ou causée par l'homme, et planification de l'aide alimentaire (au besoin en relation avec des organisations internationales spécialisées).
Relations avec les ONG italiennes	Bureau VII. Evaluation des activités des ONG afin de déterminer si elles méritent d'être officiellement reconnues ce qui leur ouvre l'accès aux ressources de la DGCS, gestion des financements alloués à des projets montés par des ONG, et vérification du statut des bénévoles et autres experts expatriés employés par les ONG dans le cadre de projets cofinancés par la DGCS.
Relations avec les institutions financières internationales	Bureau VIII. "Coopération financière", notamment développement du secteur privé et soutien à la balance des paiements, prêts assortis de conditions libérales et opérations de réduction de la dette.
Formation et bourses en Italie	Bureau IX. Financement des sessions de formation organisées en Italie sur les problèmes de coopération pour le développement et gestion du programme de bourses d'études.
Affaires juridiques	Bureau X. Avis émanant de juristes sur les procédures de passation de marchés, les contrats de sous-traitance et les plaintes déposées contre l'administration.
Passation de marchés	Bureau XI. Passation des marchés liés aux activités de la DGCS et mise en œuvre dans les pays partenaires des projets gérés directement par la DGCS.
Personnel	Bureau XII. Agents titulaires de contrats à durée déterminée ou détachés auprès de la DGCS, et gestion administrative des bureaux locaux par la DGCS.
Problématique homme-femme, mineurs et handicapés	Bureau XIII. Analyses et propositions visant à promouvoir le rôle des femmes dans les pays en développement. Protection des mineurs et des personnes handicapées dans le cadre de la coopération pour le développement.
Conseils techniques	UTC. Soutien technique sur des questions intéressantes la définition, l'élaboration, l'examen préalable, le suivi et l'évaluation des projets.
Contrôle de la qualité	Secrétariat et Unité d'évaluation technique (Nucleo di Valutazione Tecnica) du Comité de direction.

Source : Ministère des Affaires étrangères, juin 2004.

Acteurs non gouvernementaux. L'Italie possède une communauté d'ONG très active qui est considérée comme un partenaire de plus en plus important de la DGCS. La majorité des ONG italiennes sont affiliées à une des trois fédérations nationales d'ONG¹³, lesquelles suivent une approche religieuse, politique ou du développement particulière. Elles sont maintenant membres d'une association de tutelle (*Associazione ONG Italiane*) qui offre un cadre pour le dialogue et la négociation sur des questions d'intérêt commun avec la DGCS et les institutions européennes. S'agissant de la coopération pour le développement, les ONG italiennes tirent généralement leurs financements de sources publiques (DGCS, ministères autres que celui des Affaires étrangères, coopération décentralisée ou Communauté européenne). Leurs activités concernent essentiellement l'aide humanitaire, l'aide au développement et la sensibilisation de l'opinion publique. Le nombre d'ONG en Italie qui sont accréditées par la DGCS n'a cessé d'augmenter ces dernières années encore qu'elles soient généralement de petite taille¹⁴ et possèdent des capacités limitées. Leur nombre est ainsi passé de 146 en 2000 à 171 en 2003. Toutefois, le nombre de projets d'ONG approuvés par la DGCS a quelque peu diminué, passant de 127 en 2000 à 116 en 2003. La plupart des ONG italiennes bénéficiant de financements publics exercent leurs activités en Amérique latine. La communauté des ONG se plaint depuis longtemps de la complexité excessive des procédures internes de la DGCS, de la longueur des délais d'approbation des projets (36 mois au minimum) ainsi que de contrôles financiers et d'exigences comptables superflus. La réforme administrative en cours à la DGCS devrait apporter des solutions à cet égard. Un texte de loi concernant la simplification des procédures administratives applicables aux ONG a été finalisé et soumis à l'approbation des commissions parlementaires compétentes.

Coordination du système d'aide

La loi de 1987 a conféré au Ministre des Affaires étrangères la mission de coordonner les programmes et initiatives en matière de développement. La coordination au sein de l'administration italienne peut être assurée à plusieurs niveaux, à savoir notamment le CIPE pour la coordination au niveau stratégique entre les ministères oeuvrant dans le domaine du développement et le Comité de direction pour la coopération pour le développement qu'abrite le ministère des Affaires étrangères (voir ci-après), pour l'approbation des projets et diverses autres tâches relevant de la coopération pour le développement.

Les relations de travail particulières existant entre les deux principaux ministères chargés du développement, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des finances, constituent l'aspect le plus essentiel de la coordination interministérielle et elles semblent s'être améliorées récemment. Le ministère de l'Economie et des finances prend directement les décisions stratégiques en liaison avec les fonds publics dont il est responsable (banques et fonds de développement), mais en concertation avec le ministère des Affaires étrangères. Les consultations entre les deux ministères sont fréquentes, que ce soit au sein du Comité de direction ou pour examiner des questions d'actualité intéressant, par exemple, la politique de développement de l'UE ou le FED, mais elles ont très souvent un caractère informel. Ces deux grands ministères ayant un mandat commun en matière de développement, il semblerait particulièrement indiqué qu'ils coordonnent leurs actions de manière plus stratégique et plus régulière.

13 . FOCSIV (catholique, chrétien), CIPSI (politiquement à gauche), COCIS (accent mis sur le partenariat et les ONG locales).

14 . Cela s'explique peut-être en partie par le plafond de 1 million EUR fixé par la DGCS pour le financement de projets d'ONG.

Coordination entre Rome et le terrain. Les missions sur le terrain (chapitre 6) ont mis en évidence un certain nombre de problèmes non résolus entre les services centraux et les bureaux locaux qui appellent l'attention des responsables en matière de développement. Pour améliorer la coordination à ce niveau, on peut envisager plusieurs solutions allant de la simple clarification des missions opérationnelles et des relations entre ces deux extrêmes du système d'aide italien à une réforme plus profonde du système s'accompagnant d'une décentralisation opérationnelle en passant par l'amélioration de la communication entre les services centraux et le terrain. La pratique actuellement admise à l'échelle internationale qui consiste à travailler dans le cadre de partenariats s'articulant autour de stratégies appropriées localement, donne à penser qu'il serait sage de transférer de plus en plus de pouvoirs en matière d'initiative et de décision aux services sur le terrain dont le personnel travaillant dans le domaine du développement est le plus proche de la réalité de la programmation italienne.

Un grand nombre de donateurs dans le monde reconnaissent les impacts positifs d'une délégation plus grande de l'autorité opérationnelle aux services sur le terrain¹⁵ notamment dans les pays ayant une tradition de forte centralisation administrative. Si aucun processus formel n'a été lancé pour examiner les possibilités qui s'offrent concernant une plus grande délégation de l'autorité et une décentralisation plus poussée des opérations, les responsables de la DGCS ont manifesté le souhait de se pencher sur la question et estiment que certaines formes de décentralisation sont possibles. Le CAD encouragerait l'Italie (comme il l'a fait en 2000) à orienter dans ce sens la réforme de l'organisation de son système d'aide. La vaste expérience qu'ont acquise d'autres membres du CAD dans le cadre de la décentralisation de leurs propres systèmes pourrait valablement servir à étudier d'autres modèles et options possibles. Il convient de noter que le principe de l'autorité opérationnelle décentralisée ne s'applique pas seulement aux aspects matériels, comme les ressources en personnel et les infrastructures de soutien. Une première étape importante pourrait consister à expérimenter certaines formes de décentralisation et à établir des règles et des procédures simples à l'appui de la décentralisation. La prise de décision locale étant particulièrement active et organisée au Mozambique, ce pays peut offrir une occasion à l'Italie d'expérimenter différentes approches de la décentralisation opérationnelle (voir chapitre 6).

Structure ou flexibilité : un système de gestion à plusieurs options

Les grands contours de la stratégie

Malgré ses ressources financières et en personnel très limitées, le Bureau d'analyse stratégique (Bureau I) de la DGCS a démontré qu'il était bien informé des conceptions les plus récentes concernant la politique et la stratégie de développement international. Il a déjà établi un projet bien structuré de déclaration sur la mission de la DGCS, une approche de la vision du développement et un schéma de lignes directrices qui, s'ils étaient mis au point et diffusés, pourraient donner aux programmes italiens d'aide au développement une orientation plus stratégique.

A l'heure actuelle, ces diverses déclarations définissant la stratégie à suivre sont peu connues et ne sont pas activement diffusées ou mises en œuvre dans le cadre du système d'aide italien et à l'égard

15 . Dans ses lignes directrices sur la décentralisation, le CAD note : « Le principe fondamental est que les populations locales 's'approprient' les stratégies et objectifs de développement par le biais d'un dialogue ouvert entre les autorités locales et la société civile, d'une part, et les partenaires extérieurs, d'autre part, portant sur leurs objectifs communs et leurs contributions respectives. Les programmes et activités des divers donateurs devront ensuite s'intégrer dans cette stratégie tout en respectant et encourageant l'engagement actif et la participation des populations locales, le renforcement des capacités et l'appropriation par les bénéficiaires ».

Examen par les pairs : Italie

des partenaires de l'Italie. Nombreux sont ceux qui considèrent qu'il n'est guère utile de préciser la stratégie dans un système qui est régi par des situations de crise et des initiatives politiques, et non par des déclarations de principe. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles l'approche générale suivie par l'Italie est qualifiée de « flexible ». Pour le moment, la meilleure codification de la stratégie et de la politique d'aide italiennes est celle inscrite dans le Rapport sur la coopération pour le développement qui est soumis chaque année au Parlement. Ce document qui s'apparente plutôt à un inventaire annuel des activités de coopération pour le développement menées par l'Italie, pourrait être utilisé pour présenter régulièrement au Parlement (et à l'intention d'autres parties) les politiques et priorités stratégiques de la DGCS. En ce qui concerne la programmation par pays (voir chapitre 6), les enveloppes d'aide de l'Italie sont arrêtées selon des plans sur trois ans ayant, dans le meilleur des cas, des fondements analytiques. Il est vivement recommandé à l'Italie de porter une plus grande attention à ce niveau de gestion stratégique, comme cela lui a été suggéré dans le précédent examen de l'aide.

Programmation et budgétisation

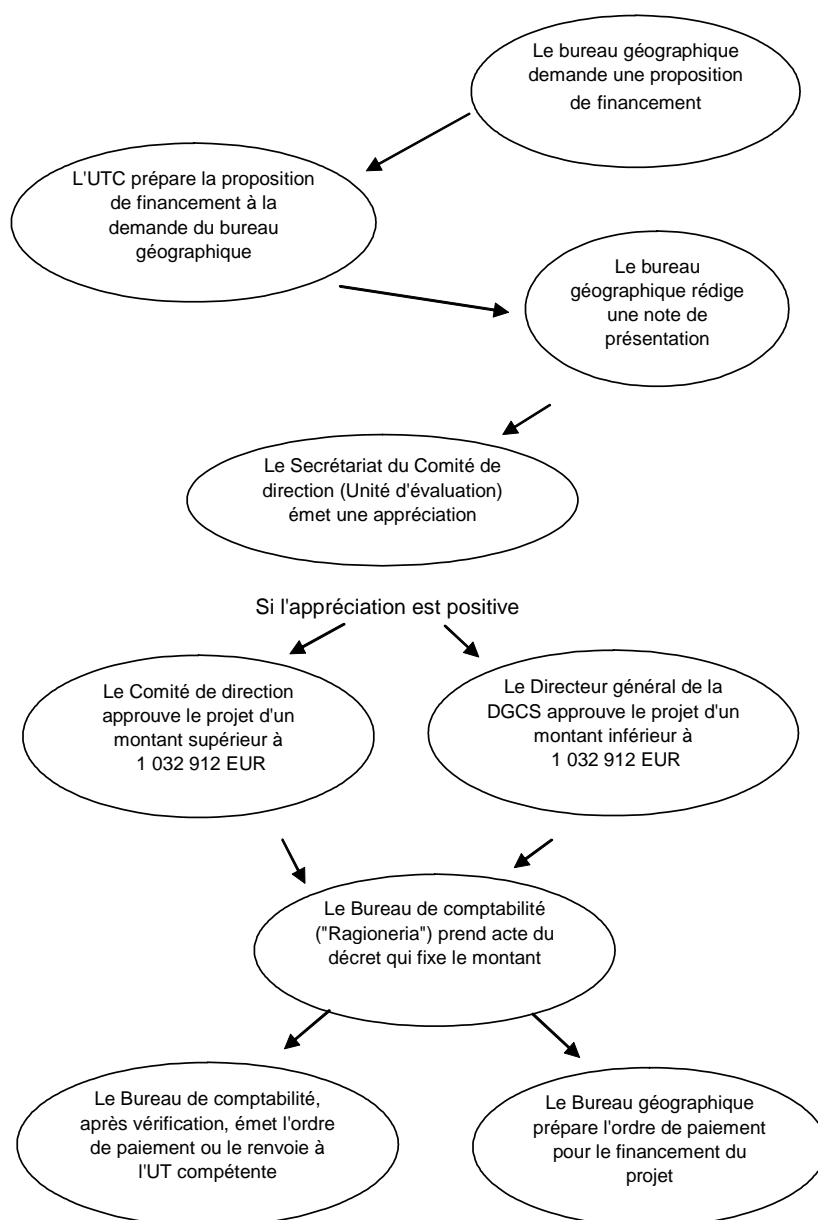
Le processus de programmation de l'aide bilatérale au niveau des services centraux est déclenché par une demande du bureau local, laquelle résulte d'un certain nombre de consultations menées dans le pays ainsi que de divers facteurs, comme les orientations stratégiques définies par le pays hôte, les services centraux à Rome ou d'autres cadres (accords internationaux, accords conclus par l'UE, etc.).

Une fois à Rome, le projet doit être approuvé par le Comité de direction de la DGCS, organe présidé par le Ministre des Affaires étrangères qui approuve les projets d'un montant supérieur à 1 million EUR, fournit des orientations générales sur la coopération italienne pour le développement et assume diverses autres fonctions expressément définies dans la loi de 1987. Ce Comité de direction est assisté d'un Secrétariat qui assure la gestion de la procédure d'approbation (voir graphique 3).

Ce type de procédure d'approbation à niveaux multiples et fortement centralisé, autrefois pratique courante, perd peu à peu la faveur d'un certain nombre de grands donateurs internationaux. **Premièrement**, au tout début du processus, la préparation d'un projet est souvent l'œuvre d'un seul expert de l'UTC qui peut consulter des agents italiens compétents travaillant sur le terrain pour compléter la conception du projet. Une préparation relativement simple à cette extrémité de la chaîne implique un examen plus approfondi à l'autre extrémité du processus, une très longue série de vérifications devant alors être effectuée par des individus qui sont les plus éloignés de la réalité du terrain. Au niveau de la gestion, les pratiques actuelles devraient encourager l'Italie à veiller à ce que l'expert responsable travaille au sein d'une équipe de projet élargie englobant du personnel de terrain pour examiner les questions de faisabilité et de conformité avec la stratégie et la pratique pertinentes avant que la proposition ne soit acheminée vers les niveaux supérieurs. De fait, de nombreux donateurs ont pour principe de base que la conception d'un projet ne saurait être réaliste et efficace que si elle a été effectuée sur le terrain, par du personnel de terrain. Nombre d'entre eux ont déjà délégué ce type de responsabilité au personnel de terrain, cette décision ayant bien entendu des conséquences au niveau des ressources humaines affectées dans les bureaux locaux. **Deuxièmement**, la loi de 1987 fait du Comité de direction, présidé par le Ministre des Affaires étrangères, l'arbitre et décideur ultime en matière d'approbation des projets. Si l'on songe que ce Comité a pour tâche d'approuver tous les projets d'un montant supérieur à 1 million EUR¹⁶, cela suppose que le Ministre et d'autres hauts fonctionnaires s'investissent énormément dans cette activité alors qu'ils pourraient consacrer leur peu de temps disponible à l'examen de questions d'une importance stratégique beaucoup plus grande. Trouver un créneau dans le calendrier de ces responsables extrêmement sollicités est déjà difficile de sorte que les réunions n'ont lieu bien souvent qu'à deux, trois ou même six mois d'intervalle.

16 . Pour être précis, le seuil est en fait de 1 043 million EUR, écart dû à la conversion officielle de la lire en euros.

Graphique 3. Procédure d'approbation des projets



Source : DGCS.

Cette approche centralisée de la programmation est structurellement incapable d'accélérer l'approbation des projets et de multiples parties intéressées – des responsables de l'aide italienne à Rome et sur le terrain, d'autres partenaires financiers, des fonctionnaires des pays hôtes et d'autres bénéficiaires des projets sur le terrain – attendent en aval, pendant de longues périodes, le feu vert de hauts responsables. De nombreux membres du CAD ont déjà considérablement réduit les délais d'approbation et accru l'efficacité de la programmation en supprimant ces multiples niveaux, en confiant la responsabilité de la conception des projets à des niveaux inférieurs de la hiérarchie ou, comme on l'a observé plus récemment, en déléguant simplement une grande partie du pouvoir de

Examen par les pairs : Italie

décision aux bureaux locaux. Certains donneurs se sont même totalement désengagés des projets, les services centraux s'attachant exclusivement à trouver un accord à un niveau plus stratégique. Si la loi de 1987 semble faire obstacle à une réforme en profondeur du système, il se peut aussi que la DGCS ait interprété les termes de cette loi de manière trop stricte.

Un autre obstacle, fréquemment cité, à la procédure ultérieure d'affectation des crédits budgétaires est imputable au bureau de comptabilité budgétaire (*Ragioneria*, installé dans les locaux du ministère des Affaires étrangères bien qu'il relève sur le plan administratif du ministère de l'Économie et des finances) dont l'autorisation budgétaire peut prendre jusqu'à six mois ou plus une fois que le projet a été approuvé par le Comité de direction. Les responsables de la coopération n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi la *Ragioneria* fonctionnait de cette manière. De nombreux donneurs ont supprimé cette étape supplémentaire, souvent en associant étroitement le service du budget à la procédure d'approbation des projets. Il semble que le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des finances pourraient unir leurs efforts pour étudier ensemble la question en vue de trouver un accord sur la procédure. La *Ragioneria* devrait au minimum être invitée à publier les critères qu'elle applique systématiquement aux demandes budgétaires de sorte qu'on puisse au moins comprendre les raisons des délais d'approbation. La DGCS pourrait peut-être s'inspirer des programmes d'aide d'urgence pour lesquels il a été décidé, au terme de fructueuses négociations, de mettre en place une procédure spéciale, accélérée, en matière de budgétisation et de décaissement. Toutes ces procédures administratives devront être prises en considération et simplifiées dans la mesure où le gouvernement reconnaît combien il est difficile d'appliquer les procédures budgétaires et comptables italiennes au contexte du monde en développement.

Suivi et évaluation

A mesure que les membres du CAD, encouragés par l'opinion publique et la classe politique, s'orientent de plus en plus largement vers une coopération pour le développement axée sur les résultats, le retour d'information sur les performances gagne en importance. L'un des exemples récents les plus visibles de cette évolution, le Millenium Challenge Account actuellement mis en place aux États-Unis avec une dotation de plusieurs milliards de dollars, devrait faire de la fonction évaluation la deuxième fonction la plus importante de par la taille de ses effectifs.

S'agissant des systèmes de suivi et d'examen du dispositif d'aide italien, le rapport consacré à l'examen de l'aide de 2000 a fourni des renseignements de base qui demeurent valables aujourd'hui. En fait, le « Plan pour 1997-99 des activités d'évaluation en cours de mise en œuvre et ex post » semble être la dernière grande tentative faite pour classer par ordre de priorité les différentes interventions et pour promouvoir un retour d'information plus systématique au sein du système d'aide. L'un des produits écrits commandés à cette époque, un Manuel d'opération détaillé pour le suivi et l'évaluation des initiatives de coopération pour le développement, a été publié il y a peu de temps seulement (janvier 2004) et il n'est pas encore utilisé. L'Unité d'évaluation de la DGCS, dotée de cinq experts, qui a été chargée de veiller à l'intégrité du système proposé dans ce Manuel, assume maintenant pour l'essentiel un rôle totalement différent, ses membres faisant partie d'une Unité de contrôle de la qualité (« *Nucleo tecnico di Valutazione* ») qui assure une fonction de vérification préalable des projets pour le compte du Comité de direction (voir graphique 3). Cette Unité était, elle aussi, expressément prévue par la loi de 1987.

La procédure d'information en retour sur les projets, comme l'ont confirmé les missions sur le terrain (voir chapitre 6), est actuellement très orientée vers l'établissement de rapports financiers, pratique qui s'est développée à partir des années 90 où les soupçons de détournement des crédits d'aide étaient généralisés. L'évaluation structurée, et la mesure et la notification de l'impact ont été largement laissées de côté, le souci principal étant de rassurer toutes les parties quant à l'intégrité

financière du système d'aide italien. En conséquence, le principal rapport soumis par le ministère des Affaires étrangères au Parlement, le Rapport annuel, est fortement orienté vers la notification des versements mais contient peu d'informations sur les impacts.

L'Examen de l'aide de 2004 reprend la suggestion contenue dans l'examen de 2000 : « La DGCS devrait répondre aux besoins d'information de différents acteurs comme le Parlement, la société civile, le secteur privé et le grand public, qui attendent des informations plus étoffées et plus systématiques sur les politiques et programmes d'aide. Une amélioration dans ce domaine devrait être étroitement liée au renforcement de la fonction d'évaluation et à la mise en œuvre d'un système cohérent de suivi et d'évaluation ». Maintenant que les systèmes d'aide sont de plus en plus axés sur les résultats, il importe tout particulièrement que l'Italie réexamine son approche actuelle de la gestion de l'information en retour, de préférence dans le cadre d'une réforme juridique et institutionnelle d'ensemble. Si elle est bien conçue, elle pourra être mise à profit pour influencer directement sur la prise de décision des gestionnaires et l'affectation des crédits budgétaires.

Gestion du personnel

Peu de questions touchant à l'aide italienne au développement sont aussi controversées et posent depuis aussi longtemps problème que celle de la gestion des ressources humaines. Si l'examen de l'aide réalisé en 2000 a fait une large place à cette question, on constate que curieusement, peu de choses ont changé dans l'intervalle, ce qui donne à penser que le présent examen ne saurait rendre compte que sommairement de sa complexité. La gestion des ressources humaines peut se subdiviser en deux grands thèmes : i) caractéristiques et taille des effectifs ; et (ii) administration du système. La structure des statistiques de l'administration italienne ne permet pas d'obtenir facilement une vue complète de l'ensemble des agents s'occupant de coopération pour le développement. Dans un souci de simplicité, on ne s'intéressera ci-après qu'aux ressources humaines de la DGCS.

Caractéristiques et taille des effectifs

Le personnel de la DGCS se répartit en trois grandes catégories qu'on peut décrire schématiquement comme suit :

- **Les diplomates de carrière.** Les diplomates occupent tous des postes appartenant à la hiérarchie supérieure, sauf dans les cas de certaines fonctions administratives exercées à Rome et des postes de directeur d'UTL sur le terrain. De plus, une deuxième catégorie de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères assure d'autres formes de soutien administratif, à Rome ou sur le terrain.
- **Le personnel détaché.** Il est envoyé au ministère des Affaires étrangères par d'autres ministères et administrations publiques pour une durée limitée. Il exerce généralement des fonctions de responsable de programme ou d'agent de soutien administratif.
- **Les professionnels du développement.** La loi de 1987 distingue deux catégories de professionnels du développement : i) les spécialistes sectoriels ou thématiques qui travaillent à l'UTC ; et ii) les généralistes ayant précédemment exercé dans des organisations internationales, qui sont affectés à des services à vocation thématique ou géographique de la DGCS. La loi de 1987 prévoit un maximum de 120 postes de spécialistes à l'UTC et de 30 postes de généralistes. Tous les spécialistes sont engagés sous contrat à durée déterminée (renouvelable) à l'issue d'un concours national.

Les ressources totales en personnel de la DGCS ont lentement diminué au cours des dix dernières années, passant de 580 agents en 1993 à 448 en 2003, et on a de plus en plus recours à des techniciens

Examen par les pairs : Italie

ou à des spécialistes débutants sous contrat de courte durée pour mettre en œuvre des projets ou accomplir une série d'autres tâches opérationnelles. Le tableau 5 donne la taille des effectifs pour chacune des grandes catégories recensées dans cet examen de l'aide et dans le précédent. La DGCS manque de personnel malgré son niveau de ressources actuel et n'a donc guère la capacité de développer sa programmation bilatérale.

En 2003, sur les 150 postes d'experts prévus par la loi de 1987, 61 ont été affectés à l'UTC ou aux 21 bureaux locaux (UTL) et 20 autres postes de la seconde catégorie (personnel ayant travaillé auprès d'institutions internationales) à la DGCS. Dans le cadre de la réforme en cours de la gestion à la DGCS, les responsables de la direction ont exprimé l'espoir de recruter 60 nouveaux experts l'année suivante. Ce serait une avancée majeure pour la DGCS qui n'a pas recruté d'experts depuis 1994, la plupart des experts ayant été engagés durant la période 1987-1990. Cette opération de recrutement était déjà prévue lors de l'examen de l'aide précédent, mais elle a finalement été différée dans l'attente d'une nouvelle loi en 2000. L'effectif d'experts ayant diminué peu à peu, 98 % des experts travaillant auprès de l'UTC ont aujourd'hui plus de 45 ans et 52 % plus de 55 ans. De plus, le moral du personnel est bas en raison d'un système de classification rigide qui enferme l'agent dans le grade auquel il a été recruté.

Tableau 5. Personnel de la DGCS

Catégorie de personnel	Effectif	
	2000	2004
1. Personnel du ministère des Affaires étrangères, dont :		
• Hauts fonctionnaires non diplomates	0	4
• Fonctionnaires du service diplomatique ("diplomates")	29	29
• Personnel administratif	167	159
Sous-total	196	192
2. Personnel détaché au ministère des Affaires étrangères	158	118
3. Professionnels du développement, dont :		61
• Spécialistes de l'UTC	68	61
• Autres (généralistes)	24	20
Sous-total	92	81
4. Consultants et conseillers	21	22
Total	467	413

Source : DGCS.

Administration du système

A l'instar de plusieurs autres membres du CAD, l'Italie ne dispose pas de système ou de plan de développement du personnel qui soit propre à la coopération pour le développement. Le ministère des Affaires étrangères a son propre bureau du personnel et la DGCS est dotée d'un bureau (Bureau XII) qui s'occupe des agents détachés ou sous contrat à durée déterminée ainsi que de la gestion administrative des UTL. Il serait sans aucun doute utile que la DGCS encourage une vision plus spécifique de la gestion du personnel, éventuellement en renforçant la capacité de planification professionnelle de son propre bureau du personnel, d'autant qu'il est prévu d'opérer des réformes organisationnelles majeures (comme la délégation de pouvoirs aux services sur le terrain, des recrutements importants d'experts, etc.). L'expérience acquise par d'autres membres du CAD confirme que la gestion prévisionnelle et le recrutement de personnel compétent dans le domaine de la coopération pour le développement requièrent des connaissances spécialisées en matière de développement ainsi qu'une planification préalable compte tenu des délais de recrutement. Cela

pourrait aussi aider à surmonter les problèmes fréquents de vacances d'emploi prolongées pour des postes de directeur d'UTL, comme indiqué dans le chapitre 6¹⁷.

L'Italie a pour habitude d'assigner des postes de direction à des diplomates du ministère des Affaires étrangères et de confier les travaux de soutien « technique » à des experts sous contrat. Une faiblesse de ce système tient au fait que la plupart des diplomates (et la grande catégorie des agents détachés par d'autres ministères) tournent assez rapidement dans les services chargés de la coopération pour le développement tandis que les experts investis de responsabilités moins grandes restent sur place. C'est pourquoi les responsables de l'aide à de nombreux niveaux peuvent avoir moins de compétences et d'expérience professionnelles en matière de développement que les agents qu'ils dirigent. Il est recommandé au gouvernement italien de revoir ce mode d'organisation du travail de manière à faire mieux coïncider les responsabilités et les aptitudes (par exemple, délégation accrue de pouvoirs aux experts, les diplomates conservant le pouvoir de décision ultime ; révision des principes de base concernant la gestion du personnel) ou, de façon moins radicale, d'envisager la possibilité d'instituer pour les diplomates une filière « développement » offrant de bonnes perspectives de carrière ou de prévoir des possibilités particulières d'avancement professionnel dans le domaine du développement, de manière à attirer et à conserver le type de personnel diplomatique expérimenté nécessaire pour diriger les opérations quant au fond.

D'une manière générale, l'Italie devrait envisager de s'acheminer vers un système de gestion du personnel fondé sur les performances qui serve la réalisation des objectifs en matière de coopération pour le développement et suive régulièrement les résultats et le comportement tant des diplomates que des experts. Toute décision visant à promouvoir ou à récompenser de toute autre manière les agents de la DGCS devraient être liée, si possible, à la performance de chaque individu. Un meilleur suivi des performances constitue aussi un moyen simple de recenser les besoins de formation du personnel du ministère s'occupant de la coopération pour le développement. A l'heure actuelle, l'orientation du personnel et les formations qui lui sont offertes ne sont ni très au point ni appropriées.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Italie devrait favoriser un vaste débat sur les problèmes et obstacles auxquels doit faire face son système actuel de gestion. Une attention particulière devrait être accordée aux lourds processus **d'approbation des projets et du budget** au sein du ministère des Affaires étrangères et à la nécessité de simplifier les procédures d'une manière plus générale, notamment celles faisant intervenir la *Ragioneria Centrale*.
- Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide italienne, les responsables de la DGCS devraient envisager une plus grande **délégation de pouvoir** aux services sur le terrain et faciliter les aménagements correspondants requis en matière de ressources et de systèmes.
- En priorité, l'Italie devrait réformer son système actuel de **gestion du personnel** s'occupant de coopération pour le développement. Elle devrait si possible le faire dans le contexte élargi de la réforme générale de la gestion de l'aide, en s'attachant tout particulièrement à la gestion prévisionnelle du personnel, en faisant mieux coïncider les aptitudes individuelles et les responsabilités, et en adoptant une approche fondée sur les performances s'accompagnant de récompenses et d'incitations appropriées. A titre de mesure transitoire allant dans le sens

17. En avril 2004, 14 seulement des 21 UTL existantes avaient un directeur en poste, des procédures de sélection étaient en cours pour quatre autres UTL et trois UTL n'avaient pas de directeur (Bolivie, Inde, Sénégal).

Examen par les pairs : Italie

d'une dotation en effectifs adéquate, la DGCS est invitée à accélérer l'opération entreprise en vue de recruter 60 spécialistes du développement.

- L'Italie doit instituer un système de **suivi et d'évaluation** régulier. Dans la mesure du possible, les décisions concernant les programmes devraient être prises sur la base d'un système de gestion axé sur les résultats.

CHAPITRE 6

OPÉRATIONS SUR LE TERRAIN

Stratégies par pays et organisation sur le terrain

La stratégie n'est pas au centre des préoccupations

La logique de la coopération pour le développement de l'Italie au Mozambique et en Tunisie est à rapprocher d'une double réalité, historique et géographique. Dans ses relations avec le Mozambique, l'Italie a joué un rôle actif en faveur de l'Accord de paix de 1992, qui a marqué la fin d'une guerre civile sanglante et le début d'une ère de reconstruction et de développement économique. Avec la Tunisie, pays qui n'est séparé de l'Italie que par un couloir de 80 kilomètres, le facteur de proximité est important, mais les liens historiques, les intérêts commerciaux et la nécessité de créer une zone tampon qui serve de rempart à l'immigration clandestine et à d'autres activités illégales jouent également leur rôle.

Dans ses relations avec le Mozambique et la Tunisie, l'Italie n'a pas de "stratégie" officielle. Dans les deux pays, ce sont des énoncés de programme sur trois ans, documents plus vagues dans leur formulation et moins analytiques, qui servent de référence aux missions sur le terrain. Ces énoncés de programme sont rédigés par l'ambassade locale et soumis aux réunions triennales des commissions conjointes dans les pays bénéficiaires. L'impression générale du personnel et des partenaires au développement dans les deux pays est que l'état-major italien ne voit pas l'utilité d'élaborer des stratégies officielles pour les pays ni de faire figurer dans les énoncés de programmes sur trois ans une véritable analyse stratégique.

En ce qui concerne le **Mozambique**, le programme actuel¹⁸ (2001-03) est le fruit d'une analyse stratégique et d'une collaboration ciblées entre le bureau géographique de la DGCS, l'*Unita Tecnica Locale* (UTL), et les partenaires locaux. Bien qu'il ait été établi avant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (PARPA - *Plano de Acção para a Redução da Pobeza Absoluta*), il s'en rapproche beaucoup et utilise désormais le PARPA comme cadre organisationnel pour assurer la coordination avec les partenaires locaux, y compris les groupes de travail sectoriels. Le programme actuel a été prorogé d'une année de façon à utiliser intégralement le reliquat de ressources (30 millions USD, soit 46 % du total du programme sur trois ans). Malheureusement, rien n'est encore organisé au-delà de cette année supplémentaire, outre l'engagement pris récemment d'aider à la construction d'un pont sur le fleuve Zambèze, dont le coût s'élève à 25 millions EUR. Plusieurs partenaires locaux, dont les autorités mozambicaines, estiment qu'il est important que l'Italie applique une forme de planification et de programmation, à la fois pour rester en phase avec la multitude de partenaires locaux agissant en étroite collaboration dans le cadre du PARPA, et pour garantir la disponibilité des ressources en temps opportun. La préservation du climat de confiance et de la qualité des relations de partenariat que

18. Dont sont exclus 77.5 millions EUR d'aide d'urgence après les inondations de 2001 et 1.5 million EUR de financement spécial pour les élections en 2003.

Examen par les pairs : Italie

L'Italie a su instaurer dans ce pays dépendra des nouvelles améliorations qui seront apportées à la prévisibilité et à la continuité de son financement à l'appui du développement.

De même, en **Tunisie**, le programme triennal actuel (2002-04), qui touche à sa fin, dispose d'un important reliquat de ressources. Un nouveau programme sur trois ans, qui n'a pas fait l'objet d'intenses analyses préparatoires, a été finalisé à Rome en juin 2004. Il s'articule autour de trois axes : i) les initiatives engagées dans le cadre du précédent programme encore inachevées ; ii) les exigences du gouvernement tunisien liées au précédent cycle de programmation, et ; iii) les nouvelles propositions formulées par l'Italie. Officiellement, c'est le très directif gouvernement tunisien qui propose un nouveau programme à ses interlocuteurs italiens à l'occasion de la réunion de la Commission conjointe mais, en réalité, le travail préparatoire est le fruit de multiples contacts formels et informels entre les deux parties, y compris au plus haut niveau. Compte tenu de la nature de cette collaboration, le programme triennal lancé cette année a été mis en forme presque exclusivement par les diplomates italiens, le responsable au premier chef à Tunis étant l'Ambassadeur et, à Rome, le ministre des Affaires étrangères. Le personnel de l'UTL n'a pas été invité à participer à l'élaboration du programme à Tunis, ni à assister aux débats de la Commission conjointe lors de sa réunion à Rome.

Peut-être à cause de ses capacités limitées sur le terrain, l'Italie semble favoriser une simplification des procédures administratives en recourant de plus en plus au dialogue politique entre les diplomates italiens et leurs homologues du pays hôte pour l'élaboration d'un programme-pays. Par la suite, la mise en œuvre du programme en question prolonge le dialogue autour des décisions à prendre et fait souvent intervenir la diplomatie italienne à Rome. Cette "flexibilité" stratégique dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes a été considérée comme un des principaux points forts de l'Italie par les représentants italiens à Rome et lors des deux visites sur le terrain. Les responsables locaux ont également mis en avant cette flexibilité, qu'ils jugent être l'un des atouts de l'aide italienne, bien qu'ils aient parallèlement attiré l'attention sur certaines faiblesses, au niveau notamment de la planification conjointe et du versement des financements, souvent en retard. L'Italie devrait s'appliquer à repenser son approche de la stratégie et de la programmation.

L'organisation et le personnel sur le terrain

L'organisation de la coopération pour le développement de l'Italie au Mozambique et en Tunisie tourne autour de l'ambassade et du bureau local chargé de l'aide (UTL) situé dans ses locaux. Lors des deux visites sur le terrain, il est apparu que le nombre d'agents affectés à l'effort de développement local était très limité, surtout si on tient compte du fait qu'il s'agit de deux des plus importantes missions de développement de l'Italie. Dans les deux cas, on a pu remarquer le caractère très personnalisé de la coopération italienne – les compétences et le mode de fonctionnement de la mission locale, en particulier du directeur du bureau, ont été perçus comme un facteur déterminant de la qualité de l'aide par la plupart des partenaires de l'Italie. Dans les deux pays, la rotation du personnel est rapide, ce qui a pu entraîner quelques hiatus au niveau de la direction du bureau, considérés comme des obstacles à une collaboration efficace au plan local. Dans les deux UTL, cette rotation du personnel a également nui à la qualité de la mémoire institutionnelle. Des ressources supplémentaires arrivaient régulièrement de Rome, en provenance notamment des services centraux (UTC) ou des spécialistes mandatés par leurs soins. Les deux missions ont fait état des difficultés rencontrées pour communiquer avec le siège, du fait de la centralisation extrême du processus décisionnel, lequel répondait souvent trop tard, quand il répondait. Ni l'une ni l'autre des antennes locales n'a recouru à des professionnels locaux pour gérer les programmes alors même qu'il existait sur place pour un coût modeste des spécialistes très qualifiés, en particulier en Tunisie.

Au **Mozambique** (encadré 6), l'antenne locale n'a pas eu de directeur pendant près d'un an, l'ambassadeur devant assumer seul l'essentiel des responsabilités administratives et de représentation. L'équipe de l'UTL se compose d'un expert (le directeur), assisté actuellement de cinq consultants italiens sous contrat, de deux stagiaires italiens et de onze agents de soutien locaux.

L'Italie dispose d'un réseau bien établi et actif d'ONG au Mozambique, financées initialement par des groupes d'intérêts italiens ou par l'État italien (l'essentiel du financement provient désormais de la Commission européenne), et d'un petit secteur privé, financé par des programmes d'infrastructure menés sous les auspices de l'Italie ou de banques de développement et aujourd'hui de plus en plus engagé dans des relations commerciales avec les grands marchés de l'Afrique du Sud voisine. Les deux communautés, encouragées par le dernier directeur de l'UTL, se sont organisées en petites fédérations. Les 15 ONG italiennes au Mozambique ont créé un "Groupement des organisations non gouvernementales" (GONG), dont les membres rencontrent une fois par mois les représentants de l'UTL afin de confronter leurs idées et d'être informés de l'évolution de l'aide italienne. Le GONG publie par ailleurs un bulletin périodique et envisage de créer un site Internet. Du côté du secteur privé, l'UTL et l'ambassadeur ont aidé 70 entreprises dirigées par des Italiens au Mozambique à créer une "Association des entrepreneurs italiens", au statut d'ONG locale. L'Association, qui est dotée d'un petit secrétariat, s'organise autour des activités de trois commissions chargées respectivement : i) des relations avec l'Association des entreprises mozambicaines ; ii) des relations avec les institutions extérieures (dans le cadre d'actions à visée commerciale lancées par des groupes en Italie, l'UTL, des ONG ou des mouvements religieux) ; et iii) des services aux membres (comptabilité, par exemple).

En **Tunisie** (encadré 7), l'actuel directeur est en place depuis un an, mais son poste était resté vacant pendant toute une année avant son arrivée. Il est le seul représentant officiel (expert) de l'UTL, mais a su négocier un financement à court terme pour recruter quatre jeunes assistants de catégorie professionnelle. Il s'efforce en outre de négocier des crédits qui permettraient de leur adjoindre quatre professionnels expérimentés, mais n'a pu jusqu'à présent n'en obtenir qu'un.

Aucune ONG italienne n'est recensée en Tunisie, ce qui est particulièrement surprenant étant donné la proximité géographique des deux pays. Il semblerait que cet état de fait soit dû pour une bonne part à la défiance du gouvernement tunisien vis-à-vis de cette forme d'aide au développement. En revanche, comme on pouvait s'y attendre, les intérêts commerciaux de l'Italie y sont largement représentés par le biais d'investissements directs ou de co-entreprises. La présence d'un attaché commercial à l'ambassade, tout comme l'existence d'un vaste programme d'aide au secteur privé, d'un bureau local de l'*Istituto per il Commercio Estero* (ICE) et d'une Chambre de commerce italo-tunisienne dynamique, attestent de l'importance politique des entreprises italiennes. Étonnamment, il n'y a guère de coordination en interne entre ces divers programmes officiels italiens, d'où un chevauchement des responsabilités entre les acteurs concernés. A titre d'exemple, en attendant la réflexion conjointe qui pourrait être menée sur la stratégie à retenir pour le secteur privé italien, la petite antenne locale de Tunis pourrait se défaire de la responsabilité des appels d'offres pour l'achat de produits importés italiens de façon à concentrer son énergie sur des questions relatives à la politique du développement de la Tunisie. Conscient de ces points faibles, le gouvernement italien a récemment choisi de faire en Tunisie une expérience pilote de "guichet unique" afin de mieux coordonner l'activité des établissements du secteur privé italien dans ce pays.

Encadré 6. Mozambique - une coopération pour le développement ancrée dans le passé

Entre 1982 et 2003, l'Italie a consenti 750 millions EUR de dons et prêts au Mozambique, dont une part substantielle avant l'Accord de paix de Rome en 1992, accord qui a remis le pays sur le chemin de la construction de la nation et du développement économique. Depuis toujours, c'est dans l'infrastructure (barrages, réseau ferroviaire, adduction d'eau, télécommunications) que l'Italie investit le plus, secteur qui a recueilli au cours de cette période 27 % du financement total.

Au titre du dernier programme triennal de coopération pour le développement de l'Italie (2001-03), ce sont en moyenne 60 millions EUR par an qui sont versés, principalement sous la forme d'une aide à l'achat de produits de base ((28 %), à l'agriculture (26 %) et à la santé (21 %). L'*Unità Tecnica Locale* (UTL) de Maputo, bien qu'étant l'une des plus importantes missions d'aide de l'Italie, n'est dotée que d'un représentant officiel à plein temps (le directeur). L'ambassadeur a également l'expérience des questions de coopération pour le développement, ce qui lui permet d'étoffer considérablement la représentation de l'Italie au Mozambique.

Les suggestions qui ont été faites à la mission de Maputo sont les suivantes :

- **AMÉLIORER LES RELATIONS SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION.** (i) La direction à Rome devrait revoir les responsabilités et le rôle dévolus à la mission sur place au sein de l'équipe italienne chargée des questions de développement. Les services locaux ne sont pas reliés à Rome dans le cadre d'une structure qui favorise la collaboration, d'où des problèmes d'efficacité et d'efficacités de l'aide. (ii) A Maputo, une meilleure organisation de "l'équipe" permettrait de davantage mettre à profit les compétences remarquables des agents de terrain.
- **FAVORISER LA DÉCENTRALISATION.** Étant donné l'esprit de coopération qui règne entre les donateurs au Mozambique, il pourrait être envisagé de faire de Maputo une mission pilote de façon à déterminer l'utilité d'une décentralisation de la prise de décision dans le domaine du développement. L'autonomisation de la mission de Maputo nécessiterait en parallèle de renforcer les capacités humaines et financières de l'UTL, par exemple en réorganisant le système de communication entre le terrain et le siège pour en améliorer la réactivité.
- **VALORISER LE PERSONNEL.** La mission italienne à Maputo manque de personnel, même compte tenu du pouvoir de décision qui lui est actuellement dévolu. L'UTL ne possède pas la capacité d'analyse requise pour anticiper sur les événements et intervenir en conséquence. Rome doit accorder une plus grande priorité à ses agents sur le terrain ou s'exposer aux conséquences néfastes d'une baisse de moral sur la rotation du personnel. De nouvelles approches pourraient être expérimentées à Maputo en termes de personnel, en faisant davantage appel à des professionnels locaux, afin de compenser l'absence de mémoire institutionnelle et la perte récurrente de compétences pourtant vitales imputable au recours fréquent à des consultants sous contrat de courte durée.
- **AMÉLIORER LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE EN L'INSCRIVANT DANS UN CYCLE PLURIANNUEL.** Rome n'a pas encouragé l'UTL à utiliser un système pluriannuel de planification et de programmation budgétaires. L'approche de la programmation devrait être revue de façon à favoriser un système de planification indicative et de prévision budgétaire qui cadre avec celui des partenaires locaux (généralement un cycle quinquennal s'articulant autour de plans sectoriels et du PARPA). Il semblerait plausible de renforcer le rôle dévolu aux agents de terrain en matière de programmation, et par là même de simplifier et accélérer les procédures tout en améliorant ainsi l'efficacité et l'efficacités de l'aide italienne.
- **RÉFLECHIR SUR LA FAÇON D'APPRENDRE À PARTIR DE L'EXPÉRIENCE.** La seule source de rétro-information vient des "états comptables", ce qui place l'Italie dans une situation où elle n'appréhende que partiellement la réalité de ce qui est fait sur place. Un système d'information complet pourrait se structurer essentiellement autour des enseignements dégagés au niveau des projets, venant des agents contractuels et du personnel des ONG chargé de l'exécution, et au niveau macro-économique, y compris dans le cadre de la notification des progrès accomplis vers la réalisation des OMD, des informations dans le contexte du PARPA et des plans sectoriels recueillies (composante financée actuellement par l'Italie).
- **MIEUX HARMONISER L'AIDE.** Maputo n'a pas encore reçu de Rome la mission explicite d'œuvrer résolument à l'harmonisation de l'aide italienne au Mozambique. Les conditions particulières du partenariat avec le Mozambique, qui se déroule dans un esprit de coopération très ouvert, laisse penser que l'UTL de Maputo pourrait jouer un rôle de premier plan à cet égard, si le siège lui en donnait l'autorisation.
- **FAIRE INTERVENIR DES ONG ITALIENNES.** L'assez grand nombre d'ONG italiennes présentes sur place souhaitent continuer de travailler avec l'ambassade en concertation avec l'équipe italienne active au Mozambique. Dans le cadre d'une future expérience pilote, l'UTL pourrait associer ces ONG à l'élaboration d'une stratégie-pays. La première décision vers la décentralisation pourrait consister à déléguer à l'antenne locale le pouvoir d'approuver et de superviser les projets des ONG financés par les pouvoirs publics.

Encadré 7. Tunisie – Une coopération pour le développement de proximité

Étant donné sa proximité géographique et sa longue tradition d'échanges économiques, culturels et politiques avec l'Italie, la Tunisie est un pays prioritaire pour la coopération pour le développement italienne. Il est dans l'intérêt national de l'Italie que la Tunisie soit prospère et stable. La Tunisie a été le premier pays de la région à signer l'Accord d'association avec l'Union européenne (1995), et voit sa préparation à l'accord de libre-échange avec l'Union européenne en 2008 (programme de "mise à niveau") comme une priorité de l'aide consentie par les donateurs.

Le dernier programme sur trois ans (2002-04) apporte une enveloppe de quelque 60 millions EUR par an, principalement au secteur privé, y compris un important crédit à l'achat de produits italiens (52 %), des crédits à l'environnement et l'agriculture (18 %) et à l'infrastructure (14 %).

Voici les suggestions faites à la mission de Tunis :

- **IMPORTANTANCE DE LA STRATÉGIE.** Le développement de la Tunisie s'inscrit dans un contexte qui se caractérise par des évolutions complexes et rapides. Le pays doit en effet faire face à des échéances majeures : 2005 (la fin de l'Arrangement Multifibres) et 2008 (suppression des obstacles commerciaux et ouverture d'une zone de libre-échange avec l'Europe). De son côté, l'Italie doit adopter une approche stratégique pour trouver une solution à des questions émergentes de cohérence des politiques concernant notamment l'investissement italien, la production d'huile d'olive ou les migrations. Ce sont des questions qui évoluent vite et qui devraient inciter l'Italie à se doter au plan local de capacités permettant une analyse stratégique et un retour d'informations.
- **CYCLE PLURIANNUEL DE PROGRAMMATION ET DE FINANCEMENT.** L'Italie doit inscrire son aide dans une optique à plus long terme, ce qui aurait pour effet de renforcer les partenariats locaux, d'encourager une approche plus analytique et plus structurée de l'aide italienne et de contribuer à la mise en place d'un système de planification et de programmation budgétaires assurant l'acheminement en temps opportun des financements.
- **COORDINATION ET HARMONISATION.** Au plan opérationnel, il n'y a guère de coordination informelle entre les partenaires au développement en Tunisie. Étant donné le petit nombre de donateurs au plan local, et du fait qu'ils sont essentiellement européens, il devrait être possible aujourd'hui de parvenir à une grande "complémentarité" et d'améliorer la coordination entre les donateurs dans le contexte de l'Union européenne. Pratiquement aucun effort n'a été déployé jusqu'ici pour harmoniser l'aide italienne avec celle d'autres donateurs.
- **ACCORDS MULTI-BILATÉRAUX.** Les accords de mise en œuvre multi-bilatéraux devraient être utilisés de façon sélective et adaptés à la situation locale. Dans certains cas, des accords multi-bilatéraux peuvent aboutir à un surcroît d'obligations administratives et à une certaine confusion quant aux responsabilités respectives des différents partenaires.
- **RELATIONS ORGANISATIONNELLES.** L'aide italienne en Tunisie doit s'articuler autour d'un ensemble de relations entre l'UTL et Rome et au sein de la communauté italienne officielle à Tunis qui réponde à des critères précis et recherche des synergies. Des améliorations pourraient être apportées aux rapports hiérarchiques (ex. : exclusion de l'UTL locale de l'exercice actuel de programmation sur trois ans) et à la communication entre le terrain et Rome. Du côté de l'ambassade, il serait souhaitable de réfléchir de plus près à la création d'une structure d'encadrement s'articulant autour d'une équipe (ex. : meilleure coordination interne et création de sous-groupes spécialisés dans des questions transversales telles que le développement du secteur privé).
- **DECENTRALISATION.** Le personnel de l'UTL semble très compétent et consciencieux mais, compte tenu du caractère extrêmement centralisé du système italien, ses capacités sont sous-utilisées. La lenteur du processus décisionnel à Rome nuit à la coopération sur le terrain et aboutit à des situations de frustration et à des retards dans la mise à disposition des crédits budgétaires. L'évolution rapide du contexte économique et social en Tunisie exige des capacités d'analyse au plan local. Les autorités tunisiennes ont clairement fait savoir qu'elles souhaitent pouvoir compter sur un partenaire italien fiable au plan local pour entretenir avec lui un dialogue sur les questions de développement et une relation opérationnelle au quotidien.
- **APPRENTISSAGE PAR L'EXPÉRIENCE ET APPROCHES AXÉES SUR LES RÉSULTATS.** La coopération pour le développement italienne en Tunisie ne relève pas d'un système de gestion axée sur les résultats. Les personnels chargés de ces questions n'ont qu'une idée très fragmentaire de ce qui fonctionne et pourquoi. Les données quantifiées tirées des informations en retour semblent principalement d'ordre "comptable".
- **BESOINS EN PERSONNEL.** Au niveau actuel des effectifs, l'Italie ne peut que maintenir une présence symbolique sur le terrain dans le cadre du partenariat pour le développement en Tunisie. Toute réévaluation des besoins en personnel devrait reposer sur les principes de la gestion d'équipe – experts, diplomates ou consultants sous contrat – et sur l'attribution de responsabilités aux plus qualifiés, indépendamment du statut administratif. L'Italie devrait envisager d'utiliser l'abondant vivier de cadres tunisiens sur place. Sur la base du principe communautaire de la complémentarité, une dernière possibilité consisterait à suivre des approches communes afin de coopérer sur des projets avec des partenaires de l'Union européenne.

Examen par les pairs : Italie

Les références faites sur le terrain au “*Sistema Italia*” sont le signe que les responsables de la stratégie de développement de l’Italie prennent en compte l’ensemble de la communauté italienne, qu’il s’agisse des représentants officiels (ambassade, UTL, ICE) ou d’autres parties (ONG, secteur privé, chambre de commerce Italie-pays bénéficiaire) qui, collectivement, représentent les intérêts italiens et une force de soutien au développement dans le pays. Aussi bien au Mozambique qu’en Tunisie, la collaboration inhérente au “*Sistema Italia*” n’est pas évidente. La coopération italienne dans ces pays gagnerait à tenir compte et à mettre à profit les synergies qui peuvent exister entre ces différents groupes.

Mise en œuvre dans le pays

Un éventail restreint de modalités de mise en œuvre

La coopération pour le développement de l’Italie s’articule essentiellement autour de projets qui s’inscrivent souvent dans le contexte général de la stratégie retenue au plan local. Ainsi, la sélection des projets se fait généralement en référence au Plan d’action pour la réduction de la pauvreté (PARPA) au Mozambique ou au Plan quinquennal en Tunisie. Au Mozambique, le concept a été poussé plus loin et la phase de mise en œuvre est actuellement coordonnée dans le cadre des stratégies et des groupes de travail sectoriels relevant du PARPA. Bien qu’elle soit considérée comme projet au sens administratif du terme, une part importante de la coopération italienne prend la forme d’un soutien budgétaire lié (voir chapitre 4). En Tunisie, 45 % de l’enveloppe allouée au programme italien 2002-04 ont été utilisés pour l’achat de produits italiens. Au Mozambique, la proportion correspondante est de 28 % du programme 2001-03, même s’il a été annoncé que ce type de soutien budgétaire serait progressivement abandonné.

Les opérations d’allègement de la dette constituent un volet important des deux programmes. En 2002, à l’occasion du dixième anniversaire de l’Accord de paix signé à Rome, l’Italie a annulé purement et simplement une partie de la dette mozambicaine, à hauteur de 525 millions USD (voir encadré 8). La Tunisie n’a pas connu ces dernières années de problème en ce qui concerne la viabilité de sa dette, et n’a donc pas fait l’objet d’opérations particulières de la part du Club de Paris. En 2001, cependant, les services de la coopération italienne ont ramené le taux d’intérêt de la dette tunisienne à 4 %, et ont parallèlement mis en place un fonds de contrepartie d’un montant de 15.6 millions EUR, à utiliser pour financer des composantes de projets acceptés d’un commun accord. Jusqu’ici, les activités concernées ont porté sur la protection de l’environnement.

Une expérience est actuellement menée à bien au Mozambique, où les donateurs se sont intéressés de près et ont participé à différentes formes de **soutien budgétaire sous forme de dons directs**. L’Ambassadeur de l’Italie et le directeur de l’UTL ont obtenu l’autorisation de participer, dans le cadre d’une expérience pilote (à hauteur de 10 millions USD sur trois ans), au volet Soutien budgétaire macroéconomique du plan de lutte contre la pauvreté PARPA. Bien que la première année de l’expérience soit déjà bien engagée, on peut constater qu’aucun système structuré d’apprentissage par l’expérience n’a encore été mis sur pied du côté italien. Compte tenu de l’intérêt grandissant que d’autres membres du CAD portent au soutien budgétaire, l’Italie est encouragée à prendre au sérieux cette expérience. Si elle est couronnée de succès, cette approche pourrait permettre de mobiliser davantage de ressources bilatérales sans qu’il soit nécessaire d’étoffer considérablement les effectifs.

Encadré 8. Les capacités sur le terrain en matière d'allégement de dette : l'exemple du Mozambique

Au niveau du terrain, l'insuffisance des capacités affecte tous les aspects du programme d'aide, ce qui compromet la réalisation des objectifs fixés même lorsque celle-ci ne présente aucune difficulté. L'annulation d'une partie de la dette du Mozambique par l'Italie en donne une illustration. A la suite de l'Accord multilatéral négocié avec le Club de Paris le 17 novembre 2001, les autorités italiennes ont procédé à l'annulation de 525.3 millions USD de dette pré- et post- date butoir, soit l'intégralité des crédits commerciaux et des prêts concessionnels au titre de l'aide. Sur la base de l'accord signé à Rome le 11 juin 2002 et des engagements pris par les deux gouvernements, les ressources ainsi dégagées seront réinscrites au budget interne pour financer des investissements dans l'agriculture, l'éducation et la santé, secteurs considérés comme essentiels à l'effort de réduction de la pauvreté du pays.

Une autre préoccupation tient à la capacité de la mission sur le terrain de s'assurer que les ressources dégagées par les opérations d'annulation de dettes soient bien destinées à des activités visant à réduire la pauvreté et donnent les résultats escomptés. Or on sait à quel point il est difficile de garantir la bonne utilisation de telles ressources. Pour renforcer la traçabilité de ces ressources, les donateurs recourent souvent à des dispositifs tels que la création de fonds de contrepartie où les ressources sont centralisées et gérées conjointement avec les autorités locales. Cela permet non seulement un contrôle plus strict des dépenses, mais également un suivi indispensable pour veiller à ce que les objectifs du programme soient atteints. Pour répondre à cette préoccupation, l'accord initial prévoyait un système de suivi portant sur les aspects financiers et de fond, s'appuyant sur des procédures comptables ainsi que sur des visites de suivi sur le site des projets concernés. Cette disposition a toutefois été modifiée dans la version finale de l'accord, puis abandonnée dans la pratique. Compte tenu du manque de ressources humaines et de la nature de la mission italienne sur le terrain, il a été impossible de mettre en place le fonds de contrepartie et un dispositif de vérification, de suivi et d'évaluation adéquat. L'Italie a ensuite utilisé les rapports de mise en œuvre du PARPA du Mozambique comme outil de gestion.

Les réalités de la mise en œuvre

Programmation et budgétisation. La nécessité d'une programmation plus transparente et élaborée dans un esprit de coopération, et en particulier d'un meilleur respect des délais en matière de budgétisation et de déblocage des fonds, dont il vient d'être question, a été fréquemment évoquée sur le terrain. Souvent, les partenaires locaux n'étaient pas familiarisés avec les objectifs de l'aide italienne et attribuaient une bonne part de ce qu'il savait aux contacts directs qu'ils avaient noués avec le directeur de l'UTL. Les interlocuteurs les mieux informés ont cité à maintes reprises des cas où ils avaient dû travailler avec le directeur de l'UTL locale (ou, en son absence, avec l'ambassadeur), pour accélérer le versement de fonds en retard, et décrit leur sentiment de frustration devant le manque de réactivité de "Rome" face à leurs demandes répétées pour accélérer les choses. Il est souvent arrivé que des responsables locaux renoncent à espérer une réponse, abandonnent l'activité en question ou trouvent un financement auprès d'une autre source. Lors des entretiens, les partenaires locaux ont encouragé l'Italie à maintenir un cycle budgétaire sur cinq ans, en dépit de la pratique habituelle en Italie consistant à voter des crédits annuels de façon à assurer un suivi plus strict avec les fonctionnaires du budget à Rome. Il est intéressant de constater que la loi de 1987 (articles 14 et 15) avait créé un fonds spécial pour les activités de coopération pour le développement qui conférait à la DGCS une certaine autonomie financière et permettait un financement pluriannuel – une exception dans la loi de finances italienne. Ce fonds a été supprimé en 1995 et la coopération pour le développement a dû se conformer depuis à la procédure budgétaire italienne. Compte tenu des difficultés rencontrées sur le terrain, il serait souhaitable que l'Italie reconsidère la flexibilité offerte par la loi de 1987, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'aide italienne.

Suivi et évaluation. Il n'existe pas dans le cadre de la coopération pour le développement italienne au Mozambique et en Tunisie de système de suivi des performances ou d'évaluation des projets, même s'il peut y avoir ponctuellement des contrôles. Peut-être à cause des allégations de corruption formulées dans les années 90, les seules données régulièrement collectées dans ces deux pays relèvent de la comptabilité financière. Il est en effet demandé dans le cadre des projets de fournir périodiquement des états financiers rendant compte des consommations intermédiaires, et les audits sont fréquents. Au Mozambique, l'UTL a tenté de mettre en place un système de suivi et d'évaluation avec le concours de consultants sous contrat de courte durée, mais y a renoncé faute de soutien de la part de Rome et d'une véritable impulsion au plan local. Du coup, l'Italie ne recueille que peu d'informations sur lesquelles bâtir sa programmation et justifier ses programmes au Mozambique. L'Italie apporte un soutien considérable pour aider le pays à se doter de capacités statistiques et le projet de notification en commun de l'impact des activités pourrait donner à l'Italie et aux autres donateurs des informations acceptables sur les OMD et sur le développement national en général pour en mesurer l'avancement.

Procédures des ONG. Au Mozambique (aucune ONG italienne n'a été recensée en Tunisie), les ONG italiennes présentes ont été unanimes à se plaindre de la complexité des procédures imposées par l'administration italienne. Du fait surtout de la lenteur des procédures de programmation et du temps qu'il faut y consacrer, l'essentiel du financement des ONG provient de la Commission européenne ; les ONG italiennes préfèrent en effet cette voie parce que plus simple. Le déroulement du cycle de programmation d'un projet d'ONG au Mozambique, présenté dans l'annexe E, donne un éclairage intéressant sur la complexité des procédures italiennes et les délais qu'elles impliquent.

Harmonisation des pratiques et efficacité de l'aide vues du terrain

Si, avec le Forum à haut niveau sur l'harmonisation qui s'est tenu en 2003 à Rome, l'Italie a joué un important rôle de médiation, peu de progrès ont été enregistrés sur ce front dans l'une ou l'autre des missions visitées. Les responsables italiens rencontrés aussi bien au Mozambique qu'en Tunisie connaissent les engagements énoncés dans la Déclaration de Rome, mais aucune des deux missions ne dispose des capacités ni du pouvoir pour prendre des mesures exceptionnelles à cet égard.

Des deux pays visités, seul le Mozambique aborde la question de l'harmonisation en suivant une approche structurée. Les donateurs travaillent actuellement à l'élaboration d'un Cadre d'évaluation des performances commun où les conditions et les outils d'évaluation seront harmonisés. Des dispositifs de financement harmonisés ou partiellement harmonisés ont été mis au point dans les domaines suivants : planification, agriculture (soutien budgétaire), éducation, réforme du secteur public, recherche sur les politiques à suivre, santé et élaboration d'une politique de la santé, école de police, eau, assainissement et logement. Une étude détaillée a été menée sur les procédures de passation de marchés et de versement des donateurs et, dans le cadre du programme réalisé dans le secteur de l'éducation, certains donateurs devraient s'entendre sur des procédures communes et des modèles de présentation des rapports. Des progrès ont été faits pour établir des procédures communes entre les secteurs et au sein des secteurs, ce qui a favorisé l'alignement des procédures dans le secteur public. Néanmoins, l'élaboration de tels mécanismes communs coûte cher et les progrès sont lents dans l'ensemble des secteurs. Les dispositifs de mise en commun de ressources en matière d'assistance technique sectorielle, bien conçus et d'ampleur relativement limitée, ont donné de meilleurs résultats, mais l'insuffisance des capacités locales a posé d'importants problèmes. L'un des principaux aspects de l'harmonisation au Mozambique concerne l'utilisation de programmes communs de soutien budgétaire. Certains donateurs ont accepté de mettre leurs financements en commun tandis que d'autres préfèrent s'orienter progressivement vers un soutien budgétaire au fur et à mesure que les pouvoirs publics amélioreront leur capacité de gestion financière. L'aide directe au budget est régie par un programme conjoint et un *Aide-mémoire* signé entre l'État et les donateurs participants. Des

dispositifs communs sont en place pour verser l'aide budgétaire par le biais d'un mécanisme simple qui produit un financement qui n'est ni lié ni pré-affecté. Un dialogue se poursuit entre donateurs et pouvoirs publics, et les donateurs ont réalisé un Examen annuel conjoint.

Bien que certaines conditions soient réunies au Mozambique et en Tunisie pour progresser sur la voie de l'harmonisation, du côté italien, seules de modestes initiatives sont menées dans cette direction. Comme l'indique le chapitre 5, l'Italie est en faveur du principe d'**appropriation** de ses programmes d'aide par le pays bénéficiaire. Une démarche grandement facilitée au Mozambique par le rôle de chef de file endossé par le ministère du Plan et des Finances vis-à-vis de l'ensemble des donateurs dans le cadre des processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie prévue dans le PARPA. L'Italie y contribue en finançant la mise en place de capacités statistiques au plan national en vue de centraliser les données sur le développement. De telles capacités sont considérées comme fondamentales si l'on veut, dans le cadre du PARPA, suivre et évaluer les approches sectorielles de la lutte contre la pauvreté dans le pays. De tels mécanismes de coopération n'existent pas en Tunisie, mais les autorités sont résolument en faveur (tout comme l'Italie) d'un rôle pilote du ministère du Développement et de la coopération internationale, lui-même structuré autour de l'actuel plan de développement quinquennal.

L'**alignement** des programmes est également favorisé au Mozambique par le processus du PARPA, qui enjoint les donateurs à prendre leur place dans la stratégie de développement commune et conformément aux choix sectoriels. L'Italie participe à cet effort d'alignement au Mozambique, et intervient dans la plupart des actions prévues par le PARPA, notamment en étant membre d'au moins 15 groupes de travail sectoriels (aide au parlement, réforme du secteur public, statistiques, secteur privé, agriculture, éducation, santé, lutte contre la toxicomanie, eau, déminage, environnement, élections, HIV/sida, égalité homme-femme, questions administratives). De l'avis général, le personnel local ne disposait pas de capacités suffisantes pour y participer aussi activement que la plupart des principaux donateurs. De même, les carences structurelles de la coopération italienne en matière de planification et de programmation budgétaires ont nui à l'efficacité de la coordination avec les partenaires aussi bien au Mozambique qu'en Tunisie.

L'Italie n'a pas d'entité au plan local dotée du pouvoir d'agir indépendamment du siège pour **rationaliser** les programmes en relation avec ses partenaires. La communication avec Rome sur ce type de questions est encore limitée, et la capitale italienne n'a pas encore défini une stratégie ou une politique explicite avec le terrain dans ce domaine. La seule exception à cela est la décision récemment prise par l'Italie de contribuer à hauteur de 10 millions USD sur trois ans à l'initiative de soutien budgétaire au Mozambique. Bien que ce soit la seule expérience de l'Italie en matière de budget du développement, aucun système structuré n'a encore été mis en place pour pouvoir rendre compte de l'effort de l'Italie et dégager des enseignements profitables au système italien.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Déterminer comment faire en sorte que l'Italie, dans ses choix stratégiques, reste en phase avec la réalité du développement local. Mettre davantage l'accent sur **l'analyse stratégique** au plan local dans le cadre d'un cycle de programmation budgétaire sur trois ans et donner aux UTL les moyens de participer à l'élaboration des programmes, voire d'en prendre l'initiative.
- Envisager de refondre la législation nationale concernant la **programmation budgétaire de l'aide** pour l'aligner davantage sur les besoins de la programmation au plan local (ex. : cinq à six ans) et mettre en place une procédure budgétaire indicative suivant les mêmes échéances.

Examen par les pairs : Italie

- Avec les UTL et les ambassadeurs présents sur le terrain, promouvoir un examen de fond de l'**administration du développement** dans une optique de travail en "équipe" (*Sistema Italia*, relations entre ambassades et UTL, entre le terrain et les services centraux). Dans le prolongement des efforts menés par Rome pour favoriser la rationalisation et la réforme des procédures administratives, y compris en ce qui concerne les engagements souscrits par l'Italie dans le cadre de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, peut-être par le biais de plans d'action spécifiques portant sur un calendrier précis.
- Envisager de mener à bien à titre expérimental un effort de **décentralisation** dans un important pays bénéficiaire comme le Mozambique. Passer en revue l'expérience d'autres donateurs du CAD en la matière, et envisager les possibilités de déléguer davantage de responsabilités aux bureaux locaux et de renforcer les capacités des UTL, en termes de ressources humaines et par l'amélioration de la communication entre Rome et les bureaux locaux.
- Accorder plus d'attention aux besoins en **personnel** de terrain. Éviter les vacances de poste, étudier les moyens de nouer des relations avec d'autres entrepreneurs italiens ou professionnels locaux, choisis par les agents de terrain en fonction des qualifications requises pour mener à bien les tâches concernées.
- Rendre obligatoire un mécanisme de retour d'information de la part des bureaux locaux de façon à assurer un suivi régulier et une évaluation en continu des activités, mécanisme qui serait mis en place en collaboration avec des spécialistes du **suivi** et de l'**évaluation** à Rome. Réexaminer le bien-fondé des exigences actuelles en matière de comptabilité financière.

ANNEXE A

L'EXAMEN DE L'AIDE RÉALISÉ EN 2000 PAR LE CAD
ET LES PROGRÈS ACCOMPLIS PAR L'ITALIE

Principaux points	Préoccupations exprimées en 2000	Progrès accomplis à l'horizon 2004
Nécessité d'un renforcement de la gestion	Une législation s'impose d'urgence pour mettre en place un cadre organisationnel qui favorise la gestion des carrières et la décentralisation.	La loi de 2000 n'a pas été adoptée. Besoin urgent d'une refonte de la législation pour remédier à des carences structurelles.
Niveau de l'APD	Le niveau doit augmenter pour se hisser au niveau de la moyenne du CAD au cours des trois prochaines années.	Engagement politique à Barcelone (2002) afin d'assurer un doublement du volume de l'APD.
Agents de catégorie professionnelle	Accroître le nombre d'agents de catégorie professionnelle chargés des questions de développement et adapter leur éventail de compétences pour mieux mettre à profit les réformes récemment adoptées.	Les effectifs continuent de diminuer. Possibilité de recruter 60 experts en 2004 actuellement à l'étude. Besoin urgent d'établir une structure d'évolution des carrières fondée sur le mérite, les fonctions et les responsabilités.
Stratégie-pays	Étendre l'utilisation des stratégies-pays à un plus grand nombre de bénéficiaires.	L'action de terrain s'organise autour d'énoncés de programme sur trois ans (référence minimale à la stratégie et l'analyse). Peu de liens avec les plans de développement élaborés au plan local (ex : DSLP ou plan quinquennal).
Critères de sélection des programmes	Affiner les objectifs et les critères de sélection pour orienter le choix des pays partenaires, des programmes et des projets, en accord avec la stratégie-pays.	Peu d'indications claires sur les priorités retenues dans le choix des pays ou des secteurs. Nécessité de préciser les grandes orientations de la politique et de la stratégie de l'Italie par des déclarations officielles largement diffusées.
Durabilité	Apporter une attention accrue à la durabilité, au niveau de la conception et de la mise en œuvre des projets.	Une place insuffisante est accordée à l'analyse ou aux considérations de durabilité dans la conception ou la mise en œuvre des projets.
Délégation de pouvoir	Déléguer davantage de responsabilités aux services locaux.	Les fonctions de terrain continuent de relever des responsabilités limitées dévolues par la loi de 1987. L'étroite surveillance comptable qu'exerce le siège et sa réaffirmation des objectifs politiques limitent encore le pouvoir des services locaux.
Procédures	Rationaliser les procédures opérationnelles et administratives.	Une rationalisation de certaines procédures opérationnelles et administratives est en cours. Subsistent encore au ministère des Affaires étrangères des procédures d'approbation des projets et du budget trop complexes. .../...

Examen par les pairs : Italie

Évaluation	Renforcer la fonction d'évaluation pour dégager des enseignements de l'expérience et promouvoir un dialogue avec les partenaires.	La fonction de suivi se limite pour l'essentiel à l'établissement de rapports comptables. Il n'est fait appel qu'à un nombre limité de spécialistes de l'évaluation pour aider le Comité de sélection dans l'évaluation des projets.
Information du public	Renforcer le programme de sensibilisation du public, en particulier pour ce qui concerne l'articulation entre développement et immigration.	Des progrès ont été notés au cours de l'année dernière et l'Italie a annoncé qu'elle accorderait une attention particulière à cette question.

ANNEXE B

OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE

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

Italie	Versements nets						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	3 790	5 067	1 915	1 875	1 990	1 988	2 583
Aide publique au développement	2 904	3 583	1 806	1 376	1 627	2 332	2 433
Bilatérale	2 143	2 180	451	377	442	1 007	1 061
Multilatérale	761	1 402	1 355	999	1 185	1 326	1 372
Aide publique	n.d.	288	92	406	281	1	497
Bilatérale		76	8	213	21	1	494
Multilatérale		212	84	193	260	-	3
Autres apports du secteur public	886	1 196	18	93	82	-345	-347
Bilatéraux	881	1 231	18	93	82	-345	-347
Multilatéraux	5	- 34	-	-	-	-	-
Dons des ONG	18	79	28	37	33	-	28
Apports du secteur privé aux conditions du marché	- 257	162	15 621	12 358	-2 933	- 763	2 603
Bilatéraux : dont	- 257	162	15 621	12 358	-2 933	- 763	2 603
Investissements directs	714	143	1 446	1 557	1 855	836	830
Crédits à l'exportation	- 925	- 555	- 992	2 128	481	2120	1905
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	3 552	5 308	17 564	14 270	- 910	1 226	5 213
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	3 357	3 225	1 721	1 486	1 759	2 332	1 976
APD en pourcentage du RNB	0.37	0.33	0.15	0.13	0.15	0.20	0.17
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.45	0.40	0.97	1.01	-0.02	0.12	0.29

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

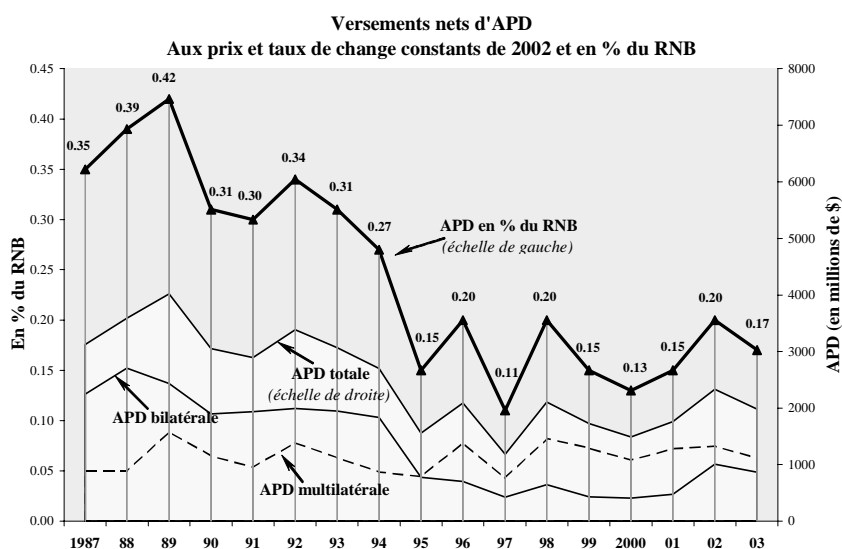


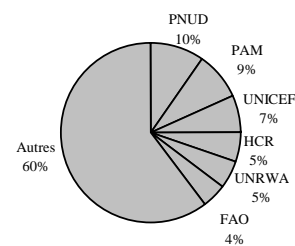
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Italie	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD					
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2002%
APD bilatérale brute	614	647	680	1 206	1 054	32	37	35	48	49	73
<i>Dons</i>	<i>525</i>	<i>567</i>	<i>590</i>	<i>1 083</i>	<i>915</i>	<i>28</i>	<i>33</i>	<i>30</i>	<i>43</i>	<i>42</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	155	115	191	135	137	8	7	10	5	6	12
Coopération technique	51	29	100	102	120	3	2	5	4	6	24
Aide alimentaire à des fins de développement	42	34	82	42	41	2	2	4	2	2	2
Secours d'urgence	98	78	70	82	72	5	5	4	3	3	6
Allégement de la dette	97	217	11	620	453	5	13	1	24	21	8
Dépenses administratives	22	24	34	37	39	1	1	2	1	2	5
Autres dons	61	68	102	66	52	3	4	5	3	2	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>89</i>	<i>81</i>	<i>90</i>	<i>123</i>	<i>140</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	86	64	85	91	107	4	4	4	4	5	10
Rééchelonnements de dette	3	16	4	32	33	0	1	0	1	1	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	1 291	1 079	1 281	1 326	1 114	68	63	65	52	51	27
Organismes des Nations unies	144	218	197	203	168	8	13	10	8	8	7
CE	647	688	669	762	765	34	40	34	30	35	9
Groupe de la Banque mondiale	289	20	273	130	31	15	1	14	5	1	6
Banques régionales de développement (a)	140	82	82	46	27	7	5	4	2	1	3
Autres	72	70	60	184	122	4	4	3	7	6	3
Total des versements bruts d'APD	1 905	1 726	1 961	2 532	2 168	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 184	- 240	- 202	- 199	- 192						
Total des versements nets d'APD	1 721	1 486	1 759	2 332	1 976						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	35	81	169	43	63						
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						

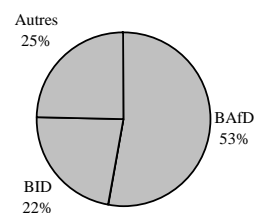
a. A l'exclusion de la BERD.

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

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



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



Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2002

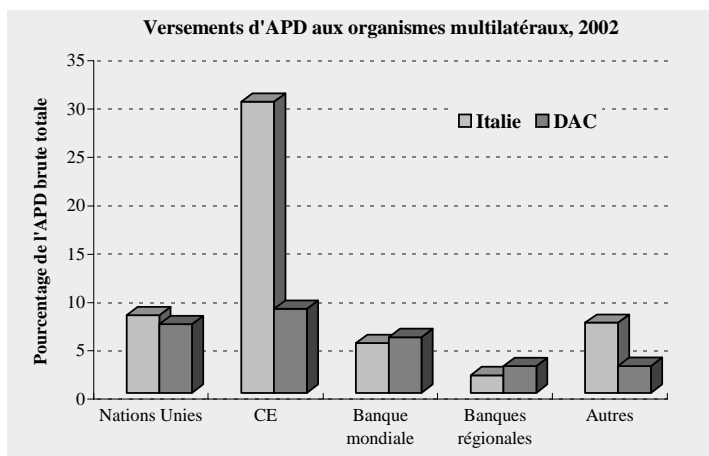


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Italie	Millions de \$ constants de 2002					Versements bruts					Ensemble du CAD 2002%
						Part en pourcentage					
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
Afrique	295	349	240	868	660	52	58	50	80	72	37
Afrique subsaharienne	254	308	195	807	580	44	51	41	74	63	31
Afrique du Nord	41	41	45	60	80	7	7	9	6	9	6
Asie	34	30	63	69	89	6	5	13	6	10	35
Asie du Sud et Asie centrale	8	12	40	38	41	1	2	8	3	4	17
Extrême-Orient	27	18	24	31	49	5	3	5	3	5	19
Amérique	69	75	58	55	66	12	13	12	5	7	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	26	31	27	25	48	5	5	6	2	5	5
Amérique du Sud	42	44	30	30	18	7	7	6	3	2	8
Moyen-Orient	31	30	39	46	51	5	5	8	4	6	4
Océanie	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	2
Europe	144	115	81	53	49	25	19	17	5	5	9
Versements bilatéraux ventilables par pays	572	599	480	1 091	914	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	172	271	208	776	600	30	45	43	71	66	29
Autres pays à faible revenu	99	58	34	74	59	17	10	7	7	6	26
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	249	206	211	221	237	43	34	44	20	26	41
(tranche supérieure)	27	41	26	19	17	5	7	6	2	2	5
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Pays en développement plus avancés	25	23	1	0	-	4	4	0	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	614	647	680	1 206	1 054	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	41	48	200	116	140	7	7	29	10	13	22

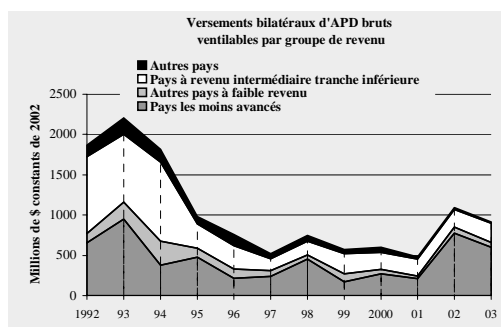
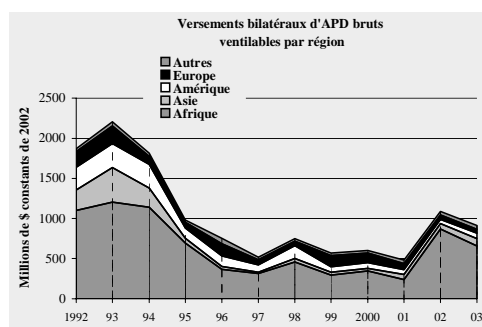


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Italie	1992-93			1997-98			2002-03				
	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent		
Mozambique	209	181	9	Madagascar	68	62	10	Mozambique	231	229	21
Tanzanie	195	185	9	Mozambique	65	61	10	Congo, Rép. dém.	225	183	20
Chine	172	154	8	Haiti	45	41	7	Tanzanie	67	67	6
Egypte	143	131	6	Ouganda	40	37	6	Ethiopie	48	44	4
Argentine	115	106	5	Ethiopie	39	36	6	Tunisie	35	32	3
5 principaux bénéficiaires	833	757	37	5 principaux bénéficiaires	257	238	38	5 principaux bénéficiaires	606	555	55
Tunisie	110	95	5	Malte	24	22	4	Guinée-Bissau	35	28	3
Maroc	97	82	4	Albanie	22	21	3	Afghanistan	33	30	3
Sierra Leone	95	93	4	Argentine	20	19	3	Chine	33	29	3
Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	88	85	4	Equateur	20	18	3	Zones/admin. palestinienne	31	27	3
Albanie	87	76	4	Chine	20	18	3	Albanie	26	24	2
10 principaux bénéficiaires	1 311	1 188	59	10 principaux bénéficiaires	363	337	53	10 principaux bénéficiaires	764	693	69
Somalie	61	59	3	Eritrée	19	17	3	Nicaragua	24	20	2
Philippines	58	54	3	Egypte	17	16	2	Cameroun	22	22	2
Indonésie	44	43	2	Sénégal	15	14	2	Maroc	20	16	2
Zambie	41	41	2	Côte d'Ivoire	14	13	2	Ouganda	18	17	2
Angola	41	37	2	Kenya	13	12	2	Angola	18	15	2
15 principaux bénéficiaires	1 555	1 421	70	15 principaux bénéficiaires	441	409	64	15 principaux bénéficiaires	866	783	78
Sénégal	39	35	2	Nicaragua	12	12	2	Algérie	15	13	1
Djibouti	38	35	2	Bosnie-Herzégovine	12	11	2	Sierra Leone	15	14	1
Pérou	35	32	2	Algérie	11	10	2	Zambie	14	12	1
Turquie	33	28	1	Zambie	11	10	2	Eritrée	10	9	1
VietNam	31	29	1	Honduras	11	10	2	Egypte	9	8	1
20 principaux bénéficiaires	1 731	1 580	77	20 principaux bénéficiaires	498	462	73	20 principaux bénéficiaires	929	839	84
Total (108 bénéficiaires)	2 234	2 038	100	Total (108 bénéficiaires)	683	634	100	Total (115 bénéficiaires)	1 108	1 002	100
Aide non affectée	259	231		Aide non affectée	50	47		Aide non affectée	144	128	
Total des versements bilatéraux bruts	2 493	2 269		Total des versements bilatéraux bruts	734	681		Total des versements bilatéraux bruts	1 252	1 130	

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

Moyennes bisannuelles

Italie	1992-93		1997-98		2002-03		2002 Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	348	16	97	16	164	15	35
Education	97	4	27	5	42	4	9
dont : Education de base	0	0	0	0	0	0	2
Santé	83	4	15	3	43	4	5
dont : Santé de base	13	1	5	1	33	3	3
Programmes en matière de population	0	0	1	0	4	0	4
Distribution d'eau et assainissement	115	5	32	5	6	1	3
Bon gouvernement et société civile	10	0	11	2	21	2	8
Autres infrastructures et services sociaux	43	2	10	2	48	4	7
Infrastructures et services économiques	340	16	65	11	15	1	13
Transport et entreposage	82	4	5	1	6	1	6
Communications	121	6	45	8	1	0	0
Energie	137	6	14	2	2	0	4
Banque et services financiers	-	-	0	0	0	0	1
Entreprises et autres services	1	0	0	0	5	0	1
Production	315	14	28	5	29	3	7
Agriculture, sylviculture et pêche	154	7	21	4	19	2	5
Industries manufacturières, extractives, construction	156	7	5	1	7	1	1
Commerce et tourisme	5	0	2	0	3	0	1
Autres	-	-	0	0	-	-	0
Destination plurisectorielle	112	5	16	3	72	6	8
Aide-programme et sous forme de produits	186	9	47	8	62	6	5
Aide se rapportant à la dette	472	22	267	45	609	54	13
Aide d'urgence	240	11	27	5	86	8	8
Frais administratifs des donateurs	109	5	24	4	42	4	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	58	3	20	3	39	3	6
APD bilatérale ventilable	2 179	100	591	100	1 118	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	2 182	61	597	33	1 252	48	74
dont : non affectée	2	0	6	0	135	5	3
APD multilatérale	1 402	39	1 196	67	1 349	52	26
APD totale	3 584	100	1 793	100	2 601	100	100

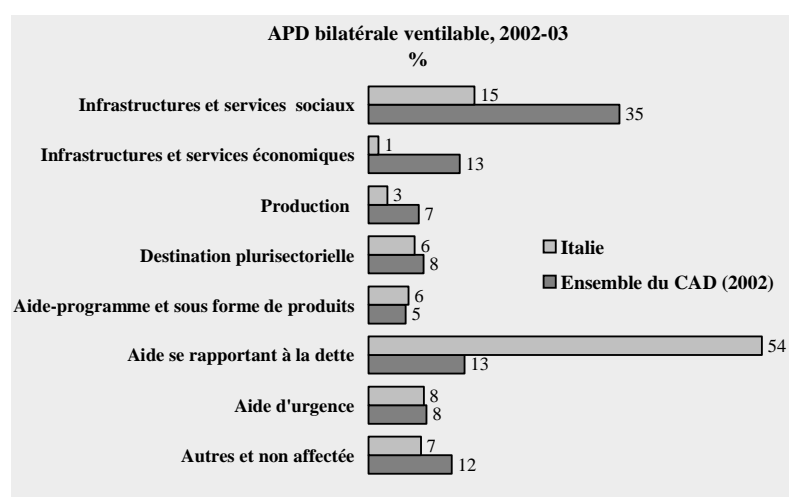


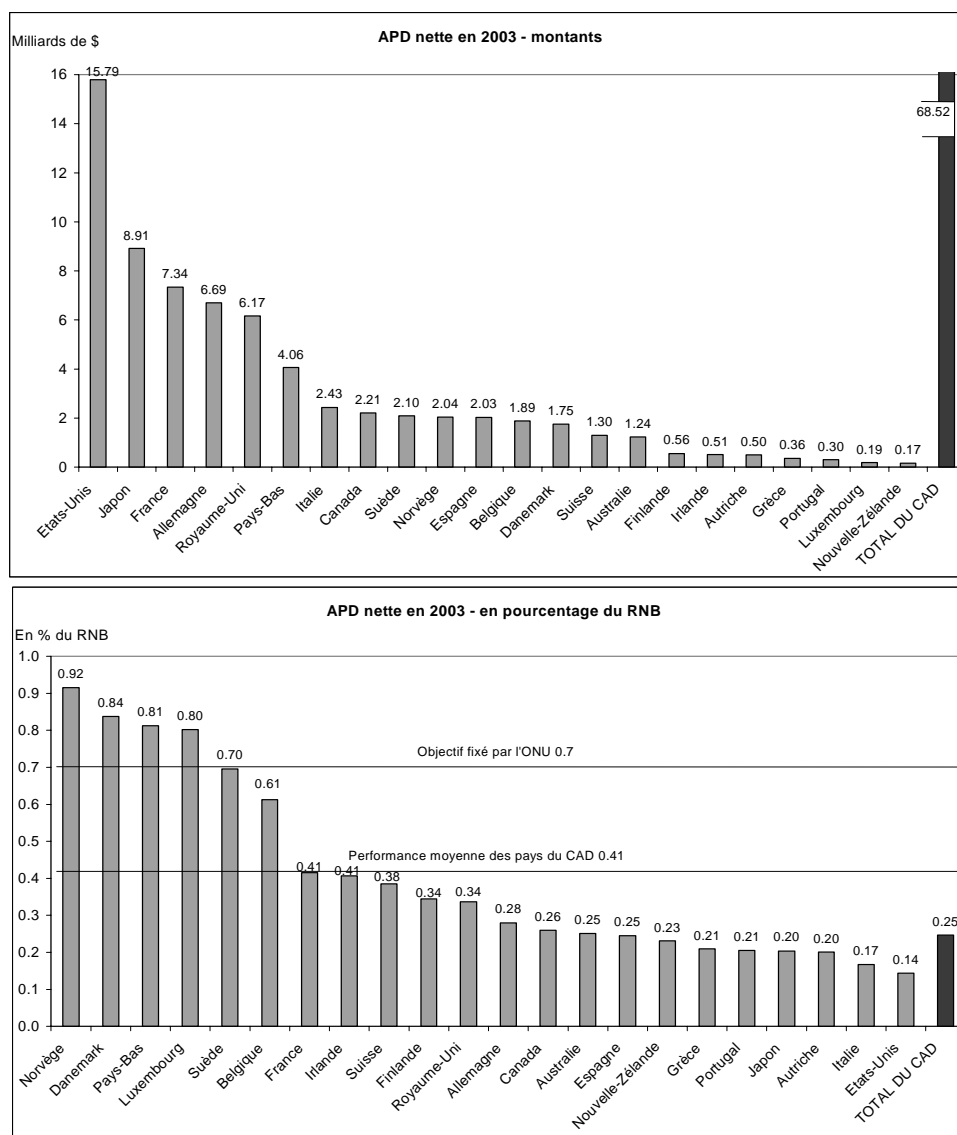
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD 2002 (engagements)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2002		Aide publique		
	Millions de \$	% du RNB		%	2002		% de l'APD	% du RNB	Millions de \$	% du RNB	
					(b)	(c)					(b)
Allemagne	5 324	0.27	99.4	37.5	13.9	0.10	0.04	25.0	0.07	780	0.04
Australie	989	0.26	100.0	21.8	19.4	0.06	0.05	19.4	0.07	7	0.00
Autriche	520	0.26	96.1	30.0	11.2	0.08	0.03	32.6	0.08	196	0.10
Belgique	1 072	0.43	100.0	33.6	14.1	0.15	0.06	32.9	0.14	97	0.04
Canada	2 006	0.28	99.9	25.1	17.4	0.07	0.05	17.4	0.05	104	0.01
Danemark	1 643	0.96	100.0	36.8	30.2	0.35	0.29	33.3	0.32	167	0.10
Espagne	1 712	0.26	100.0	41.7	17.4	0.11	0.05	14.7	0.04	11	0.00
États-Unis	13 290	0.13	100.0	20.5	22.7	0.03	0.03	22.7	0.03	2 313	0.02
Finlande	462	0.35	100.0	45.6	31.9	0.16	0.11	33.3	0.12	67	0.05
France	5 486	0.38	99.6	34.1	10.7	0.13	0.04	29.6	0.11	1 464	0.10
Grèce	276	0.21	..	61.3	15.8	0.13	0.03	13.4	0.03	16	0.01
Irlande	398	0.40	100.0	32.8	17.0	0.13	0.07	52.8	0.21	26	0.03
Italie	2 332	0.20	100.0	56.8	24.2	0.11	0.05	44.8	0.09
Japon	9 283	0.23	87.7	27.9	19.5	0.06	0.04	19.5	0.04	99	0.00
Luxembourg	147	0.77	100.0	21.2	11.5	0.16	0.09	39.6	0.30	10	0.05
Norvège	1 696	0.89	100.0	32.5	36.9	0.29	0.33	36.9	0.33	45	0.02
Nouvelle-Zélande	122	0.22	100.0	24.7	25.0	0.06	0.06	25.0	0.06	1	0.00
Pays-Bas	3 338	0.81	100.0	26.6	20.4	0.22	0.17	35.3	0.29	211	0.05
Portugal	323	0.27	100.0	42.3	19.6	0.11	0.05	37.3	0.10	33	0.03
Royaume-Uni	4 924	0.31	100.0	28.8	10.0	0.09	0.03	23.4	0.07	494	0.03
Suède	2 012	0.84	100.0	36.8	32.7	0.31	0.27	31.3	0.26	107	0.04
Suisse	939	0.32	100.0	18.6	26.6	0.06	0.06	26.6	0.08	66	0.02
Ensemble du CAD	58 294	0.23	97.8	30.1	20.3	0.07	0.05	26.0	0.06	(6317.2)	(0.03)
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41									

Notes :

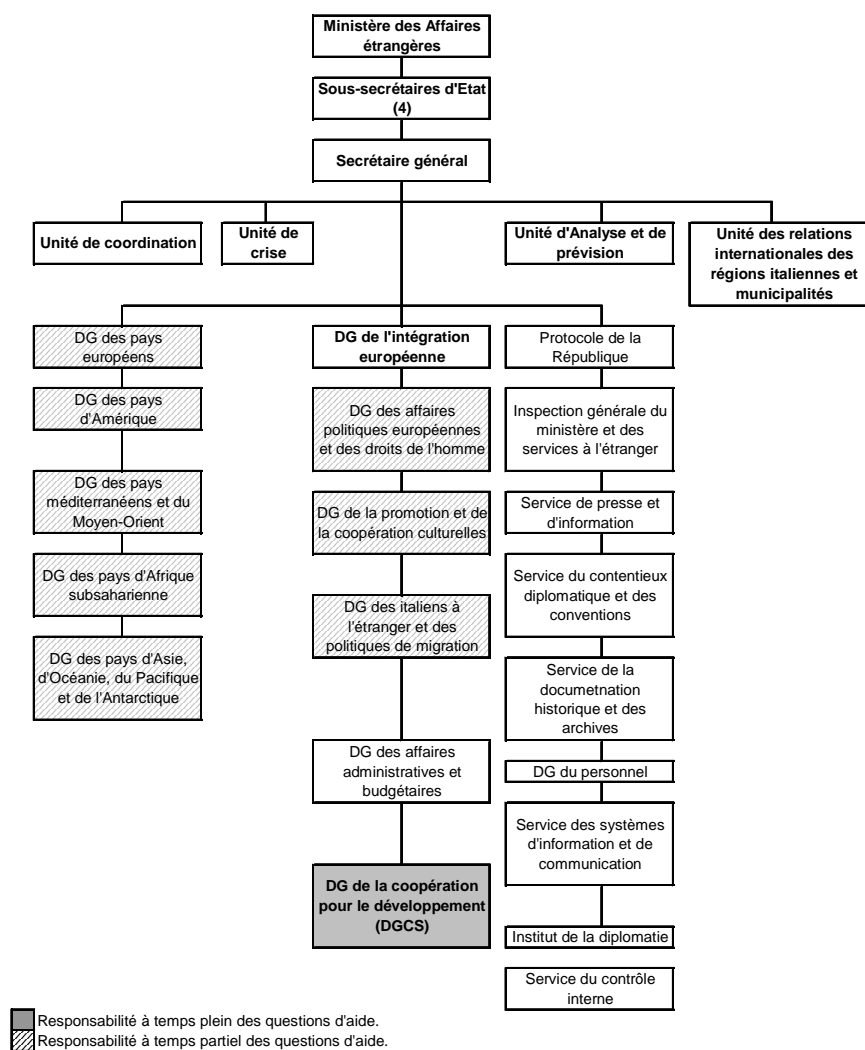
- a. Hors réajustements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la CE.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.
- .. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2003 (chiffres provisoires)



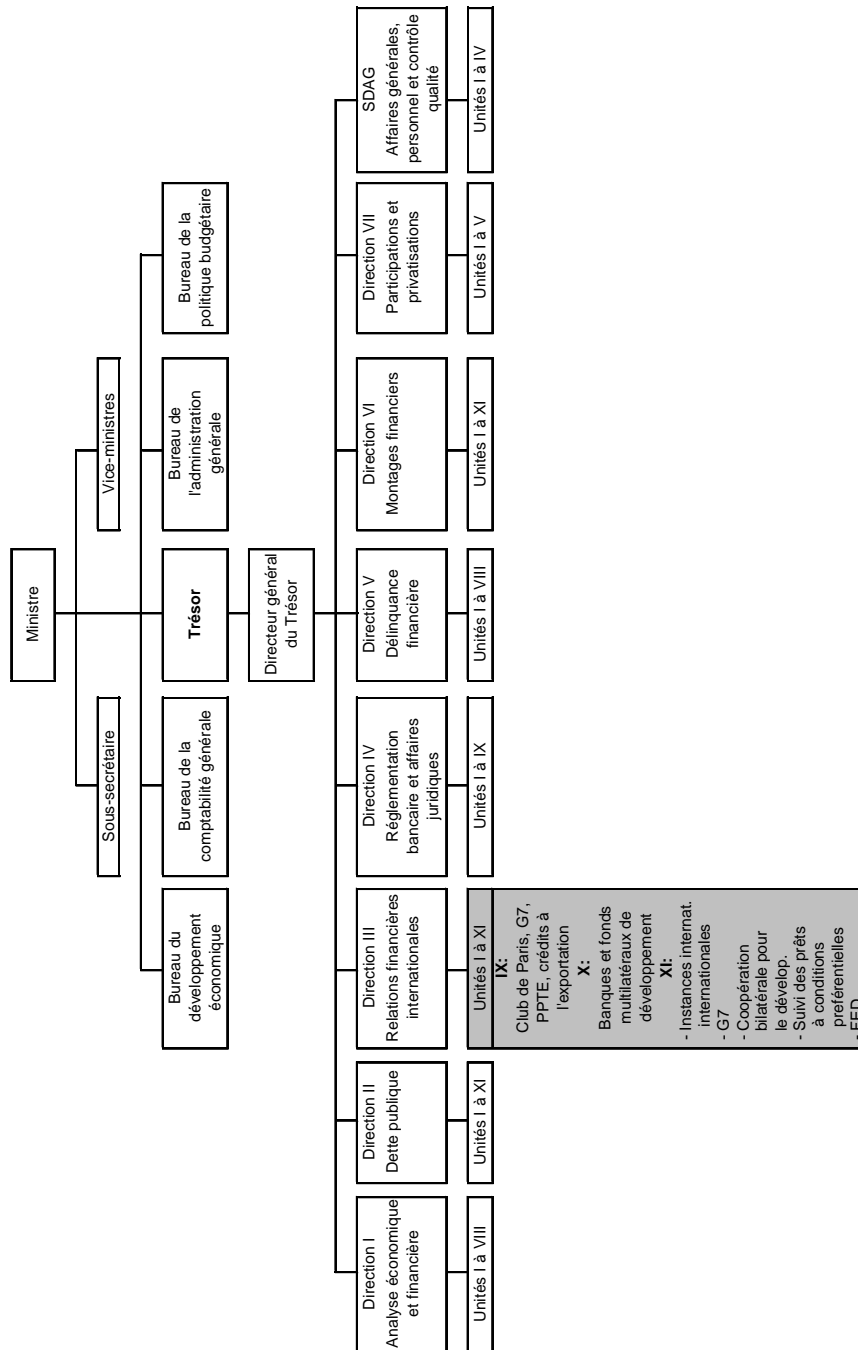
ANNEXE C

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES



Source : Ministère des Affaires étrangères, juin 2004.

ANNEXE D
ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES



Source : MEF, juin 2004.

ANNEXE E

CYCLE DES PROJETS DES ONG

ONG Italie et terrain	DGCS ROME	Bureau de la coopération Terrain	Durée du cycle
Conception du projet	↔	Collaboration à la conception du projet	Très variable
Soumission de la proposition de projet			> 12 mois
↳	Evaluation de la conformité (Bureau VII)	↳	
Proposition de projet après modifications	↔	Evaluation technique	
	Evaluation finale (Unité d'évaluation)	↳	
	↓		3-4 mois
	Approbation (Comité de sélection)		
↳	Premier versement		
Activités de la première année	↔	Collaboration	15/20 Mois
↓			6/12 Mois
Rapport sur les activités financières à l'issue de la			
↳	Analyse du rapport		
↳	Deuxième versement		
Activités de la deuxième année			

Source : Bureau italien de la coopération pour le développement, Maputo, et DGCS, Bureau VII.

COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : ITALIE

L'ITALIE RESTE DÉTERMINÉE À DOUBLER SON AIDE

Les apports nets d'aide publique au développement (APD) de l'Italie en 2003 se sont élevés à 2.4 milliards USD, soit 0.17 % de son revenu national brut (RNB), ce qui place le pays au septième rang des donateurs mondiaux. En 2002, à Barcelone, l'Italie s'est engagée à porter la part de son APD rapportée au RNB à 0.33 % d'ici 2006, ce qui représente d'après les estimations un accroissement de 113 % de l'APD en valeur réelle (2.7 milliards USD) par rapport au niveau de 2003.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dans l'examen par les pairs qu'il a consacré aux politiques et programmes de coopération pour le développement de l'Italie, a fait observer que la réalisation de cet objectif se heurterait à divers obstacles, parmi lesquels les contraintes budgétaires qui continuent de peser sur l'ensemble de l'administration et l'extinction des opérations d'allègement de dette comme élément de l'APD à l'horizon 2006. Le Comité a pris note de la détermination de l'Italie à atteindre cet objectif et l'a encouragée à ne ménager aucun effort pour y parvenir. Le CAD a par ailleurs relevé la préférence qu'affiche actuellement le gouvernement en faveur d'un recours accru au canal bilatéral. Compte tenu de l'insuffisance notoire des effectifs chargés de la gestion de l'aide bilatérale et de l'utilisation limitée des nouvelles modalités de financement, il sera également nécessaire de faire porter sur la composante multilatérale une part de cet accroissement massif de l'APD.

Le CAD, dans son examen de l'aide, a félicité l'Italie pour les initiatives à l'appui du développement auxquelles elle prend part à l'échelon international. L'Italie s'est en effet engagée à procéder à d'importantes opérations d'allègement de la dette et à mener une action de premier plan au sein du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; elle a en outre accueilli à Palerme une nouvelle initiative relative à l'administration électronique, et organisé à Rome le Forum de haut niveau sur l'harmonisation, tout en participant activement à la reconstruction de l'Afghanistan et de l'Irak. Le Comité a également salué l'intérêt que l'Italie continue de porter à l'Afrique.

Ces initiatives ont suscité des attentes au sein de la communauté internationale auxquelles il sera difficile de répondre à moins de réformer en profondeur le système d'aide de l'Italie, selon les axes décrits dans le précédent examen de l'aide en 2000. Les progrès dans la mise en œuvre de cette réforme ont été limités, et c'est toujours la loi de 1987 qui fixe des limites à l'administration de l'aide, sans proposer de réelles orientations stratégiques. Le Comité continue d'estimer qu'une réforme législative s'impose, mais il ne faut pas pour autant différer les actions qui peuvent être menées dans le cadre existant. A cet égard, le CAD recommande à l'Italie de se donner les moyens d'une politique de coopération pour le développement suivant de véritables axes **stratégiques**, en s'efforçant notamment de rendre les politiques menées dans les autres domaines de l'action publique plus cohérentes du point de vue du développement. Cela supposerait de définir plus explicitement les orientations que les autorités souhaitent assigner à la coopération pour le développement, dans le droit fil du vif soutien qu'apporte l'Italie aux Objectifs du millénaire pour le développement, d'affecter les ressources d'APD en fonction de critères plus stratégiques conformément à ces orientations, et de placer à un niveau plus politique la responsabilité du développement (par exemple en nommant un ministre délégué chargé des questions de développement). Le Comité a également encouragé un dialogue à plus haut niveau et plus organisé avec le public, et au Parlement, sur l'action gouvernementale et les orientations

Examen par les pairs : Italie

stratégiques. Le Comité a accueilli avec satisfaction les initiatives prises en vue de rallier une plus vaste adhésion du public et encouragé les pouvoirs publics à élaborer un programme d'action à cette fin.

Selon le CAD, l'Italie pourrait réaliser de substantiels gains **d'efficience** en améliorant, à tous les niveaux, la collaboration et la coordination entre les diverses institutions publiques ou non gouvernementales italiennes, entre le siège et les services locaux, et entre les diverses entités présentes sur le terrain. A Rome comme sur le terrain, les procédures pourraient être rationalisées. Une fois décidés, les financements pourraient être acheminés dans de meilleurs délais. L'ensemble des procédures pourraient être révisées, parallèlement aux efforts actuellement déployés pour respecter les principes d'harmonisation convenus à Rome en 2003 et faciliter la coopération avec les autres donneurs. Le Comité a recommandé fortement de remédier aux problèmes de longue date que posent les ressources en personnel, notamment d'accroître les effectifs de catégorie professionnelle chargés des questions de développement, de renforcer la flexibilité entre les différentes catégories de personnel et de mettre en place un système fondé sur les performances permettant une meilleure affectation des responsabilités et des incitations. Enfin, faisant fond sur l'expérience acquise dans ce domaine dans d'autres régions du monde, le CAD a exhorté l'Italie à se doter d'un système de rétroinformation pour évaluer la performance de ses mécanismes de programmation de l'aide, en s'appuyant notamment sur une fonction d'évaluation fiable et indépendante.

L'examen des politiques et programmes de coopération pour le développement de l'Italie par le CAD a eu lieu le 28 septembre 2004. La réunion s'est déroulée sous la direction du Président du CAD, M. Richard Manning, la délégation italienne étant conduite par M. Giuseppe Deodato, Directeur général de la coopération pour le développement du ministère des Affaires étrangères. Les pays désignés comme examinateurs pour cet examen de l'aide étaient la France et la Suède.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

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

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

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

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

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

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

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %.

Examen par les pairs : Italie

Ainsi l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

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

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 dollars en 1998.

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

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

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

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

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

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

VOLUME (termes réels) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Série des examens par les pairs



COMMENT NOUS CONTACTER

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

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :

dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop,

par télécopie au : 33 1 44 30 61 40

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques

Direction de la coopération pour le développement

Unité de la communication et du soutien à la gestion

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cédex 16

France

WORLD WIDE WEB SITE

<http://www.oecd.org/dac>