

Examen par les pairs

AUTRICHE

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 2005

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 l'Allemagne et la Finlande pour l'examen qui a eu lieu le 27 octobre 2004.

SIGLES

AAD	Agence autrichienne de développement
AGEZ*	Groupement d'organisations au service de la coopération pour le développement (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungszusammenarbeit)
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
EFBH*	Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institutions financières internationales
KfW*	Banque de crédit pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MAE	Ministère des affaires étrangères
MPME	Micro, petites et moyennes entreprises
ÖFSE*	Fondation autrichienne de recherche sur le développement (Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe Centrale et Orientale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
RAAN*	Région autonome de l'Atlantique nord (Región Autónoma del Atlántico Norte)
RAAS*	Région autonome de l'Atlantique sud (Región Autónoma del Atlántico Sur)
RNB	Revenu national brut
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
UE	Union européenne

* Sigle dans la langue originale

Taux de change (euro pour un dollar)

2000	2001	2002	2003
1.0851	1.1166	1.0611	0.8851

Signes utilisés :

EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation totale ou partielle du Secrétariat
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable
P	Provisoire

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

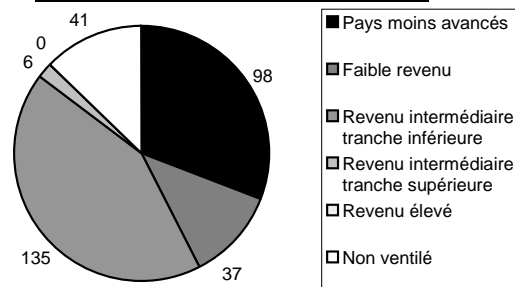
L'aide autrichienne : aperçu synthétique

AUTRICHE

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

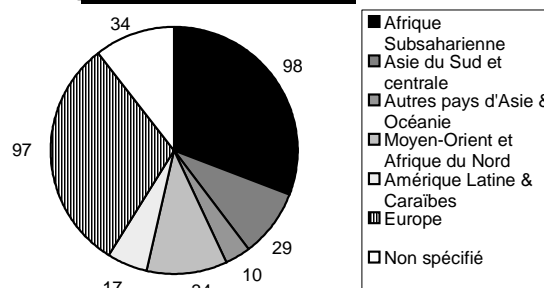
APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (millions de \$)	520	505	-3.0%
Prix constants (millions de \$ 2002)	520	414	-20.5%
En euros (millions)	552	447	-19.1%
APD/RNB	0.26%	0.20%	
Aide bilatérale (%)	70%	45%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	196	245	25.1%

Par groupe de revenu (millions de \$)



Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Pologne (AP)	93
2 Serbie & Monténégro	53
3 Égypte	19
4 Tanzanie	17
5 Turquie	16
6 Bosnie-Herzégovine	13
7 Mozambique	12
8 Russie (AP)	12
9 Bulgarie (AP)	10
10 Afghanistan	10

Par région (millions de \$)



Par secteur

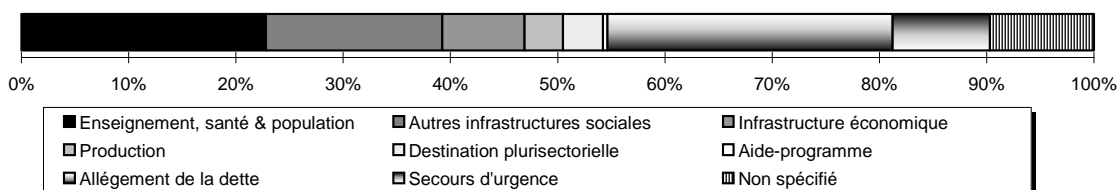


TABLE DES MATIÈRES

Principales Conclusions et Recommandations du CAD	11
Rapport du Secrétariat	21

Chapitre 1

Fondements Stratégiques et Orientations Nouvelles

Fondements de la coopération autrichienne pour le développement et contexte des réformes ..	21
Réformes d'ordre stratégique et organisationnel opérées depuis le dernier examen par les pairs	22
La Loi sur la coopération pour le développement et le Programme triennal 2004-2006	22
Des changements d'importance dans l'architecture de l'aide autrichienne.....	25
Autres changements importants intervenus depuis le dernier examen par les pairs.....	26
Sensibilisation du public	28
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	28

Chapitre 2

Volume, Canaux d'acheminement et Répartition de l'aide

Perspectives d'évolution du volume global de l'aide.....	31
Structure des dépenses d'aide de l'Autriche, par institution et par programme.....	32
Comparabilité internationale des données sur l'aide autrichienne.....	34
Principaux pays bénéficiaires.....	35
Répartition sectorielle du programme d'APD de base.....	36
Aide transitant par les ONG	36
Aide multilatérale.....	36
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	37

Chapitre 3

Principaux Secteurs

Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD.....	39
Engagement de principe à lutter contre la pauvreté	39
Programmation et intégration de la lutte contre la pauvreté.....	39
Action en faveur de la réalisation des OMD	42
Paix et sécurité	43
Secteur privé et développement	45
La Plateforme pour le secteur privé et le développement.....	45
Stratégie sectorielle et orientation géographique.....	46
Répartition des compétences concernant la coopération avec le secteur privé et activités y afférentes	48
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	49

Chapitre 4
Cohérence des Politiques au Service du Développement

Rehausser la cohérence des politiques au service du développement :	
un impératif qui fait consensus à l'OCDE et ce qu'implique sa mise en œuvre.....	51
L'approche autrichienne de la cohérence des politiques au service du développement	52
Questions méritant de retenir l'attention du point de vue de la cohérence	56
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	58

Chapitre 5
Organisation, Personnel et Systèmes de Gestion

Raisons justifiant le changement d'organisation et de gestion	59
Les autorités gouvernementales dans l'architecture de l'aide.....	59
Compétences et aménagements organisationnels du MAE.....	59
Formulation des politiques	59
Assurer la cohérence interne au sein du système d'aide autrichien.....	60
L'Agence autrichienne de développement.....	62
Le rôle particulier joué par les ONG dans les politiques et pratiques de l'Autriche en matière de développement.....	64
Le rôle des autres acteurs	66
Le rôle des parlementaires participant aux travaux de la sous-commission sur la coopération pour le développement.....	66
Le Conseil consultatif sur la politique de développement.....	66
Gestion des ressources humaines	66
Évaluation et mesure des résultats	67
Coordination entre donneurs, harmonisation et alignement.....	70
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	72

Chapitre 6
Operations sur le Terrain

Stratégies et programmes par pays.....	75
Mise en œuvre des activités dans les pays	76
Le rôle des bureaux de coordination sur le terrain	77
Ressources sur le terrain.....	78
Partenaires de la coopération.....	79
Modalités de mise en œuvre.....	80
Gestion des projets	81
Cadre logique et gestion du cycle du projet	81
Passation des marchés et appels d'offres.....	81
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	82

Liste des Annexes

Annexe A	Mesures Prises par l'autriche depuis l'Examen de 1999	83
Annexe B	Statistiques OCDE/CAD sur les Apports d'Aide	85
Annexe C	Remise à Plat des Méthodes Utilisées par l'Autriche pour l'Etablissement de ses Rapports Statistiques.....	93
Annexe D	Pays Partenaires de la Coopération Autrichienne pour le Développement	97
Annexe E	Principaux Acteurs Publics du Système Autrichien de Coopération pour le Développement.....	99
Annexe F	Organigrammes.....	101
Annexe G	Brève Remise en Perspective de l'Aide de l'Autriche au Nicaragua et à La Bosnie-Herzégovine	105
	Communiqué de Presse sur l'Examen par le CAD de l'Aide de l'Autriche	109
	Definitions des Principaux Termes.....	111

Liste des Tableaux

Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	85
Tableau B.2.	APD par grandes catégories.....	86
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	87
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	88
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	89
Tableau B.6.	Panorama comparatif	90

Liste des Figures

Figure 1.	Dons d'APD par type d'aide en 2002	33
Figure 2.	Part des différents ministères dans l'APD autrichienne, 2002	34
Figure 3.	Les acteurs du système autrichien de coopération pour le développement	61
Figure B.1.	APD nette des pays du CAD en 2003.....	91
Chart F.1.	Agence autrichienne de développement	101
Chart F.2.	Ministère des affaires étrangères	102
Chart F.3.	Ministère des finances	103

Liste des Encadrés

Encadré 1.	Élargissement de l'UE et rôle de l'Autriche en Europe centrale et orientale ..	24
Encadré 2.	Quelques exemples de dispositions prises par l'Autriche pour répondre à diverses questions intéressant l'ensemble des membres du CAD.....	27
Encadré 3.	Lutte contre la pauvreté et coopération autrichienne pour le développement au Nicaragua et en Bosnie-Herzégovine.....	41
Encadré 4.	Aide humanitaire	44
Encadré 5.	La contribution de l'Autriche au Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine : un exemple concret de coordination de l'action des donateurs pour l'octroi de crédits sectoriels aux PME	47
Encadré 6.	La cohérence des politiques au service du développement dans le cadre de l'Union européenne	52
Encadré 7.	Mesures à envisager, au niveau de l'organisation et des procédures, pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement	56
Encadré 8.	Questions non résolues	63
Encadré 9.	Types d'évaluations existant dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement.....	68
Encadré 10.	Principales recommandations concernant le système d'évaluation autrichien	69
Encadré 11.	Promotion de la participation et du dialogue dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement – l'exemple du secteur de la santé au Nicaragua	80

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Cadre général et orientation nouvelles

Principales réformes au niveau des politiques et de l'organisation

La politique autrichienne de coopération pour le développement a fait l'objet de changements majeurs ces dernières années. L'administration de l'aide a été restructurée et un objectif à moyen terme a été fixé pour l'aide publique au développement (APD) afin de garantir la réalisation des engagements pris au Sommet de Barcelone en 2002. Cette année-là, a en outre été adoptée une nouvelle Loi sur la coopération pour le développement (qui a été modifiée en 2003) en remplacement de celle de 1974. Associée au Programme triennal 2004-06, celle-ci fournit une assise solide à la nouvelle politique autrichienne, qu'il s'agisse de son orientation stratégique, de ses grands objectifs ou des principes qui la sous-tendent.

Des réformes institutionnelles avaient déjà été opérées avant l'adoption de la nouvelle loi [avec notamment le transfert, en avril 2000, de la responsabilité de la coopération avec l'Europe de l'Est de la Chancellerie fédérale à la Section VII du ministère des Affaires étrangères (MAE) chargée de la coopération pour le développement], mais celle-ci a servi de base à une refonte en profondeur de l'architecture de l'aide autrichienne. Depuis le début de 2004, l'Autriche a rejoint le groupe des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) dans lesquels le MAE est chargé de définir et de coordonner la politique d'aide et un organisme distinct – en l'occurrence l'Agence autrichienne de développement (AAD) – d'assurer l'exécution du programme bilatéral. Le rôle central dévolu au MAE dans la stratégie de développement et l'orientation de l'action au sein du système d'aide autrichien devrait être renforcé par la création de l'AAD qui reprend la partie opérationnelle du système d'aide bilatérale. Pour être en mesure de jouer un rôle plus actif, le MAE doit être doté de solides capacités en matière de formulation des grandes orientations et de coordination. Une des principales raisons qui ont motivé cette réorganisation est l'accroissement prévu de l'APD. Les dépenses, que les prévisions actuelles font ressortir à 573 millions EUR en 2004, devront augmenter de 222 millions EUR, soit de 40 % environ, en 2006 pour que soit rempli l'engagement pris à Barcelone de les porter à 0.33 % du revenu national brut (RNB).

En dépit de son rôle pivot dans la coopération pour le développement, le MAE n'administre que 22 % de l'APD totale. Cette situation s'explique principalement par le poids dans le programme des éléments – allègements de dettes et coût imputé des étudiants, notamment – sur lesquels le gouvernement fédéral n'a pour l'essentiel pas de prise directe. Elle ne tient pas à une absence d'autorité du MAE sur les activités d'aide programmables mais plutôt à la place relativement restreinte de ces activités de base dans l'effort d'aide de l'Autriche.

La réforme ne s'est pas traduite par une diminution du nombre d'acteurs du système d'aide autrichien. Outre le MAE, sept ministères fédéraux interviennent, à des degrés divers, dans les dépenses de coopération pour le développement ou dans les décisions stratégiques. Par ailleurs, les provinces autrichiennes et certaines communautés financent elles-mêmes des projets d'APD. Pour ce qui est de la mise en œuvre, la plupart de ces acteurs passent par des organisations non

gouvernementales (ONG) autrichiennes, des entreprises, des organisations internationales ou d'autres entités encore. Il revient au MAE de veiller à la cohérence du programme d'aide dans son ensemble, le Programme triennal lui servant à cet égard d'instrument d'orientation et de communication aux niveaux national et international. Des stratégies-pays alignées sur les stratégies nationales des pays partenaires devraient en outre servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs de la coopération autrichienne pour le développement. Le défi sera d'assurer une répartition précise des tâches entre les différents acteurs de telle sorte que les nouvelles orientations stratégiques soient suivies d'effets, que le nombre de petits projets soit réduit et que les activités soient bien alignées sur les stratégies des pays partenaires et coordonnées avec celles des autres donneurs.

L'action à l'appui du secteur privé et du développement est devenue un nouvel axe de la coopération autrichienne pour le développement, qui vise à associer plus étroitement les entreprises autrichiennes au développement du secteur privé des pays partenaires. Si les entreprises autrichiennes sont déjà très actives en Europe du Sud-Est, elles n'ont jusqu'à présent guère répondu à cet appel au renforcement de leur présence dans les pays partenaires du Sud. L'Autriche devrait donc étudier de près les possibilités qui s'offrent d'engager les entreprises autrichiennes dans des partenariats public-privé dans le Sud et les mesures susceptibles de les y inciter. Elle devrait continuer de soutenir les activités associant secteur privé et développement qui mettent clairement l'accent sur le développement économique et le bien-être des pays bénéficiaires.

Sur le plan géographique, l'Autriche a décidé de porter une attention accrue à la coopération avec l'Europe de l'Est. Elle entretient avec les pays de cette région des liens historiques, économiques, sociaux et culturels bien plus étroits qu'avec ceux du Sud. Parmi les critères appliqués par l'Autriche pour le choix des pays dont elle veut faire ses partenaires en Europe de l'Est figurent certes des considérations de développement, mais aussi des considérations de politique étrangère et de sécurité de même que des intérêts économiques. Etant donné la diversité des objectifs dont témoignent ces critères, l'Autriche serait bienvenue de préciser comment elle « protège » la coopération pour le développement, c'est-à-dire empêche que cette dernière soit mise au service de finalités autres que celle de l'aide, qui est le développement des pays partenaires. La question de savoir comment articuler le champ d'intervention de la coopération pour le développement par rapport à ceux de la politique économique, de la politique de sécurité et de la politique étrangère intéresse tous les membres du CAD.

La lutte contre la pauvreté et les OMD – de l'engagement à la mise en œuvre

La nouvelle Loi sur la coopération pour le développement fait de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement un des trois objectifs fondamentaux de la coopération autrichienne pour le développement. Le Programme triennal 2004-2006 témoigne pour sa part d'une adhésion générale aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). A côté de ces déclarations de principe, des lacunes subsistent cependant au niveau de la programmation et de la mise en œuvre. La lutte contre la pauvreté n'est en effet pas encore une constante de tous les projets et programmes et il n'existe pas, au sein du système autrichien de coopération pour le développement, d'entité qui puisse servir de point d'ancrage aux efforts de lutte contre la pauvreté et soit dotée de ressources et de pouvoirs suffisants pour susciter des actions efficaces, des changements institutionnels et un processus d'apprentissage. La coopération autrichienne aurait tout à gagner à un exposé précis de la façon dont l'Autriche entend contribuer, concrètement, à la réalisation des OMD. Les cibles et indicateurs associés à ces derniers pourraient en outre être utilisés pour mesurer les résultats et l'impact de la coopération autrichienne pour le développement.

Recommandations

- L'Autriche fait valoir que si la coopération pour le développement fait partie intégrante de sa politique étrangère, elle reste une sphère d'intervention distincte des pouvoirs publics. Elle pourrait utilement préciser les liens existant entre la politique de développement et les autres domaines d'action d'intérêt national.
- La réforme de la coopération autrichienne pour le développement se poursuit. Il faut encore faire en sorte que tous les acteurs du système d'aide autrichien appliquent les principes et les orientations stratégiques définis dans la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement et dans le Programme triennal 2004-06. Il convient en particulier d'opérer une répartition précise des tâches entre le MAE et l'AAD.
- Afin de promouvoir la cohérence de la coopération autrichienne pour le développement, il conviendrait d'étendre la couverture du Programme triennal et des stratégies-pays à toutes les activités entrant dans l'APD. L'Autriche devrait aussi envisager de mettre en place un dispositif formel qui permettrait au MAE de coordonner efficacement les activités qui ne relèvent pas directement de lui.
- L'engagement annoncé à l'égard de la lutte contre la pauvreté et des OMD doit être suivi d'effets et se refléter dans la répartition des ressources. L'intégration de l'objectif de réduction de la pauvreté dans tous les projets et programmes nécessite de solides compétences. Une plus grande attention devrait être portée à la mesure des résultats des activités autrichiennes ainsi que de leur impact sur la pauvreté et de leur contribution aux OMD.

Volume et répartition de l'aide

Défis soulevés par l'accroissement effectif futur de l'APD

L'APD de l'Autriche est revenue de 520 millions USD, soit 0.26 % du RNB, en 2002 à 505 millions USD, soit 0.20 % du RNB, en 2003. Cette contraction est le résultat de facteurs qui ne sont pas appelés à durer, notamment des retards dans la conclusion de quelques accords bilatéraux de remise de dettes et des remboursements exceptionnellement importants au titre des prêts passés d'APD. Elle met en évidence une caractéristique particulière du programme d'aide autrichien, à savoir la place importante qu'il fait aux allègements de dettes par rapport aux autres formes d'aide bilatérale. L'année 2003 a marqué un point bas dans l'évolution des apports d'APD. Un accroissement substantiel s'impose pour 2004 et les années suivantes compte tenu de l'engagement pris par l'Autriche au Sommet européen de Barcelone en 2002 de porter son APD à 0.33 % de son RNB d'ici 2006. Toutefois, le montant des allègements de dettes, qui est pour beaucoup dans la croissance récente de l'APD, devrait diminuer après 2006. Afin d'éviter une forte chute de l'APD, l'Autriche envisage d'accroître son aide programmable, ce qui nécessitera un étoffement conséquent des capacités du MAE/AAD. Une stratégie cohérente est indispensable pour assurer la concrétisation des engagements et il est recommandé de l'assortir de prévisions à plusieurs années concernant l'évolution des crédits affectés à l'aide. Dans l'idéal, l'enveloppe financière devrait être fixée pour l'intégralité de la période couverte par le Programme triennal. Quoi qu'il en soit, l'utilisation efficiente du surplus d'APD n'ira pas sans poser de problèmes compte tenu de l'insuffisance des ressources en personnel et du recours limité qui est fait aux nouvelles modalités de financement.

La concentration, un impératif

L'augmentation du volume du programme bilatéral devrait s'accompagner d'une accentuation du ciblage sur les pays prioritaires. A l'heure actuelle, parmi les principaux destinataires de l'aide autrichienne figurent surtout des pays qui bénéficient d'allègements de dettes et ceux dont provient le plus grand nombre de réfugiés ou d'étudiants qui financent eux-mêmes leurs études en Autriche. Aucune réduction du nombre de pays partenaires n'a été opérée contrairement à ce qui avait été recommandé à l'occasion du dernier examen par les pairs. L'Autriche entretient des relations de coopération pour le développement (MAE/AAD) avec 20 pays du Sud (plus quatre bénéficiaires de programmes spéciaux) et 19 pays de l'Est. Etant donné le nombre élevé des pays partenaires et la fraction restreinte de l'aide autrichienne qui est administrée par le MAE/AAD, le volume d'APD reçu par chacun de ces partenaires est dans certains cas extrêmement faible.

Recommandations

- Pour tenir les engagements qu'elle a pris en matière d'APD à Barcelone en 2002, l'Autriche aura besoin du ferme soutien des sphères politiques et d'une stratégie cohérente, assortie d'un échéancier précis.
- L'accroissement requis de l'aide programmable nécessitera un étoffement substantiel des capacités de gestion et d'administration. Des prévisions à plusieurs années de l'évolution des apports amélioreront la prévisibilité de l'aide autrichienne et faciliteront la programmation pour les pays partenaires.
- Une concentration géographique du programme d'aide pourrait contribuer à en rehausser l'efficacité et l'efficacé en permettant d'atteindre une masse critique et d'étoffer les programmes à caractère sectoriel.

Cohérence des politiques au service du développement

Dans l'ensemble, le terrain a été bien préparé pour permettre une action efficace à l'appui de la cohérence des politiques. Par rapport aux autres pays Membres de l'OCDE, l'Autriche paraît occuper une position médiane s'agissant de son approche de la cohérence des politiques. Au niveau des textes, de la programmation et des institutions, les bases d'une amélioration de la cohérence des politiques au service du développement se sont nettement consolidées en Autriche ces dernières années. En intégrant une clause de cohérence, la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement offre une base juridique claire à partir de laquelle des efforts peuvent être entrepris pour améliorer la cohérence des politiques au service du développement. Chaque ministre est certes tenu d'adapter son action en conséquence, mais c'est au MAE qu'il appartient de veiller au respect de cette clause et d'opérer un suivi de son application car c'est lui qui est chargé de la mise en œuvre de la Loi. Le Programme triennal n'est pas un simple document interne du MAE ; au contraire, ce ministère l'établit en concertation avec le ministère des Finances, le soumet chaque année au Conseil des ministres et le transmet au Parlement pour information. Toutefois, il n'existe pas d'obligation, contrairement à ce qui est prévu dans d'autres pays Membres de l'OCDE, de rendre compte au Parlement sur les activités à l'appui de la cohérence des politiques.

La coordination est opérée dans une large mesure à un niveau inférieur à celui du Conseil des ministres, au moyen de contacts informels entre la Section VII et d'autres sections du MAE ou d'autres services gouvernementaux. Afin d'intensifier la coordination interministérielle pour une plus grande cohérence des politiques, il est prévu de recourir à de nouvelles instances de coordination comme la Plateforme pour le secteur privé et le développement et le Conseil autrichien du

développement durable. Le MAE manque de personnel et de capacités analytiques pour traiter les questions de cohérence de manière systématique.

Selon le MAE et les ONG, il n'existe pas actuellement en Autriche de débat animé sur des questions « brûlantes » de cohérence. On constate pourtant des manquements à la cohérence dans un certain nombre de domaines et il conviendrait de s'y intéresser afin de trouver des moyens d'éviter d'éventuelles incohérences ou de faire jouer à la coopération pour le développement un rôle plus actif (par exemple, politique agricole commune – PAC – de l'Union européenne, échanges de textiles et de vêtements). Les ONG autrichiennes n'ont pas tiré profit de la clause de cohérence incluse dans la Loi sur la coopération pour le développement pour engager une analyse et un examen approfondis des répercussions d'autres politiques sur les pays en développement et la réduction de la pauvreté afin de les porter à l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics.

Recommandations

- Afin de suivre et d'assurer la cohérence des politiques au service du développement, le MAE devra disposer (i) d'une stratégie ou d'un cadre d'action précis (par exemple, pour la réalisation des OMD et de l'objectif de réduction de la pauvreté) à partir duquel il pourra évaluer l'impact d'autres politiques sur le développement, (ii) des moyens de mobiliser des capacités analytiques et (iii) du personnel nécessaire pour engager et coordonner des travaux efficaces sur la cohérence.
- Le Programme triennal devrait comporter un chapitre sur la cohérence des politiques précisant les domaines où le MAE/Section VII souhaite réaliser des progrès à court et moyen termes (programme en faveur de la cohérence des politiques).
- Le ministère fédéral de l'Agriculture, de la sylviculture, de l'environnement et de la gestion des ressources en eau pourrait être pour le MAE un partenaire privilégié s'agissant des travaux sur la cohérence étant donné qu'il joue un rôle de chef de file dans la mise en œuvre de la stratégie nationale autrichienne à l'appui du développement durable et qu'il a dans ses domaines de compétences l'agriculture qui suscite des préoccupations majeures relatives à la cohérence.
- L'amélioration de la cohérence requiert une mobilisation de l'opinion publique et les ONG autrichiennes peuvent jouer un rôle actif en appelant l'attention sur les politiques qui pourraient ne pas être cohérentes avec les objectifs de la coopération pour le développement.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

L'Agence autrichienne de développement et ses bureaux de coordination

Les principaux motifs de la récente réforme du système d'aide autrichien et en particulier de la création de l'AAD étaient les suivants : (i) mettre en place une structure adéquate pour gérer avec efficacité et efficience un volume d'aide accru, (ii) intensifier la coopération avec l'UE, notamment en ouvrant la possibilité de faire des soumissions pour mettre en œuvre l'aide de la Communauté européenne (CE) et (iii) promouvoir des activités liant secteur privé et développement pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et de croissance économique. Créée en janvier 2004, l'AAD est une société à responsabilité limitée, sans but lucratif, appartenant à l'Etat autrichien, représenté par le MAE.

Sur le plan opérationnel, l'AAD devrait renforcer ses capacités de mise en œuvre pour pouvoir réagir à temps aux demandes des pays partenaires et assurer une meilleure coordination sur le terrain. Toutefois, l'AAD sous-traite la mise en œuvre effective de la plupart des programmes et projets à un large éventail d'ONG et d'entreprises privées. L'AAD en étant encore au tout début de son existence, toutes les incidences de sa création n'apparaissent pas encore clairement. Pour autant qu'on puisse en juger à ce jour, elle offre des perspectives très intéressantes en ce qui concerne l'amélioration de l'administration et de la coordination de l'aide autrichienne.

Les services centraux de l'AAD sont beaucoup aidés dans leurs activités par les bureaux de coordination sur le terrain. Avant le processus de réforme, le personnel des bureaux de coordination était employé par une société de conseil privée. Les bureaux de coordination sont intégrés à la structure diplomatique et représentent la coopération autrichienne pour le développement. Ils sont chargés de gérer les activités du programme de coopération pour le développement du MAE/AAD dans un pays ou une région donnée, les activités financées par d'autres ministères ne relevant pas de leurs compétences. Une délégation adéquate de pouvoirs aux bureaux de coordination et le renforcement de leurs capacités sont nécessaires pour assurer l'efficacité de l'aide.

La politique du personnel (y compris pour les bureaux de coordination et le personnel local) doit être actualisée pour répondre aux exigences d'un programme d'aide bilatérale renforcé et de plus en plus spécialisé. A l'heure actuelle, les orientations générales relatives à la formation du personnel et à l'avancement professionnel n'ont pas encore été arrêtées. Les connaissances du personnel dans certains domaines sont considérées comme « satisfaisantes » ou « rudimentaires » par les responsables autrichiens, mais les connaissances spécialisées concernant les nouvelles modalités d'aide [soutien budgétaire et approches sectorielles] sont rares. Compte tenu du projet formé par l'Autriche d'accroître sensiblement ses activités de coopération pour le développement avec l'Europe du Sud-Est, l'AAD et les bureaux de coordination auront besoin de ressources en personnel et de compétences appropriées.

Mise en œuvre – large place des ONG et des petits projets

Les ONG ont toujours joué un rôle majeur dans la coopération autrichienne pour le développement : 50 % environ du programme d'aide bilatérale du MAE/AAD sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'ONG autrichiennes, plus de 20 % étant exécutés par des entreprises autrichiennes. Les ONG autrichiennes sont des sous-traitants et des partenaires au développement du gouvernement autrichien (sur la base d'un cofinancement), et jouent dans le même temps un rôle de sensibilisation, ce qui pourrait déboucher sur des conflits d'intérêts.

La coopération autrichienne pour le développement se caractérise aussi par son morcellement en une multitude de petits projets, ce qui peut limiter son impact au niveau de la réalisation des réformes des politiques macroéconomiques et des OMD. Le soutien apporté par l'Autriche à la société civile locale est apprécié par les pays partenaires et peut être considéré comme un de ses avantages comparatifs. De nouveaux instruments ont été mis en place pour soutenir les ONG – qui jouent un rôle important dans l'acheminement de l'aide autrichienne – ce qui devrait permettre de mieux aligner les activités sur les stratégies des pays partenaires tout en respectant les fonctions des ONG, par exemple en matière de sensibilisation. Conformément aux principes d'appropriation et de partenariat, l'Autriche devrait accroître la proportion de projets qui sont administrés et mis en œuvre directement par des partenaires locaux.

Outre qu'elle privilégie les projets de petite taille, à vocation locale, l'Autriche cherche à soutenir des politiques macroéconomiques. Le soutien de ces politiques pourrait toutefois exiger des instruments d'aide différents, comme le renforcement des capacités des gouvernements des pays

partenaires et de la société civile. Dans ce contexte, l'Autriche pourrait envisager d'élaborer des orientations relatives à l'aide au renforcement des capacités.

L'Autriche participe au financement d'approches sectorielles et envisage d'accroître son soutien à ces approches dans l'avenir. Elle ne fournit pas encore de soutien budgétaire direct à ses pays partenaires. Sa position à l'égard de cette modalité d'aide est ambiguë. Le MAE devrait prendre l'initiative de définir une position claire en ce qui concerne la participation à la coopération fondée sur des programmes et à des mécanismes de financement conjoints (mise en commun de ressources, soutien budgétaire, etc.). Il faudra peser soigneusement le pour et le contre d'éventuelles réorientations reposant sur une analyse de l'avantage comparatif de l'Autriche.

Coordination, harmonisation et alignement de l'action des donateurs – intensifier les efforts

L'Autriche en est encore au tout début de ses activités en matière d'harmonisation et d'alignement. A l'échelle internationale, l'Autriche participe à plusieurs forums sur l'harmonisation et l'alignement. Au niveau des services centraux, les questions touchant à l'efficacité de l'aide et à l'harmonisation sont traitées par un groupe de travail interne. Des informations en retour sur la Déclaration de Rome et sur les discussions en cours au sein du CAD et de la CE ont été communiquées aux bureaux locaux et ce processus devra se poursuivre. Pour améliorer le système de communication sur l'harmonisation et l'alignement, l'Autriche a institué deux points de contact au MAE et à l'AAD. Dans le cadre de son système d'aide, elle a entrepris d'établir un plan d'action à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement qui devrait être finalisé au deuxième semestre de 2004. A ce jour, l'Autriche n'a aligné expressément son soutien sur les stratégies nationales que dans un très petit nombre de pays. Dans la mesure où les capacités le permettent, les agents des bureaux de coordination participent à des groupes de dialogue sur les mesures à prendre ou à des tables rondes. Etant donné que l'Autriche tire l'essentiel de son expérience de projets mis en œuvre à l'échelon local, les bureaux de coordination devraient accorder une priorité plus élevée aux approches partant de la base en faisant remonter les expériences provenant du « terrain » jusqu'au niveau de la prise de décision, notamment lors des réunions visant à définir les stratégies sectorielles et les modalités de la coordination de l'action des donateurs.

Passation de marchés, gestion et évaluation des projets – nécessité de suivre une approche rigoureuse

Le Conseil consultatif pour la politique de développement a recommandé à plusieurs reprises que l'on recoure plus largement à l'appel d'offres et dans son Programme triennal pour 2004-2006, l'Autriche s'engage à apporter des améliorations dans ce domaine. Toutefois, en Europe du Sud-Est notamment, les critères sur lesquels s'appuyer pour choisir entre l'approvisionnement direct auprès d'ONG et le recours à l'appel d'offres ne semblent pas être clairement définis sauf pour les projets mettant l'accent sur l'investissement (par exemple, dans le secteur de l'eau). Il importe de trouver un juste équilibre entre donner la priorité aux acteurs compétents sur le terrain et appliquer des pratiques de passation de marchés qui soient efficaces, objectives et transparentes.

L'Autriche n'a pas systématiquement recours à l'approche du cycle des projets pour organiser la gestion des différentes phases du cycle de vie de ses projets. L'adoption d'un tel modèle faciliterait pourtant l'application d'une approche plus rigoureuse de la gestion des projets et introduirait d'utiles méthodes d'assurance-qualité qui ne sont pas actuellement utilisées dans le système autrichien de gestion des projets.

L'évaluation est considérée comme faisant partie intégrante du cycle de vie de tous les programmes et projets. Depuis le lancement du processus de réforme, la responsabilité des évaluations

est partagée entre le MAE et l'AAD. On a renoncé à l'indépendance organisationnelle de la fonction d'évaluation par rapport aux décisions concernant les politiques, programmes et projets – qui est érigée en règle dans les Lignes directrices du CAD relatives à l'évaluation. L'unité d'évaluation du MAE pourrait rendre compte au chef de la Section VII et celle de l'AAD soit au directeur général, soit au conseil d'administration.

Le MAE et l'AAD n'ont pas de liste complète des évaluations et aucun rapport annuel ou périodique n'offre une synthèse des principales conclusions et enseignements tirés des évaluations. Il est difficile de dire dans quelle mesure les normes de qualité fixées dans les Lignes directrices autrichiennes et le Manuel sur la pratique de l'évaluation sont observées par les bureaux géographiques et sectoriels, les bureaux de coordination et les organismes d'exécution. Les résultats des évaluations sont partagés et examinés tant avec les pays partenaires qu'au niveau des services centraux, mais il est malaisé de déterminer l'ampleur du renvoi systématique de l'information depuis le processus d'évaluation vers la prise de décision.

Recommandations

- Les politiques du personnel concernant le MAE, les services centraux de l'AAD et ses bureaux de coordination doivent être actualisés pour répondre aux exigences d'un programme d'aide bilatérale renforcé et de plus en plus spécialisé. Cela suppose une approche rationnelle du développement professionnel. Des connaissances spécialisées sont nécessaires pour permettre à l'Autriche de réaliser ses principaux objectifs en matière de développement et de mener à bien ses activités de coopération avec l'Europe orientale.
- L'Autriche pourrait avoir avantage à réfléchir au rôle des ONG en tant que sous-traitants ou partenaires au développement (sur la base d'un cofinancement) ou encore partenaires pour la conduite d'activités de sensibilisation, afin de faire face aux problèmes de conflits d'intérêts susceptibles de survenir dans le cadre du dispositif actuel. Cette question devrait être abordée à l'occasion des délibérations que mène actuellement le MAE/AAD sur la politique à suivre à l'égard des ONG.
- L'Autriche est encouragée à jouer un rôle actif en soutenant l'élaboration et la mise en œuvre de CSLP et d'autres cadres nationaux. Le MAE devrait réfléchir soigneusement à la question de savoir si, et dans quelle mesure, l'Autriche, en tant que petit donneur accordant une importance particulière au soutien des ONG et de groupes cibles sur le terrain, devrait réorienter une partie des ressources affectées à tel ou tel pays à l'aide-programme et au soutien budgétaire. Dans certains cas, la coopération déléguée pourrait constituer une solution adéquate.
- L'Autriche devra intensifier ses efforts d'harmonisation et d'alignement, notamment en finalisant son plan d'action en la matière, en tenant compte de l'expérience acquise par d'autres donateurs et en concrétisant l'action entreprise dans les pays partenaires. Cela suppose une amélioration de la communication sur l'harmonisation et l'alignement entre les services centraux et les bureaux de coordination ainsi qu'avec les ONG. Le dialogue et la concertation avec les gouvernements des pays partenaires doivent être renforcés et il conviendrait de multiplier les mesures concrètes visant à harmoniser et à aligner l'ensemble des concours autrichiens (y compris en faveur des ONG) sur les stratégies et systèmes nationaux des pays partenaires.
- L'approche du cadre logique et la gestion du cycle des projets devraient être systématiquement utilisées pour tous les projets. Des critères plus précis sur lesquels s'appuyer pour choisir entre

l'approvisionnement direct auprès d'ONG et le recours à l'appel d'offres doivent être élaborés.

- S'agissant de l'évaluation, il importe de (i) veiller à l'indépendance organisationnelle des unités d'évaluation du MAE et de l'AAD, (ii) conduire davantage de méta-évaluations afin de diffuser les enseignements tirés de l'expérience, (iii) suivre dûment l'application des recommandations résultant des évaluations et (iv) continuer d'établir des programmes de travail pluriannuel pour les évaluations stratégiques. Pour ce qui est du suivi, les objectifs des stratégies sectorielles et par pays devraient être précisés de telle manière que l'on puisse mesurer les progrès accomplis sur la voie des objectifs visés.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

CHAPITRE 1

FONDEMENTS STRATÉGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES

Fondements de la coopération autrichienne pour le développement et contexte des réformes

En dépit de tous ses efforts, l'Autriche n'est jamais parvenue à porter son aide publique au développement (APD) à un chiffre qui la classe dans les premiers rangs de la communauté des donateurs. Au début des années 80, elle s'est engagée à consacrer 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD à la fin de la décennie, mais cet **engagement** ne s'est jamais concrétisé. En 1989, le rapport APD/RNB s'établissait en effet à 0.23 %, et depuis lors il affiche d'amples fluctuations dont ne se dégage aucune tendance globale. Alors qu'elle atteignait 520 millions USD en 2002, l'APD autrichienne ne se chiffrait plus qu'à 505 millions USD en 2003, de sorte que le rapport APD/RNB est revenu, au cours de cette période, de 0.26 % à 0.20 %.

Les **causes à long terme** de la médiocre performance de l'Autriche sont complexes. Pour commencer, les facteurs historiques et conceptuels qui servent habituellement de déclencheurs à la mise en place de programmes d'aide ne s'appliquent pas au cas de l'Autriche. Celle-ci n'a pas de passé colonial qui aurait pu motiver, comme cela a été le cas pour de nombreux autres donateurs dans les années 60, le lancement de programmes d'aide dans le cadre d'un processus de décolonisation. Aux plans historique, social et culturel, l'Autriche est surtout proche des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) qui faisaient partie de l'Empire austro-hongrois avant 1918, et ces liens se reflètent aujourd'hui dans l'intérêt qu'elle porte à cette région. Il se pourrait aussi que des facteurs conceptuels aient joué un rôle important. Dans le domaine économique, l'école de pensée dominante en Autriche a de tous temps privilégié les mécanismes du marché et l'esprit d'entreprise sur le transfert de ressources en tant que moteurs de développement.

Pour l'Église catholique, aider les pauvres est une tradition de longue date. Elle envoie des dons aux pays les plus démunis depuis le XIXe siècle. Cette forme traditionnelle d'aide, de caractère plus caritatif, perdure en partie aujourd'hui, et **les églises et les organisations non gouvernementales (ONG)** jouent un rôle important dans l'actuel système d'aide de l'Autriche. Leur zèle n'a cependant pas réussi à induire un accroissement des dépenses publiques d'aide au développement.

Ce n'est que maintenant, face à l'évolution du contexte international résultant des engagements pris dans le cadre de l'Union européenne au Sommet de Barcelone en 2002, qu'on peut enfin escompter un accroissement substantiel de l'aide pour 2004 et les années suivantes. Pour respecter ces engagements, l'Autriche devra porter son APD à 0.33 % de son RNB d'ici 2006, ce qui implique une augmentation des dépenses d'APD de 40 % par rapport à leur niveau prévu pour 2004 (voir le chapitre 2).

Le **vent de changement qui souffle sur la politique en matière de développement**, avec notamment un accroissement de l'APD et une révision des orientations stratégiques, doit être replacé dans le contexte des autres réformes politiques engagées par les pouvoirs publics depuis trois ou quatre ans. Par ailleurs l'Autriche a réagi sans délai aux nouveaux défis soulevés par l'élargissement de l'UE en mai 2004. Le gouvernement a entrepris de réformer le système de pension et de privatiser les entreprises d'État et pris des mesures pour améliorer la compétitivité. Une refonte radicale de la fiscalité, destinée à aligner cette dernière sur celle des nouveaux États membres, a été lancée, mais elle a suscité des récriminations de la part des syndicats et de la société civile. Bien que les exportations aient profité de l'ouverture des marchés est-européens ces dernières années, la croissance devrait rester modeste en 2004 puis s'accélérer légèrement en 2005. De par sa situation géopolitique, l'Autriche a tout intérêt à la stabilité, et à un développement économique, social et environnemental rapide, des PECO (voir également l'encadré 1).

Dans ces conditions, la coopération pour le développement apparaît de plus en plus comme une composante incontournable de toute politique étrangère responsable. Comme le disent les responsables autrichiens eux-mêmes, la **motivation première** de la coopération pour le développement est le partage du fardeau que fait peser sur la communauté internationale le règlement de problèmes d'envergure mondiale tels que la pauvreté et l'insécurité. Des appels à la solidarité et à la justice sociale émanent en outre de la population autrichienne, qui exercent une certaine pression sur les sphères politiques. Les intérêts commerciaux ne sont par ailleurs pas absents de la coopération avec les PECO.

Réformes d'ordre stratégique et organisationnel opérées depuis le dernier examen par les pairs

Lors des précédents examens par les pairs, le niveau de l'APD autrichienne était systématiquement au centre des préoccupations. Parmi les autres problèmes abordés figuraient également, l'utilisation des crédits à l'exportation, le coût des bourses d'étude, la politique à l'égard des réfugiés et la nécessité de concentrer les efforts sur un nombre restreint de pays partenaires.

La situation a aujourd'hui considérablement évolué. Au cours des deux ou trois années écoulées, la politique en matière de développement a connu des **changements majeurs**. Une place plus importante est désormais accordée aux considérations de développement dans le cadre d'une politique plus internationale. L'administration de l'aide a en outre été restructurée et un objectif à moyen terme fixé pour l'APD.

L'Autriche s'est dotée d'une nouvelle **Loi sur la coopération pour le développement** (adoptée en 2002 puis modifiée en 2003). Celle-ci constitue l'assise de la stratégie à moyen terme de coopération pour le développement exposée dans le Programme triennal 2004-2006.¹ Toujours sur la base de cette nouvelle loi, l'Autriche a par ailleurs entrepris de restructurer en profondeur son système d'aide, notamment avec la création d'une Agence autrichienne de développement (AAD).

La Loi sur la coopération pour le développement et le Programme triennal 2004-2006

La nouvelle Loi sur la coopération pour le développement, associée au Programme triennal 2004-2006, fournit une assise solide à la nouvelle politique autrichienne, qu'il s'agisse de son orientation stratégique, des principes qui la sous-tendent ou de ses modalités de mise en œuvre. Dans la pratique, elle devra être complétée par des stratégies opérationnelles précisant les diverses dispositions et mesures à prendre pour assurer la réalisation des objectifs affichés.

1 Dans le présent examen, cette dénomination renvoie au Programme triennal 2004-2006 d'action à l'appui du développement, version révisée, Vienne, 2004.

Aux termes de la Loi (article 1.3), les principaux **objectifs** de l'aide autrichienne sont les suivants :

- **Combattre la pauvreté** dans les pays en développement en y promouvant un développement économique et social propre à induire la mise en place d'activités économiques viables et la croissance économique parallèlement à des changements structurels, institutionnels et sociaux.
- **Assurer la paix et la sécurité humaine**, principalement en encourageant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la bonne gestion des affaires publiques.
- **Préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles**, bases d'un développement durable.

Les premier et troisième de ces objectifs animaient déjà les politiques antérieures de l'Autriche. L'attention portée à la paix et au règlement des conflits a par contre été renforcée. De même pour celle portée aux droits de l'homme, et plus particulièrement aux droits des enfants et des handicapés.

Toujours aux termes de la Loi (article 1.4), l'aide autrichienne sera guidée par quatre **principes**, voulant que toute action tienne compte :

- Des objectifs des **gouvernements et de la population** des pays en développement concernant la vitesse et la nature du processus de développement et du droit qu'ils ont de choisir leur propre mode de développement.
- De la nécessité d'intégration à l'**environnement socioculturel**, une attention particulière étant accordée aux aspects culturels et à l'utilisation de technologies appropriées.
- Des considérations d'égalité entre **hommes et femmes**.
- Par des moyens adaptés, des besoins des **enfants et des personnes souffrant de handicaps**.

Ainsi qu'il est précisé dans le Programme triennal 2004-2006, en matière d'aide au développement, les **nouveaux défis** viennent avant tout de l'absence de progrès au cours des quinze dernières années, en particulier en Afrique mais aussi dans certaines parties de l'Asie du Sud-Est et de l'Amérique latine. L'Autriche a également décidé de porter un regain d'attention à sa coopération avec l'Europe de l'Est.² Dans le programme d'aide de l'Autriche, une distinction claire est établie entre le « Programme de coopération pour le développement pour 2004-2006 » (dont les partenaires sont des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine) et le « Programme de coopération avec l'Europe de l'Est pour 2004-2006 ».³

Les deux programmes diffèrent dans leur contexte historique et leur finalité. La coopération autrichienne pour le développement avec les pays du **Sud** ne plonge pas ses racines dans un passé colonial mais doit beaucoup à l'influence de l'Église catholique et des ONG autrichiennes. Elle vise en

2 Bien qu'une distinction soit établie dans le Programme triennal entre l'Europe du Sud-Est, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale et l'Europe centrale et orientale, il n'est pas toujours facile de savoir à quel sous-ensemble régional il est fait référence.

3 Dans le présent examen, l'expression coopération pour le développement recouvre par contre la coopération avec toutes les régions.

priorité des pays parmi les moins avancés (PMA) pour la plupart et sa finalité est de remédier à des problèmes d'envergure mondiale comme la pauvreté et l'insécurité. La coopération avec les pays de l'Est est, elle, motivée par l'étroitesse des liens historiques, économiques, sociaux et culturels qui unissent l'Autriche à cette région. Elle vise en priorité des pays du Sud-Est de l'Europe, appartenant pour la plupart à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI). Si elle est certes animée par les trois grands objectifs assignés à la coopération autrichienne pour le développement, les considérations de politique étrangère et les intérêts économiques de l'Autriche y ont aussi une place importante (voir l'encadré 1).

Encadré 1. Élargissement de l'UE et rôle de l'Autriche en Europe centrale et orientale

L'élargissement de l'UE, le 1er mai 2004, est source de défis, mais aussi de possibilités nouvelles, pour l'Autriche. Si cette dernière n'abrite que 2 % de la population de l'UE, elle compte pour 8 % dans les échanges de l'UE avec les PECO. Elle possède 1 300 kilomètres de frontière commune avec quatre nouveaux membres de l'UE où elle a trouvé des débouchés considérables au cours des trois ou quatre dernières années, période pendant laquelle ses échanges avec l'Allemagne (son principal marché d'exportation, auquel sont destinés 40 % de ses expéditions) et avec la Suisse ont, eux, stagné. Aujourd'hui, l'Autriche exporte autant vers la Hongrie que vers les États-Unis. Or, les nouveaux partenaires de l'Autriche au sein de l'UE peuvent se targuer de taux plus élevés de croissance économique, d'une fiscalité plus avantageuse et de marchés du travail plus flexibles. Il en résulte des pressions de nature à inciter les pouvoirs publics à opérer des réformes.

L'industrie autrichienne, en particulier pour ce qui est du secteur énergétique, des services bancaires et financiers et de la construction, a beaucoup investi dans les PECO. Des milliers de compagnies autrichiennes y ont créé des filiales et des sites de production. Vienne commence à devenir pour les groupes multinationaux une plaque tournante à partir de laquelle gérer leur plateforme de production ou de services dans les PECO. En 2002, sur le total des exportations autrichiennes, 16 % ont pris le chemin des PECO et ce chiffre devrait atteindre 20 % en 2005. La même année, 60 % des investissements directs de l'Autriche à l'étranger sont allés aux PECO (voir le Financial Times en date du 3 décembre 2003).

La coopération avec l'Europe de l'Est, qui, depuis 2000, ne relève plus de la Chancellerie fédérale (Cabinet du Premier Ministre) mais du ministère des Affaires étrangères (MAE), est devenue une priorité de l'aide autrichienne. Comme le prévoit le Programme triennal 2004-2006 (pp. 30-31), la répartition géographique des apports tient compte des besoins d'aide des pays partenaires, des priorités de la politique étrangère autrichienne, du soutien apporté au processus d'intégration à l'UE en tant qu'instrument de prévention des conflits, des intérêts de l'Autriche au plan économique et en matière d'emploi et de sécurité, des possibilités d'investissement pour les entreprises autrichiennes et du statut des pays partenaires au regard de l'APD. Actuellement, les apports d'APD et d'aide publique (AP) aux pays du Sud-Est de l'Europe se chiffrent en moyenne aux alentours de 100 millions USD par an, mais environ 10 % seulement de ces sommes proviennent du programme de base MAE/AAD. Les autres intervenants principaux sont le ministère des Finances et celui de l'Éducation, de la Science et de la Culture.

L'Autriche a apporté son soutien au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Elle a aussi participé à des opérations de maintien de la sécurité et de la paix, de même qu'à des activités de reconstruction et d'aide humanitaire. Elle axe actuellement son aide au développement, en Bosnie-Herzégovine par exemple, sur l'intégration des considérations de prévention des conflits. Sur le plan sectoriel, ses principales priorités sont l'éducation, le développement économique et l'emploi. La promotion de l'entreprise privée et de l'investissement direct étranger dans le cadre de l'aide au développement est fondamentale pour l'accélération du développement économique des voisins de l'Autriche, mais le problème en l'espèce est de faire en sorte que l'APD ne soit pas mise au service des seuls intérêts des entreprises autrichiennes. Les spécificités de la coopération avec l'Europe de l'Est, laquelle appelle notamment une autre approche de la lutte contre la pauvreté, ne transparaissent pas encore totalement au niveau du cadre (sectoriel) conceptuel (voir les chapitres 3 et 6).

Dans ces conditions, le Programme triennal 2004-2006 (p. 7) préconise trois **règles** pour la politique autrichienne en matière de développement et sa mise en œuvre à travers la coopération pour le développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide multilatérale, à savoir :

- La **constance** et une planification à long terme avec les partenaires traditionnels.
- La **flexibilité** et une réaction rapide à tous les défis nouveaux, qu'ils soient d'ordre géographique ou thématique.
- L'**exploitation de l'ensemble des ressources** disponibles au niveau des ONG, des universités, du secteur privé et des instruments financiers.

Des changements d'importance dans l'architecture de l'aide autrichienne

Au début de 2004, l'Autriche a rejoint le groupe des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) dans lesquels le MAE se charge de définir et de coordonner la politique d'aide et un organisme distinct – en l'occurrence l'AAD – sert d'intermédiaire pour assurer l'exécution du programme bilatéral de base. En 2003, l'aide bilatérale a représenté 228 millions USD, soit 45 % de l'APD totale de l'Autriche, mais la moitié environ de ces sommes seulement provenaient du programme bilatéral de base. L'AAD elle-même délègue la mise en œuvre des programmes et projets à tout un éventail d'ONG et d'entreprises privées.

Cette structure est destinée à permettre la consolidation que requiert, au niveau de la stratégie comme de l'administration, un accroissement substantiel de l'APD. La concrétisation de l'objectif de 0.33 % du RNB en 2006 fixé à Barcelone nécessite en effet une augmentation de 226 millions EUR, soit à peu près 40 %, par rapport aux 573 millions EUR de dépenses actuellement prévus pour 2004 (voir le chapitre 2).

Dans cette nouvelle structure, la **Section⁴ VII « Coopération pour le développement » du MAE** jouira d'une plus grande autorité pour la détermination et la gestion des positions relatives à la politique de développement et la formulation des cadres stratégiques correspondants. Ce recentrage sera accentué par le transfert des fonctions opérationnelles à la nouvelle AAD. Le partage des tâches avec l'AAD devrait permettre au MAE d'opérer une coordination d'ensemble plus efficace et plus cohérente, aux niveaux aussi bien intérieur qu'international, de la coopération pour le développement.

L'**AAD**, qui a vu le jour en janvier 2004, est une société de droit privé détenue en totalité par l'État fédéral, représenté par le MAE. Sa mission première est de donner effectivement corps à la politique autrichienne de coopération pour le développement et de veiller à l'utilisation efficace du surplus d'APD attendu. Les principales raisons qui ont motivé sa création sont les suivantes : (i) disposer d'une structure adéquate pour assurer la gestion efficiente et efficace d'un volume d'aide accru, pour les projets bilatéraux en particulier ; (ii) renforcer la collaboration avec l'UE, notamment s'ouvrir des possibilités de soumissionner pour l'exécution de contrats financés par l'aide de la Communauté européenne (CE) ; et (iii) promouvoir des activités à l'appui du secteur privé et du développement afin de contribuer à la réalisation des objectifs que sont la lutte contre la pauvreté et la croissance économique.

Ces évolutions s'inscrivent dans le prolongement de **réformes institutionnelles** antérieures, par exemple le transfert, en avril 2000, de la responsabilité de la coopération avec l'Europe de l'Est de la Chancellerie fédérale à la Section VII du MAE (voir le chapitre 5 et l'annexe E).

4 Afin d'éviter toute méprise, le terme autrichien « Sektion » a été directement rendu par « section » en français (et en anglais) même si le niveau hiérarchique auquel correspond cette dénomination aurait probablement justifié l'emploi du vocable « département ».

La Section VII du MAE conserve la haute main sur le programme d'aide bilatérale de base (qui représente 11 % seulement de l'APD totale de l'Autriche). Parallèlement, le MAE est investi de la mission de veiller à la **cohérence interne du programme d'aide** dans son ensemble, qui fait intervenir un certain nombre de ministères fédéraux et d'autres acteurs, publics et privés. Le défi sera d'assurer une répartition efficace et précise des tâches entre les organismes concernés et de faire en sorte que les nouvelles orientations stratégiques soient suivies d'effets et que les activités de l'Autriche soient bien alignées et coordonnées avec celles des pays partenaires et des autres donateurs. L'étude de ces questions en est bien souvent à ses tout débuts et beaucoup reste à faire.

Il subsiste des chevauchements entre les attributions du MAE et celles de l'AAD, à propos desquels des éclaircissements devront être fournis. Globalement, les réformes vont dans la bonne direction. Il semble néanmoins que les travaux pourraient être approfondis dans certains domaines, par exemple la décentralisation de la prise des décisions. Il reste à voir si l'Autriche poussera les réformes aussi loin qu'elle le pourrait.

Autres changements importants intervenus depuis le dernier examen par les pairs

Le soutien du **secteur privé et du développement** est devenu un nouvel axe de la coopération autrichienne, avec l'Europe de Est en particulier, et dans ce domaine une certaine ambiguïté subsiste entre l'appui au secteur privé des pays partenaires et la promotion des entreprises autrichiennes (voir le chapitre 3).

Une clause de **cohérence des politiques** a été introduite dans la nouvelle loi. En vertu de cette dernière, le gouvernement fédéral se doit de tenir compte des objectifs et principes guidant l'action à l'appui du développement dans ses décisions concernant des domaines qui peuvent avoir des retombées pour les pays en développement. Par cette clause, l'Autriche fait pour la première fois intervenir les considérations de cohérence des politiques dans la poursuite des objectifs et des principes de sa coopération pour le développement.

Pour ce qui est du **nombre de pays partenaires**, aucune réduction n'a été opérée contrairement à ce qui avait été recommandé à l'occasion du dernier examen par les pairs. L'Autriche entretient des relations de coopération pour le développement (MAE/AAD) avec 20 pays du Sud (plus quatre bénéficiaires de programmes spéciaux) et 19 pays de l'Est (voir l'annexe D). Étant donné le nombre des pays partenaires et la fraction restreinte de l'aide autrichienne qui est administrée par le MAE/AAD, le volume d'APD reçu par chacun de ces partenaires est dans certains cas extrêmement faible (voir le chapitre 2). Par conséquent, une concentration géographique du programme d'aide pourrait contribuer à en rehausser l'efficacité et l'efficacé en permettant d'atteindre une masse critique et d'étoffer les programmes à caractère sectoriel. La question reste de savoir si l'Autriche doit envisager un recentrage sur ses voisins immédiats d'Europe centrale et orientale.

L'Autriche mérite d'être félicitée pour les révisions qu'elle a apportées à son système de **notification statistique** afin de l'aligner sur les normes du CAD. De plus amples détails sur ce point sont fournis dans l'annexe C.

Encadré 2. Quelques exemples de dispositions prises par l'Autriche pour répondre à diverses questions intéressant l'ensemble des membres du CAD

Sur un plan plus général, les solutions apportées à divers problèmes dans la politique et les pratiques autrichiennes de coopération pour le développement sont instructives pour le débat en cours au sein du CAD et de la communauté de l'aide dans son ensemble.

- **Délimitation des champs respectifs de la politique de coopération pour le développement et de la politique étrangère.** Comme le soulignent des responsables autrichiens, depuis le 11 septembre 2001, la politique étrangère et la politique de développement sont de plus en plus interdépendantes et la coopération pour le développement est mise à contribution pour répondre à un éventail de plus en plus large de besoins, liés à l'aide humanitaire, à la sécurité, à la prévention des conflits, etc. L'exemple autrichien donne une idée des défis soulevés par les discussions en cours à l'échelon international, concernant en particulier les liens entre développement et sécurité, de même que la relation entre la promotion du secteur privé, l'investissement direct étranger et l'aide. Dans l'esprit d'un haut fonctionnaire autrichien, la coopération pour le développement tend à se placer dans une perspective à long terme – par exemple la réalisation des OMD et, au-delà de 2015, l'instauration d'un développement durable – tandis que la politique étrangère serait davantage axée sur le court terme. Une coordination et des liens politiques étroits entre les deux sont certes indispensables, mais le champ d'intervention (« Politikfeld ») de la coopération pour le développement n'en doit pas moins être rigoureusement « protégé » afin d'éviter toute mésutilisation. Tous les membres du CAD devraient peut-être s'appliquer à définir précisément la manière dont la coopération pour le développement s'articule avec la politique étrangère, la politique économique et les questions de sécurité mais aussi dont les décisions prises dans ces divers domaines influent sur les pratiques en matière de développement.
- **Mise en œuvre du principe de l'appropriation.** L'expérience de l'Autriche est par ailleurs riche d'enseignements concrets sur les situations de partenariat difficile, où l'appropriation ne va pas de soi, ou à tout le moins ne s'opère pas aussi facilement que pourraient le croire certains donateurs habitués à travailler avec des pays dits performants. C'est ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine, l'équipe chargée de l'Examen a appris que les relations avec les autorités publiques n'allaient pas sans difficultés du fait de la multiplicité des niveaux d'administration ainsi que des tensions entre les groupes d'intérêt serbes, bosniens et croates.
- **Dilemmes soulevés par la répartition de l'aide pour un petit donneur.** Les petits donateurs, en particulier, doivent opérer des choix à deux niveaux : celui du nombre de pays partenaires et celui des modalités d'acheminement de leur aide. L'Autriche pour sa part établit une distinction manifeste entre ses partenaires du Sud et ceux de l'Europe de l'Est. Afin d'accroître l'impact de leur aide et d'éviter d'alourdir la charge pesant sur les pays partenaires, les petits donateurs peuvent envisager de concentrer leurs efforts sur les pays partenaires avec lesquels ils entretiennent une relation privilégiée. Dans le cas de l'Autriche, le ciblage sur l'Europe du Sud-Est peut se justifier par ses liens géographiques, économiques, politiques, sociaux et en matière de développement avec les pays de cette région. S'agissant des modalités d'acheminement de l'aide, celles retenues par l'Autriche sont grandement appréciées, par les partenaires locaux en particulier, notamment pour ce qui est des petits projets, dont l'exécution est le plus souvent confiée à des ONG. Le passage à une échelle supérieure permettrait cependant un effet de levier plus important. L'équipe chargée de l'Examen a débattu de la question des modalités d'acheminement de l'aide avec les bureaux de coordination autrichiens au Nicaragua et en Bosnie-Herzégovine. On s'est en particulier demandé si, compte tenu de son ampleur limitée, l'APD de l'Autriche devrait prendre davantage la forme d'un soutien budgétaire, ou si cela risquerait de porter atteinte à l'avantage comparatif que procure à l'Autriche le fait d'être un partenaire bien accepté pour des activités d'envergure locale. Un examen attentif de ces questions sera indispensable pour permettre la mise au point d'une politique adéquate concernant les modalités d'acheminement de l'aide. Aux yeux du CAD, les deux aspects semblent mériter une réflexion plus approfondie.
- **Promouvoir un effort de coopération pour le développement de la part des nouveaux membres de l'UE.** L'Autriche, de même que l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et d'autres membres de l'UE, a engagé, dans le cadre de séminaires et de conférences, un dialogue sur l'aide au développement avec les pays voisins qui viennent ou prévoient de lancer de petits programmes de coopération pour le développement. Par ailleurs, à la demande de l'Autriche, un observateur du ministère des Affaires étrangères de la République tchèque a assisté au présent examen par les pairs, afin de tirer de ce processus des enseignements pour la future coopération tchèque pour le développement. Le CAD souhaiterait peut-être obtenir davantage d'informations sur le soutien apporté par l'Autriche et d'autres membres du Comité aux nouveaux membres de l'UE dans les premiers stades de l'élaboration de leurs programmes d'aide.

Sensibilisation du public

L'opinion publique autrichienne est, d'une manière générale, très favorable à la coopération pour le développement ainsi qu'en témoignent les sondages réalisés en 2001 et 2003.⁵ De l'un comme de l'autre, il ressort que pour 83 % des Autrichiens, aider les pays en développement est une bonne chose. En 2001, 48 % des personnes interrogées se sont même déclarées pour un accroissement de l'APD. Cette vigueur du soutien public à une époque de contraction de l'aide (voir le tableau B-2) atteste que, si ferme soit-il, le soutien du public ne se traduit pas automatiquement par une augmentation des moyens financiers alloués à la coopération pour le développement. Comme dans les autres pays membres du CAD, la bonne disposition de l'opinion autrichienne s'explique en grande partie par des préoccupations humanitaires et le sentiment que la coopération pour le développement consiste essentiellement à apporter une aide face à des catastrophes naturelles, des épisodes de famine et des situations de malnutrition.

Le MAE et l'AAD sont tous deux dotés d'un service de relations publiques à travers lequel ils financent des campagnes et diverses activités sur des sujets en rapport avec la coopération pour le développement [par exemple une série de documentaires pour la télévision sur les pays prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement, intitulée « Nos voisins du bout du monde », et une campagne d'information s'articulant autour des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), intitulée « Huit objectifs pour un monde meilleur »]. Le MAE sous-traite les tâches d'information sur le développement, de relations avec le public et de sensibilisation à KommEnt (Société pour la communication et le développement), qui travaille sous contrat avec l'AAD et par l'intermédiaire de laquelle il soutient les activités d'information et de sensibilisation des ONG. Les principaux outils utilisés par le MAE sont la publication d'articles dans les journaux, la diffusion d'une lettre d'information et de brochures, la réalisation de films et de vidéos, et l'organisation de manifestations culturelles.

Le MAE centre ses activités sur la « macro-communication » (dirigée essentiellement vers les décideurs, l'administration publique, le secteur des entreprises, etc.), et laisse aux ONG le soin d'assurer la « micro-communication » (axée sur la sensibilisation de groupes spécifiques, notamment les jeunes, et l'apport d'informations de base). En Autriche, les ONG sont les principaux acteurs œuvrant à la sensibilisation et à l'information du public sur les questions de développement.⁶

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Il convient de saluer les améliorations apportées par le gouvernement autrichien aux fondements juridiques de la coopération pour le développement dans le cadre de la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement. Le Programme triennal 2004-2006 élaboré par la suite reflète les grandes préoccupations actuelles de la communauté internationale en matière de coopération pour le développement. Les principes et orientations stratégiques qui y sont définis devront être affinés et transcrits dans les activités de tous les acteurs du système d'aide autrichien.
- La refonte de l'architecture de l'aide autrichienne et la création de l'AAD offrent l'occasion de donner à la coopération pour le développement un profil plus international. Il faut cependant fournir au MAE les moyens de s'acquitter de la mission de tutelle dont il est

5 FESSEL-GfK Institut fuer Marktforschung GmbH : Sondage sur les modes de vie des Autrichiens, 2001 (auprès de 4 500 personnes) et 2003 (auprès de 4 000 personnes).

6 Centre de développement de l'OCDE (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, pp. 69-75.

désormais investi en matière de politique de développement. Une répartition précise des tâches doit être établie, en particulier entre le MAE et l'AAD.

- Il faut louer la détermination de l'Autriche à atteindre l'objectif qu'elle a souscrit pour 2006 à Barcelone. Elle devra, pour ce faire, accroître son APD d'encore 40 % par rapport au niveau prévu pour 2004. L'élaboration d'une stratégie cohérente pour la concrétisation de ses engagements, assortie de prévisions à plusieurs années concernant l'évolution des crédits affectés à l'aide, améliorerait aussi l'efficience et l'efficacité de l'aide autrichienne.
- L'audience que doit tenir le Parlement à l'automne 2004 sur une stratégie nationale propre à permettre la réalisation des OMD pourrait offrir une précieuse occasion d'informer l'opinion publique sur les objectifs assignés à l'APD, au niveau national aussi bien qu'international. Elle pourrait aussi constituer une bonne ouverture pour susciter au Parlement un débat à plus long terme sur la cohérence des politiques au service du développement.

CHAPITRE 2

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

Perspectives d'évolution du volume global de l'aide

L'APD de l'Autriche est revenue de 520 millions USD, soit 0.26 % du RNB, en 2002 à 505 millions USD, soit 0.20 % du RNB, en 2003. Cette contraction est toutefois le résultat de facteurs qui ne sont pas appelés à durer, notamment des retards dans la conclusion de quelques accords bilatéraux de remise de dettes et des remboursements exceptionnellement importants au titre des prêts passés d'APD. L'année 2003 devrait donc marquer un point bas dans l'évolution des apports d'APD, qui devraient atteindre 0.25 % du RNB en 2004 et continuer de s'accroître les années suivantes, sous forme d'allègements de dette en particulier, de telle sorte que soit respecté l'**engagement pris par l'Autriche au Sommet européen de Barcelone en 2002** de porter son APD à 0.33 % de son RNB pour 2006.

L'augmentation prévue de l'aide repose sur l'hypothèse d'une situation relativement **favorable des finances publiques et de la balance des paiements**. L'Autriche est en effet parvenue à équilibrer son budget en 2001, et si ses finances publiques se sont certes quelque peu détériorées en 2002 et 2003, les déficits n'ont jamais dépassé 2 % du produit intérieur brut (PIB). D'un autre côté, les réductions d'impôt qui doivent commencer à entrer en vigueur à partir de 2004 éroderont quelque peu les ressources disponibles et d'aucuns craignent que la vigueur de l'euro, si elle devait perdurer, en particulier par rapport au dollar, n'ait des effets néfastes sur le solde de la balance des paiements.

Jusqu'à présent, l'éventualité de voir se creuser les déficits, du budget et de la balance courante, n'ont guère entamé l'élan généré par le Sommet de Barcelone, et les ambitieuses réformes apportées au système d'aide autrichien en 2004 ont consolidé la détermination de l'administration à tenir ses objectifs concernant l'enveloppe de l'aide. Au moment où est rédigé le présent rapport, un **cadre budgétaire biennal** est en cours de préparation pour la période 2005-2006. Cet horizon temporel de deux ans favorise la prévisibilité au niveau de la programmation de l'aide, et une planification financière à plus long terme serait incontestablement une bonne chose. Au vu de ce qu'on a pu observer lors des missions sur le terrain effectuées dans le cadre du présent examen, il semble que l'approbation du niveau à venir des dépenses relatives aux différents programmes-pays subisse des retards considérables. Des efforts devraient être déployés pour faire en sorte que les lignes budgétaires annuelles à ouvrir pour les divers pays soient approuvées au plus tard à l'automne de l'année précédente.

S'il est probable que l'action engagée au niveau de la dette permettra d'atteindre l'objectif fixé en matière d'APD pour 2006, il est également évident qu'une expansion progressive du programme de base MAE/AAD sera nécessaire pour maintenir l'aide à des niveaux en rapport avec ceux observés dans les autres États membres de l'UE affichant une prospérité analogue. Une augmentation substantielle des moyens financiers et administratifs du MAE/AAD sera par ailleurs indispensable pour assurer une utilisation efficace de ce surplus de fonds.

Une possibilité, pour les autorités autrichiennes, serait d'établir un **cadre de dépenses à moyen terme** pour la composante MAE/AAD du programme d'aide. Celui-ci pourrait s'appuyer sur les programmes triennaux déjà élaborés pour l'aide autrichienne, lesquels contiennent des prévisions de dépenses. Pour l'instant, cependant, ces dernières sont de simples projections des tendances courantes des dépenses. Pour la prévisibilité de la programmation de l'aide, il serait souhaitable de remplacer ces chiffres à caractère purement indicatif par un cadre prévisionnel plus rigoureux.

Les dépenses d'aide autres que celles financées sur l'enveloppe du MAE/AAD sont, à l'exception de celles destinées à l'aide multilatérale, difficiles à programmer à l'avance. Il est en effet impossible de prévoir avec certitude quand interviendront des accords d'allègement de la dette dans le cadre du Club de Paris, quand surviendront des catastrophes, naturelles ou provoquées par l'homme, et quand se matérialiseront de nouvelles arrivées de demandeurs d'asile, de sorte qu'une certaine flexibilité s'impose. Cela dit, à supposer que l'Autriche consacre 0.33 % de son RNB à l'APD en 2006 comme elle s'y est engagée, elle pourrait alors se fixer soit une date à laquelle atteindre l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies, soit un autre objectif à moyen terme. Qu'elle choisisse l'une ou l'autre formule, cela contribuerait à assurer la poursuite des efforts et à affermir le soutien du public et sa confiance dans l'aide.

Structure des dépenses d'aide de l'Autriche, par institution et par programme

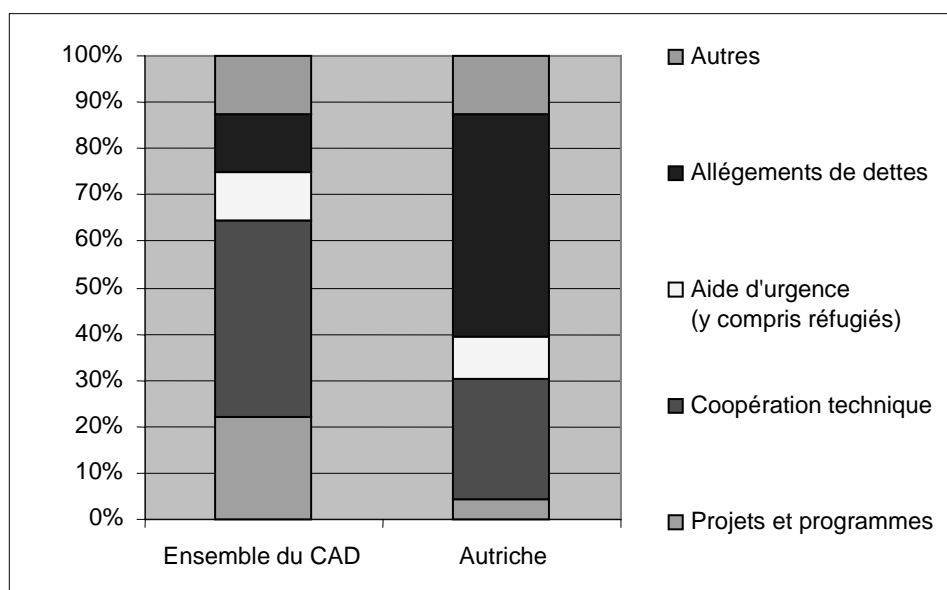
Une caractéristique étonnante du programme d'aide de l'Autriche est la place restreinte qu'il fait à **l'aide-projet et à la coopération technique**. Cela s'explique par diverses raisons, complexes, qui remontent à loin. Ainsi qu'on l'a brièvement mentionné dans le chapitre 1, les facteurs historiques et conceptuels qui servent habituellement de déclencheurs à la mise en place de programmes d'aide ne s'appliquent pas au cas de l'Autriche. À partir des alentours de 1960, la France, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni ont lancé des programmes d'aide dans le cadre de leur processus de décolonisation ; l'Autriche, elle, n'a pas de passé colonial. À certains égards, la tradition intellectuelle autrichienne n'est pas non plus particulièrement favorable à l'aide. Les pays nordiques et les Pays-Bas, par exemple, ont utilisé comme fondement de leurs programmes d'aide une école de pensée qui (avec Myrdal et Tinbergen, notamment) faisait du transfert de ressources une des clés de la croissance ; les économistes autrichiens, en revanche, tendaient à mettre davantage l'accent sur le rôle des mécanismes du marché et de l'esprit d'entreprise. Cela a peut-être induit un certain manque de foi, en Autriche, dans la capacité des instruments d'aide traditionnels de favoriser le développement.

Pendant de nombreuses années, l'Autriche s'est, à la place, efforcée de soutenir le développement au moyen de ses dispositifs de promotion des exportations, en particulier par une bonification des crédits à l'exportation axés sur le développement. Une attitude plus progressiste, et plus internationaliste, a commencé à se manifester sous la longue administration socialiste de Bruno Kreisky (1970-83), et l'Autriche est l'un des pays qui ont souscrit à l'objectif d'APD fixé par les Nations unies (0.7 % du revenu national) pour la fin des années 80. Les pressions budgétaires induites par la taille du secteur public autrichien, la générosité des prestations sociales et le vieillissement démographique ont toutefois freiné les progrès accomplis et la réalisation de l'objectif a été remise *sine die*. Le programme d'assainissement des finances publiques mis en œuvre entre 1999 et 2001 a encore accentué les pressions sur le programme de base à l'appui du développement.

Ainsi que le montre la figure 1, l'Autriche affecte une part bien plus faible de son aide à des projets et programmes que la moyenne des membres du CAD, et une part considérablement moindre à la coopération technique (où les bourses d'étude occupent une place prépondérante). La proportion de son aide qui va à l'aide d'urgence est à peu près égale à la moyenne et celle passant par des allègements de dettes est nettement supérieure à la moyenne.

Figure 1. Dons d'APD par type d'aide en 2002

hors frais administratifs

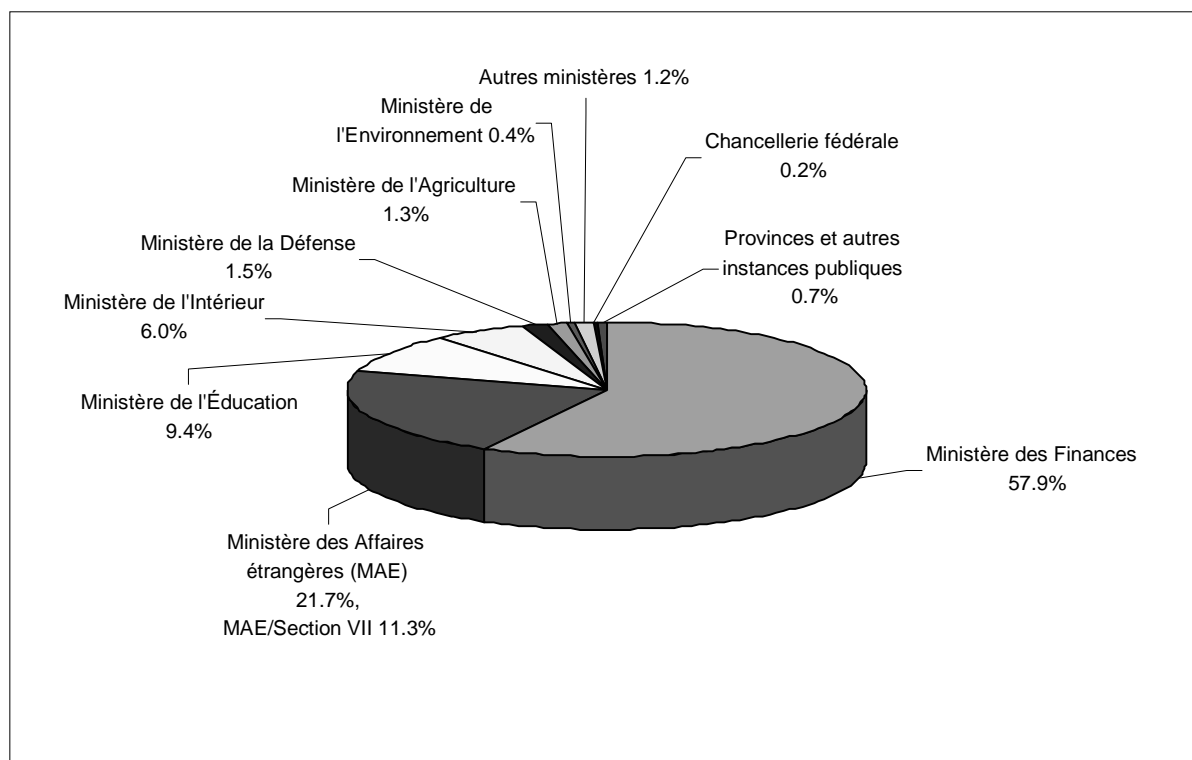


La figure 2 indique la **part des différents ministères** dans le programme d'aide de l'Autriche. Il en ressort qu'une fraction exceptionnellement réduite de l'aide autrichienne est administrée par les instances centrales du MAE en charge de l'aide : en 2002, le programme bilatéral géré par la Section VII du MAE représentait 18 % de l'aide bilatérale et 11 %⁷ de l'aide totale. Cette situation s'explique en partie par le poids dans le programme des éléments – allégements de dettes et coût imputé des étudiants, notamment – sur lesquels les autorités fédérales n'ont pour l'essentiel pas prise. Elle ne tient pas à une absence d'autorité du MAE sur les activités d'aide programmables mais plutôt à la place relativement restreinte de ces activités de base dans l'effort d'aide de l'Autriche. En fait, le MAE exerce une influence considérable sur la politique autrichienne à l'égard des organismes multilatéraux, même si les contributions (aux banques de développement, par exemple) sont payées par le ministère des Finances.

C'est aussi de ce dernier que relèvent les allégements de dettes et les bonifications d'intérêt prévues dans le cadre des dispositifs de financement mixte. Le principal poste de dépense du ministère de l'Éducation concerne la prise en charge du coût des études suivies en Autriche par des ressortissants de pays en développement. De son côté, le ministère de l'Intérieur s'occupe de l'aide aux réfugiés en Autriche.

7 À ces 11 % s'ajoutent 1.5 % pour la coopération de l'Autriche avec l'Est, laquelle ne relève pas de la Section VII.

Figure 2. Part des différents ministères dans l'APD autrichienne, 2002



Comparabilité internationale des données sur l'aide autrichienne

La **taille** exceptionnellement **réduite du programme d'aide de base de l'Autriche** complique l'analyse statistique, en particulier les comparaisons avec les autres donateurs. Le lecteur est notamment invité à ne pas perdre de vue que les données présentées dans le tableau 5 de l'annexe B renvoient à la totalité de l'APD notifiée par l'Autriche et non au programme de base du MAE, dont la plus grande partie transite désormais par l'AAD. C'est ainsi que le pic qui en ressort pour 2001 n'est pas le résultat d'un quelconque changement d'orientation – en fait il correspond à une période d'assainissement budgétaire – mais du calendrier des remises de dettes décidées dans le cadre du Club de Paris. Cette année-là, en vertu de décisions du Club de Paris, l'Autriche a en effet consenti à deux de ses principaux débiteurs, la Bolivie et le Cameroun, des allègements de dettes se chiffrant au total à près de 200 millions USD, ce qui représente environ 40 % de son APD totale pour la même année.

Pour le reste, la répartition sectorielle du programme de l'Autriche ne s'écarte pas radicalement de celle qu'on peut observer pour l'ensemble des petits donateurs. Elle présente même un **profil assez typique des petits donateurs**, avec une forte concentration sur les secteurs sociaux et des contributions relativement modestes en faveur des infrastructures économiques et des secteurs productifs.

L'Autriche mérite d'être félicitée pour les efforts qu'elle a déployés pour aligner ses **notifications statistiques** sur les normes et directives du CAD (voir l'annexe C). Cela facilitera les comparaisons internationales et l'étalonnage de son effort d'aide.

Principaux pays bénéficiaires

Là encore, les tableaux types figurant à la fin du présent ouvrage sont moins utiles qu'ils le pourraient, car ils font ressortir comme principaux destinataires les pays qui ont bénéficié d'allègements de dettes et ceux dont provient le plus grand nombre de réfugiés ou d'étudiants qui financent eux-mêmes leurs études en Autriche. La place de choix occupée parmi les bénéficiaires de l'aide autrichienne par la Serbie-Monténégro de même que par la Bosnie-Herzégovine ces dernières années s'explique par le nombre de réfugiés en provenance de ces pays, et si l'Égypte et la Turquie arrivent dans les premiers rangs de la liste c'est en raison de celui de leurs ressortissants qui suivent des études en Autriche et aussi, dans le cas de la première, du montant des allègements de dettes qui lui ont été consentis. De même, les allègements de dettes dont ont bénéficié le Mozambique et la Tanzanie sont à l'origine de la présence de ces deux pays parmi les principaux bénéficiaires de l'aide autrichienne en 2002-2003.

Il est plus instructif de se pencher sur la répartition du programme de base du MAE, qui servira de tremplin pour l'accroissement à moyen terme de l'aide autrichienne. À ce niveau, on constate que les efforts se concentrent sur un nombre restreint de **pays prioritaires**. En 1993, il en a été choisi huit, mais ils ne sont maintenant plus que sept, dont cinq pays d'Afrique, à savoir le Burkina Faso, le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Mozambique et l'Ouganda, auxquels s'ajoutent le Nicaragua et le Bhoutan. La part des pays prioritaires et de coopération dans le total de l'aide gérée par le MAE/AAD allant au Sud est tombée de 67 % en 2000 à 60 % en 2002, en raison essentiellement de la contraction des apports destinés au Bhoutan, au Mozambique, à la Tanzanie et au Zimbabwe dans le programme de base. L'Europe du Sud-Est est considérée comme une région prioritaire distincte, et au sein de cette dernière la Bosnie-Herzégovine vient au premier rang des bénéficiaires du programme de base ces dernières années. Sur le budget total alloué par le MAE à la coopération avec l'Europe de l'Est, environ 90 % vont à la région prioritaire de l'Europe du Sud-Est.

La **sélection** des bénéficiaires est le fruit de contacts de natures diverses entre l'Autriche et les pays concernés. Dans le cas du Mozambique, l'impulsion initiale est venue d'un prêtre catholique, dans celui du Bhoutan de scientifiques et d'alpinistes, et dans celui du Nicaragua de la sympathie de la population autrichienne pour le régime sandiniste dans les années 70. S'appuyer sur des contacts personnels était une approche sensée pour un petit donneur qui lançait un modeste programme d'aide bilatérale. Cela dit, si l'Autriche pourra continuer d'appuyer les initiatives de la société civile par l'intermédiaire de ses dispositifs de soutien aux ONG, le renforcement des programmes en faveur des actuels pays prioritaires nécessitera un plus large recours à la planification, ainsi que des compétences techniques et une supervision administrative accrues, comme on le verra dans les chapitres suivants.

Le **défi que représente le passage à une échelle supérieure** des programmes-pays en place ne doit pas être sous-estimé. L'enveloppe moyenne des programmes de base pour les pays prioritaires oscille généralement entre 1 et 3 millions EUR par an. En fait, elle a diminué pendant la période d'assainissement budgétaire comprise entre 1999 et 2002, de sorte que ces programmes se sont généralement résumés à la simple poursuite des projets en cours et qu'aucune attention n'y a été portée à l'identification d'activités nouvelles d'une certaine envergure. Il est déjà prévu que le budget d'APD du MAE/AAD (y compris les sommes destinées aux pays européens habilités à bénéficier d'une APD) passera de 69 millions EUR en 2003 à 82 millions EUR en 2004, et d'autres accroissements sont attendus par la suite. L'augmentation du volume du programme bilatéral devrait s'accompagner d'une accentuation du ciblage sur les pays prioritaires. Cela faciliterait la mise en place de programmes à caractère sectoriel plus efficaces et de plus grande envergure.

À côté des pays prioritaires, on compte 17 **pays de coopération** et bénéficiaires de programmes spéciaux, situés pour la plupart dans les mêmes régions que les pays prioritaires. Les programmes qui

leur sont destinés sont d'une taille extrêmement réduite – habituellement largement moins de 1 million EUR par an – et plusieurs d'entre eux ont subi des coupes par suite des compressions opérées dans le budget autrichien ou de préoccupations concernant le climat de sécurité ou la gestion des affaires publiques dans les pays intéressés. L'Autriche devrait envisager de mettre un terme à ces activités à petite échelle, difficiles à gérer de manière efficace. Une solution qui a déjà été étudiée consisterait pour elle à s'entendre avec l'un ou l'autre de ses partenaires de l'UE pour opérer des regroupements. Le partenaire en question reprendrait ainsi à son compte les activités de l'Autriche dans un pays où celle-ci mène des activités de faible envergure et, en contrepartie, l'Autriche ferait de même à son égard dans un autre pays bénéficiaire.

Répartition sectorielle du programme d'APD de base

Dans l'actuel programme triennal, portant sur la période 2004-2006, l'attention portée dans le passé au secteur de l'eau et de l'assainissement, au développement rural, à la production d'énergie et à la promotion d'un développement démocratique est maintenue et de nouvelles initiatives sont prévues dans le domaine du développement et du secteur privé (des précisions concernant ce nouvel axe d'action sont fournies dans le chapitre 3).

La répartition sectorielle de l'aide est déterminée en grande partie par les compétences disponibles en Autriche, ce qui explique le degré de liaison relativement élevé de l'aide autrichienne ces dernières années. Étant donné la faible envergure des projets, il n'était guère justifié jusqu'à récemment de recourir à des appels d'offres internationaux, mais ceux-ci commencent déjà à se multiplier sous l'effet de l'augmentation de la taille des projets. Par ailleurs, l'Autriche sera tenue, en vertu des accords conclus dans le cadre de l'UE, d'ouvrir une part plus importante de son programme à la concurrence internationale (voir le chapitre 6).

Aide transitant par les ONG

Les ONG jouent un rôle de premier plan dans l'exécution du programme de base, comme on le verra plus en détail au chapitre 5, sauf en ce qui concerne les activités en faveur de l'Europe de l'Est. Des dispositifs ont aussi été mis en place pour appuyer leurs propres projets. Les fonds déboursés dans le cadre du principal mécanisme de cofinancement à l'intention des ONG s'élèvent aux alentours de 10 millions EUR par an, en vertu essentiellement d'accords-cadres conclus avec neuf des plus grandes ONG. Préférence est accordée aux organismes qui proposent des projets dans les pays prioritaires.

Un deuxième mécanisme de cofinancement, plus restreint, a été mis en place pour les projets individuels émanant, pour la plupart, de petits groupes communautaires. Aucune préférence particulière n'est accordée dans ce cadre aux propositions visant des pays prioritaires car en principe les projets n'ont pas à être supervisés par les bureaux locaux du MAE/AAD.

La Commission européenne offre également des possibilités de cofinancement aux ONG. Le secteur bénévole autrichien a fait preuve d'une grande faculté d'adaptation face à l'évolution rapide de ces mécanismes de financement ces dernières années. Parfois, le MAE complète les financements fournis par la Commission européenne, mais en tout état de cause la contribution des ONG ne doit jamais être inférieure à 15 %.

Aide multilatérale

L'Autriche contribue à hauteur d'environ 2.5 % aux dépenses de la CE à l'appui du développement, qu'elles soient financées sur le budget de la CE, sur le Fonds européen de

développement ou par l'Office humanitaire de la Communauté européenne. Au total, les organismes de la CE ont reçu de l'Autriche 169 millions USD en 2003, ce qui représente plus de 60 % de l'aide multilatérale autrichienne, laquelle s'est chiffrée pour la même année à 276 millions USD.

D'une façon générale, les axes de l'aide communautaire s'accordent bien avec les principaux secteurs d'intervention du programme autrichien, à savoir l'eau et l'assainissement, l'agriculture, l'énergie et la transition démocratique. D'un autre côté, la tendance de la CE à décentraliser la responsabilité de ses programmes-pays avec un élargissement des pouvoirs dévolus au terrain soulève des problèmes pour un petit donneur comme l'Autriche, qui n'est pas représentée dans nombre des pays intéressés. Il conviendrait de trouver des moyens d'exploiter les enseignements de l'expérience accumulée par les petits donateurs comme l'Autriche dans la programmation par pays de la CE.

L'Autriche est membre de toutes les grandes **institutions financières internationales (IFI)**, notamment la Banque mondiale (à laquelle ses contributions se sont montées à 42 millions USD en 2003), le Fonds monétaire international (FMI), les banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement (qui ont à elles toutes reçu de sa part 28 millions USD en 2003) et le Fonds international de développement agricole. À ses yeux, la Banque mondiale et le FMI apportent par leur action une contribution primordiale à la stabilité macro-économique et elle s'emploie à rehausser l'attention portée par ces institutions à la région du Sud-Est de l'Europe.

L'Autriche est également membre des principales **organisations des Nations unies** (auxquelles elle a versé au total pour 21 millions USD de contributions en 2003). Elle s'applique à renforcer la position du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) vis-à-vis des IFI et a accru ses contributions volontaires à cette institution en 2004. Elle a également bien augmenté le montant de sa contribution à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), dont le siège, comme celui de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime, est à Vienne. De par sa qualité de pays hôte, l'Autriche estime avoir un rôle particulier à jouer dans l'amélioration de l'efficacité de l'ONUDI, surtout dans le domaine des énergies renouvelables et de l'augmentation de la production agricole.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'accroissement du budget de l'aide en 2004 a permis au programme bilatéral de base de revenir à peu près à ses niveaux d'avant les compressions de la période 1999 à 2001. Dans le cadre de l'exercice en cours de préparation du budget, des augmentations substantielles seront programmées en 2005-2006 dans la perspective des objectifs fixés au Sommet de Barcelone. Le problème majeur reste toutefois de consolider l'assise du programme autrichien avec des niveaux d'aide nettement plus élevés que par le passé et d'assurer la prévisibilité des apports d'aide de l'Autriche.
- Une possibilité que les autorités autrichiennes pourraient envisager serait l'établissement d'un cadre de dépenses à moyen terme pour la composante MAE/AAD du programme d'aide. Il serait souhaitable, pour la prévisibilité de la programmation de l'aide, de remplacer les chiffres à caractère purement indicatif fournis dans le programme triennal par un cadre prévisionnel plus rigoureux.
- Par souci de continuité et d'efficacité administrative de l'acheminement de l'aide, des efforts devraient être déployés pour faire en sorte que les lignes budgétaires annuelles à ouvrir pour les divers pays soient approuvées au plus tard à l'automne de l'année précédente.
- Même dans le cadre du programme de base, le nombre de bénéficiaires est élevé. L'Autriche doit poursuivre ses efforts de réduction de l'éventail des bénéficiaires de son aide,

notamment par la collaboration avec ses partenaires de l'UE, en tenant compte de ses atouts sectoriels et des relations d'aide existantes, y compris avec les pays du Sud-Est de l'Europe. Une concentration géographique du programme d'aide pourrait contribuer à en rehausser l'efficience et l'efficacité en permettant d'atteindre une masse critique et d'étoffer les programmes à caractère sectoriel.

CHAPITRE 3

PRINCIPAUX SECTEURS

D'après le Programme triennal 2004-2006, l'Autriche axera ses efforts de coopération pour le développement sur les secteurs suivants, pour lesquels elle considère posséder un avantage comparatif : eau et assainissement ; développement rural ; énergie ; investissement et emploi ; développement des petites et moyennes entreprises (PME) ; enseignement, formation, science et recherche ; démocratisation, État de droit, respect des droits humains, prévention des conflits et bonne gestion des affaires publiques. Les projets et programmes que l'Autriche consacre à ces secteurs ont pour but de contribuer à la réalisation des trois grands objectifs qu'elle s'est fixés dans le domaine de la coopération pour le développement. Le présent chapitre porte essentiellement sur les deux premiers de ces objectifs, à savoir lutter contre la pauvreté et assurer la paix et la sécurité humaine. Il s'intéresse aussi tout particulièrement au nouvel axe de la coopération autrichienne que constitue désormais l'association du secteur privé au développement.

Réduction de la pauvreté et réalisation des OMD

Engagement de principe à lutter contre la pauvreté

La réduction de la pauvreté représente depuis longtemps un objectif prioritaire des efforts autrichiens de coopération pour le développement, mais depuis 2000, cette préoccupation a pris un nouveau relief. Deux **documents d'orientation de premier plan** montrent en effet qu'une importance plus grande lui est accordée au niveau des instances dirigeantes. La récente Loi sur la coopération pour le développement (article 1.3) et le Programme triennal 2004-2006 (p. 9) rangent, parmi les trois grands objectifs de la coopération autrichienne pour le développement, la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement par la promotion d'un développement économique et social qui permette d'inscrire l'activité et la croissance économiques dans la durée tout en suscitant des changements sur les plans structurel, institutionnel et social. Du point de vue stratégique, la coopération autrichienne pour le développement est à bien des égards conforme aux recommandations figurant dans les Lignes directrices du CAD *La réduction de la pauvreté*. La pauvreté est considérée comme un problème multidimensionnel : les trois grands objectifs de l'aide autrichienne englobent la question de la paix et de la sécurité et celle de l'environnement ; les quatre principes énoncés dans la Loi sur la coopération pour le développement (article 1.4) font ressortir l'importance du partenariat et de la responsabilité, de l'environnement socioculturel, de l'égalité entre hommes et femmes et du soutien aux catégories particulièrement défavorisées (les enfants et les handicapés) ; l'association du secteur privé au développement occupe désormais une place prioritaire dans la coopération autrichienne, surtout avec l'Europe de l'Est.

Programmation et intégration de la lutte contre la pauvreté

Si la volonté de combattre la pauvreté est très claire au niveau des principes, les efforts visant à lui donner corps à travers des programmes et des activités concrètes sont encore insuffisants, même si des progrès ont été faits dans ce sens. Il n'existe pas de **stratégie de lutte contre la pauvreté** de portée générale (comme les deux livres blancs sur l'élimination de la pauvreté à l'échelle mondiale élaborés au Royaume-Uni, ou le Programme d'action 2015 de l'Allemagne dont le but est de réduire la

pauvreté de moitié). L'Autriche est invitée à évaluer l'expérience qu'elle a acquise à ce jour dans le cadre d'un exercice conjoint au sein de l'administration (y compris les bureaux de coordination) et, à l'exemple d'autres donateurs, à définir ensuite une stratégie de lutte contre la pauvreté. S'agissant des stratégies-pays, leur structure générale a été réexaminée en janvier 2004 (voir le chapitre 6) et fait désormais une place plus grande à la réduction de la pauvreté. Si l'Autriche n'a apporté qu'une contribution limitée à l'élaboration des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) de ses principaux pays partenaires, elle a fait des efforts pour en tenir compte dans ses stratégies-pays et dans le choix des secteurs prioritaires, notamment dans le cas du Mozambique, de l'Éthiopie, de l'Ouganda et du Burkina Faso. En outre, les stratégies sectorielles sont en cours de révision en vue d'inscrire dans chacune d'elles la prise en compte systématique de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Afin d'axer davantage son programme d'aide sur la lutte contre la pauvreté, l'Autriche travaille depuis quelques années sur la question de **l'intégration de l'objectif de réduction de la pauvreté**. En collaboration avec les bureaux de coordination au Nicaragua et en Éthiopie ont été organisés deux ateliers qui ont abouti à l'élaboration d'un questionnaire destiné à améliorer la communication entre les services centraux et les bureaux de coordination. Le but visé implicitement était d'utiliser ce questionnaire pour déterminer les liens de chaque programme ou projet avec les OMD et le CSLP, et cerner les principaux groupes cibles et l'impact à produire. Mais arrivé à mi-parcours, cet exercice s'est interrompu. De la même façon, plusieurs analyses ont été effectuées sur la lutte contre la pauvreté dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement, mais elles n'ont été ni publiées ni suivies d'effets dans la pratique. Malgré l'attachement profond de quelques agents de l'administration de l'aide à cet objectif, la traduction en actes de l'engagement d'œuvrer à sa réalisation ne semble pas bénéficier d'un appui suffisant au niveau des responsables politiques. De plus, les perturbations causées par le processus de réforme de la coopération autrichienne pour le développement ont eu pour effet d'entraver les efforts d'intégration de la lutte contre la pauvreté. Pour que l'exercice amorcé avec les ateliers et le questionnaire puisse continuer, il paraît nécessaire auparavant de définir plus précisément les rôles respectifs du MAE et de l'AAD. L'équipe chargée de l'Examen encourage l'Autriche à poursuivre et pousser encore plus loin ce processus d'amélioration de la communication et d'évaluation de la pertinence des programmes et des projets au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le **manque de ressources** (humaines et financières) rend difficile la concrétisation de l'engagement de combattre la pauvreté. À la Section VII du MAE, une seule personne travaille sur ce problème tout en s'occupant d'autres questions. L'AAD ne lui a également affecté qu'un agent. Il n'existe donc pas, au sein du système autrichien de coopération pour le développement, d'entité spécifique qui serve de point d'ancrage aux efforts de lutte contre la pauvreté et soit dotée de ressources et de pouvoirs suffisants pour susciter des actions efficaces, des changements institutionnels et un processus d'apprentissage. Afin de renforcer les **moyens en personnel**, il est nécessaire de mettre en place des programmes de formation aux questions concernant la lutte contre la pauvreté et aux techniques y afférentes. Il n'y a eu jusqu'à présent que quelques rares occasions d'échanger des informations et des points de vue sur ce sujet, comme les réunions annuelles que les chefs des bureaux de coordination tiennent à Vienne.

L'Autriche s'emploie à axer ses efforts de coopération pour le développement sur les **pays et régions particulièrement défavorisés** (voir également l'encadré 3). Elle fait une place de premier plan à la lutte contre la pauvreté au moins dans le cas des pays prioritaires du Sud dont six sur sept sont des PMA. Les pays de coopération du Sud offrent un tableau plus contrasté et bon nombre des pays prioritaires d'Europe de l'Est sont des PRITI. En ce qui concerne cette dernière région, le problème pour l'Autriche est de centrer effectivement ses efforts de coopération sur la réduction de la pauvreté. La part des PMA dans le budget de base consacré par le MAE/AAD à l'aide aux projets et

aux programmes (62.3 millions EUR en 2002) a été de 51 %.⁸ Par contre, dans l'APD totale (520 millions USD en 2002), elle n'a été que de 33 %, soit 0.08 % du RNB de l'Autriche (voir le tableau B-6). Pour pouvoir respecter l'engagement réaffirmé lors de la troisième Conférence des Nations unies sur les PMA, à savoir affecter au moins 0.15 % de son RNB à l'APD destinée à ces pays, l'Autriche doit faire une place plus importante à la lutte contre la pauvreté.

Encadré 3. Lutte contre la pauvreté et coopération autrichienne pour le développement au Nicaragua et en Bosnie-Herzégovine

Nicaragua : dans ce pays, le RNB par habitant est de 710 USD (2002) et il existe de fortes inégalités dans le domaine des revenus et de la consommation.⁹ En 2001, 46 % de la population vivaient dans la pauvreté, en majeure partie dans les zones rurales.¹⁰ L'équipe chargée de l'Examen se félicite que l'objectif général de la stratégie définie par l'Autriche pour le Nicaragua soit de lutter contre la pauvreté en favorisant l'instauration d'un développement durable du point de vue social, économique et écologique. Le programme d'aide à ce pays est axé sur trois secteurs prioritaires (voir le chapitre 6) qui correspondent aux orientations inscrites dans son CSLP-I. Ils ont été choisis en raison de l'expérience que l'Autriche possède dans ces domaines et de l'intérêt qu'ils présentent pour la lutte contre la pauvreté.

En ce qui concerne les priorités géographiques, le bureau de coordination au Nicaragua prévoit de concentrer son activité sur les régions les plus pauvres, comme la Région autonome de l'Atlantique nord et celle de l'Atlantique sud (RAAN et RAAS). Or, même si certains des projets financés par l'Autriche y sont effectivement implantés, force est de constater que ces derniers sont menés pour l'essentiel dans l'ouest du Nicaragua et dans les environs de la capitale, Managua, où le taux de pauvreté est le plus faible du pays. L'Autriche est donc encouragée à revoir ses priorités géographiques, afin d'œuvrer réellement dans la pratique à la réalisation de l'objectif qu'elle s'est elle-même fixé d'axer ses efforts sur les régions les plus défavorisées.

Au Nicaragua, les progrès accomplis vers la réalisation des OMD sont dans l'ensemble satisfaisants, mais l'on craint que pour plusieurs d'entre eux, les résultats obtenus ne puissent s'inscrire dans la durée. Au rythme où évoluent actuellement les choses, il est probable, voire très probable que la plupart des objectifs et des cibles ne pourront être atteints. Seuls l'OMD 1 « Réduire l'extrême pauvreté et la faim », l'OMD 4 « Réduire la mortalité infantile » et les cibles concernant l'accès à l'eau et aux services d'assainissement dans l'OMD 7 « Assurer un environnement durable », ont des chances d'être réalisés.¹¹ Selon le bureau de coordination au Nicaragua, l'Autriche contribue à la réalisation des OMD dans ce pays principalement à travers les activités qu'elle consacre au secteur social, comme celles qui visent à améliorer les indicateurs de la santé dans les zones rurales, à faire progresser l'égalité entre hommes et femmes ou à mieux prévenir l'infection par le VIH et le sida. Par ailleurs, dans ses efforts de coopération pour le développement, l'Autriche est fortement animée par le souci d'assurer sur une grande échelle la viabilité écologique de tous ses projets et programmes, quel que soit le domaine. Elle n'a pas établi de lien direct avec les OMD et les cibles et indicateurs y afférents dans son programme d'aide au Nicaragua.

.../...

8 Ministère des Affaires étrangères (2003) : Report 2002. Austrian Development Co-operation, p. A5.

9 Banque mondiale (2004) : World Development Indicators, p. 15.

10 Banque mondiale (2003) : Nicaragua Poverty Assessment, Report No. 26128-NI, p. 1.

11 Banque mondiale (2003) : Nicaragua Poverty Assessment, Report No. 26128-NI, pp. 15-17.

(suite)

Bosnie-Herzégovine : la lutte contre la pauvreté n'y a pas la même signification et ni la même ampleur que dans les pays du Sud partenaires de l'Autriche. Par suite de la guerre (1992-1995), ce pays a pris de nombreuses années de retard dans son développement économique et social. Avec un RNB par habitant de 1 310 USD (2002),¹² il est classé dans la catégorie des PRITI. Selon le CSLP de la Bosnie-Herzégovine, près de 20 % de la population vivent au-dessous du seuil de pauvreté et 30 % sont exposés au risque de tomber dans le dénuement.¹³ Les activités autrichiennes de coopération avec l'Europe de l'Est inscrivent la question de la lutte contre la pauvreté dans une optique macro-économique et ont ainsi pour but, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, d'aider celle-ci à réparer les énormes dommages causés par la guerre, à développer son économie et à créer des emplois. La question de la paix et de la sécurité revêt aussi une importance primordiale pour la réduction de la pauvreté dans le Sud-Est de l'Europe. Ainsi qu'il a été constaté lors de la mission du CAD en Bosnie-Herzégovine, la réduction de la pauvreté n'est pas l'objectif premier du programme d'aide comme l'affirme le Programme triennal 2004-2006. Cette contradiction tient au fait que celui-ci ne prend pas assez en considération la nature spécifique de ce pays et de la région, ni le caractère privilégié des relations que l'Autriche entretient avec lui (voir le chapitre 6 et l'annexe G). Étant donné que le département chargé de la coopération avec l'Europe de l'Est n'a été intégré dans le MAE qu'en 2000, les débats qui ont eu lieu jusqu'à cette date n'ont pas suffisamment tenu compte de la situation particulière de cette région. Une stratégie est en cours de définition pour la Bosnie-Herzégovine. Elle doit en principe s'inspirer du CSLP de ce pays, ainsi que des OMD.

L'Autriche a soutenu le processus d'élaboration de CSLP dans les pays du Sud-Est de l'Europe en finançant deux conférences régionales. Elle fournit une aide financière au gouvernement bosnien pour le groupe de travail chargé de mettre au point le CSLP. Toutefois, lorsque le bureau de coordination a été invité à prendre part à cet exercice, il n'a pu y apporter une contribution importante faute de capacités suffisantes.

Action en faveur de la réalisation des OMD

Le Programme triennal 2004-2006 comporte un **engagement général** à œuvrer en faveur de la réalisation des OMD.¹⁴ Aucune déclaration d'orientation ni aucun cadre stratégique ne vient toutefois guider de façon plus précise l'action de l'Autriche dans ce domaine. Les interlocuteurs rencontrés ont affirmé que la plupart des projets autrichiens contribuaient d'une manière ou d'une autre à la réalisation des OMD, et que l'augmentation des ressources consacrées aux services sociaux de base, dont le développement est jugé important pour atteindre ces objectifs, témoignait d'un intérêt plus grand pour ces derniers : si ces services ne représentaient que 2.6 % de l'APD ventilable par secteur¹⁵ en 1995-96 (moyenne sur deux ans), leur part est passée à 14.7 % en 2001-02. Néanmoins, il n'y a aucun texte qui indique concrètement en quoi consiste la contribution de l'Autriche à la réalisation des OMD, par exemple en précisant lequel des huit objectifs elle privilégie et sur quelles stratégies de mise en œuvre elle s'appuie. Même dans le cas de l'OMD 8 « Mettre en place un partenariat mondial

12 Banque mondiale (2004) : World Development Indicators, p. 14.

13 Mid-Term Development Strategy of Bosnia and Herzegovina (CSLP) 2004-2007, p. 1 (publiée en mars 2004). Ces chiffres s'appuient sur les données recueillies dans l'Étude sur la mesure des niveaux de vie. Le seuil de pauvreté, autrement dit le revenu annuel total en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre, est fixé à 2 198 BAM (marks convertibles), soit 1 099 EUR.

14 Il stipule que des efforts plus importants doivent être déployés pour que les OMD fixés par la communauté internationale puissent être atteints d'ici à 2015, et précise que l'Autriche contribue à leur réalisation en procédant à la restructuration de son programme de coopération pour le développement et en augmentant les ressources financières qui lui sont consacrées (Programme triennal 2004-2006, p. 6).

15 De 65 à 70 % de l'APD bilatérale des membres du CAD sont ventilables par secteur. Les contributions qui ne peuvent être affectées à un secteur précis (comme l'aide à l'ajustement structurel, le soutien de la balance des paiements, les mesures concernant la dette, l'aide d'urgence, les transactions internes aux pays donateurs) sont exclues du dénominateur, afin de mieux rendre compte de l'orientation sectorielle des programmes des donateurs.

pour le développement », pour lequel les pays de l'UE ont décidé de soumettre leur contribution à un suivi dans la perspective de la réunion plénière à haut niveau que l'Assemblée générale des Nations unies tiendra en 2005 en vue de faire le point sur l'application de la Déclaration du Millénaire, l'Autriche n'a pas présenté de plan précis ni de stratégie de mise en œuvre particulière. Il lui sera donc difficile de rendre compte de la façon dont elle s'est acquittée de ses engagements au titre des OMD, comme les donateurs de l'UE sont convenus de le faire. L'Autriche est invitée à inscrire les OMD dans tous les documents d'orientation, ainsi qu'à expliquer clairement comment elle envisage d'apporter une contribution concrète à la réalisation de ces objectifs.

Les **cibles et indicateurs relatifs aux OMD** ne sont pas utilisés pour déterminer les résultats et l'impact des activités de l'Autriche en matière de coopération pour le développement. Le secteur de l'éducation constitue à cet égard la seule exception, la stratégie y afférente étant en cours de révision dans ce sens. Ainsi, toutes les activités qui seront menées dans ce secteur à l'avenir seront reliées aux OMD et aux cibles et indicateurs qui s'y rapportent. Cette démarche pourrait servir de modèle pour d'autres secteurs et problèmes. Toutefois, la contribution de l'Autriche à l'OMD 2 « Assurer l'éducation primaire pour tous » est très limitée, étant donné que celle-ci axe ses efforts sur l'enseignement supérieur (voir les exemples du Nicaragua et de la Bosnie-Herzégovine).¹⁶ Elle mène depuis longtemps des activités dans ce domaine, qui sont de surcroît soutenues par un groupe d'intérêts puissant (constitué d'universités autrichiennes et d'autres organismes scientifiques). L'Autriche fait valoir que les activités touchant au secteur de l'éducation contribuent à la réalisation des OMD (principalement les OMD 4 à 6 relatifs à la santé et l'OMD 7 « Assurer un environnement durable ») car elles concourent au renforcement des capacités. Certains interlocuteurs autrichiens seraient favorables à ce que leur pays porte ses efforts sur l'enseignement primaire à travers le soutien budgétaire/les approches sectorielles. Ce choix dépendra de l'issue du débat général qui a lieu au sujet de la position de l'Autriche concernant les mécanismes de financement conjoints (voir le chapitre 6). Le manque d'intérêt pour la mesure des résultats et de l'impact des activités autrichiennes de coopération pour le développement peut être constaté non seulement en ce qui concerne les OMD, mais aussi d'une façon générale. Des progrès dans ce domaine sont absolument indispensables pour pouvoir déterminer plus précisément si les activités financées par l'Autriche produisent vraiment des effets positifs sur la pauvreté. La forte proportion de projets qui sont mis en œuvre par les ONG rend cette tâche difficile, mais d'autant plus importante.

Paix et sécurité

Le second des trois grands objectifs de la coopération autrichienne pour le développement est d'assurer la paix et la sécurité humaine, notamment en encourageant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits humains et la bonne gestion des affaires publiques. L'Autriche affirme qu'elle possède dans ce domaine un **avantage comparatif** qui tient à l'absence de passé colonial, à son statut d'État neutre, à son profond souci de faire respecter les droits humains et de renforcer la règle de droit, au rôle qu'elle joue de longue date dans les missions de maintien de la paix et de règlement des conflits, et à la contribution importante qu'elle apporte au dialogue entre les cultures et les civilisations.

Dans le **cadre de projets**, l'Autriche intervient depuis plusieurs années dans le domaine de la paix et de la sécurité. Concrètement, ses activités en la matière consistent à soutenir la réforme du secteur de la sécurité (Ouganda, Namibie, pays partenaires du Sud-Est de l'Europe), à œuvrer au renforcement de l'État de droit et de la société civile (Ouganda, Rwanda, Burundi, Mozambique, pays partenaires du Sud-Est de l'Europe), à encourager le respect des droits humains (Ouganda, Rwanda,

16 La part de l'enseignement postsecondaire (sur le total de l'APD apportée par l'Autriche au secteur de l'éducation en 2003) a été de 88 %.

Burundi), à appuyer les efforts d'intégration régionale (Communauté de développement de l'Afrique australe, Communauté de l'Afrique orientale), à mettre en place les structures nécessaires à une bonne gestion des affaires publiques (Ouganda, Namibie), etc. Les efforts consacrés par l'Autriche à la paix et à la sécurité concernent en priorité la promotion des droits humains, la protection des enfants dans les conflits armés, les minorités et les personnes déplacées. Lorsque l'Autriche occupait la présidence du Réseau de la sécurité humaine¹⁷ (juillet 2002 – mai 2003), des initiatives particulières ont été prises, dont l'élaboration d'un manuel sur les droits humains. Toutes les activités relatives à la paix et à la sécurité prennent appui sur les Lignes directrices du CAD sur la prévention des conflits violents, qui ont suppléé jusqu'à présent l'absence de politique spécifique à ce secteur.

Encadré 4. Aide humanitaire

Au sein de l'administration autrichienne, l'aide aux sinistrés et les secours d'urgence relèvent du ministère de l'Intérieur (Section II.4 « Bundesalarmzentrale »), qui a pour mission d'intervenir lorsque des catastrophes se produisent dans le pays et à l'étranger. Son action en la matière consiste généralement à fournir du personnel technique et du matériel en vue de leur utilisation immédiate dès que survient la catastrophe en question. S'agissant de l'aide humanitaire, la Section VII.3 du MAE est chargée des politiques et de la planification, tandis que l'AAD (bureau de l'aide humanitaire) administre les activités réalisées par les ONG, les organisations internationales, etc. Les attributions du MAE comprennent également les initiatives européennes et internationales relatives à l'aide humanitaire, comme celle qui concerne les bonnes pratiques pour l'action humanitaire. Le MAE et le ministère de l'Intérieur n'ont aucune ligne budgétaire pour financer la participation de l'Autriche, aux côtés de ses partenaires internationaux et d'autres donateurs, aux interventions effectuées dans les situations d'urgence à long terme et autres situations complexes (liées à un conflit). Il faut donc dans chaque cas demander au conseil des ministres d'approuver l'affectation de crédits spéciaux. Selon les autorités autrichiennes, les dépenses courantes d'aide humanitaire atteignent en moyenne 4 millions EUR par an.¹⁸

Si l'Autriche n'a pas assisté à la réunion organisée à Stockholm en 2003 sur les bonnes pratiques pour l'action humanitaire, elle s'intéresse beaucoup à cette initiative et accepte la responsabilité qui lui incombe de participer à l'effort mondial dans ce domaine. Elle craint toutefois que cette initiative ne suscite des attentes difficiles à satisfaire, et que l'attention ne se porte sur les nouvelles structures et non sur les résultats. Sa réflexion concernant l'aide humanitaire est axée sur la recherche d'un créneau qui corresponde à ses compétences, surtout en ce qui concerne ses principaux pays partenaires. À cet égard, son expérience au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine a eu un impact non négligeable, même s'il est reconnu qu'il s'agissait là de situations exceptionnelles.

À l'occasion de la réflexion qu'elle mène au sujet de l'aide humanitaire, l'Autriche pourrait se pencher sur plusieurs questions. Une ligne spéciale devrait être créée dans le budget du MAE pour l'aide humanitaire internationale ; les conclusions de la réunion consacrée aux bonnes pratiques pour l'action humanitaire pourraient servir à déterminer les situations qui entrent dans le cadre de l'aide humanitaire. L'Autriche pourrait rechercher, dans la sphère de l'aide humanitaire, un domaine de spécialisation particulier (géographique ou thématique) autour duquel elle pourrait articuler ses interventions. Enfin, elle ne doit pas oublier qu'il est important de soutenir les mécanismes internationaux de coordination de l'aide humanitaire, notamment par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) des Nations unies.

À la fin de l'année passée, l'Autriche a reconnu la nécessité de mettre au point une **stratégie pour la paix et la sécurité**. Le MAE et l'AAD s'y emploient actuellement en consultation avec le

17 Le Réseau de la sécurité humaine est un groupe de pays de toutes les régions du monde qui partagent les mêmes valeurs et entretiennent, au niveau des ministres des Affaires étrangères, un dialogue sur les questions touchant à la sécurité humaine. Il comprend l'Autriche, le Canada, le Chili, la Grèce, l'Irlande, la Jordanie, le Mali, la Norvège, les Pays-Bas, la Slovénie, la Suisse et la Thaïlande, ainsi que l'Afrique du Sud en qualité d'observateur.

18 Du tableau B-5, à l'annexe B, il ressort que l'Autriche a déboursé 33 millions USD au titre de l'aide d'urgence en 2002-03. La plus grande partie de ces sommes ont servi à financer les frais d'entretien des réfugiés en Autriche.

ministère de la Défense. Ils s'inspirent dans cet exercice des débats du Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC), de la politique de l'UE en matière de sécurité et des Lignes directrices du CAD *Prévenir les conflits violents*. Cette stratégie prend appui sur une définition large de la sécurité humaine, qui est ainsi appréhendée dans sa dimension politique, juridique, économique, sociale, écologique et militaire. Elle sera axée sur la prévention des conflits et reposera par conséquent sur une approche ex ante, alors que l'Autriche a jusqu'à présent concentré ses efforts sur des activités ex post, c'est-à-dire sur la gestion des conflits.

Il est prévu d'incorporer dans chaque programme-pays une analyse sur les conflits qui sera spécifique au pays concerné, et d'intégrer la question de la paix et de la sécurité dans tous les programmes-pays. Cet exercice d'**intégration** fera en particulier une place de premier plan à la consolidation de la paix (grâce par exemple à la réforme du système de sécurité). Lors de sa mission en Bosnie-Herzégovine, l'équipe chargée de l'Examen a appris que la quasi-totalité des projets comportaient déjà des éléments touchant à la consolidation de la paix même si la stratégie-pays était toujours en cours d'élaboration. Comme l'a constaté le bureau de coordination à Sarajevo, il s'avère que les efforts indirects en faveur de la consolidation de la paix (consistant, par exemple, à appuyer la coopération entre différents groupes ethniques dans le cadre d'un projet sur l'eau) sont les plus fructueux. Il faut mettre au service de l'exercice d'intégration les ressources et les compétences qui lui sont nécessaires.

Secteur privé et développement

L'association du secteur privé au développement constitue désormais l'un des grands axes de la coopération autrichienne pour le développement. Parmi les objectifs énoncés dans la récente Loi sur la coopération pour le développement (article 1.3) figure notamment l'accélération du développement économique dans les pays partenaires afin de combattre la pauvreté. Y est également prévue une participation plus grande du secteur privé autrichien aux efforts de l'Autriche en matière de coopération pour le développement (article 2.3). Dans l'esprit des Lignes directrices du CAD *La réduction de la pauvreté*, le Programme triennal 2004-2006 (p. 37) spécifie que l'association du secteur privé au développement est la condition sine qua non d'un recul durable de la pauvreté, étant donné que les investissements créent des emplois et des revenus, et offrent donc aux individus une assise stable pour subvenir à leurs besoins. Deux buts ont été assignés à la coopération autrichienne pour le développement. Premièrement, il s'agit d'améliorer les conditions de l'activité économique dans les pays partenaires, et de faciliter ainsi l'investissement et le lancement d'entreprises. En comblant les lacunes existant sur les plans structurel, institutionnel ou juridique et en améliorant les normes en matière d'éducation, il devrait y avoir moyen d'accroître les possibilités de développement économique. Deuxièmement, afin que les entreprises autrichiennes puissent investir plus facilement dans les pays partenaires, l'utilisation de tous les instruments économiques et financiers existants, comme les garanties d'investissement, les prêts à l'exportation et l'aide à la création d'entreprises, doit être coordonnée plus étroitement avec les efforts de coopération pour le développement.

La Plateforme pour le secteur privé et le développement

La Plateforme pour le secteur privé et le développement a été mise en place en 2003. Sa coordination est assurée par le MAE, tandis que l'AAD est chargée de lui apporter l'appui fonctionnel et administratif requis. Les participants aux réunions de la Plateforme, qui ont lieu plusieurs fois par an, comprennent la Chancellerie fédérale, quatre ministères autrichiens (finances ; économie et travail ; agriculture, forêts, environnement et gestion de l'eau ; éducation, science et culture), la Chambre de commerce autrichienne, Österreichische Kontrollbank, l'Institut d'études économiques internationales de Vienne et Austria Wirtschaftsservice GmbH.

La Plateforme pour le secteur privé et le développement devrait permettre d'instaurer des partenariats durables entre des sociétés autrichiennes et des entreprises de pays en transition et en développement. En ce qui concerne ses travaux, il est jugé important de les axer sur les tâches suivantes: engager un vaste processus de hiérarchisation des priorités avec l'ensemble des principaux acteurs concernés en Autriche et mettre en place un réseau d'information (couvrant le personnel en poste dans les pays en développement, les organisations multilatérales, les institutions financières internationales, etc.) ; coordonner l'amélioration des instruments de financement ; prendre davantage en compte les programmes de la CE et des Nations unies et y participer plus activement.

Stratégie sectorielle et orientation géographique

Selon le Programme triennal 2004-2006 (p. 37), la **principale région cible** de l'action concernant le secteur privé et le développement est le **Sud-Est de l'Europe**. Le secteur privé autrichien s'intéresse de toute évidence à cette région où il a une présence active depuis quelque temps déjà. En ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Serbie-Monténégro, une stratégie sectorielle pour « l'investissement et l'emploi » (2004-2006) a été élaborée par un ancien spécialiste de la coopération autrichienne avec l'Europe de l'Est. Cette stratégie a été examinée et approuvée par les différents membres de la Plateforme pour le secteur privé et le développement. Elle fait de la promotion d'un développement économique durable et équilibré du point de vue social l'axe fondamental de la coopération autrichienne dans la région. Les grands volets qui la composent sont l'action en faveur des PME, le soutien de politiques novatrices du marché du travail et l'incitation des entreprises autrichiennes à investir. Selon cette stratégie, les projets qui seront réalisés de 2004 à 2006 en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et en Serbie-Monténégro s'articuleront autour des quatre principes suivants : (i) des organismes publics soucieux d'améliorer le climat de l'investissement, (ii) des collectivités locales aptes à se montrer des partenaires à la page pour les investisseurs, (iii) des PME créatrices d'emplois, (iv) une administration moderne du marché du travail pour combattre le chômage.

Comme l'équipe chargée de l'Examen l'a constaté en **Bosnie-Herzégovine**, l'application de cette stratégie en est toujours à un stade embryonnaire. Un accord est sur le point d'être conclu sur une première initiative consistant à apporter, sur plusieurs années, une contribution à la réforme du système d'enregistrement foncier de ce pays. Selon le bureau de coordination à Sarajevo, le retard pris dans l'élaboration et la mise en œuvre du programme est surtout dû au caractère limité des ressources et aux perturbations temporaires causées par la restructuration du programme autrichien de coopération pour le développement. Cependant, des projets relevant des trois secteurs prioritaires du programme d'aide de l'Autriche à la Bosnie-Herzégovine ont été engagés en vue de soutenir le développement économique de ce pays, leur but étant, par exemple, d'exercer, à travers l'éducation, un impact direct sur le marché du travail, ou d'offrir des possibilités de financement aux PME (voir l'encadré 5).

Encadré 5. La contribution de l'Autriche au Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine : un exemple concret de coordination de l'action des donneurs pour l'octroi de crédits sectoriels aux PME

Le Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine (EFBH) est un fonds d'avances renouvelables qui offre des possibilités de refinancement à long terme aux banques et organismes de microcrédit locaux, et leur permet d'accorder des prêts à long terme à des particuliers et des entreprises solvables de la Bosnie-Herzégovine. Sa gestion est assurée par la Banque allemande de crédit pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) au nom de la Commission européenne et des gouvernements de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Suisse et des Pays-Bas. En 1998, la Commission européenne a chargé la KfW de mettre en œuvre un programme de prêts pour la construction de logements qui, par la suite, a été cofinancé par l'Allemagne et les Pays-Bas. Toujours en 1998, un autre programme de prêts a été créé à l'intention des PME à l'initiative des gouvernements de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Suisse, auxquels s'est ensuite associée la Commission européenne. Ces deux dispositifs ont finalement été fondus ensemble sous l'égide de l'EFBH qui y a ajouté, en 2002, un programme de prêts pour le secteur rural.

Avec 58.8 millions EUR de fonds renouvelables et 5 millions EUR de fonds non renouvelables, l'EFBH est le plus important dispositif de refinancement au service des établissements financiers de la Bosnie-Herzégovine. L'Autriche a apporté une contribution de 2.55 millions EUR au programme destiné aux PME en 1998. De 1998 à 2003, l'EFBH a accordé 4 000 prêts pour la reconstruction d'habitations, 2 700 prêts pour les PME et 1 500 prêts pour le secteur rural. En outre, il a participé au renforcement du secteur bancaire de la Bosnie-Herzégovine. Les donateurs étrangers prévoient d'assurer la gestion du Fonds jusqu'en 2012, puis de la confier aux partenaires locaux.¹⁹ L'institutionnalisation du Fonds et le transfert progressif de son capital aux partenaires locaux sont actuellement à l'examen.

L'EFBH offre un exemple concret de coordination de l'action des donneurs. Plusieurs d'entre eux ont participé à trois programmes de prêts dans le cadre d'une structure unique, et montré ainsi leur volonté d'éviter les doubles emplois, de réduire les coûts de transaction tant pour eux-mêmes que pour leurs partenaires, et de trouver un système de gestion efficace par rapport à son coût. Cette approche est particulièrement intéressante pour des petits donateurs comme l'Autriche.

Les **autres régions cibles possibles** de la démarche consistant à associer le secteur privé au développement comprennent l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient, l'Asie du Sud-Est et l'Amérique latine. Le Programme triennal 2004-2006 prévoit aussi d'appliquer celle-ci aux pays prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement. La sélection des pays s'effectuera en coordination avec les membres de la Plateforme pour le secteur privé et le développement. Il a été jusqu'à présent particulièrement difficile d'amener le secteur privé autrichien à entreprendre des activités dans le Sud, et des pays comme le Nicaragua n'ont pas retenu son attention. Le MAE et l'AAD procèdent actuellement à la révision des instruments qu'ils ont employés dans le passé et envisagent d'adopter une approche plus volontariste. Les programmes autrichiens de crédits à l'exportation, par exemple, n'ont pas atteint leur but, étant donné qu'aucune entreprise autrichienne n'a continué à exporter après leur suppression. Il n'existe pas pour les pays en développement de stratégie sur le secteur privé et le développement (analogue à celle qui a été définie pour le Sud-Est de l'Europe). Une stratégie de développement du secteur des micro, petites et moyennes entreprises (MPME) a toutefois été élaborée dès 1996 (laquelle a été actualisée pour la dernière fois en 2002). Elle a officiellement pour objectif général d'améliorer durablement le niveau de vie des pauvres et les possibilités qui s'offrent à eux en accroissant leur revenu. Elle s'articule autour de cinq axes : (i) renforcer la position des entreprises concernées sur le marché, (ii) leur ouvrir l'accès à des financements, (iii) élargir la base d'information à leur disposition, (iv) aider les responsables de ces entreprises à prendre de l'assurance, (v) améliorer les conditions fondamentales dans lesquelles s'inscrit leur activité. De 1996 à 2000, 125 projets d'une valeur globale de 37 millions EUR ont été mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de

19 Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Bureau de Bosnie-Herzégovine (2003).

développement du secteur des MPME, principalement dans des zones rurales d'Afrique et d'Amérique centrale.

Répartition des compétences concernant la coopération avec le secteur privé et activités y afférentes

Le site Internet du MAE indique que les entreprises désireuses d'obtenir des informations sur la situation économique d'un pays partenaire, ainsi que sur les possibilités d'investissement, les appels d'offres et les subventions, peuvent prendre contact avec les **acteurs** suivants : les bureaux commerciaux de la Chambre de commerce autrichienne, les ambassades d'Autriche, les bureaux géographiques de l'AAD et les bureaux de coordination sur le terrain. Le rôle exact de chacun de ces acteurs n'a pas encore été clairement défini et la plupart d'entre eux ne disposent pas d'un personnel suffisant pour l'exécution de fonctions supplémentaires. Par exemple, le nombre de représentants de la Chambre de commerce autrichienne a été réduit, surtout en Afrique. Pour le moment, aucun agent des bureaux de coordination n'est expressément affecté au volet consacré au secteur privé et au développement (encore qu'au Nicaragua et en Ouganda, le développement du secteur des MPME figure parmi les missions prioritaires d'un administrateur de programme). Il n'y a qu'à Vienne que deux personnes (en plus d'un agent du MAE) ont été chargées de travailler sur ce sujet lors de la mise en place de l'AAD. En ce qui concerne les ressources financières, le budget annuel du volet relatif au secteur privé et au développement est de 1 million EUR. Cela dit, seuls quelques milliers d'euros ont été dépensés jusqu'à présent sur cette somme, ce qui s'explique probablement avant tout par le manque d'intérêt du secteur privé autrichien pour l'investissement dans les pays en développement.

Le dernier examen consacré par le CAD à l'aide autrichienne faisait état de deux activités réalisées en coopération avec le secteur privé, qui ont évolué depuis: la **première** est le Programme de partenariats du secteur privé, dont le but est de soutenir financièrement, par des aides non remboursables, des partenariats à long terme entre des entreprises autrichiennes et des entreprises privées des pays en développement. Depuis le lancement de ce programme en 1999, 25 projets ont été proposés dont dix ont été approuvés. L'investissement étranger a représenté au total près de 2 millions EUR, et l'aide non remboursable (APD) financée par le MAE, environ 445 000 EUR. Selon le MAE, ce dispositif est effectivement parvenu à susciter de l'intérêt pour l'investissement dans des marchés difficiles en atténuant les risques associés à celui-ci. La pérennité des projets dépend de la durée pour laquelle les entreprises souhaitent s'engager. Le MAE reconnaît que l'un des défauts de ce programme est l'absence de suivi des entreprises tout au long de sa mise en œuvre. La **seconde** activité évoquée dans le dernier examen par les pairs du CAD est la coopération de la Chambre de commerce autrichienne avec le Centre de développement de l'entreprise de l'UE, qui avait pour but l'instauration de partenariats commerciaux entre le secteur privé autrichien et des sociétés des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Comme elle n'a pas donné de bons résultats (notamment à cause de la lourdeur des formalités administratives), elle a été suspendue. Il est toutefois prévu de la poursuivre dans le cadre d'un nouveau contrat que l'AAD aura à négocier.

Les responsables de la coopération autrichienne pour le développement envisagent actuellement de prendre une nouvelle initiative consistant à mettre en place des dispositifs de **Partenariat public-privé (PPP)** dans les pays partenaires. Afin de tirer parti de l'expérience des autres donateurs dans ce domaine, des agents de l'AAD ont rencontré des représentants de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Le Programme triennal 2004-2006 (p. 39) stipule que toute entreprise est responsable des résultats et des conséquences que ses activités peuvent avoir dans un pays, d'autant que bon nombre de pays en développement ne sont pas en mesure d'assurer de façon satisfaisante la mise en place ou le respect de la législation ou des normes requises. Les responsables de la coopération autrichienne pour le développement souhaitent par conséquent instaurer avec le secteur privé un nouveau partenariat qui

favoriserait une perception commune de la situation économique spécifique de chaque pays partenaire. Le MAE n'est pas encore très actif dans le domaine de la **responsabilité sociale des entreprises (RSE)**. Il n'en compte pas moins prêter son appui à l'initiative « CSR Austria », conduite par la Fédération autrichienne des entreprises, la Chambre de commerce autrichienne et le ministère de l'Économie et du Travail, dans le cadre de laquelle ont été définies des lignes directrices sur l'exercice de la responsabilité sociale des entreprises (« CSR Guiding Vision ») à l'intention du secteur privé autrichien, et organisées différentes manifestations sur le sujet. Le MAE voudrait tirer parti de cette initiative pour mieux faire connaître les questions de coopération pour le développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Autriche s'est résolument engagée, dans ses déclarations de principe, à œuvrer en faveur de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des OMD. Cet engagement doit être concrétisé, notamment à travers l'affectation des ressources. L'intégration de l'objectif de réduction de la pauvreté dans tous les projets et programmes nécessite un soutien vigoureux de la part des responsables politiques et de solides moyens en personnel. L'évaluation des résultats des activités autrichiennes et de leur contribution à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD, devrait retenir fortement l'attention.
- L'Autriche a commencé à effectuer d'importants travaux en vue d'élaborer une politique sur la paix et la sécurité. L'équipe chargée de l'Examen l'appelle instamment à achever dans les meilleurs délais la définition de cette politique, et l'invite à poursuivre ses efforts d'intégration de la question de la consolidation de la paix dans toutes les activités qui s'y prêtent. L'importance croissante qui est accordée à la paix et à la sécurité doit se refléter dans l'affectation des ressources (humaines et financières).
- Le MAE est encouragé à favoriser la création de conditions propices aux activités du secteur privé local et à l'investissement étranger en intégrant la démarche consistant à associer le secteur privé au développement dans les stratégies de développement. Pour que cette démarche devienne réellement un axe de la coopération autrichienne pour le développement, en particulier dans le Sud-Est de l'Europe, le volume des ressources doit être accru. Il importera de faire clairement la distinction entre coopération pour le développement et soutien des entreprises autrichiennes (grâce par exemple à la promotion des exportations).
- La Plateforme pour le secteur privé et le développement offre un bon moyen de renforcer le dialogue et d'améliorer la coordination entre le secteur privé autrichien et le système autrichien de coopération pour le développement. L'Autriche est invitée à examiner pourquoi le secteur privé hésite à investir dans les pays en développement, à tirer les conséquences de cette situation pour la coopération avec les pays du Sud, et à faire connaître son expérience dans ce domaine et l'analyse qu'elle en a faite aux autres membres du CAD lors des débats pertinents du POVNET. Il est nécessaire de déterminer précisément le rôle respectif des différents acteurs (Chambre de commerce autrichienne, ambassades d'Autriche, bureaux géographiques de l'AAD et bureaux de coordination).

CHAPITRE 4

COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Rehausser la cohérence des politiques au service du développement : un impératif qui fait consensus à l'OCDE et ce qu'implique sa mise en œuvre

Les Membres de l'OCDE ont insisté à plusieurs reprises, aussi bien dans le cadre du Conseil, qui est l'instance suprême de décision de l'Organisation, que dans celui du CAD, sur la nécessité de veiller à la cohérence des politiques du point de vue du développement. Dans le Programme d'action commun de l'OCDE au service du développement adopté par le Conseil à sa réunion de 2002 au niveau des ministres, les Membres reconnaissent que le succès de la lutte contre la pauvreté appelle l'adoption de politiques qui se renforcent mutuellement face à tout un éventail de questions d'ordre économique, social et environnemental. De même, dans les Lignes directrices du CAD *La réduction de la pauvreté*, il est précisé que la lutte contre la pauvreté requiert non seulement des politiques cohérentes en matière de coopération pour le développement mais aussi une cohérence des politiques suivies dans les différentes sphères d'intervention des pouvoirs publics afin d'éviter que les mesures et actions des autres secteurs de l'administration ne viennent saper les efforts des membres à l'appui de la réduction de la pauvreté. Depuis quelques années, le débat sur la cohérence des politiques au service du développement, qui était auparavant centré principalement sur les cas flagrants d'incohérence, porte de plus en plus sur les approches institutionnelles propres à favoriser la cohérence.²⁰

Les efforts d'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement sont compliqués par le fait que les politiques afférentes à certains domaines, comme le commerce extérieur ou l'agriculture, relèvent de l'UE, de sorte que même s'il est bien conscient qu'elles présentent certaines incohérences à un niveau ou un autre un État membre de l'UE ne peut les modifier de son propre chef. L'appel à l'amélioration de la cohérence signifie donc que les gouvernements des États membres de l'UE doivent tenir compte à la fois de leurs propres politiques et de celles de l'UE, dont ils sont solidairement responsables. À ce propos, il faut se souvenir que lorsqu'ils participent à des négociations concernant leurs sphères d'intervention respectives dans le cadre de l'UE, les ministères n'agissent pas pour leur compte propre mais pour celui de leur gouvernement, c'est-à-dire que leur position est le reflet d'un consensus préalable entre les différents secteurs de l'administration. Cela représente une chance pour les services chargés de la politique de développement en même temps que cela leur impose une responsabilité : en cas de besoin, ils peuvent, et doivent, faire en sorte que les considérations de développement influent sur la définition des positions de leur gouvernement concernant tous les sujets débattus au niveau de l'UE.

20 Le terrain, dans ce domaine, a été bien déblayé par le Service de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE. Voir en particulier : OCDE/PUMA, *Assurer la cohérence des politiques – Instruments et contraintes*, Études hors série n° 12, Paris 1996. Dans les Lignes directrices du CAD *La réduction de la pauvreté*, figure par ailleurs une liste indicative des mesures à envisager pour renforcer la cohérence des politiques (voir également l'encadré 7 du présent rapport). Les conclusions et enseignements qui se dégagent des examens par les pairs réalisés par le CAD ne cessent de se multiplier et peuvent servir de base à des études comparatives et à un processus d'apprentissage mutuel.

Encadré 6. La cohérence des politiques au service du développement dans le cadre de l'Union européenne

Au niveau de l'Union européenne, le principe de cohérence des politiques constitue l'armature même de l'article 130V du Traité de Maastricht, conclu en 1992. En vertu de ce dernier, la Communauté est tenue de tenir compte des objectifs de développement dans les politiques susceptibles d'affecter les pays en développement qu'elle met en œuvre. Les mécanismes institutionnels ont par la suite été adaptés à cette exigence, avec notamment le regroupement sous le nom de code RELEX de diverses directions ayant à connaître des politiques extérieures de l'UE.

Étant donné l'ampleur des débouchés économiques que représente l'UE, la possibilité d'accéder aux marchés européens revêt une importance fondamentale pour les pays en développement. L'initiative « Tout sauf les armes », lancée en 2001, a levé toutes les restrictions quantitatives et tous les obstacles tarifaires à l'entrée sur le marché de l'UE des produits en provenance des PMA (à l'exception des armes ; pour la banane, le riz et le sucre, la libéralisation sera progressive, mais totale à terme). Reste que les PMA, comme les autres pays en développement, risquent d'avoir toujours des difficultés à surmonter les barrières non tarifaires, notamment les règles d'origine et les normes sanitaires et phytosanitaires appliquées aux échanges agricoles afin de protéger la santé des humains, des animaux et des plantes. Ces dispositions deviennent des obstacles de plus en plus importants à mesure que disparaissent les autres barrières commerciales.

Les politiques internes de l'UE, par exemple la politique agricole commune (PAC), peuvent aussi avoir des retombées considérables sur les pays en développement. La PAC subventionne la production agricole au sein de l'UE. Des subventions à l'exportation sont ensuite consenties pour écouler les excédents sur d'autres marchés à un prix inférieur au coût de production, ce qui déprime les cours mondiaux. Les faits attestent que les produits agricoles subventionnés émanant de l'UE peuvent exercer une concurrence déloyale sur certains marchés, y compris ceux de pays en développement où l'agriculture est le moyen de subsistance de la majorité de la population. Les négociations se poursuivent entre les États membres de l'UE et la Commission européenne en vue d'apporter à la PAC des réformes qui en réduisent les effets de distorsion sur les échanges.

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

Les bases, juridique, conceptuelle et institutionnelle, propres à permettre une amélioration de la cohérence des politiques se sont nettement consolidées en Autriche ces quelques dernières années. La nouvelle Loi sur la coopération pour le développement fournit un fondement juridique explicite aux efforts d'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement. Elle contient une clause de cohérence stipulant que « dans les sphères où son action peut avoir des retombées pour les pays en développement, le gouvernement fédéral doit tenir compte des objectifs et principes sous-tendant la politique de développement » (article 1.5).²¹ (Les principaux objectifs de la coopération autrichienne pour le développement et les principes qui la régissent sont exposés dans les chapitres 1 et 3.) Chaque ministre est certes tenu d'adapter son action en conséquence, mais c'est aux services du MAE de veiller au bon respect de cette clause et d'opérer un suivi de son application étant donné que c'est le MAE qui est chargé de la mise en œuvre de la Loi et donc de la clause de cohérence (article 28).

Les objectifs et principes dont les autres politiques doivent tenir compte sont détaillés un peu plus avant dans le **Programme triennal 2004-2006**. Il y est par ailleurs observé que « les systèmes financier et commercial internationaux doivent être guidés dans une plus large mesure par les besoins de développement, des pays pauvres en particulier » (p. 10), et un appel à la cohérence y est lancé, notamment dans le cadre des négociations qui doivent bientôt s'ouvrir à l'Organisation mondiale du

21 Le libellé de cette clause est calqué sur celui de la clause de cohérence inscrite dans le traité de Maastricht concernant les politiques de l'UE.

commerce (OMC).²² Il convient de souligner que le programme triennal n'est pas un simple document interne du MAE. En vertu de la Loi sur la coopération pour le développement (article 23), le MAE est en effet tenu d'établir un programme triennal en concertation avec le ministère des Finances, de le soumettre chaque année au conseil des ministres et de le transmettre au Parlement pour information. Par conséquent, ce programme peut être regardé comme un document de référence qui a été approuvé par le conseil des ministres, ou à tout le moins dont ce dernier a pris note. En revanche, contrairement à ce qui est prévu dans d'autres pays Membres de l'OCDE, aucun compte n'a à être rendu au Parlement sur les travaux relatifs à la cohérence des politiques.

La coopération pour le développement est intégrée dans la **Stratégie autrichienne de développement durable**, approuvée par le gouvernement fédéral en 2002, dont elle constitue un volet important. Dans le chapitre consacré aux responsabilités internationales de l'Autriche, il est précisé que « l'Autriche souscrit à l'objectif commun qu'est l'instauration d'un développement durable et viable aux plans économique, écologique et social, adopté par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et inscrit dans la Déclaration du Millénaire des Nations unies ». ²³ Cette stratégie définit quatre grands objectifs en rapport avec le développement international²⁴ dont la réalisation est jugée appeler un certain nombre d'actions ou de mesures associant divers ministères, qui sont pour certaines déjà en cours de mise en œuvre, pour d'autres prévues. Elle fait à plusieurs reprises référence à la cohérence des politiques au service du développement, notamment lorsqu'elle confirme l'attachement de l'Autriche à une politique commerciale internationale qui contribue à améliorer l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale ou sa détermination à élaborer une stratégie nationale cohérente pour la réalisation des OMD.²⁵ Au sein de l'administration fédérale, l'établissement et la coordination de la stratégie relèvent du ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau.

La création de l'AAD est censée, entre autres choses, renforcer le rôle pilote du MAE, inscrit dans la Loi sur la coopération pour le développement, dans l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement. Afin d'intensifier la **coordination interministérielle** pour une plus grande cohérence des politiques, il est prévu de recourir à de nouvelles instances de coordination. Dans le domaine du secteur privé et du développement, la Section VII du MAE « continuera de gérer la Plateforme pour le secteur privé et le développement et veillera à la coordination des instruments de la politique de développement dans le droit fil de l'exigence de cohérence inscrite dans la Loi sur la coopération pour le développement ». ²⁶ Dans le cadre de la mise

22 « Une issue satisfaisante, conforme aux besoins des pays en développement, doit être recherchée, en particulier dans des domaines importants pour ces derniers comme l'agriculture et les textiles. Dans le droit fil du principe de cohérence inscrit dans la Loi sur la coopération pour le développement, le ministère fédéral des Affaires étrangères intégrera les questions de développement dans les travaux préparatoires que l'Autriche engagera en prévision de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC qui doit se tenir à Hong Kong. » (Programme triennal 2004-2006, p. 49)

23 Stratégie autrichienne de développement durable (2002), p. 82.

24 Objectif 16 : « combattre la pauvreté, instaurer un équilibre social et économique » ; objectif 17 : « assurer la durabilité de l'économie mondiale » ; objectif 18 : « faire de notre monde un endroit où il fait bon vivre » ; objectif 19 : « promouvoir la coopération et des financements internationaux ».

25 Programme d'action 2004 dans le cadre de la stratégie autrichienne de développement durable (*Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Arbeitsprogramm 2004*), p. 16. Afin d'associer les membres du Parlement à l'étude et à l'élaboration de cette stratégie, des auditions parlementaires sur le sujet sont prévues à l'automne 2004.

26 Pour plus de précisions sur la Plateforme pour le secteur privé et le développement, se reporter au Programme triennal 2004-2006 (p. 36) et au chapitre 3 du présent rapport.

en œuvre de la Stratégie autrichienne de développement durable, il est prévu d'utiliser le Conseil autrichien du développement durable (ÖRNE) comme une sorte de « chambre d'arbitrage » informelle au service d'une amélioration de la cohérence des politiques autrichiennes en y engageant un dialogue intensif entre les ministères et experts compétents sur l'interdépendance de l'environnement, de la paix et du développement, le rôle de la coopération pour le développement et la question de savoir ce que recouvre la notion de gouvernance mondiale et comment la mettre en pratique.²⁷

En fait, une **coordination interministérielle** est déjà opérée sur un certain nombre de sujets en rapport le développement, qu'il s'agisse de l'allégement de la dette, du programme d'action international dans le domaine de l'environnement ou des questions relatives à la paix et à la prévention des conflits. Cette coordination intervient dans une large mesure à un niveau inférieur à celui du conseil des ministres, passant en grande partie par des contacts informels entre la Section VII et d'autres sections du MAE ou d'autres services gouvernementaux. Dans le cadre de la Plateforme pour le secteur privé et le développement, créée début 2003, on s'est jusqu'à présent surtout occupé de définir la stratégie commune à suivre. Dans le contexte de l'UE, la mission de la Section VII est d'assurer un suivi du processus de décision du Conseil de l'UE sous l'angle de la politique de développement et de veiller à la prise en compte des considérations de développement dans les positions défendues par l'Autriche lors des négociations au sein de l'UE. Ce sera le tour de l'Autriche d'assurer la présidence de l'UE en 2006, ce qui lui offrira une bonne occasion d'évoquer les problèmes de cohérence qui se posent au niveau de l'UE. L'exploitation de cette occasion nécessitera des travaux préparatoires de la part du MAE, lequel devra associer les autres services gouvernementaux intéressés à la mise au point de positions communes sur les questions en rapport avec la cohérence. Les ONG pourraient, elles aussi, contribuer à sensibiliser l'opinion à la nécessité de réformer les grandes politiques communautaires afin d'en rehausser la cohérence au service du développement.

Pour être honnête, il faut reconnaître que, dans l'ensemble, le terrain a été bien préparé pour permettre une **action efficace à l'appui de la cohérence des politiques**. Comparée aux autres pays membres de l'OCDE, l'Autriche paraît se situer sur une ligne médiane pour ce qui est de son approche de la cohérence des politiques. Avec la Loi de 2002 sur la coopération pour le développement, le MAE surtout, qui l'a rédigée, mais aussi le gouvernement fédéral dans son ensemble, qui l'a approuvée, et le Parlement, qui l'a votée, ont manifesté une indéniable volonté politique de faire de la lutte contre la pauvreté l'objectif suprême de la coopération autrichienne pour le développement et de veiller à la cohérence des politiques.²⁸ Le fait que cette volonté ait trouvé une expression juridique mérite d'être souligné car de nombreux membres du CAD (douze actuellement) n'ont aucun texte de loi régissant spécifiquement leur coopération pour le développement. D'un autre côté, on compte plusieurs membres du CAD dont les chefs d'État ou de gouvernement ont publiquement manifesté leur attachement à la lutte contre la pauvreté et à la cohérence des politiques, ou dans lesquels un débat intensif s'est engagé au parlement sur les mesures à prendre à l'appui du développement, le rôle de la coopération pour le développement et la nécessité de contributions cohérentes des autres sphères d'intervention des pouvoirs publics.

La Loi sur la coopération pour le développement et le programme triennal fournissent un cadre de référence conceptuel, qui renforce l'exigence de cohérence des politiques. Certains autres membres du CAD sont allés encore plus loin et ont élaboré des **orientations stratégiques ou des cadres d'action** détaillés (sous forme de livres blancs, programmes d'action, memoranda sur la cohérence ou

27 Programme d'action 2004 (*Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. Arbeitsprogramm 2004*), p. 15.

28 Dans l'avant-propos au Programme triennal 2004-2006, la Ministre des Affaires étrangères précise que c'est sur son insistance personnelle qu'ont été retenus les trois objectifs spécifiés dans la Loi sur la coopération pour le développement.

projets de loi du gouvernement) qui servent de référence conceptuelle pour un dialogue intensif, au sein du gouvernement et en dehors de ce dernier, sur le développement mondial et la lutte contre la pauvreté. Le processus de mise au point de ces cadres stratégiques s'est parfois révélé aussi important que le document final lui-même car la rédaction de ce dernier a nécessité des échanges approfondis avec de nombreux acteurs, notamment des responsables d'autres services gouvernementaux, des membres du parlement, des experts, des associations patronales, des syndicats et des ONG.

La nécessité de veiller à la cohérence des politiques a été portée à l'attention du **Parlement** du fait de l'intégration d'une clause de cohérence dans la Loi sur la coopération pour le développement. Il est cependant d'autres pays membres du CAD où le parlement est investi d'un rôle plus important à cet égard, par exemple ceux où les pouvoirs publics sont tenus de rendre compte chaque année au parlement sur la mise en œuvre de la loi ou du programme de coopération pour le développement. Les parlements sont en outre bien évidemment libres de lancer des auditions ou un débat sur les questions de cohérence dans le cadre de leur (sous)commission sur la coopération pour le développement, avec d'autres commissions parlementaires ou en séance plénière.

Le MAE est conscient du rôle de pilote et de coordinateur que lui confère la Loi sur la coopération pour le développement en matière de cohérence, mais il reconnaît que ses **capacités humaines et analytiques** lui permettent tout juste de traiter les questions de cohérence de manière ponctuelle et certainement pas de façon systématique. Certains autres membres du CAD se sont, eux, dotés d'unités spéciales, chargées d'étudier les retombées pour les pays en développement des politiques suivies dans les domaines autres que l'aide afin d'éclairer les pouvoirs publics sur le sujet.

Les **ONG** autrichiennes n'interviennent pas seulement dans la mise en œuvre des projets et programmes d'aide publique au développement ; elles remplissent aussi une fonction d'information et de sensibilisation, et de défenseurs de la cause du développement. Elles font d'ailleurs régulièrement connaître leur point de vue à l'occasion des grandes conférences internationales. Les questions qui les ont plus particulièrement mobilisées ces dernières années sont l'objectif de 0.7 %, l'allègement de la dette, le soutien au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et le programme d'action du Sommet de Johannesburg. Des représentants des ONG reconnaissent toutefois, et le MAE le confirme, que les ONG autrichiennes n'ont pas saisi l'occasion offerte par la clause de cohérence incluse dans la Loi sur la coopération pour le développement pour engager une analyse et un examen approfondis des répercussions des politiques suivies dans les autres domaines sur les pays en développement et le recul de la pauvreté afin de les porter à l'attention des pouvoirs et de l'opinion publics. À voir ce qui passe ailleurs, il apparaît pourtant que des analyses compétentes, un travail de relations publiques et des actions de plaidoyer de la part des ONG (et des médias) peuvent se révéler très utiles pour inciter à des améliorations de la cohérence des politiques.

Encadré 7. Mesures à envisager, au niveau de l'organisation et des procédures, pour renforcer la cohérence des politiques au service du développement

1. Ferme volonté politique

- Afficher clairement et officiellement l'objectif de réduction de la pauvreté et son caractère prioritaire.
- Mener une campagne d'information de l'opinion publique pour expliquer l'importance de la réduction de la pauvreté à l'échelon international.

2. Capacités analytiques

- Doter les organismes gouvernementaux des capacités d'analyse leur permettant d'évaluer les liens entre leurs domaines d'intervention et la réduction de la pauvreté et de recenser les points sur lesquels une action s'impose en priorité.
- Raccorder ces capacités et priorités aux objectifs internationaux de développement et à ceux définis dans la Déclaration du Millénaire.

3. Mécanismes de coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration

Mettre en place un dispositif interministériel ou interorganisations, piloté par un organisme ou un groupe de base capable d'obtenir des résultats, pour passer au crible les politiques et les décisions au regard des objectifs de réduction de la pauvreté. Un tel dispositif pourrait comprendre :

- Des procédures d'échange d'informations entre les différents secteurs gouvernementaux.
- Des systèmes de notification afin que les manquements à la cohérence des politiques observés au sein du gouvernement et sur le terrain soient portés à la connaissance des décideurs et utilisés pour apporter des corrections.
- Des actions de formation et de sensibilisation dans tous les secteurs de l'administration, sur la réduction de la pauvreté et les ajustements à apporter aux différentes politiques pour y contribuer.
- Des contacts réguliers, au niveau approprié, avec le secteur privé et la société civile, et leur participation.

Source : OCDE/CAD, Lignes directrices La réduction de la pauvreté, Paris 2001, p. 126.

Questions méritant de retenir l'attention du point de vue de la cohérence

D'après le MAE et les ONG, il n'y a **pas** actuellement en Autriche de **débat intensif** sur des problèmes « brûlants » de cohérence. On constate pourtant des manquements manifestes à la cohérence dans certains domaines, et il conviendrait de se pencher sur certains sujets afin de trouver des moyens d'éviter d'éventuelles incohérences ou de renforcer la primauté accordée à l'action de coopération pour le développement. À la réunion du Conseil de l'UE tenue à Barcelone en 2002, juste avant la Conférence internationale sur le financement du développement, l'Autriche s'est engagée à porter son rapport APD/RNB à 0.33 % pour 2006. Le respect de cet engagement nécessitera une politique budgétaire cohérente en ce sens qu'il faudra dégager les crédits indispensables (voir le chapitre 2).

Comme tous les autres membres du CAD, l'Autriche a entrepris de mettre en œuvre la Recommandation sur le **déliement de l'APD** aux pays les moins avancés adoptée par le CAD en 2001. Cela dit, cette dernière n'a guère eu de retombées sur le programme d'aide de l'Autriche. En particulier, le fait que chaque pays soit laissé libre de l'appliquer ou non aux activités de coopération technique et le niveau élevé du seuil au-delà duquel elle s'applique aux projets nécessitant la passation de marchés font que la plupart des activités de l'Autriche, en général d'un volume assez faible, échappent à son champ d'application. De fait, l'Autriche est un des rares membres du CAD à n'avoir jamais inséré de notification préalable sur le panneau d'affichage des offres d'aide non liée. D'une

façon plus générale, la part de son aide que l'Autriche déclare comme liée (31 % des apports bilatéraux pertinents en 2002) est surtout déterminée par l'ampleur des composantes de cette aide qui sont, par définition, liées (coût des réfugiés dans le cas de l'Autriche) ou non liées (allègements de dette). Or, ces éléments échappent pour l'essentiel au contrôle du MAE. Dans le cadre du programme de base MAE/AAD, des efforts sont effectivement déployés pour ouvrir les appels d'offres se rapportant aux projets, en particulier aux autres pays de l'UE. Cela dit, l'échelle modeste des activités concernées limite les gains d'efficience à attendre d'un déliement complet par appel à la concurrence internationale. À mesure que s'étoffera le programme MAE/AAD, les possibilités qui s'offriront d'ouvrir les marchés de biens et services à la concurrence internationale devraient se multiplier.

La prise en charge des **frais de scolarité des étudiants originaires de pays en développement**, qui en étaient jusqu'ici exonérés, fait actuellement l'objet de discussions entre le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture et le MAE. Depuis que le système d'enseignement supérieur a été décentralisé, les universités autrichiennes bénéficient d'une plus large autonomie et gèrent elles-mêmes leur budget. Les étudiants originaires de pays en développement doivent désormais, eux aussi, acquitter les droits d'inscription, qu'ils peuvent ensuite demander à se faire rembourser. Le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture a saisi le MAE du problème, faisant valoir que les coûts imputés des étudiants venant de pays en développement ont toujours été notifiés au CAD en tant qu'APD et qu'en conséquence il était logique que les remboursements soient financés sur le budget du MAE. Un problème de cohérence pourrait se poser si la décentralisation du système universitaire, avec l'assujettissement qui en résulte des étudiants de pays en développement aux droits d'inscription, devait entraîner, directement ou indirectement, une modification de la ligne de conduite suivie à l'égard de ces personnes.

La **politique agricole commune (PAC)** soulève depuis longtemps des préoccupations majeures du point de vue de la cohérence.²⁹ Si des progrès ont été accomplis dans la voie de la libéralisation de l'accès au marché communautaire (avec, par exemple, l'Initiative « Tout sauf les armes », voir l'encadré 6) et de la refonte de la PAC, il subsiste des produits pour lesquels la cohérence au service du développement appelle d'autres réformes au niveau de la PAC.³⁰ La Commission européenne a récemment présenté des propositions de révision de la politique sucrière de l'UE, lesquelles se sont attirées de vives critiques de la part des producteurs de sucre des États membres, y compris l'Autriche. C'est en fait, de tous les domaines concernés, celui où une réforme affecterait le plus les intérêts des groupes de pression autrichiens (coopératives de cultivateurs de betterave à sucre et industrie du raffinage). D'un autre côté, le Mozambique est un des pays en développement qui a le plus à souffrir de la politique sucrière de l'UE, or il s'agit d'un pays prioritaire de la coopération autrichienne pour le développement.

Les **échanges de textiles et de vêtements** sont un autre domaine qui met en jeu des intérêts commerciaux autrichiens. Les pays développés et certains pays en développement (notamment le Bangladesh) font actuellement pression pour que soit reportée de fin 2004 à 2007 l'échéance de l'Arrangement multifibres afin de contenir pendant encore quelques années au moins les importations

29 Voir, par exemple, le chapitre 4 de l'examen de l'aide de la Communauté européenne réalisé par le CAD en 2002, dans *Les dossiers du CAD*, 2002, volume 3, n° 3.

30 Il est à noter que les réformes de la PAC auront des retombées très différentes pour les pays en développement selon que les dispositions de cette dernière leur étaient jusqu'à présent favorables (cas des pays ACP producteurs de sucre du fait du Protocole sur le sucre de l'Accord de Cotonou) ou défavorables (cas du Brésil, par exemple). La réforme de la PAC fera donc des perdants et des gagnants parmi les pays en développement.

en provenance de concurrents bien placés comme la Chine.³¹ L'Association des fabricants de vêtements autrichiens semble favorable à cette idée.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La nouvelle Loi sur la coopération pour le développement confère au MAE la responsabilité de surveiller les retombées des politiques suivies dans d'autres domaines sur les pays en développement et la contribution de ces dernières aux objectifs de la coopération pour le développement et lui fournit la base juridique voulue pour s'acquitter de cette mission. À cet effet, le MAE devra disposer (i) d'une stratégie ou d'un cadre d'action détaillé (par exemple pour la réalisation des OMD et la lutte contre la pauvreté),³² (ii) des moyens de se doter des capacités analytiques nécessaires pour étudier l'impact et la contribution des politiques suivies dans les autres domaines, et (iii) des ressources humaines indispensables pour engager et coordonner des travaux efficaces sur la cohérence (par exemple mettre en place une petite unité comptant un ou deux spécialistes des questions de cohérence).
- Il conviendrait d'ajouter au programme triennal un chapitre sur la cohérence des politiques précisant les domaines dans lesquels le MAE (et au sein de ce dernier la Section VII) souhaite obtenir des avancées à court et à moyen terme (programme d'action dans le domaine de la cohérence). La rédaction de ce chapitre appellerait des consultations avec d'autres services gouvernementaux et constituerait donc en soi un premier pas vers la cohérence.
- Le ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau pourrait être regardé par le MAE comme un partenaire privilégié pour les travaux sur la cohérence compte tenu du rôle de chef de file qui lui revient dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale autrichienne de développement durable et du fait que c'est de lui que relèvent les questions agricoles, à propos desquelles la cohérence soulève des préoccupations majeures. Ce partenariat pourrait être sanctionné par un protocole d'accord témoignant d'une perception commune des problèmes de cohérence et des efforts à engager pour améliorer la cohérence.³³
- L'amélioration de la cohérence nécessite une mobilisation de l'opinion publique et les ONG autrichiennes pourraient s'appliquer plus activement à appeler l'attention sur les problèmes de cohérence en produisant des analyses de qualité, en exploitant celles effectuées par leurs homologues d'autres pays membres du CAD et en lançant des campagnes d'information.

31 Là encore les intérêts des pays en développement ne vont pas tous dans le même sens de sorte que le choix de la solution la plus respectueuse de l'exigence de cohérence au service du développement requiert une analyse approfondie des différents intérêts en jeu.

32 Pour ce qui est de la stratégie ou du cadre d'action détaillé, l'Autriche pourrait s'inspirer des nombreux travaux de caractère conceptuel déjà réalisés dans le cadre du CAD ou par certains autres membres du Comité. Nombreuses sont également les analyses des problèmes de cohérence qui ont été menées par l'OCDE (CAD, Centre de développement), d'autres membres du CAD, des instituts internationaux de recherche et des ONG.

33 Dans la veine du Mémoire sur la cohérence entre les politiques agricoles et de développement, signé par les ministres néerlandais de l'Agriculture, de la Gestion des ressources naturelles et de la Pêche, d'un côté, et de la Coopération pour le développement, de l'autre. Ce Mémoire a été approuvé par le cabinet puis communiqué au Parlement en décembre 2002.

CHAPITRE 5

ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTÈMES DE GESTION

Raisons justifiant le changement d'organisation et de gestion

Avec la restructuration de l'architecture de son aide, opérée à partir de la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement, l'Autriche s'apprête à relever les nouveaux défis posés par la coopération pour le développement, en particulier les OMD pour 2015, l'engagement pris à Barcelone d'accroître les ressources globales d'APD et les problèmes mondiaux comme le VIH/sida, le changement climatique et la sécurité dans le monde qui sortent du cadre de l'aide bilatérale traditionnelle. Avec ses réformes structurelles, l'Autriche rejoint les membres du CAD qui confient au ministère des Affaires étrangères la responsabilité d'ensemble de la politique d'aide tout en disposant d'un organisme d'exécution distinct qui lui-même délègue la mise en œuvre de la plupart des projets à un large éventail d'ONG et d'entreprises privées. Entrepris début 2004, les principaux remaniements de l'architecture de l'aide autrichienne se poursuivent encore.

Les autorités gouvernementales dans l'architecture de l'aide

Le MAE joue un rôle central dans la stratégie de développement et l'orientation de l'action au sein du système d'aide autrichien. Sa capacité de s'acquitter de cette mission devrait être renforcée par la création de l'AAD qui reprend la partie opérationnelle du système d'aide bilatérale. Toutefois, le MAE n'administre que 22 % de l'ensemble de l'APD autrichienne (dont la moitié environ correspond au programme de base MAE/AAD). Comme indiqué précédemment, sept autres ministères fédéraux interviennent, à des degrés divers, dans les dépenses de coopération pour le développement ou dans les décisions stratégiques (voir le chapitre 2, la figure 3 et l'annexe E).

Compétences et aménagements organisationnels du MAE

Au sein du MAE, la Section VII chargée de la « Coopération pour le développement » est le principal acteur du système d'aide s'agissant de la **formulation des politiques et des orientations stratégiques d'ensemble** relatives à la coopération autrichienne pour le développement. Le MAE négocie les budgets, établit le programme triennal, organise et approuve les programmes par pays ainsi que l'élaboration de la politique, et représente officiellement la coopération autrichienne pour le développement. Il est responsable de la coopération bilatérale et d'une partie des activités multilatérales (Nations unies, CE).

Formulation des politiques

Au MAE, la restructuration est censée faire une plus large place à la formulation des politiques et des stratégies, et ménager une plus grande souplesse en ce qui concerne le renforcement des capacités opérationnelles de l'AAD. Dans le cadre de ses responsabilités en matière de formulation des politiques, le MAE a récemment publié un programme triennal pour la période 2004-2006. S'il appartient à l'AAD de réaliser les objectifs et d'appliquer les principes qui y sont énoncés, le MAE avec ses effectifs maintenant restreints (voir le chapitre 5) va avoir pour tâche essentielle de répondre

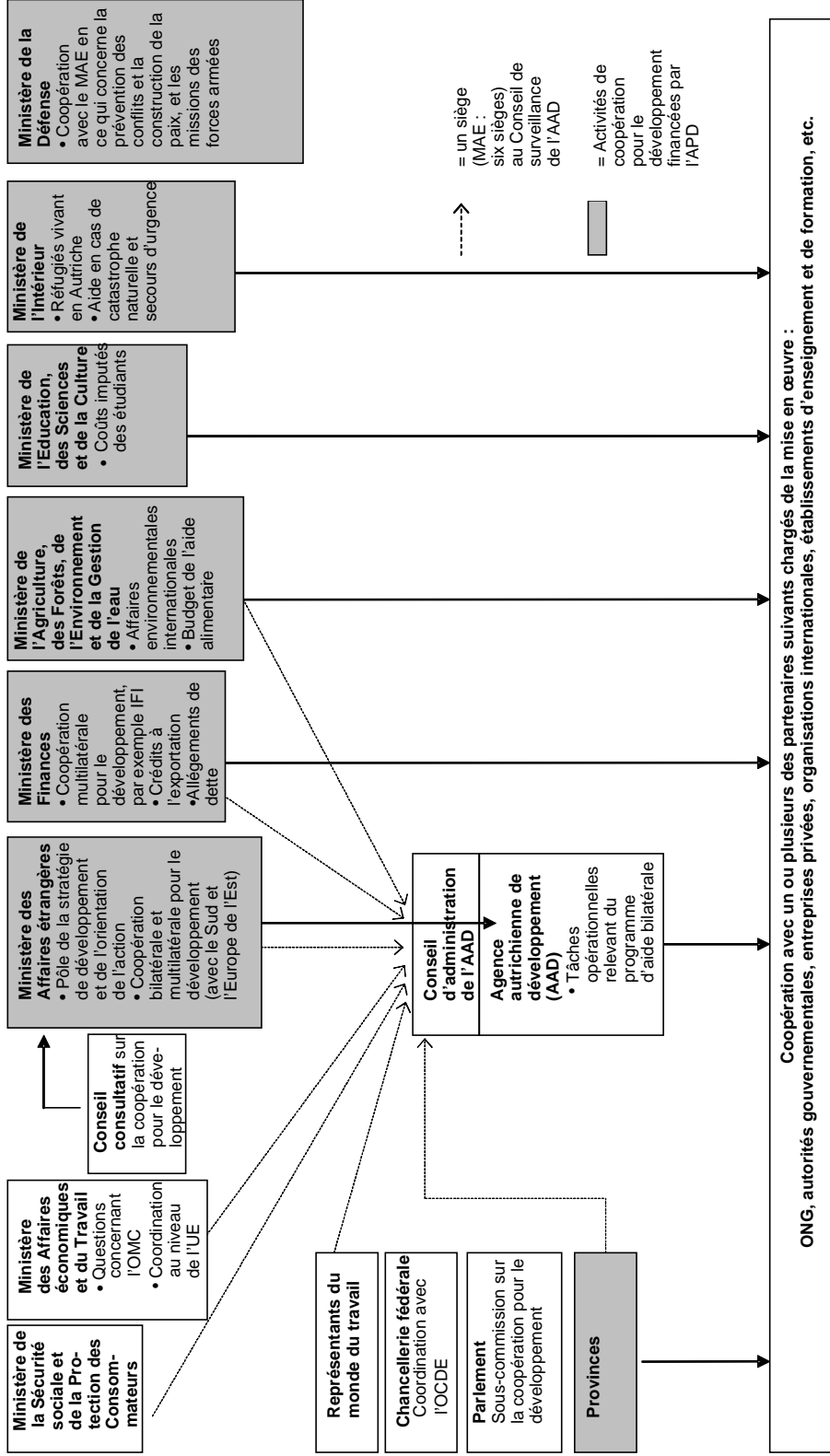
aux grandes attentes placées dans sa fonction d'orientation de l'action et dans son rôle de coordination de l'ensemble des activités de coopération pour le développement. Reste à savoir si le MAE aura des capacités suffisantes pour élaborer et actualiser régulièrement les politiques et les stratégies, consulter d'autres acteurs et aligner davantage la politique d'aide de l'Autriche sur celle menée par la communauté internationale de l'aide.

Assurer la cohérence interne au sein du système d'aide autrichien

Pour assurer la cohérence interne de l'action menée par les différents acteurs de la coopération autrichienne pour le développement, plusieurs niveaux doivent être pris en considération depuis le récent renforcement du rôle du MAE (les niveaux existant au sein du système d'aide interne sont décrits ci-après dans la mesure où ils déterminent les efforts d'ensemble déployés en matière de coordination entre donneurs, d'harmonisation et d'alignement) :

- **Premier niveau, Section VII et AAD** : à la Section VII, plusieurs départements ont été créés, notamment le département VII.3 qui est aussi chargé de l'aide humanitaire (voir l'encadré 4). Avec la création de l'AAD, on compte une interface et un acteur de plus. La coordination avec l'AAD doit être formalisée au moyen d'un ensemble de lignes directrices et d'instructions en cours d'examen. Ce processus ne sera vraisemblablement pas achevé avant quelque temps.
- **Deuxième niveau, MAE** : à ce niveau, la Section VII devra instaurer une solide collaboration permanente, notamment avec la Section des affaires politiques (MAE/Section II) qui est responsable des composantes stratégiques de la politique étrangère. La Section VII pourrait aussi devoir accorder une attention particulière au Secrétariat exécutif du Cabinet du Secrétaire général qui doit préparer, mener à bien et évaluer la présidence autrichienne de l'UE en 2006.
- **Troisième niveau, l'approche englobant l'ensemble de l'administration** : le nombre de ministères fédéraux concernés montre bien que la coopération pour le développement est envisagée dans une plus vaste perspective et qu'un plus grand nombre d'acteurs souhaitent être associés à l'action menée dans ce domaine. Comme le réaffirme le MAE, les politiques sont élaborées en étroite collaboration non seulement avec plusieurs ministères, mais aussi avec des institutions comme la Chambre de commerce autrichienne et les ONG. Le MAE fait observer que ces dernières années, les mécanismes de consultation entre les diverses parties prenantes n'ont cessé d'être améliorés. L'Autriche étant dotée d'un système fédéral, les administrations des États et les administrations locales ont la faculté d'élaborer et de voter leurs propres politiques et programmes d'aide. Afin d'améliorer la consultation interne et la coordination des politiques d'aide, l'Autriche pourrait envisager d'instituer des accords spéciaux entre les différents acteurs. C'est ainsi qu'un donneur doté de structures fédérales analogues a mis en place des « Rahmenvereinbarungen » (conventions cadres) entre le niveau fédéral et les provinces. De tels accords renforceraient en outre l'assise du mandat du MAE (voir également le chapitre 4). De plus, les ONG (en tant que sous-traitants) et les entreprises privées devraient être intégrées dans une approche cohérente de la coopération pour le développement. Des stratégies par pays pourraient être utilisées pour guider tous les acteurs.

Figure 3. Les acteurs du système autrichien de coopération pour le développement



L'Agence autrichienne de développement

La création de l'AAD, le 1^{er} janvier 2004, offre de nombreuses possibilités en ce qui concerne tant l'amélioration de l'administration de tous les secteurs de la coopération autrichienne pour le développement que la définition de stratégies et l'élaboration de programmes. L'AAD est une société à responsabilité limitée, sans but lucratif, appartenant à l'État autrichien, représenté par le ministère autrichien des Affaires étrangères.

L'AAD est gérée par un directeur général placé sous la supervision d'un Conseil de surveillance formé de douze membres dont six sont désignés par le MAE (voir la figure 3). L'Agence est chargée d'administrer l'ensemble des programmes et projets bilatéraux autrichiens pour le compte du MAE et d'en sous-traiter l'exécution. Elle n'est pas un organisme de mise en œuvre, cette fonction opérationnelle incombant principalement aux ONG et entreprises privées autrichiennes et, dans certains cas aussi, aux pouvoirs publics et aux ONG des pays partenaires ainsi qu'à des organisations internationales. Elle a pour mission d'élaborer les programmes et projets, et de conclure et de mettre en œuvre des accords de coopération pour le développement tandis que le MAE s'occupe essentiellement de définir et d'orienter les positions et cadres stratégiques concernant la politique de développement. Il reste à voir où se situera la ligne de démarcation entre les activités techniques liées aux programmes et projets, et les activités de coopération pour le développement à caractère plus politique.

L'AAD a repris 17 agents sur les 25 qui ont quitté le MAE. La plupart d'entre eux sont des spécialistes des questions financières, comptables et de relations publiques. S'agissant des questions nationales, régionales et sectorielles, du personnel a été recruté en externe, essentiellement auprès d'ONG. À l'heure actuelle, 55 postes sont budgétisés et ce chiffre pourrait passer à pas moins de 70 au cours des trois prochaines années.

La création de l'AAD est censée permettre de relever trois grands défis (voir le Programme triennal 2004-2006, p. 58) :

- **Augmentation des ressources :** En vertu des accords internationaux qu'elle a souscrits (Barcelone, 2002), l'Autriche prévoit une forte augmentation de son APD. Dans le budget 2004, les ressources allouées au programme bilatéral de base de l'Autriche en faveur de la coopération pour le développement, y compris la coopération avec l'Europe de l'Est, ont déjà été accrues de 30 millions EUR. Il est donc nécessaire de disposer d'une structure adéquate pour gérer avec efficacité et efficience un volume d'aide-projet en augmentation.
- **Coopération avec l'UE :** La nouvelle structure de la coopération autrichienne pour le développement vise à renforcer la coopération avec l'UE. En particulier, l'Autriche espère avoir la possibilité de présenter des soumissions pour l'exécution de l'aide de la CE par l'intermédiaire de l'AAD. Elle envisage d'ouvrir un bureau à Bruxelles.
- **Secteur privé et développement :** Ce nouvel axe de la coopération autrichienne pour le développement a pour objet de promouvoir et de renforcer les liens et la coopération, grâce à l'AAD, entre le gouvernement d'une part, et le secteur privé autrichien d'autre part.

Sur le plan opérationnel, l'AAD devrait aussi étoffer ses capacités de mise en œuvre pour pouvoir réagir rapidement aux demandes des pays partenaires et assurer une meilleure coordination sur le terrain. L'AAD a repris à son compte quelque 650 accords (500 projets de coopération pour le développement avec le Sud et 150 projets de coopération avec des pays d'Europe de l'Est). Elle n'a pas encore complètement mis au point son modèle d'entreprise (notamment les bilans pour l'administration) et ni sa structure organisationnelle, qu'elle souhaite allégée. Elle travaille aussi sur une stratégie de communication entre les services extérieurs et les services centraux, et prévoit de

normaliser les procédures internes. Selon le personnel en poste au Nicaragua et en Bosnie-Herzégovine, la création de l'AAD s'est traduite, autant qu'on puisse en juger à ce jour, par une nette accélération des procédures administratives entre les bureaux de coordination et les services centraux.

L'AAD est beaucoup aidée dans ses activités par ses structures locales, des **bureaux de coordination** étant actuellement en place dans 13 pays prioritaires. Ces bureaux de coordination ont principalement pour tâche de mettre en œuvre et de coordonner les projets et programmes bilatéraux autrichiens dans les pays partenaires. Les ONG exécutant une grande partie des projets financés par la coopération autrichienne pour le développement, la coordination entre ces ONG constitue une tâche majeure pour les bureaux de coordination. Ces derniers sont dirigés par un agent détaché des services centraux et leur personnel, plus ou moins nombreux, est principalement formé d'agents recrutés localement. Avant le processus de réforme, les bureaux de coordination ne faisaient pas partie du MAE (exceptés ceux de Managua et de Kampala) mais ils étaient administrés par une société privée de conseil (« Dr. Rudolf Holzer Unternehmensberatung GmbH ») qui employait son propre personnel. En vertu des articles 13 et 14 de la Loi sur la coopération pour le développement et des articles 12 et 13 de l'Accord passé entre le MAE et l'AAD, depuis mars 2004, les bureaux de coordination assument aussi certaines fonctions diplomatiques. La Loi et l'Accord susmentionnés prévoient qu'en cas de désaccord entre les bureaux de coordination et l'Ambassade d'Autriche concernée, la décision finale appartient au MAE (après consultation des services centraux de l'AAD).

Encadré 8. Questions non résolues

L'AAD qui a été créée en 2004, en est encore au tout début de son existence et va devoir résoudre un certain nombre de questions et de défis :

- Étant donné le pouvoir de décision dont jouit le MAE, un conflit éventuel entre la politique étrangère et la coopération pour le développement pourrait être tranché en faveur de la politique étrangère. Un mécanisme destiné à régler ces problèmes éventuels de cohérence pourrait être mis au point (voir aussi le chapitre 4).
- Une grande partie de l'APD autrichienne ne relève pas du MAE et n'est donc pas administrée par l'AAD. Toutefois, l'AAD et ses bureaux de coordination sont particulièrement à même de coordonner tous les aspects de la mise en œuvre des activités autrichiennes de coopération pour le développement (exception faite de l'allègement de la dette, des frais de scolarité en Autriche et des coûts relatifs aux réfugiés). De plus, l'AAD et ses bureaux de coordination devraient être tenus informés de toutes les autres activités menées par l'Autriche dans les pays partenaires. C'est pourquoi il conviendrait d'élaborer une stratégie sur la façon de tirer avantage de l'existence de l'AAD et de ses bureaux de coordination sur le terrain. Cette stratégie pourrait aussi aborder la question de savoir si une structure centralisée, dans laquelle la décision finale appartient aux services centraux pour tous les programmes et projets, est une formule adaptée aux nouvelles réalités, eu égard à la manière dont la coopération pour le développement est organisée à l'échelon local, et notamment au dialogue permanent sur les stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays partenaires et aux approches sectorielles. On a l'impression que les ressources dont dispose l'AAD pour faire face à ces nouvelles réalités ne sont pas pleinement exploitées.
- Une autre question se pose en ce qui concerne les activités de coopération, de type différent, qui sont menées avec les pays d'Europe de l'Est. L'Autriche pourrait se demander si la nécessité d'adopter des approches différentes dans ces pays est dûment prise en compte étant donné que le personnel de l'AAD a surtout une expérience de la coopération avec les pays en développement.
- L'AAD et ses bureaux de coordination sont censés, entre autres, répondre à des appels d'offre concernant l'exécution de projets de la CE. Toutefois, cette tâche pourrait s'avérer difficile en raison des effectifs limités tant des services centraux que des bureaux de coordination. L'ouverture d'un bureau à Bruxelles n'est peut-être pas la seule solution. Selon l'AAD, il reste encore à déterminer si elle est vraiment habilitée à répondre aux appels d'offre de la CE.
- S'agissant de l'association du secteur privé au développement (une des raisons de la création de l'AAD), l'Autriche est encouragée à continuer d'élaborer des incitations et des accords de partenariat sous réserve que la coopération avec le secteur privé financée par l'APD vise principalement à promouvoir le développement économique et à améliorer le climat de l'investissement dans les pays en développement. Il ne doit pas s'agir simplement de promouvoir les entreprises privées autrichiennes.

Il ressort des missions sur le terrain effectuées au **Nicaragua** et en **Bosnie-Herzégovine** qu'en dépit du rôle important qu'ils jouent dans la préparation des programmes et projets dans les pays partenaires, les bureaux de coordination n'ont qu'un pouvoir de décision limité. Dans de nombreux cas, leurs capacités sont encore trop faibles pour leur permettre de participer valablement aux processus de coordination entre donneurs et entre donneurs et partenaires. Les bureaux de coordination ne sont pas à même d'influer de manière décisive sur le programme à moyen terme de l'Autriche. La composition des effectifs et le renforcement de leurs capacités sont décidés à Vienne. L'Autriche pourrait réfléchir à la possibilité d'exploiter au mieux les nouvelles structures moyennant la délégation à l'AAD (et à ses bureaux de coordination) d'une plus grande partie des pouvoirs appartenant au MAE.

La création de l'AAD est également censée renforcer encore le rôle de premier plan joué par le MAE pour ce qui est de l'amélioration de la **cohérence des politiques au service du développement**. La Section VII du MAE « interviendra plus activement dans la définition des positions en matière de politique de développement et dans la gestion des cadres stratégiques pertinents. Le partage des tâches avec l'AAD permettra au MAE de prendre en charge la coordination d'ensemble des activités gouvernementales de coopération pour le développement d'une manière plus efficiente et plus cohérente, tant à l'échelon national qu'à l'échelle internationale. Il s'agit de couvrir tous les domaines de l'action publique et de l'administration intéressant directement ou indirectement les pays en développement » (voir le chapitre 4).³⁴

Le rôle particulier joué par les ONG dans les politiques et pratiques de l'Autriche en matière de développement

Les ONG ont toujours joué un rôle majeur dans la coopération autrichienne pour le développement. Quelque 50 % de l'aide bilatérale du MAE sont mis en œuvre par des ONG. Les ONG autrichiennes opèrent essentiellement à l'échelon local dans les pays partenaires, et s'appliquent à nouer des liens directs avec la population, tant dans les pays en développement qu'en Autriche. Le MAE considère les ONG comme un multiplicateur important des efforts de coopération pour le développement, eu égard à leur aptitude particulière à sensibiliser l'opinion publique autrichienne aux besoins des pays en développement. Les ONG savent souvent faire valoir mieux que les hommes politiques combien il est urgent de fournir une aide. En Autriche, les ONG jouent un rôle particulier dans la mesure où elles sont à la fois des sous-traitants et des partenaires du gouvernement autrichien dans l'action à l'appui du développement (sur la base d'un cofinancement) et des apôtres de la cause du développement. Il pourrait en résulter un conflit d'intérêts.

L'organisme de tutelle AGEZ (groupement d'organisations au service de la coopération pour le développement) regroupe 29 ONG autrichiennes. Créé en 1988, l'AGEZ se définit comme une instance indépendante du gouvernement et souhaite renforcer la position des ONG dans le dialogue sur la politique de développement. Il est financé exclusivement par ses membres.

Les ONG sont à la fois favorables à la réforme du système d'aide autrichien et critiques à son égard. Parmi les aspects qu'elles jugent les plus préoccupants, on peut citer les suivants :

- La nouvelle Loi sur la coopération pour le développement n'apporte pas de grandes améliorations qualitatives par rapport à l'ancienne loi de 1974. Au contraire, les ONG

34 « The Austrian Development Agency », Document de séance n° 1 distribué à la demande de l'Autriche aux participants à la réunion à haut niveau du CAD des 15 et 16 avril 2004, DCD/DAC/A(2004)5/RD1.

dénoncent le fait que la nouvelle loi affaiblit leur position au lieu de leur conférer un véritable statut juridique.

- La division du travail entre le MAE et l'AAD devrait être explicitée et l'avantage qu'est censée offrir l'AAD devrait être mis en évidence. Durant le processus de réforme, on a laissé passer l'occasion de modifier la structure juridique de la budgétisation de la coopération bilatérale autrichienne pour le développement, celle-ci incombant toujours au ministère des Finances. On a aggravé la situation en mettant une somme forfaitaire à la disposition de l'AAD sans procéder à une quelconque subdivision, ce qui constitue une atteinte à la transparence et enlève toute possibilité de contrôle.
- Le nouveau concept liant secteur privé et développement ainsi que le concept de coopération avec l'Europe de l'Est semblent peu clairs aux ONG. Certaines craignent que ces nouveaux axes de la coopération ne détournent des ressources des pays et des questions qui constituent les cibles traditionnelles de la coopération pour le développement au profit de l'octroi de subventions à la communauté économique autrichienne et à l'Europe de l'Est.
- S'agissant des modalités d'aide, les ONG insistent sur la nécessité de continuer à mettre en œuvre des projets bien adaptés et d'envergure réduite.

L'avantage comparatif de l'Autriche réside peut-être dans l'ancrage au contexte local du soutien apporté à la société civile dans les pays partenaires, principalement par l'intermédiaire des ONG. Au **Nicaragua** et en **Bosnie-Herzégovine**, l'aide fournie par l'Autriche est très bien acceptée, principalement en raison de la capacité de ce pays d'analyser la situation sociale et culturelle locale et de soutenir des projets ancrés dans des structures locales (voir le chapitre 6). Les ONG peuvent aussi contribuer utilement à faciliter le dialogue entre la société civile et les autorités locales et nationales, et à promouvoir des processus décisionnels démocratiques. Elles peuvent être des observateurs critiques des grands enjeux politiques comme la cohérence des politiques, laquelle pourrait être améliorée en Autriche (voir le chapitre 4). Par contre, la réforme des politiques à un niveau plus global dans les pays partenaires ne fait pas partie des terrains d'intervention habituels des ONG qui concentrent leurs activités sur des projets de plus petite envergure, à vocation locale. Les activités des ONG, qui peuvent être considérées comme un moyen de faire avancer les processus de réforme, devraient aussi être mises au service des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Le soutien apporté par l'Autriche à un niveau plus global pourrait toutefois exiger des instruments d'aide différents, notamment un renforcement des capacités des gouvernements des pays partenaires. Dans cette optique, l'Autriche pourrait envisager d'élaborer un cadre pour le renforcement des capacités.

À l'heure actuelle, le dialogue entre le MAE et la société civile sur les questions d'orientation de l'action se déroule au sein du Conseil consultatif sur la politique de développement, à travers l'interaction avec l'AGEZ, dans le cadre de conférences annuelles avec l'ensemble des ONG et des groupes de la société civile, et à travers d'autres canaux, comme les forums de discussion financés par l'AAD qui sont organisés par les ONG. Plusieurs grandes ONG ne sont toutefois pas encore convaincues que le système d'aide autrichien contribue réellement à la réalisation des OMD et à la réduction de la pauvreté, comme énoncé dans le Programme triennal 2004-2006. Le MAE devrait s'efforcer avec l'AAD de renforcer la confiance dans le nouveau système d'aide et dans les politiques mises en œuvre au moyen d'un dialogue et d'un débat avec la société civile sur la stratégie à suivre.

Le rôle des autres acteurs

Le rôle des parlementaires participant aux travaux de la sous-commission sur la coopération pour le développement

Le rôle de la sous-commission parlementaire sur la coopération pour le développement est assez limité. Les décisions sont prises par la commission des affaires étrangères à laquelle la sous-commission sur la coopération pour le développement doit présenter des propositions. Cette sous-commission se réunit deux à trois fois par an pendant une heure et demie seulement. Certains de ses membres (les Verts et les socialistes) font valoir que les débats au Parlement sur la coopération pour le développement sont insuffisants. Ils considèrent qu'une conception plus élaborée de la coopération pour le développement est indispensable. Ils estiment aussi que la majeure partie des ressources d'APD ne va pas aux pays prioritaires. Eu égard à la réforme du système d'aide et aux nouveaux défis majeurs qui s'annoncent, la sous-commission parlementaire pourrait jouer un rôle plus actif pour ce qui est des questions en rapport avec la politique de développement, en accordant notamment une attention particulière aux résultats en matière de développement.

Le Conseil consultatif sur la politique de développement

Le MAE est doté d'un Conseil consultatif sur la politique de développement qui jusqu'en 2000, était une instance formée de pas moins d'une soixantaine de représentants de différents ministères, des partis politiques, des syndicats, des associations professionnelles et des ONG, ainsi que de spécialistes de la politique de développement. Il a ensuite été décidé de limiter l'accès à ce Conseil à des spécialistes de la politique de développement ou de la coopération pour le développement afin d'accroître l'efficacité de son travail et pour le motif que les partis politiques sont déjà représentés à la sous-commission parlementaire sur la coopération pour le développement. Le nouveau Conseil consultatif constitué en novembre 2000 se compose de neuf experts nationaux et internationaux. Selon la Loi sur la coopération pour le développement de 2002 (article 21), les membres du Conseil consultatif sont désignés par le Ministre fédéral des affaires étrangères qui préside le Conseil et nomme un haut fonctionnaire du MAE pour diriger et coordonner ses activités. Au dire de plusieurs de ses membres, le Conseil a joué à ce jour un rôle consultatif plutôt limité pour trois raisons : (i) présidé et coordonné par de hauts responsables du MAE, le Conseil, bien qu'il soit composé d'individus très compétents, ne peut que réagir et non prendre des initiatives (par exemple, soulever des questions qu'il juge pertinentes et préparer une analyse critique ou un mémorandum) ; (ii) les membres du Conseil estiment qu'ils sont rarement consultés et insuffisamment informés par le MAE (par exemple, au sujet du projet de création de l'AAD) ; (iii) dans ces conditions, le Conseil se considère davantage comme un groupe d'individus consultés sporadiquement que comme une instance convaincue de jouer un rôle consultatif décisif. Dans certains autres pays membres du CAD, les conseils consultatifs auprès de l'administration de l'aide jouissent d'une plus grande indépendance.

Gestion des ressources humaines

L'action engagée par le gouvernement fédéral autrichien **pour réformer la fonction publique** est menée, entre autres, de telle sorte que tous les ministères doivent réduire leurs effectifs. Dans le cas de la coopération pour le développement, les compressions de personnel au MAE sont opérées à un moment où l'APD doit augmenter d'une manière spectaculaire. Il semble donc que la coopération pour le développement doive consentir des sacrifices encore plus grands que les autres secteurs de l'action gouvernementale. Dans le cadre du processus de réforme, le nombre d'agents travaillant à la Section VII du MAE a été ramené de 56 (fin 2003) à 31 (juin 2004). Cette section a ainsi perdu une partie non seulement de ses effectifs mais aussi de sa « mémoire institutionnelle ».

Il est fondamental que le MAE mène une **politique de gestion du personnel** rationnelle pour pouvoir s'acquitter dûment et efficacement de ses tâches. À ce jour, toutefois, les perspectives de voir se mettre en place une structure du personnel équilibrée répondant aux impératifs stratégiques n'apparaissent pas clairement. Des orientations générales pour la formation du personnel et l'avancement professionnel doivent encore être arrêtées. Les responsables autrichiens considèrent que le personnel a une connaissance « satisfaisante » des questions touchant à l'environnement et à l'égalité homme-femme tandis qu'il ne possède que des rudiments en ce qui concerne, par exemple, la prévention des conflits et la paix, ou encore les enfants et les personnes handicapées. Les compétences requises pour les nouvelles modalités d'aide (soutien budgétaire et approches sectorielles) sont quant à elles quasiment inexistantes.

S'agissant de la **composition du personnel**, la Section VII compte un plus petit nombre de diplomates que toutes les autres sections du MAE. Il s'agira de trouver un juste équilibre entre la culture de travail des diplomates et celle des autres fonctionnaires n'appartenant pas au corps diplomatique durant la mise en place de la nouvelle structure de coopération pour le développement. À l'AAD, les compétences requises devront aussi être adaptées aux besoins des pays partenaires, à commencer par ceux d'Europe de l'Est (voir l'encadré 8).

Évaluation et mesure des résultats

Avant la création de l'AAD, la responsabilité d'ensemble de l'évaluation incombait à une division distincte chargée de l'évaluation et du contrôle qui était l'une des six divisions de la Section VII du MAE et rendait compte directement au chef de cette Section. La division de l'évaluation et du contrôle était chargée de la politique générale d'évaluation, des lignes directrices concernant l'évaluation, du contrôle de la qualité et de la coordination avec les autres donneurs. De plus, elle établissait un programme annuel d'évaluation portant en particulier sur des projets, des activités transversales et des programmes présentant un intérêt stratégique (évaluations de type I, voir l'encadré 9). Pour mettre en œuvre le programme, le MAE disposait de son propre budget d'évaluation.

La **responsabilité des évaluations** est maintenant partagée entre le MAE et l'AAD et on a renoncé à l'indépendance organisationnelle par rapport aux décisions concernant les politiques, programmes et projets, qui est érigée en règle dans les Lignes directrices du CAD relatives à l'évaluation. L'ancienne division de l'évaluation et du contrôle du MAE est devenue une unité d'évaluation (dotée d'un spécialiste dont les tâches ne se limitent pas à l'évaluation) relevant de la nouvelle division de l'évaluation, de la politique et de la stratégie de coopération pour le développement de la Section VII. L'AAD dispose de sa propre unité d'évaluation (composée d'un agent et d'un consultant travaillant à temps partiel) qui relève du Département des programmes et des projets et rend compte au directeur de ce département.

Les **rôles du MAE et de l'AAD** en matière d'évaluation n'ont pas encore été définis formellement. Il semblerait que le MAE soit responsable de la politique générale d'évaluation et du contrôle de la qualité, et arrête de concert avec l'AAD, le programme annuel des évaluations de type I. L'AAD serait chargée de mettre en œuvre ce programme dont le budget lui a été transféré, de sous-traiter et de superviser les évaluations de projets de type II à moins que les bureaux de coordination ne s'en chargent, et de répercuter les résultats des évaluations à l'administration de l'aide.

Au sein de l'AAD, l'unité d'évaluation, qui s'occupe de la mise en œuvre du programme des évaluations de type I, doit approuver le mandat, la sélection des évaluateurs et le budget des évaluations de type II, et apporte une aide aux bureaux géographiques et sectoriels, auxquels il incombe de lancer, de sous-traiter et de superviser les évaluations des projets relevant de leur domaine

de compétence. Le suivi des projets est généralement assuré par les bureaux géographiques ou sectoriels ou par les bureaux de coordination sur la base des comptes rendus semestriels soumis par les organismes d'exécution. Des agents des bureaux de coordination se rendent aussi de temps à autre sur le site des projets. Toutefois, dans le cas de la **Bosnie-Herzégovine**, le suivi de la plupart des projets est assuré par des consultants externes. Le bureau de coordination de Sarajevo n'apporte un soutien aux activités de suivi qu'en cas de besoin. L'équipe chargée de l'Examen recommande que le suivi relève de la compétence du bureau de coordination et que des ressources soient débloquées en conséquence.

L'évaluation des activités de coopération pour le développement menées par l'Autriche est régie par des **Lignes directrices**, qui ont été adoptées en 2001 et sont complétées par un Manuel sur la pratique de l'évaluation. Les Lignes directrices sont largement conformes aux normes arrêtées par le CAD. Il est prévu d'actualiser les Lignes directrices et le Manuel pour les aligner sur la nouvelle organisation de l'administration de l'aide. L'évaluation est considérée comme faisant partie intégrante du cycle des programmes/projets. Les Lignes directrices posent pour principe qu'aucun projet ou programme ne peut être mis en œuvre sans donner lieu à une évaluation, la forme de cette dernière (évaluation externe ou interne, autoévaluation) étant fonction de la nature du projet ou du programme. En vue de se rapprocher de ce principe, le Manuel prévoit que le descriptif des projets doit soit indiquer le type d'évaluation envisagé, soit exposer les raisons pour lesquelles aucune évaluation n'est projetée.

Encadré 9. Types d'évaluations existant dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement

Type I : Évaluations externes (concernent essentiellement les projets/programmes stratégiques ou les projets mis en œuvre par des pays partenaires ou des organisations multilatérales)

Les évaluations de type I portent essentiellement sur des projets, des activités transversales et des programmes considérés comme présentant un intérêt stratégique pour la coopération autrichienne pour le développement ou ont trait à des projets mis en œuvre sur une base directe/bilatérale avec un pays partenaire (« exécution nationale ») ou se voulant une contribution à des projets ou programmes multilatéraux.

Le programme annuel de ces évaluations est établi d'un commun accord par les unités d'évaluation du MAE et de l'AAD, mis en œuvre par l'AAD et financé sur le budget d'évaluation de l'AAD (précédemment du MAE). Le budget 2004 s'élève à 500 000 EUR contre 300 000 EUR environ en 1999.

Entre 1999 et 2003, seize évaluations de type I ont été conduites. Les dernières concernaient le programme-pays mis en œuvre au Mozambique, le programme dans le secteur des ressources en eau, le programme antimines autrichien et l'Institut de droit international en Ouganda.

Type II : Évaluations externes (concernent essentiellement les projets mis en œuvre par d'autres parties)

Les évaluations de type II portent sur des projets bilatéraux mis en œuvre par des organismes d'exécution ou par des sous-traitants. Elles sont initiées, sous-traitées et supervisées par les bureaux géographiques ou sectoriels de l'AAD ou par les bureaux de coordination, en concertation avec l'organisme d'exécution ou le sous-traitant et l'unité d'évaluation de l'AAD qui doit approuver le mandat, la sélection de l'équipe d'évaluation et le budget de l'évaluation. Les évaluations de ce type sont financées sur les budgets des projets.

Évaluations internes

Ces évaluations de projets financés ou cofinancés par le gouvernement autrichien sont initiées, sous-traitées et mises en œuvre par les organismes d'exécution/les sous-traitants eux-mêmes. Au cas où elles doivent être financées sur le budget des projets, le Manuel prévoit que la procédure doit être arrêtée d'un commun accord avec les unités de l'AAD dont relève l'organisme concerné et le bureau géographique ou sectoriel compétent et qu'elle doit être conforme aux principes et méthodes définis dans les Lignes directrices et le Manuel.

À la différence des évaluations de type I, les unités d'évaluation du MAE et de l'AAD n'ont pas de liste complète des évaluations de type II indiquant le nombre précis, le secteur ou le domaine thématique des évaluations réalisées ou prévues une année donnée. D'après le MAE, 25 à 30 évaluations de type II sont portées chaque année à l'attention des unités d'évaluation en raison de l'approbation nécessaire du mandat et de la sélection de l'équipe d'évaluation, mais ce ministère admet que les évaluations de type II sont peut-être plus nombreuses. De plus, il semble qu'il n'existe **aucune liste récapitulative** des évaluations internes réalisées par les organismes d'exécution en liaison avec des projets ou programmes financés ou cofinancés par le gouvernement.

Étant donné qu'une partie des évaluations de type II et de nombreuses évaluations internes semblent être réalisées sans qu'y participent les unités d'évaluation de l'AAD et du MAE ou sans même qu'elles en aient connaissance, il est difficile de savoir dans quelle mesure les normes de qualité fixées dans les Lignes directrices et le Manuel sont observées par les bureaux géographiques/sectoriels ou par les bureaux de coordination concernés ou encore par les organismes d'exécution.

En règle générale, les évaluations sont confiées à des **évaluateurs externes indépendants**, y compris, dans la mesure du possible, à des experts des pays partenaires. Comme une très forte proportion du budget de la coopération bilatérale pour le développement du MAE (près de 80 % en 2001/2002) est mise en œuvre par des ONG et entreprises autrichiennes, il s'est parfois avéré difficile, notamment dans le cas d'évaluations de programmes plus complexes, de trouver des experts non associés à la planification ou à la mise en œuvre du projet ou programme à évaluer. Afin de surmonter cet obstacle, les évaluations donnent lieu de plus en plus souvent à des appels d'offres lancés à l'échelle européenne.

Encadré 10. Principales recommandations concernant le système d'évaluation autrichien

- Le MAE et l'AAD devraient veiller à ce que leurs unités d'évaluation soient indépendantes, sur le plan organisationnel, des divisions s'occupant des politiques, programmes et projets, par exemple en les invitant à rendre compte directement au chef de la Section VII du MAE et au Directeur général de l'AAD respectivement.
- Dans la mesure où les évaluations de projets sont initiées, sous-traitées et supervisées par les bureaux géographiques ou sectoriels ou par les bureaux de coordination, le principe de la séparation de la fonction d'évaluation de la gestion hiérarchique devrait être garanti en associant l'unité d'évaluation de l'AAD à l'approbation non seulement du mandat, de la sélection des évaluateurs et du budget, mais aussi des rapports d'évaluation. La raison en est qu'en règle générale, les évaluations devraient aussi mettre l'accent sur la manière dont les bureaux géographiques et sectoriels ou les bureaux de coordination chargés de gérer un projet ou un programme s'acquittent de leurs fonctions de planification et de suivi.
- Afin d'améliorer l'apprentissage collectif et de retourner systématiquement les informations provenant des évaluations aux responsables de la prise de décision, il serait utile de diffuser les enseignements pertinents tirés de certaines évaluations en établissant des rapports annuels ou en commandant des analyses à caractère plus transversal ou plus thématique et en examinant les résultats à différents niveaux. Cela concernerait tant les évaluations externes que les évaluations internes.
- L'unité d'évaluation de l'AAD aura besoin d'effectifs plus nombreux pour pouvoir s'acquitter dûment de ses fonctions concernant le programme d'évaluations de type I, le contrôle de la qualité des évaluations de type II, la gestion des informations en retour provenant des différentes évaluations au service des débats à haut niveau et de l'élaboration de la politique, et le suivi de la mise en œuvre des recommandations énoncées dans les rapports d'évaluation et approuvées par le MAE/AAD.
- Afin de se faire une idée sur la qualité des évaluations internes conduites par des organismes d'exécution et des sous-traitants, il serait utile que le MAE et l'AAD commandent une évaluation indépendante des systèmes, normes et pratiques d'évaluation des ONG et des entreprises concernées.

Les **résultats des évaluations** sont partagés et débattus tant avec les bureaux de coordination et les parties concernées dans les pays partenaires qu'avec le bureau géographique ou sectoriel compétent au niveau des services centraux. Il arrive que les résultats soient examinés dans le cadre d'ateliers spéciaux ou lors des réunions annuelles des chefs des bureaux de coordination. Les unités d'évaluation de l'AAD et du MAE sont d'ordinaire associées à l'examen et à l'approbation des rapports d'évaluation de type I étant donné que ce sont elles qui arrêtent le programme correspondant ; par contre, l'unité d'évaluation de l'AAD ne semble pas être en mesure de prendre part régulièrement à l'examen et à l'approbation de tous les rapports d'évaluation de type II, faute de personnel.

Les résultats et les recommandations des évaluations semblent être pris en compte dans le processus décisionnel sur une base ponctuelle même si la mise en œuvre des recommandations adoptées ne donne pas lieu à un suivi par les unités d'évaluation. Toutefois, il est difficile de savoir dans quelle mesure il existe un **renvoi systématique de l'information** depuis le processus d'évaluation vers la prise de décision. Si certaines évaluations transversales de projets mis en œuvre dans des secteurs spécifiques (par exemple, projets de microcrédits dans différents pays) ont été conduites dans le cadre du programme d'évaluations de type I, aucun rapport annuel ou périodique n'offre une synthèse des principales conclusions et enseignements tirés des évaluations de type I, et encore moins des évaluations de type II. De plus, les résultats des évaluations internes menées par les organismes d'exécution ne sont pas systématiquement communiqués à l'administration de l'aide publique.

S'agissant de la **diffusion des rapports d'évaluation**, le résumé ou le texte intégral de certains rapports d'évaluation de type I peut être trouvé sur le site web du MAE. Les rapports sur les évaluations de types I et II sont censés être mis à la disposition des lecteurs extérieurs par la Fondation autrichienne de recherche sur le développement (ÖFSE) qui fait, entre autres, office de bibliothèque de référence pour l'aide publique et privée au développement fournie par l'Autriche.

Pour tirer pleinement parti des évaluations, outil essentiel pour dégager des enseignements de l'expérience et améliorer la politique, les programmes et les projets d'aide futurs, le MAE et l'AAD devraient prendre en considération plusieurs recommandations énumérées dans l'encadré 10.

Coordination entre donneurs, harmonisation et alignement

À l'**échelon international**, l'Autriche participe aux travaux du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et aux activités menées par la CE en matière d'harmonisation et d'alignement. La direction de l'évaluation de la politique et de la stratégie de développement nouvellement créée au sein du MAE est représentée au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et à certains de ses sous-groupes afin de prendre part au nouveau processus d'apprentissage. Des représentants du MAE et de l'AAD sont membres du Groupe de travail ad hoc sur l'harmonisation à l'échelon de la CE. L'Autriche estime qu'il est nécessaire de renforcer les liens et la communication entre les instances du CAD et de la CE qui s'occupent des questions d'harmonisation.

Au **niveau des services centraux**, un groupe de travail interne traite les questions touchant à l'efficacité de l'aide et à l'harmonisation. Des informations sur la Déclaration de Rome et les discussions en cours au sein du CAD et de la CE ont été communiquées aux bureaux locaux et ce processus devra se poursuivre. Pour améliorer le système de communication sur l'harmonisation et l'alignement, l'Autriche a institué deux points de contact pour ces questions, l'un au MAE et l'autre à l'AAD. Tous deux s'appliquent à faire avancer le programme d'harmonisation, à encourager la conduite de discussions structurées et à impliquer les bureaux locaux principalement par le biais de

contacts téléphoniques et par voie électronique. À l'AAD, plusieurs membres du personnel travaillent sur la question de l'harmonisation et de l'alignement.

Un **plan d'action en faveur de l'harmonisation et de l'alignement** a commencé à être élaboré pour le système d'aide autrichien, et il devrait être achevé au cours du deuxième semestre de 2004. Le projet de plan d'action prévoit trois objectifs intermédiaires :

- Faire mieux connaître le programme au sein du système national (autrichien).
- Renforcer les liens avec différents acteurs (CAD/CE/Nations Unies).
- Améliorer encore la coordination sur le terrain et prendre part aux activités de mise en œuvre en apportant un soutien par le biais des bureaux de coordination.

Un plan d'action commun cohérent sera élaboré, qui englobera les ONG et les activités à l'appui du développement menées par d'autres ministères. S'agissant des **mesures spécifiques concernant l'harmonisation et l'alignement**, les discussions prévues porteront sur des questions comme le choix des instruments (approches sectorielles, soutien budgétaire, etc.), le nombre de pays prioritaires et de secteurs prioritaires ou encore la question des pratiques de passation des marchés. Toutefois, le débat actuel qui est mené sur l'harmonisation et l'alignement suscite des critiques dans les services centraux. Les responsables autrichiens estiment que l'harmonisation et l'alignement ne doivent pas être une fin en soi. Selon eux, la question des coûts de transaction reste du domaine de l'hypothèse. Les discussions ne doivent pas être axées sur les modalités, notamment le soutien budgétaire, lorsque l'instrument n'est pas applicable à de nombreux pays partenaires en développement. L'Autriche considère que les évaluations conjointes présentent un intérêt particulier. Elle est membre d'un réseau informel sur l'évaluation suivant une approche nouvelle (formé initialement de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suisse, puis des Pays-Bas et de la Belgique).

Sur le terrain, les bureaux de coordination ont pour instruction de travailler en liaison étroite avec les autres donneurs. Les échanges d'information entre les services centraux et les services extérieurs sur l'harmonisation et l'alignement en sont à leur tout début. La Déclaration de Rome a été communiquée aux bureaux locaux. Les coordinateurs dans les pays servant de cadre à des initiatives pilotes d'harmonisation et d'alignement ont été invités à remplir le questionnaire du CAD et à réfléchir aux moyens d'apporter une contribution aux différentes activités menées à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement. L'Autriche note un début d'amélioration du dialogue sur l'harmonisation et l'alignement, notamment avec les bureaux de coordination établis en Albanie, au Burkina Faso, en Éthiopie, au Mozambique, au Nicaragua, au Sénégal et en Ouganda, lesquels ont indiqué que ce dialogue devrait avoir des retombées concrètes.

Au **Nicaragua**, le Bureau autrichien de coordination a été informé de la Déclaration de Rome par le ministère nicaraguayen des Affaires étrangères ainsi que par les services centraux autrichiens. Toutefois, le nombre de documents, de messages sur l'harmonisation et l'alignement et de questionnaires émanant des services centraux ou même du CAD est considéré comme écrasant. Le gouvernement nicaraguayen fait preuve d'un degré élevé d'**appropriation** en matière d'harmonisation et d'alignement. Le Nicaragua est l'un des 14 pays partenaires associés à l'Équipe de projet du CAD sur l'harmonisation et l'alignement. Le pays, qui était représenté à Rome, effectuera des travaux préparatoires en vue du deuxième Forum à haut niveau prévu à Paris en 2005 pour lequel plusieurs mécanismes ont été mis en place. L'Autriche participe à la table ronde (« mesa ») générale et à certaines tables rondes sectorielles mais ne dirige les débats d'aucune d'elles. Les résultats des tables rondes sectorielles sont variables. Ainsi, les tables rondes concernant le secteur social se réunissent périodiquement et se révèlent fructueuses tandis que certaines concernant d'autres secteurs se heurtent à des difficultés liées, par exemple, au nombre trop élevé de participants, à une mauvaise organisation

ou encore à des objectifs mal définis. Le groupe sur le soutien budgétaire, aux travaux duquel l'Autriche participe en tant qu'observateur, a entrepris d'élaborer un accord financier commun. S'agissant de l'**alignement**, le gouvernement nicaraguayen travaille actuellement à l'établissement du Plan de développement national – qui constituera à la fois un deuxième CSLP mieux approprié localement et davantage tourné vers la croissance économique et une « matrice » destinée à améliorer la transparence et à renforcer l'obligation de compte. À l'instar de tous les donateurs, l'Autriche devrait mieux aligner son aide-projet sur ces cadres nationaux et sur les stratégies sectorielles. Qui plus est, étant donné que l'Autriche tire la majeure partie de son expérience des approches fondées sur les projets, le bureau de coordination devrait accorder une priorité plus élevée aux approches partant de la base en faisant remonter les enseignements de l'expérience accumulée sur le terrain ou à l'échelon local au niveau de la prise de décision, notamment dans le cadre des réunions ayant pour objet de définir les stratégies sectorielles et les modalités de la coordination entre les donateurs. L'Autriche pourrait aussi faire avancer des dossiers comme celui de la mise en place d'un système de rémunération commun pour le personnel local et jouer un rôle actif dans le débat sur les systèmes de notification harmonisés au niveau des pays partenaires, les services centraux à Vienne ayant entrepris de réviser le système de notification autrichien. Parmi les dossiers à traiter pourraient aussi figurer la possibilité d'organiser des missions conjointes des donateurs et l'amélioration de la prévisibilité des financements.

En **Bosnie-Herzégovine**, qui n'est pas membre de l'Équipe de projet du CAD, les questions touchant à l'harmonisation et à l'alignement ne font pas partie des grands thèmes du programme autrichien. Depuis la fin de la guerre, en 1995, où les donateurs sont rapidement intervenus en offrant différents types d'aide humanitaire et d'activités post-conflit, quelques initiatives ont été prises en matière d'harmonisation et d'alignement. Des efforts de coordination plus systématiques sont toutefois entravés par la situation politique et institutionnelle difficile du pays. L'**appropriation** par les pouvoirs publics est faible compte tenu du grand nombre d'administrations existant aux niveaux central, local et des districts ainsi que des problèmes persistants entre Bosniaques, Serbes et Croates. Il faudrait donc que le gros des efforts d'harmonisation vienne de la communauté des donateurs. Un CSLP a été établi qui pourrait servir de cadre à l'aide de l'Autriche en faveur de la Bosnie-Herzégovine. Le bureau de coordination à Sarajevo considère qu'il importe tout particulièrement d'améliorer la coordination de l'action des donateurs dans le pays. Ses effectifs étant limités, il privilégie le dialogue sur les mesures à prendre dans ses secteurs d'intervention (dialogues sur l'enseignement supérieur et sur les ressources en eau accueillis par le Conseil de l'Europe et la délégation de la CE respectivement). Dans les deux cas, les résultats obtenus ont été limités. Là encore, l'absence de structures administratives et politiques efficaces en Bosnie-Herzégovine rend très difficile le dialogue sur les mesures à prendre. S'agissant des activités conjointes, on peut citer la contribution apportée par l'Autriche au Fonds européen en faveur de la Bosnie-Herzégovine (voir l'encadré 5). Dans l'ensemble, l'équipe chargée de l'Examen a pu noter un écart sensible en matière d'harmonisation et d'alignement entre l'un des 14 pays partenaires associés à l'Équipe de projet du CAD et les autres pays, lesquels sont beaucoup moins avancés dans ce domaine.

L'Autriche devra intensifier ses efforts d'harmonisation et d'alignement, notamment en finalisant son plan d'action en la matière, en tenant compte de l'expérience acquise par d'autres donateurs et en concrétisant l'action entreprise dans les pays partenaires. Cela suppose une amélioration de la communication sur l'harmonisation et l'alignement entre les services centraux et les bureaux de coordination ainsi qu'avec les ONG.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Comme suite à la restructuration, le MAE a la possibilité de jouer un rôle plus actif dans la définition des positions concernant la politique de développement et la gestion des cadres

stratégiques pertinents. Pour ce faire, il doit se doter de solides capacités en matière de formulation des grandes orientations et de coordination.

- L'AAD en étant encore au tout début de son existence, les effets de sa création ne sont pas encore discernables. Elle offre des perspectives très intéressantes en ce qui concerne l'amélioration de l'administration de l'aide autrichienne bien que l'on ne sache pas encore très bien si toutes les possibilités ouvertes par l'AAD sont pleinement exploitées, eu égard notamment à ses bureaux de coordination.
- Une actualisation de la politique du personnel (y compris pour ce qui est des bureaux de coordination et du personnel local) s'impose pour répondre aux exigences d'un programme d'aide bilatérale en expansion et de plus en plus soucieux de professionnalisme. Des connaissances spécialisées sont nécessaires compte tenu de la priorité accordée à des objectifs comme la réduction de la pauvreté ou encore la paix et la sécurité humaine. Des compétences particulières peuvent aussi être requises dans le domaine de la coopération avec les pays d'Europe du Sud-Est. Le MAE et l'AAD sont encouragés à adopter une approche rationnelle du développement professionnel, ainsi que du recrutement et de la formation, et à étendre cette approche aux bureaux de coordination, en particulier par un recours systématique à des spécialistes locaux.
- Les ONG autrichiennes jouent un rôle très important dans le système d'aide, notamment dans la mise en œuvre de projets pour le compte des pouvoirs publics. L'Autriche pourrait avoir avantage à réfléchir au rôle des ONG en tant que sous-traitants ou partenaires au développement (sur la base d'un cofinancement) ou encore partenaires pour la conduite d'activités de sensibilisation, afin de remédier aux problèmes de conflits d'intérêts pouvant exister dans le cadre du dispositif actuel. Les résultats de cette réflexion devraient être pris en compte dans les délibérations en cours au MAE/AAD sur la politique à suivre à l'égard des ONG.
- L'Examen par les pairs met nettement en évidence la nécessité de (i) veiller à l'indépendance organisationnelle des unités d'évaluation du MAE et de l'AAD par rapport aux divisions chargées des politiques, programmes et projets, (ii) conduire davantage de méta-évaluations à partir du grand nombre d'évaluations de projets afin de diffuser les enseignements tirés de l'expérience, (iii) opérer un suivi attentif de l'application des recommandations formulées dans les évaluations et (iv) établir un programme pluriannuel d'évaluations stratégiques. Autant de tâches dont la réalisation appelle une augmentation des effectifs.
- Avec la récente réorganisation de son système d'aide, l'Autriche s'apprête à jeter les bases d'un renforcement de l'harmonisation et de l'alignement. Le MAE et l'AAD sont encouragés à consolider leurs approches initiales de l'harmonisation et de l'alignement (i) en insistant sur la nécessité de l'harmonisation et de l'alignement entre le MAE, l'AAD et les bureaux de coordination, (ii) en renforçant le rôle joué en la matière par les points de contact dans l'ensemble du système, (iii) en élaborant un plan d'action à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement et (iv) en multipliant les mesures concrètes visant à harmoniser et à aligner l'ensemble des concours autrichiens (y compris en faveur des ONG) sur les stratégies et systèmes nationaux des pays partenaires.

CHAPITRE 6

OPERATIONS SUR LE TERRAIN

Stratégies et programmes par pays

Il convient d'examiner les stratégies-pays en tenant compte des **différentes strates que constituent les stratégies** et programmes autrichiens de coopération pour le développement : (i) la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement et le Programme triennal 2004-06, (ii) les stratégies-pays, (iii) les stratégies sectorielles globales, et (iv) les stratégies sectorielles par pays. En 1993, les premières stratégies-pays ont été rédigées en même temps que les pays prioritaires étaient sélectionnés et les bureaux de coordination mis sur pied. Depuis le dernier examen par les pairs de l'aide de l'Autriche en 1999, les quatre stratégies-pays en vigueur alors ont été mises à jour (Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Cap-Vert) et deux nouvelles ont été élaborées (Nicaragua, Burkina Faso). Il existe donc une stratégie-pays pour chaque pays prioritaire du Sud (à l'exception du Bhoutan). Les discussions relatives à la programmation des activités dans les pays prioritaires d'Europe du Sud-Est ont été lancées début 2004. Par ailleurs, s'ajoutant aux trois stratégies sectorielles globales (eau, mobilité et transports, développement des MPME) déjà rendues publiques en 1999, trois nouvelles stratégies sectorielles globales (éducation et formation, tourisme, développement rural) et plusieurs stratégies sectorielles par pays ont été élaborées depuis lors.

Toutes les stratégies-pays et stratégies sectorielles s'appuient sur les principaux objectifs et principes énoncés dans la Loi sur la coopération pour le développement (articles 1.3 et 1.4). Il n'existe pas de directives pour l'établissement des stratégies-pays et la programmation mais une sorte de **cahier des charges pour les programmes par pays** a été élaborée. Selon celui-ci, un programme-pays est un instrument de gestion au service de la planification et de la mise en œuvre de l'aide bilatérale autrichienne administrée par le MAE/AAD dans un pays prioritaire. Il fixe le cadre de la coopération en ce qui concerne les délais, les priorités géographiques et sectorielles, l'exécution des activités à moyen terme, les mécanismes financiers et l'organisation. L'horizon temporel d'un programme est en principe de trois ans. Les stratégies-pays sont rédigées en langue allemande et généralement traduites en anglais ou dans la langue officielle du pays partenaire. Au **Nicaragua**, cependant, la stratégie autrichienne n'a pas été communiquée aux autorités nationales, aux autres donateurs et à la société civile car elle n'existe qu'en langue allemande. L'équipe chargée de l'Examen se félicite que l'Autriche ait l'intention de traduire le document et de le faire connaître à tous les acteurs en présence. Les stratégies-pays étaient initialement considérées comme des documents internes. Toutefois, elles peuvent depuis peu être consultées sur le site web du MAE, ce dont il faut se féliciter.

Officiellement, les stratégies et les programmes par pays relèvent de la Section VII du MAE mais en fait leur élaboration est un **exercice conjoint** associant le MAE, l'AAD, les bureaux de coordination et des consultants extérieurs. Le MAE conduit le processus mais il est tributaire des services centraux de l'AAD et des bureaux de coordination ("centres du savoir") pour obtenir des informations sur les pays partenaires et les secteurs concernés. Plusieurs interlocuteurs ont fait remarqué que la nouvelle division du travail entre le MAE, les services centraux de l'AAD et les bureaux de coordination avait encore besoin d'être clarifiée.

Les **CSLP** ou les autres stratégies élaborées par les autorités locales sont des documents jugés importants pour la mise au point des stratégies autrichiennes. Toutefois, l'Autriche n'a expressément aligné son aide sur ces instruments que dans quelques rares pays (voir le chapitre 3). Les programmes-pays de l'Autriche ne sont pas nécessairement définis à l'issue d'un dialogue sur les mesures à prendre. Quelques stratégies-pays seulement font l'objet d'échanges de vues avec les pays partenaires concernés et servent de base contextuelle à des accords bilatéraux, par exemple des accords de coopération comme dans le cas du Bhoutan, du Burkina Faso ou du Cap-Vert. Dans d'autres cas, la coopération bilatérale n'est pas fondée sur un dialogue organisé de façon systématique. Par exemple, au **Nicaragua** bien que les organisations de la société civile aient été associées au processus d'élaboration de la stratégie-pays, les autorités nicaraguayennes n'y ont pas participé car les responsables autrichiens de la coopération pour le développement ne travaillaient pas directement avec les pouvoirs publics sous le gouvernement Alemán (1996-2001). Aujourd'hui, sous le gouvernement Bolaños (depuis 2001) et compte tenu de l'appropriation croissante des activités d'aide dans ce pays, l'Autriche est invitée à intensifier le dialogue sur les mesures à prendre afin d'aligner davantage ses activités de coopération sur les plans locaux. La stratégie-pays de l'Autriche pour la **Bosnie-Herzégovine** est en cours d'élaboration. Elle est censée tenir pleinement compte des stratégies élaborées par le pays hôte, notamment le CSLP, ainsi que des activités des autres donateurs, en particulier de la CE avec le Processus de stabilisation et d'association, mais aussi des activités coordonnées dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Le bureau de coordination a organisé une réunion de réflexion deux semaines seulement après la visite à Sarajevo de la mission du CAD, premier volet de l'élaboration du programme-pays.

En janvier 2004, la structure générale des stratégies-pays a été modifiée en vue de formaliser celles-ci et de les rendre plus synthétiques. Les stratégies doivent désormais inclure un chapitre consacré à la lutte contre la pauvreté et à la cohérence des politiques au service du développement. L'Autriche devrait se saisir de l'occasion ainsi donnée par cet exercice pour améliorer ses stratégies-pays sur les points qui suivent. **Premièrement**, l'équipe chargée de l'Examen invite l'Autriche à élargir la portée des stratégies-pays pour y inclure non seulement les activités du MAE/AAD mais aussi les activités comptabilisables dans l'APD qui relèvent d'autres ministères autrichiens. Ces stratégies pourraient ainsi devenir un outil propre à garantir la cohérence de l'ensemble des activités autrichiennes de coopération pour le développement. **Deuxièmement**, une importance accrue devrait être accordée au dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements partenaires afin de favoriser un meilleur alignement de l'aide de l'Autriche. Une étroite coopération avec les autres donateurs est également encouragée, par exemple dans le cadre des CSLP et des activités coordonnées par l'UE. L'Autriche étudie actuellement les possibilités d'aligner ses stratégies sur les stratégies sectorielles et les stratégies-pays de la CE. Cela devrait permettre de ne pas imposer aux bénéficiaires une stratégie-pays supplémentaire. Le moyen de traduire effectivement cette idée dans la pratique est à l'étude et le groupe de travail ad hoc de la CE sur l'harmonisation offre une bonne opportunité à cet égard. **Troisièmement**, il conviendrait de se poser la question de savoir si le modèle de stratégie-pays initialement mis au point pour les pays du Sud est aussi valable pour les pays d'Europe de l'Est. **Enfin**, les objectifs des stratégies-pays et des stratégies sectorielles devraient être précisés de manière à ce que l'on puisse suivre les progrès accomplis eu égard aux résultats visés (buts et objectifs atteints).

Mise en œuvre des activités dans les pays

Au **Nicaragua**, l'objectif principal du programme d'aide administré par le MAE/AAD est de favoriser un recul de la pauvreté par l'instauration d'un développement durable sur les plans social, économique et écologique. Les projets sont centrés sur trois secteurs prioritaires : (i) le développement rural, (ii) le développement des MPME et (iii) le secteur social (notamment l'éducation et la santé), conformément au CSLP-I. L'environnement, la problématique homme-femme, la décentralisation et le

renforcement des capacités sont pris en compte en tant que questions transversales. L'Autriche consacre 3.3 millions EUR (2003)³⁵ à la mise en œuvre de ce programme, ce qui fait d'elle l'un des plus petits donateurs parmi les 45 qui interviennent dans ce pays. Bien que le programme de l'Autriche soit centré sur trois secteurs et un nombre raisonnable de projets (21 environ en 2004), le nombre de contrats est encore trop élevé (environ 80) et devrait être reconsidéré compte tenu de la bureaucratie qui en découle.

L'Autriche n'est qu'un des 42 donateurs multilatéraux et bilatéraux qui opèrent en **Bosnie-Herzégovine**. Elle peut fonder son programme de coopération sur des relations étroites avec ce pays et plusieurs avantages comparatifs, par exemple la proximité géographique et culturelle des deux pays, la forte présence du secteur privé autrichien en Bosnie-Herzégovine (notamment le secteur bancaire), la très nombreuse diaspora de Bosniens en Autriche (voir l'annexe G). Par ses activités de coopération pour le développement, l'Autriche vise à aider la Bosnie-Herzégovine à réparer les dégâts causés par la guerre (1992-1995) et, pour ce faire, à rétablir la solidité de ses institutions et de ses équipements, indispensable pour que le pays devienne économiquement et politiquement autonome. Depuis 1998, le renforcement des capacités et des institutions complète et remplace de plus en plus les simples projets de reconstruction. Les secteurs prioritaires pour le programme d'aide bilatéral (8 projets en 2004) sont : (i) l'éducation (une attention particulière étant accordée à l'enseignement supérieur), (ii) l'environnement, l'eau et les eaux usées, et (iii) les lignes de crédit pour les PME. Dans le cadre du programme régional pour les pays d'Europe du Sud-Est (6 projets), l'aide au retour des réfugiés, le respect des droits de l'homme et de la démocratie ainsi que l'administration publique constituent un secteur prioritaire supplémentaire. L'Autriche est invitée à poursuivre ses efforts de prise en compte systématique de la prévention des conflits dans toutes ses activités (voir le chapitre 3).

Entre 1992 et 2001, l'aide globale de l'Autriche à la Bosnie-Herzégovine s'est montée à 509.4 millions EUR.³⁶ Les versements au titre du programme de coopération du MAE dans ce pays n'ont compté au total que pour environ 11 % de cette somme. Depuis quelques années, les apports annuels du MAE diminuent fortement ne laissant que 1.8 million EUR pour assurer la mise en œuvre du programme de base en 2004.³⁷ Toutefois, une augmentation des fonds destinés à la Bosnie-Herzégovine est prévue dans les années qui viennent. Les activités en faveur du développement économique et de l'emploi devraient en particulier être étendues. Au cas où une augmentation budgétaire interviendrait, l'équipe chargée de l'Examen est favorable à l'idée de développer les projets et programmes existants afin de mettre en place des partenariats durables à long terme, de faire des économies sur les coûts de transaction et de parvenir à une plus grande efficacité en créant une masse critique.

Le rôle des bureaux de coordination sur le terrain

Les bureaux de coordination sont chargés de la gestion des activités du programme de coopération pour le développement du MAE dans les pays ou les régions relevant de leur compétence (voir le chapitre 5). Comme le bureau de coordination à **Managua** a une compétence régionale, il

35 L'APD totale de l'Autriche au Nicaragua se monte à 6.3 millions EUR (2003). Outre le programme MAE/AAD, ce chiffre couvre le cofinancement des activités des ONG, les allègements de dette et les crédits d'APD dépensés par d'autres organismes publics, par exemple les provinces autrichiennes.

36 Ce chiffre comprend les contributions du gouvernement fédéral autrichien, des gouvernements des provinces, d'autres institutions publiques et des ONG.

37 Les versements nets d'APD de l'Autriche totalisent 15.2 millions USD. Outre le programme MAE/AAD, cette somme englobe principalement l'APD consacrée au financement des coûts des étudiants par le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture.

prépare, coordonne et suit tous les projets qui sont financés sur les enveloppes ouvertes au profit de pays d'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador, Costa Rica) dans le budget du MAE. Le bureau de coordination à **Sarajevo** couvre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie et il s'occupe des projets régionaux réalisés en Europe du Sud-Est. Comme on l'a déjà vu au chapitre 5, la décentralisation du pouvoir de décision au profit des bureaux de coordination n'est pas très poussée. Généralement, les activités financées par d'autres ministères autrichiens que le MAE ne relèvent pas de ceux-ci. À Sarajevo, l'équipe chargée de l'Examen a constaté avec satisfaction que, de sa propre initiative, le chef du bureau s'efforçait d'accroître les échanges d'information entre les responsables des différentes activités financées par l'Autriche. Outre qu'elle recommande l'adoption d'une stratégie-pays commune (voir ci-dessus), l'équipe chargée de l'Examen invite l'Autriche à envisager de s'appuyer sur les bureaux sur le terrain pour renforcer la coordination des activités entreprises par les différents ministères autrichiens.

Les bureaux de coordination font partie de l'AAD et sont dans le même temps considérés comme des services de l'ambassade d'Autriche dans les pays ou régions considérés. Comme l'ambassade d'Autriche ne se trouve pas au Nicaragua mais au Guatemala, c'est le chef du bureau de coordination à **Managua** qui s'acquitte des fonctions politiques et diplomatiques (il participe par exemple aux réunions de coordination de l'UE). À **Sarajevo**, les relations entre le bureau de coordination et l'ambassade d'Autriche se caractérisent par une étroite collaboration et d'intenses échanges d'information. Le bureau de coordination aide l'ambassade dans ses relations avec la Bosnie-Herzégovine et dans la conduite du dialogue sur les mesures à prendre. Le chef du bureau représente aussi parfois l'ambassadeur pour les questions d'ordre général car il n'y a pas de chef de mission adjoint à l'ambassade d'Autriche à Sarajevo.

Ressources sur le terrain

Il y a au total **13 bureaux de coordination** autrichiens sur le terrain, dont trois ont aussi une antenne. Ils emploient 79 personnes dont 19 agents expatriés, 25 agents techniques (recrutés localement) et 35 agents administratifs locaux. Ils sont secondés à Vienne par des agents de l'AAD, un pour l'Amérique centrale et un pour la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Serbie-Monténégro. D'autres agents de l'AAD, notamment les spécialistes sectoriels, jouent un rôle de soutien (une place privilégiée étant accordée aux pays en développement plutôt qu'aux pays d'Europe de l'Est, comme l'a indiqué le bureau de coordination de Sarajevo). À la Section VII du MAE, une personne est chargée de l'Amérique latine et de l'Asie, une autre de l'ensemble de l'Afrique, et une autre couvre à elle seule l'ensemble du programme de coopération en Europe de l'Est (19 pays).

Avec 13 agents, le bureau de coordination de **Managua** est l'un des plus importants. En dehors du chef du bureau et d'un consultant à temps partiel chargé des questions transversales (environnement et problématique homme-femme), tous les agents du bureau (trois responsables de programmes sectoriels, un comptable chargé des projets, six agents administratifs et un jardinier à temps partiel) ont été recrutés localement, ce dont se félicite l'équipe chargée de l'Examen. Les membres du bureau de coordination à Managua estiment être en nombre suffisant et posséder les qualifications requises pour le volume et le type de travail à effectuer.

À l'inverse de celui de Managua, le bureau de coordination à **Sarajevo** ne compte qu'un chef de bureau et un assistant. Il souffre donc d'un manque criant de personnel compte tenu en particulier de la nécessité, d'une part, de planifier davantage les activités en raison de l'augmentation prévue de l'APD au cours des prochaines années, et, d'autre part, d'améliorer l'harmonisation et l'alignement avec les autres donateurs. Le bureau bénéficie du concours de cinq consultants autrichiens pour le suivi et les activités sectorielles, lesquels sont titulaires de contrats à temps partiel et s'occupent de l'ensemble de l'Europe du Sud-Est. Il est donc recommandé de recruter de nouveaux agents permanents (en

particulier des agents locaux) notamment des spécialistes sectoriels. L'équipe chargée de l'Examen a été vivement impressionnée par le profond attachement du personnel au développement de la Bosnie-Herzégovine et de l'Europe du Sud-Est. Compte tenu des effectifs déployés par rapport à la taille du programme-pays et au grand nombre d'administrations en Bosnie-Herzégovine, il a été jugé que le bureau de coordination était très efficace.

Selon les bureaux de coordination à Managua et à Sarajevo, aucun dispositif permettant une **gestion du savoir** systématique n'a été mis en place jusqu'à présent. Les agents de ces bureaux souhaiteraient suivre des formations, participer à des réunions et conférences internationales et voir s'engager un échange d'information entre les responsables de projet, les bureaux de coordination et les services centraux – toutes choses jugées particulièrement importantes par l'équipe chargée de l'Examen. Organiser la relève fait aussi partie de la gestion du savoir, or rien n'a été fait sur ce plan à Managua lorsque l'actuel chef du bureau a pris ses fonctions en avril 2004, après que le bureau soit resté sans chef pendant 7 à 8 mois.

Partenaires de la coopération

Les ONG autrichiennes sont fortement représentées au **Nicaragua** ; cette situation remonte aux premiers temps de la coopération autrichienne pour le développement, motivée par la solidarité avec le mouvement sandiniste au cours des années 80. En dehors des projets qu'elles mettent en œuvre mais qui sont financés par le MAE/AAD, les ONG autrichiennes ont fourni un total de 1.8 million EUR de fonds privés (2002). La mission du CAD au Nicaragua (ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine) montre que l'ensemble des acteurs apprécie le rôle important dévolu aux ONG en tant qu'organismes d'exécution. Conformément aux principes d'appropriation et de partenariat, et afin de renforcer l'alignement du programme autrichien sur le CSLP-I, l'Autriche souhaite accroître le pourcentage de projets administrés et mis en œuvre par des partenaires nicaraguayens (pouvoirs publics et société civile). En 2003, la part des projets administrés par des organisations autrichiennes (ONG et entreprises) s'élevait à 70 %. En dehors des ONG autrichiennes, les partenaires du programme autrichien de coopération pour le développement au Nicaragua sont des organisations de la société civile nicaraguayennes et internationales, des institutions locales et des organisations internationales. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés au Nicaragua par l'équipe chargée de l'Examen, l'avantage comparatif de l'Autriche réside dans le fait qu'elle coopère directement avec la société civile et les autorités locales ainsi que dans les efforts qu'elle déploie dans le domaine du renforcement des capacités locales et de la promotion de l'appropriation au niveau local (voir l'encadré 11).

En **Bosnie-Herzégovine**, les partenaires du bureau de coordination sont des ONG autrichiennes et bosniennes, des organisations internationales ainsi que des entreprises privées autrichiennes, bosniennes et internationales basées en Bosnie-Herzégovine. En outre, le bureau de coordination travaille en collaboration avec les autorités bosniennes et d'autres institutions publiques (par exemple des universités), des consultants, des banques internationales de développement, des banques commerciales et des PME bosniennes. Toujours en Bosnie-Herzégovine, des efforts ont récemment été faits pour accroître la participation au niveau local. C'est une tâche difficile car la corruption est toujours rampante et de nombreuses administrations privilégient les objectifs politiques à court terme plutôt que les objectifs de développement à moyen et long terme. Cela dit, on commence à percevoir les premiers signes d'une appropriation grandissante de la part du gouvernement (par exemple le CSLP a été rendu public en mars 2004). Selon la plupart des partenaires que l'équipe chargée de l'Examen a rencontrés à Sarajevo, les activités de l'Autriche vont dans le bon sens, sont mises en œuvre avec efficacité et souplesse, se fondent sur l'investissement local et sur le partenariat et évitent autant que possible les doubles emplois avec les activités d'autres donateurs.

Encadré 11. Promotion de la participation et du dialogue dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement – l'exemple du secteur de la santé au Nicaragua

Le gouvernement du Nicaragua met en place un nouveau cadre stratégique dans le secteur de la santé qui comprend une nouvelle loi sur la santé et un programme sectoriel qui devrait être finalisé en octobre 2004. Une table ronde sur la santé a été instituée pour faciliter le dialogue et la coordination avec les donateurs.

Le secteur social, y compris la santé, est l'un des trois secteurs prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement au Nicaragua. L'aide en faveur du secteur de la santé passe essentiellement par des ONG. Tous les partenaires nicaraguayens consultés au cours de la mission de l'équipe chargée de l'Examen se sont déclarés satisfaits des résultats de l'action autrichienne de coopération pour le développement dans ce secteur. Les projets produisent des résultats tangibles qui sont utiles et pertinents pour les bénéficiaires [par exemple l'aide autrichienne à l'Institut de médecine traditionnelle et à l'université locale, l'URACCAN (Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua), dans la Région autonome de l'Atlantique Nord (RAAN)]. Dans cette région, l'action autrichienne a beaucoup contribué à faciliter la collaboration entre les autorités régionales, l'université et la société civile dans le secteur de la santé. Le résultat le plus marquant de cette coopération est le modèle de santé régional autonome axé sur la demande et son inclusion dans la loi nationale sur la santé. Au cours du processus d'élaboration de ce modèle, l'Autriche a aidé les acteurs régionaux à acquérir les compétences voulues pour négocier avec le gouvernement central. Le Vice Ministre de la santé a laissé entendre que d'autres régions du Nicaragua pourraient profiter des enseignements de l'expérience positive menée dans la Région autonome de l'Atlantique Nord.

La mise en œuvre des projets réalisés dans le secteur de la santé est un bon exemple de la façon dont l'Autriche applique l'approche participative et promeut le dialogue – un des principes fondamentaux de son programme de coopération pour le développement. Plusieurs partenaires nicaraguayens ont indiqué à l'équipe chargée de l'Examen que leurs points de vue étaient véritablement écoutés et pris en considération dans les débats et processus communs de prise de décision. Comme elle participe de plus en plus aux dispositifs d'envergure nationale, de nouvelles possibilités se présentent à l'Autriche, laquelle est encouragée à tenir compte des précieuses informations et données d'expérience acquises dans le cadre des projets dans sa coopération à d'autres niveaux pour enrichir les stratégies sectorielles et nationales.

Modalités de mise en œuvre

L'aide autrichienne est presque exclusivement acheminée sous la forme de **projets**. La plupart sont de taille relativement petite et sont mis en œuvre par des ONG ou des entreprises. La part des programmes est encore réduite. On ne dispose pas de chiffres précis sur les apports d'aide sous forme de programmes. L'Autriche participe au financement de certaines stratégies sectorielles telles que le programme en faveur de l'éducation de base au Cap-Vert, le programme agricole PROAGRI au Mozambique et le programme intéressant le secteur juridique en Ouganda, et elle prévoit d'accroître à l'avenir son soutien aux stratégies sectorielles. L'Autriche n'a encore recours au soutien budgétaire direct dans aucun pays partenaire. Sa position dans ce domaine est ambiguë. Le Programme triennal 2004-2006 (p. 60) souligne l'importance des activités complémentaires de renforcement des capacités en tant que préalable à l'aide-programme.

La coopération fondée sur les programmes et la participation à des mécanismes de financement conjoints (tels que les fonds communs, le soutien budgétaire) constituent pour des donateurs comme l'Autriche un bon moyen de (i) centrer leur aide sur la lutte contre la pauvreté en la raccordant indiscutablement aux CSLP nationaux et en contribuant à la mise en place de services de base, (ii) renforcer le dialogue et la consultation avec les gouvernements partenaires, (iii) harmoniser leurs procédures et réduire les coûts de transaction, (iv) accroître l'impact des activités en mettant en commun leurs ressources avec celles d'autres donateurs. Quelles que soient ses modalités d'acheminement, y compris l'aide-projet, l'aide doit être alignée sur le CSLP et les autres stratégies nationales du bénéficiaire. Cependant, dans la mesure où l'aide autrichienne se caractérise par un rôle prédominant des ONG et la participation active des acteurs locaux, le passage de l'aide-projet à l'aide-programme implique de notables changements pour l'Autriche. Il faudra étudier soigneusement les avantages et les inconvénients liés à d'éventuels changements en s'appuyant sur une analyse des avantages comparatifs de l'Autriche. Il est en particulier important de voir les conséquences qui en

résulteraient au niveau des qualifications et des compétences des agents des services centraux et sur le terrain. La décision d'axer davantage la coopération sur l'aide-programme et de définir les conditions de cette évolution est à l'évidence une question qui relève de la politique de développement. C'est donc au MAE qu'il revient de lancer le débat, puis de trancher clairement la question de la participation de l'Autriche à l'aide-programme. Il est néanmoins essentiel que cette réflexion soit conduite en étroite coopération et consultation avec l'AAD et ses bureaux sur le terrain ainsi qu'avec les parties prenantes extérieures à l'administration de l'aide.

Gestion des projets

Cadre logique et gestion du cycle du projet

Il existe des outils de base pour faciliter la préparation des projets, notamment, depuis 1999, un plan type pour les descriptifs de projet. Ce plan suit **l'approche du cadre logique** et s'appuie sur le descriptif de projet type de la CE (1993). Le Programme triennal 2004-2006 indique que la méthode de la CE permet de s'assurer que la programmation est transparente et axée sur les résultats. L'Autriche a également mis au point des listes de contrôle pour évaluer la prise en compte des questions relatives à la problématique homme-femme et à la viabilité environnementale dans la préparation des projets. Selon les agents de l'AAD, la qualité des descriptifs de projet est variable et il faudrait en particulier s'appliquer davantage à élaborer des indicateurs appropriés pour les projets. La formation des agents (y compris les agents locaux dans les pays partenaires) à la méthode du cadre logique et l'application systématique des règles en vigueur pour la préparation de tous les projets posent toujours problème. Par exemple, les agents de l'AAD du bureau de coordination de Sarajevo ignoraient l'existence d'un plan pour la préparation des projets.

L'Autriche n'a pas systématiquement recours à **l'approche du cycle du projet** pour organiser la gestion des différentes phases du cycle de vie de ses projets. L'adoption d'un tel modèle faciliterait pourtant l'application d'une approche plus rigoureuse de la gestion des projets et introduirait des méthodes d'assurance qualité d'importance qui ne sont actuellement pas utilisées dans le système autrichien de gestion des projets. Référence est faite en particulier à l'évaluation systématique et indépendante des propositions de projet (*évaluation ex-ante*). Une « deuxième opinion » avant décision finale sur les questions de financement serait particulièrement importante dans le cas de l'Autriche où une même ONG peut se charger tout à la fois de l'élaboration du projet et de sa mise en œuvre.

D'autres réformes de la gestion des projets seront aussi nécessaires à mesure que les programmes prendront de l'importance. Premièrement, comme on l'a vu au chapitre 5, il conviendrait d'améliorer la répercussion aux décideurs des informations issues des évaluations, ce qui devrait peser sur le choix des secteurs d'intervention. Deuxièmement, à mesure que la taille des projets augmente, en particulier dans les secteurs économiques comme l'approvisionnement en eau, le développement agricole et l'énergie, il va falloir centrer davantage l'attention sur les taux de rendement et les rapports bénéfiques/coûts. Troisièmement, il conviendra d'approfondir les analyses de la viabilité probable des activités à long terme du point de vue économique, social et environnemental réalisées dans le cadre du système de sélection des projets.

Passation des marchés et appels d'offres

Conformément à ce que prévoit le Programme triennal 2004-2006 (p. 61), le Conseil consultatif pour la politique de développement a recommandé à plusieurs reprises que l'on recoure plus largement à l'appel à la concurrence. Dans ce document, l'Autriche s'engage à améliorer la situation dans ce domaine. Cependant, dans le cas de l'Europe du Sud-Est en particulier, les critères sur lesquels

s'appuyer pour prendre une décision entre l'attribution directe à une ONG et le lancement d'un appel d'offres ne semblent pas clairement définis sauf pour les projets nécessitant des investissements importants (par exemple dans le secteur de l'eau).

Les bureaux de coordination de Managua et de Sarajevo ont notamment pour principe de recourir le plus possible à l'expertise locale lors de la sélection des organismes d'exécution. L'équipe chargée de l'Examen s'en félicite. En fait, ce principe revient souvent à « choisir » une ONG qui opère localement sans qu'elle ait besoin de braver la concurrence avec ses homologues pour obtenir la mission. Il convient de trouver le juste milieu, y compris pour le choix des ONG, entre donner la priorité aux acteurs compétents sur le terrain et appliquer en matière de passation des marchés des pratiques efficaces, objectives et transparentes. Il pourrait aussi être envisagé d'associer plus étroitement des représentants des institutions partenaires au processus de passation des marchés afin de renforcer encore l'appropriation et la transparence.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les efforts entrepris par l'Autriche pour élaborer des stratégies-pays pour les pays prioritaires du Sud et d'Europe du Sud-Est sont les bienvenus. Une place plus importante devrait être accordée au dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements partenaires. L'Autriche est encouragée à jouer un rôle actif dans la mise au point et en œuvre des CSLP et autres stratégies nationales. Les objectifs des stratégies-pays et des stratégies sectorielles devraient être définis en des termes permettant un suivi des progrès accomplis vers les résultats attendus.
- L'Autriche devrait élargir le champ de ses stratégies-pays de telle sorte que celles-ci couvrent non seulement les activités du MAE/AAD mais aussi les activités d'APD qui relèvent d'autres ministères autrichiens. Les stratégies-pays pourraient ainsi servir d'instruments pour garantir la cohérence interne de l'action autrichienne de coopération pour le développement. L'Autriche devrait aussi envisager de recourir aux services des bureaux sur le terrain pour assurer une meilleure coordination des activités des différents ministères autrichiens.
- Pour se conformer aux principes d'appropriation et de partenariat et aligner les programmes-pays sur les stratégies élaborées par les autorités locales, l'Autriche pourrait accroître la part des projets qui sont administrés et mis en œuvre directement par les partenaires locaux.
- Le MAE devrait prendre l'initiative de définir clairement la position de l'Autriche sur la participation à l'aide-programme et les conditions de celle-ci, et effectuer notamment une analyse des avantages et inconvénients d'une plus large participation à la réalisation de programmes. Les conséquences pour la dotation en personnel et les compétences requises devront aussi être prises en compte dans ce processus.
- L'approche du cadre logique (notamment les modèles pour la préparation des projets) et la gestion du cycle du projet (notamment l'évaluation indépendante des propositions de projet) devraient être systématiquement utilisées pour tous les projets. Les évaluations de projets concernant les infrastructures économiques et la production devraient inclure une estimation des taux de rendement ou des rapports bénéfices/coûts attendus.
- Il convient de préciser les critères de choix entre le financement direct et l'appel à la concurrence. Les principes d'efficacité, d'objectivité et de transparence devraient guider toutes les opérations de passation de marché. Une association plus étroite des institutions partenaires au processus de passation des marchés (par exemple aux commissions d'évaluation des soumissions) est recommandée.

ANNEXE A

MESURES PRISES PAR L'AUTRICHE DEPUIS L'EXAMEN DE 1999

Domaine	Recommandations formulées en 1999	Situation en 2004
Stratégie globale d'aide	L'Autriche devrait se doter d'une stratégie globale en matière d'aide qui rattacherait toutes les composantes de cette dernière à un ensemble bien défini d'objectifs de développement (p. 11).	Le nouveau cadre législatif, la Loi sur la coopération pour le développement (de 2002, modifiée en 2003) énonce 3 objectifs et 4 principes (articles 1.3, 1.4). Toutes les activités de coopération pour le développement comptabilisées comme APD doivent être compatibles avec ces objectifs et principes, et avec le Programme triennal 2004-2006 (article 22).
Mécanismes de coordination et rôle de chef de file	Des mécanismes devraient être mis en place pour coordonner les activités d'APD de tous les organismes concernés, multiplier les échanges d'informations et assurer la prise en compte des principes du CAD (p. 11).	Les réformes engagées ont consolidé le rôle du ministère des Affaires étrangères (MAE) en tant que chef de file et pivot de la stratégie de développement au sein du système d'aide autrichien. Le ministère est également chargé de la coordination de l'ensemble des mesures de coopération pour le développement prises par les différents ministères et instances gouvernementales (articles 6, 8, 22, Programme triennal 2004-2006, p. 59). Des efforts sont faits pour améliorer le partage de l'information et donner corps aux principes énoncés par le CAD.
Volume et budget de l'APD	L'Autriche devrait porter son APD à un niveau qui reflète dûment ses performances et capacités économiques. La part du budget allouée à la Section VII du MAE devrait être relevée (p. 11).	L'APD de l'Autriche, qui s'élevait à 520 millions USD en 2002 (soit 0.26 % du RNB), est retombée en 2003 à 505 millions USD (soit 0.20 % du RNB). L'Autriche a l'intention de porter la part de son RNB qu'elle consacre à l'APD à 0.33 % d'ici 2006. Pour atteindre cet objectif, il sera encore nécessaire de mobiliser 226 millions EUR (Programme triennal 2004-2006, pp. 55, 70). La part de la Section VII du MAE dans le budget total de l'APD a régressé, revenant de 20 % en 1999 à 11 % en 2002.
Notification statistique	La notification des crédits à l'exportation assortis de conditions libérales, des coûts imputés des étudiants et de l'aide aux réfugiés en Autriche doit être mise en conformité avec les normes et pratiques du CAD en matière de notification (pp. 11-12).	La notification de ces composantes a été alignée sur les normes et pratiques de notification arrêtées par le CAD. En particulier, les bonifications d'intérêt sont désormais comptabilisées comme des dons d'APD, les coûts imputés des étudiants sont limités aux disciplines ayant une incidence sur le développement et le coût de l'aide aux réfugiés est pris en compte sur les douze premiers mois de leur séjour uniquement.
Concentration	L'Autriche doit concentrer ses efforts au plan géographique aussi bien que sectoriel, en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté (pp. 12, 25).	Ni le nombre de pays partenaires ni le nombre de secteurs bénéficiant de l'APD n'a baissé. Aucun recentrage n'a été opéré sur la lutte contre la pauvreté.
Réduction de la pauvreté	L'objectif prioritaire qu'est la réduction de la pauvreté ne se traduit pas dans la répartition géographique et sectorielle de l'APD totale. Il convient de faire de la lutte contre la pauvreté une constante de l'ensemble des programmes (pp. 10, 14).	La Loi sur la coopération pour le développement (article 1.3) et le Programme triennal 2004-2006 (p. 9) font ressortir la place plus importante dévolue à la lutte contre la pauvreté au niveau de l'action des pouvoirs publics. Cet objectif affiché doit devenir opérationnel et se refléter dans l'affectation des ressources consacrées à cette question en particulier. La lutte contre la pauvreté n'est pas suffisamment intégrée dans les projets et programmes d'APD ou dans ses composantes.

Effectifs et gestion des ressources humaines	La pénurie de personnel est compensée par le recours à des consultants et la sous-traitance d'un certain nombre de domaines d'activité à des ONG, ce qui pourrait se solder par un manque de continuité et une perte de la mémoire institutionnelle. La gestion des ressources humaines doit être améliorée (p. 12).	Le problème de sous-effectifs subsiste, en particulier au MAE et dans certains bureaux de coordination. Depuis janvier 2004, le personnel des bureaux de coordination est désormais employé par l'AAD et non plus par un cabinet de consultant privé comme c'était le cas auparavant. Le programme bilatéral continue d'être mis en œuvre en grande partie par des ONG et des entreprises privées. Des activités telles que l'élaboration et le suivi des stratégies sont parfois confiées à des consultants. Il n'existe pas encore d'orientations générales en ce qui concerne la politique en matière de formation du personnel et d'avancement professionnel.
Évaluations	Les évaluations sont trop sélectives et trop limitées. Elles doivent être plus centrées sur l'impact et la viabilité (p. 29).	Ni le MAE ni l'AAD ne dispose d'une liste complète des évaluations réalisées ou prévues sur des projets ou programmes financés sur fonds publics. Les Lignes directrices pour l'évaluation adoptées en 2001 énoncent les critères à prendre en compte pour les évaluations, y compris l'impact et la viabilité. Il conviendrait de voir, au moyen d'une analyse transversale des rapports d'évaluation, dans quelle mesure ces deux critères sont bien pris en compte.
Coopération avec l'Europe de l'Est	Les priorités sectorielles de l'Autriche reflètent de solides intérêts économiques et politiques. L'Autriche est encouragée à intégrer le gouvernement d'entreprise, la paix et la prévention des conflits, etc. dans ses activités de coopération (p. 23).	La coopération avec l'Europe de l'Est reçoit une attention accrue, la politique étrangère et les intérêts économiques de l'Autriche jouant un rôle central. Sur le plan institutionnel, la responsabilité en est passée de la Chancellerie fédérale à la Section VII du MAE. Le gouvernement d'entreprise, la prévention des crises et la réconciliation sont devenues des priorités sectorielles (outre l'investissement et l'emploi, l'éducation, l'environnement, l'eau et l'énergie).
Stratégies et programmation par pays	Le nombre de stratégies par pays (4) et de stratégies sectorielles (3) est encore limité. Les stratégies par pays et les accords de coopération ne devraient pas seulement couvrir les activités administrées par la Section VII du MAE, mais inclure également les projets relevant d'autres composantes de l'aide (p. 27).	Des stratégies-pays ont été élaborées pour tous les pays prioritaires du Sud (à l'exception du Bhoutan). S'agissant de l'Europe du Sud-Est, des discussions sur la programmation viennent de s'engager. Trois nouvelles stratégies sectorielles globales et plusieurs sous-programmes pour des pays en particulier ont été rendus publics. L'Autriche doit renforcer son dialogue sur les politiques à suivre avec les gouvernements des pays partenaires pour améliorer encore l'alignement de son aide. Elle est à nouveau encouragée à inclure non seulement les activités de la Section VII du MAE, mais aussi les projets d'autres ministères.
Harmonisation et alignement	La question de l'harmonisation et de l'alignement n'avait pas été abordée en tant que telle dans les précédents examens de l'aide. À partir de 2004, tous les examens de l'aide traiteront de cette question, en prenant comme référence la Déclaration de Rome et le processus engagé au sein de l'Équipe de projet du CAD sur l'harmonisation et l'alignement.	L'Autriche commence à être en phase avec les efforts déployés par les autres donateurs. Il conviendrait qu'elle intensifie son action, en particulier au niveau des pays partenaires, pour participer pleinement au processus visant à promouvoir l'appropriation, à améliorer l'alignement sur les stratégies nationales et à œuvrer activement à l'harmonisation entre les donateurs.

Note : Les numéros de pages indiqués dans la colonne 'Recommandations formulées en 1999' renvoient à l'Examen de l'aide de l'Autriche réalisé par le CAD en 1999.

ANNEXE B

STATISTIQUES OCDE/CAD SUR LES APPORTS D'AIDE

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Autriche	<i>Versements nets</i>						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	281	916	810	699	712	680	793
Aide publique au développement	251	205	492	440	633	520	505
Bilatérale	160	70	309	273	442	364	228
Multilatérale	92	135	183	167	191	156	276
Aide publique	n.d.	369	184	187	212	196	245
Bilatérale		347	130	144	161	142	162
Multilatérale		22	54	43	50	55	84
Autres apports du secteur public	30	342	134	73	- 133	-36	43
Bilatéraux	30	342	134	73	- 133	-36	43
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	25	80	85	72	63	66	84
Apports du secteur privé aux conditions du marché	- 30	473	1 846	2 650	2 732	4 913	4 409
Bilatéraux : <i>dont</i>	- 30	473	1 846	2 650	2 732	4 913	4 409
Investissements directs	24	485	1 344	2 511	2 730	4 618	4 350
Crédits à l'exportation	- 54	- 12	503	139	2	296	0
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	275	1 469	2 742	3 421	3 507	5 659	5 286
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	290	184	457	465	675	520	414
APD en pourcentage du RNB	0.21	0.11	0.24	0.23	0.34	0.26	0.20
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.23	0.32	0.99	0.61	0.45	0.94	0.58

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

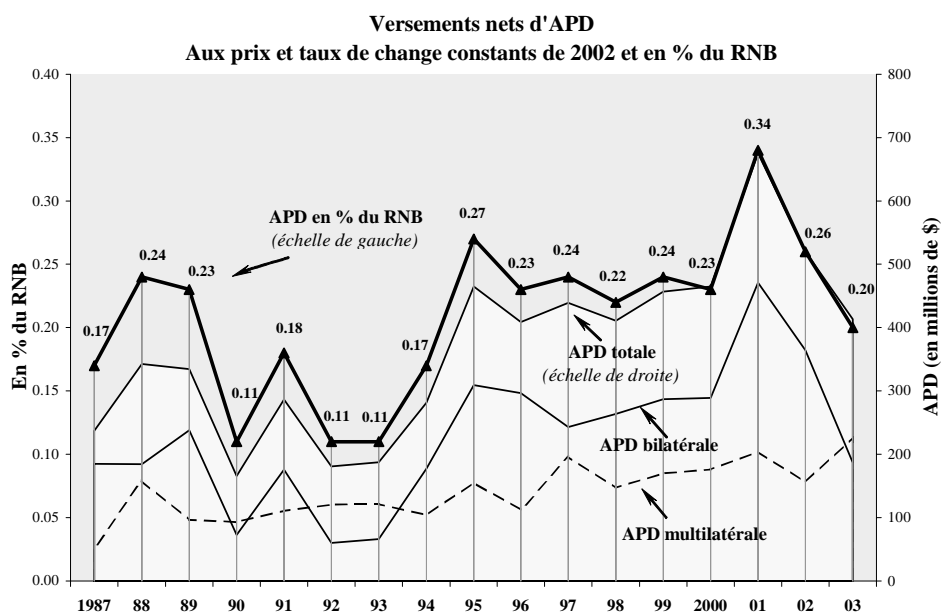


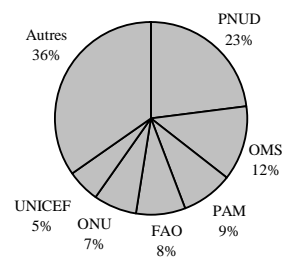
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Autriche	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1999	2000	2001	2002	2003	1999
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2002%
APD bilatérale brute	368	291	480	369	220	68	62	70	70	49	73
<i>Dons</i>	<i>363</i>	<i>290</i>	<i>477</i>	<i>368</i>	<i>219</i>	<i>68</i>	<i>62</i>	<i>70</i>	<i>70</i>	<i>49</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	20	27	13	16	9	4	6	2	3	2	12
Coopération technique	98	92	95	89	94	18	20	14	17	21	24
Aide alimentaire à des fins de développement	1	1	3	1	1	0	0	0	0	0	2
Secours d'urgence	63	32	27	30	30	12	7	4	6	7	6
Allégement de la dette	115	59	260	167	34	21	13	38	32	8	8
Dépenses administratives	18	19	17	22	21	3	4	2	4	5	5
Autres dons	47	60	63	43	31	9	13	9	8	7	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>5</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	5	1	3	1	1	1	0	0	0	0	10
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	170	176	204	156	226	32	38	30	30	51	27
Organismes des Nations unies	25	21	19	20	17	5	5	3	4	4	7
CE	111	92	100	98	138	21	20	15	19	31	9
Groupe de la Banque mondiale	3	28	28	26	35	1	6	4	5	8	6
Banques régionales de développement (a)	14	24	15	8	22	3	5	2	2	5	3
Autres	16	12	42	4	14	3	2	6	1	3	3
Total des versements bruts d'APD	538	468	684	525	447	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 81	- 3	- 9	- 5	- 33						
Total des versements nets d'APD	457	465	675	520	414						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	50	44	633	41	34						
Financements mixtes (b)	9	14	15	2	-						

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)

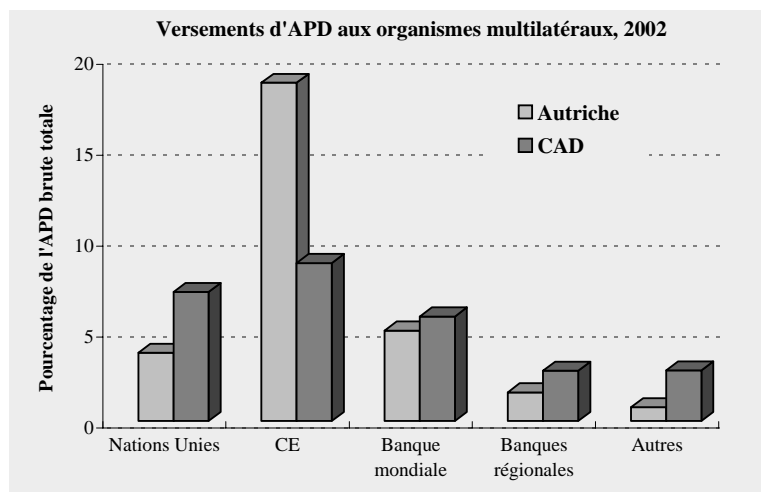
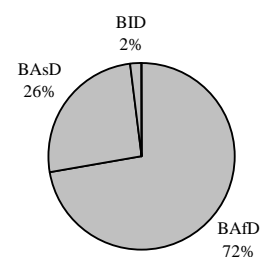


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Autriche	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2002%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
Afrique	119	94	236	142	75	35	37	53	43	41	37
Afrique subsaharienne	96	66	210	121	59	28	26	47	36	32	31
Afrique du Nord	23	28	26	21	16	7	11	6	6	9	6
Asie	37	44	50	39	30	11	17	11	12	16	35
Asie du Sud et Asie centrale	21	20	25	30	22	6	8	6	9	12	17
Extrême-Orient	15	24	25	9	8	5	9	6	3	4	19
Amérique	56	19	85	15	14	17	8	19	5	8	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	49	12	13	11	11	14	5	3	3	6	5
Amérique du Sud	8	7	72	4	3	2	3	16	1	2	8
Moyen-Orient	19	17	9	12	12	6	7	2	4	6	4
Océanie	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Europe	106	81	65	123	53	31	31	15	37	29	9
Versements bilatéraux ventilables par pays	337	256	445	331	185	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	91	69	82	127	57	27	27	18	38	31	30
Autres pays à faible revenu	73	39	173	32	34	22	15	39	10	19	25
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	161	137	180	162	89	48	53	41	49	48	41
(tranche supérieure)	8	9	7	6	5	2	3	2	2	3	5
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Pays en développement plus avancés	5	3	3	4	-	1	1	1	1	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	367	290	478	368	218	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	30	34	34	37	33	8	12	7	10	15	22

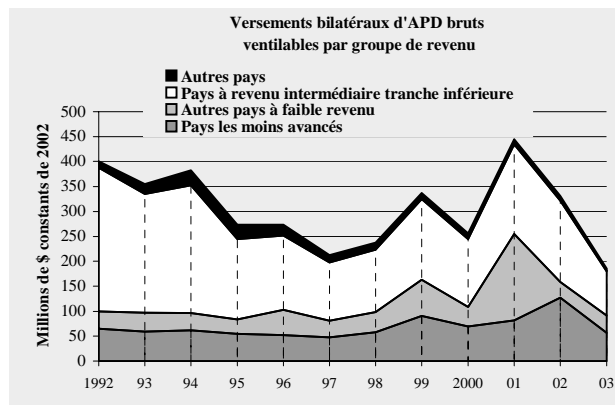
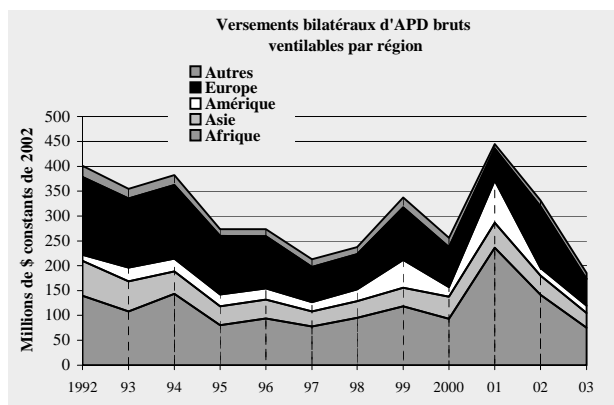


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Autriche	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
Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	142	127	34	42	37	17	53	51	19
Algérie	44	39	10	25	22	10	19	17	7
Chine	24	21	6	13	11	5	17	17	6
Egypte	22	20	5	12	11	5	16	14	6
Indonésie	21	19	5	11	10	4	13	12	5
5 principaux bénéficiaires	253	227	60	102	91	40	118	111	42
Turquie	17	16	4	10	9	4	12	12	4
Malawi	15	13	3	7	7	3	10	10	4
Iran	13	12	3	7	7	3	7	7	3
Tanzanie	7	7	2	7	6	3	6	5	2
Thaïlande	6	6	2	7	6	3	6	5	2
10 principaux bénéficiaires	312	280	74	142	126	56	160	150	57
Rwanda	6	6	2	6	5	2	6	5	2
Ouganda	6	6	1	6	5	2	6	5	2
Nicaragua	6	5	1	5	5	2	5	5	2
Albanie	5	4	1	5	5	2	5	5	2
Corée	5	4	1	5	5	2	5	5	2
15 principaux bénéficiaires	340	304	81	169	151	67	186	175	67
Irak	4	4	1	5	5	2	5	4	2
Taipei Chinois	3	3	1	5	5	2	5	4	2
B Brésil	3	3	1	4	4	2	4	4	1
Mozambique	3	3	1	4	4	2	4	3	1
Cap Vert	3	3	1	3	3	1	3	3	1
20 principaux bénéficiaires	356	319	84	192	171	76	207	193	74
Total (116 bénéficiaires)	421	378	100	252	225	100	279	258	100
Aide non affectée	29	26		37	33		40	37	
Total des versements bilatéraux bruts	450	404		289	258		319	295	

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

Autriche	<i>Moyennes bisannuelles</i>						
	1992-93		1997-98		2002-03		2002
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	152	16	199	46	144	40	35
Education	105	11	104	24	72	20	9
dont : Education de base	-	-	2	1	2	1	2
Santé	15	2	31	7	11	3	5
dont : Santé de base	-	-	6	1	5	1	3
Programmes en matière de population	-	-	0	0	1	0	4
Distribution d'eau et assainissement	19	2	38	9	16	5	3
Bon gouvernement et société civile	4	0	19	4	37	10	8
Autres infrastructures et services sociaux	9	1	7	2	7	2	7
Infrastructures et services économiques	153	16	9	2	28	8	13
Transport et entreposage	44	5	4	1	14	4	6
Communications	35	4	0	0	4	1	0
Energie	73	8	2	0	9	3	4
Banque et services financiers	0	0	2	1	0	0	1
Entreprises et autres services	1	0	0	0	1	0	1
Production	73	8	26	6	13	4	7
Agriculture, sylviculture et pêche	15	2	16	4	5	1	5
Industries manufacturières, extractives, construction	55	6	9	2	6	2	1
Commerce et tourisme	3	0	2	0	2	1	1
Autres	-	-	0	0	-	-	0
Destination plurisectorielle	3	0	9	2	14	4	8
Aide-programme et sous forme de produits	9	1	2	0	2	0	5
Aide se rapportant à la dette	414	43	131	30	98	27	13
Aide d'urgence	136	14	36	8	33	9	8
Frais administratifs des donateurs	9	1	20	5	23	6	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	5	0	3	1	2	1	6
APD bilatérale ventilable	954	100	434	100	357	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	957	88	448	66	368	61	76
dont : non affectée	4	0	15	2	11	2	3
APD multilatérale	134	12	235	34	232	39	24
APD totale	1 091	100	683	100	599	100	100

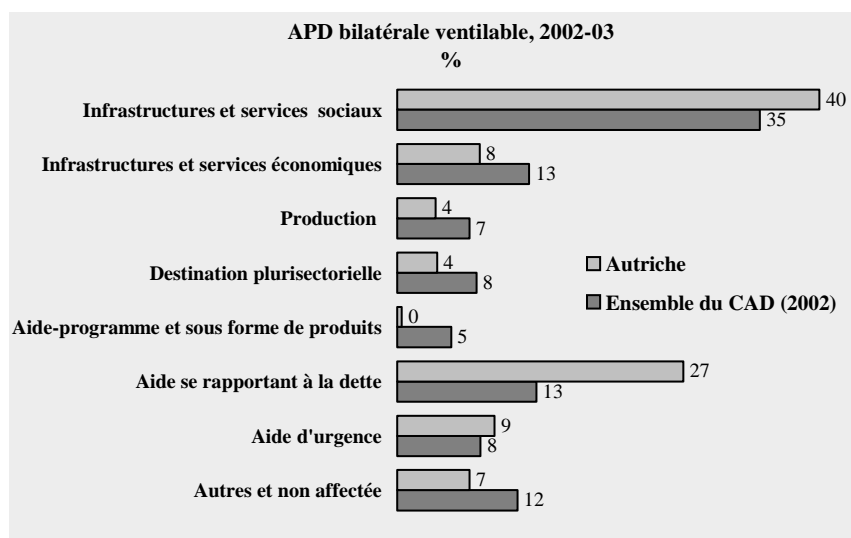


Tableau B.6. Panorama comparatif

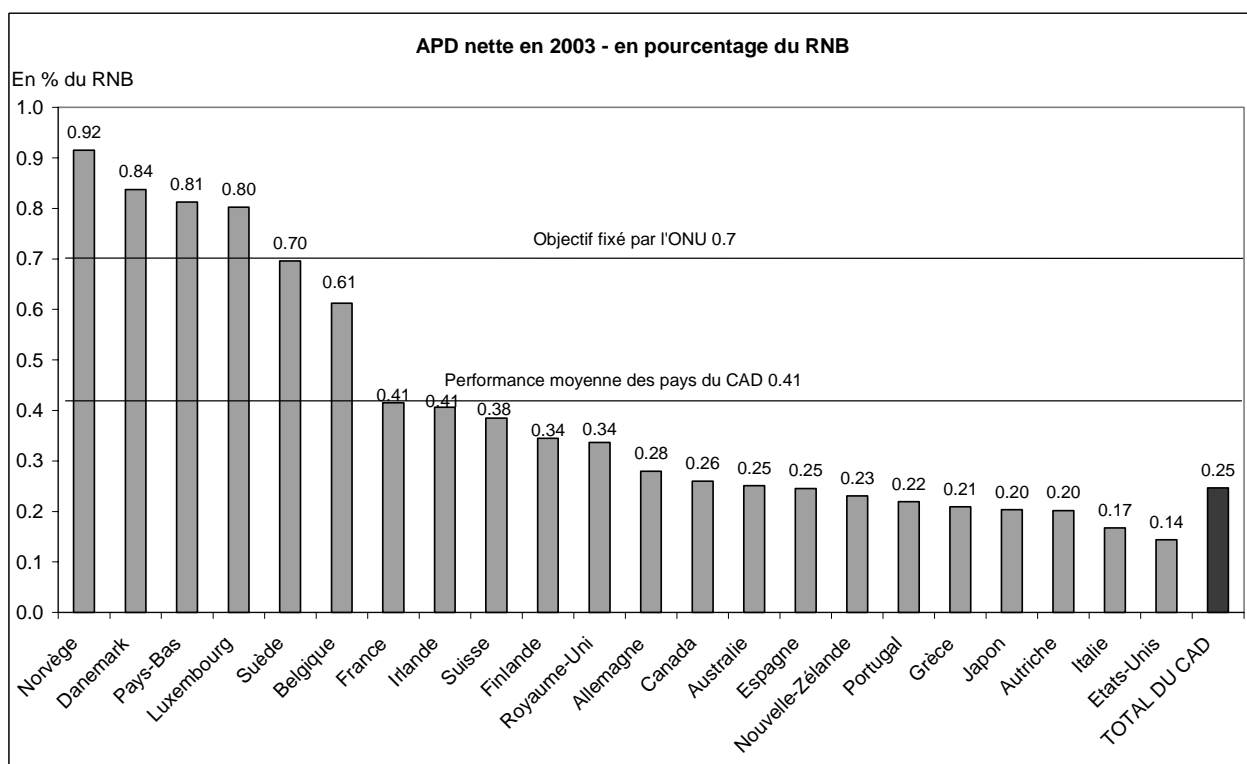
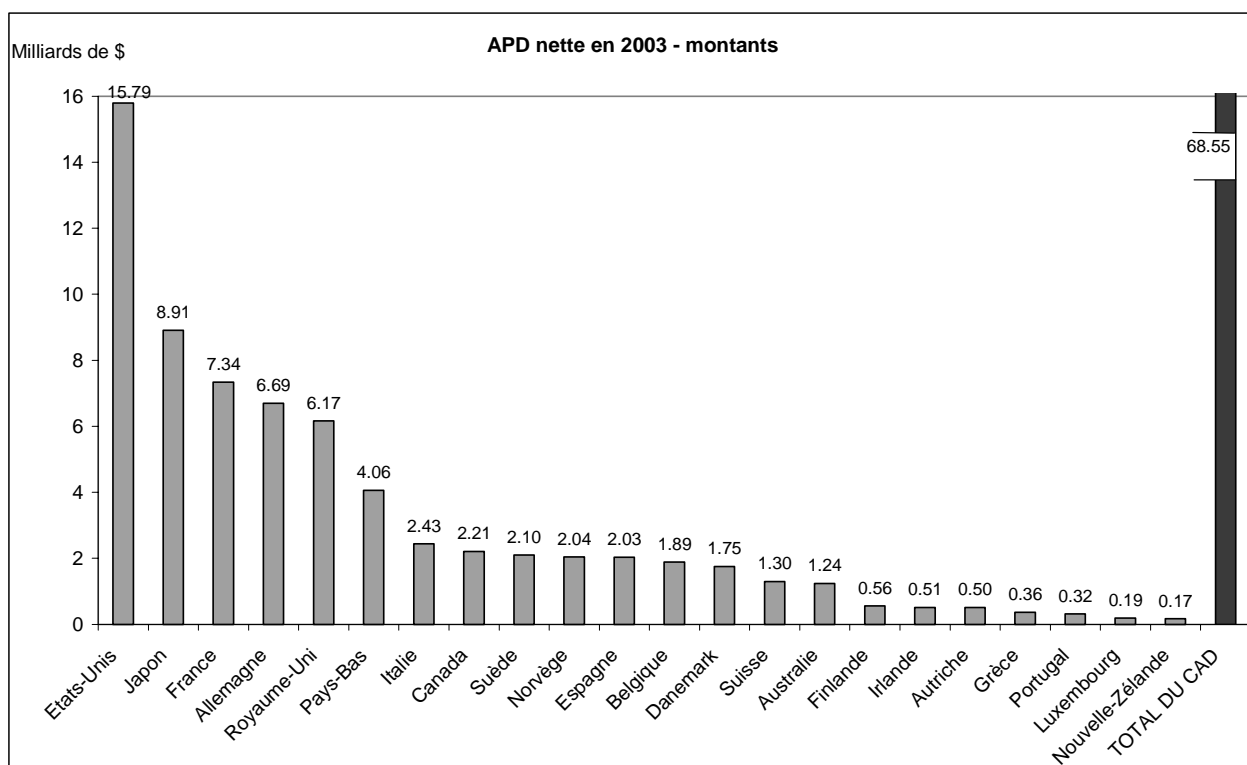
	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2002 % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2002 % de l'APD	Versements nets	
	Millions de \$	% du RNB		2002		% du RNB		Millions de \$	% du RNB
				(b)	(c)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

Figure B.1. APD nette des pays du CAD en 2003

(chiffres préliminaires)



ANNEXE C

REMISE À PLAT DES MÉTHODES UTILISÉES PAR L'AUTRICHE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE SES RAPPORTS STATISTIQUES

Lors du dernier examen par les pairs, il avait une fois de plus été insisté sur les préoccupations que suscitaient de longue date la transparence des méthodes utilisées par l'Autriche pour l'établissement de ses rapports statistiques et leur non-conformité aux Directives édictées en la matière par le CAD. À l'issue de cet examen, le Secrétariat et les autorités autrichiennes avaient débattu de la question et s'étaient mis d'accord sur un vaste programme de réforme. Celui-ci a maintenant été mené à son terme, et les rapports statistiques de l'Autriche se conforment désormais aux normes du CAD. Ils sont en outre devenus extrêmement précis.

Crédits à l'exportation assortis de conditions libérales

Comme il est indiqué dans le corps du texte, la Kontrollbank gère un dispositif appelé deuxième guichet permettant une bonification des taux d'intérêt appliqués à certains crédits à l'exportation en rapport avec le développement. Or, les crédits à l'exportation accordés par les pays donateurs peuvent certes avoir des effets bénéfiques sur le développement mais leur finalité première reste de faciliter les échanges de sorte qu'ils ne répondent pas au critère voulant que seuls entrent dans l'APD les apports ayant pour « but essentiel » de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays bénéficiaires. Par conséquent, en 1969 déjà, il avait été noté que « la plupart des membres du CAD ont été d'avis que tous les programmes de crédits publics à l'exportation étaient au fond de nature identique et qu'il serait donc plus judicieux, pour préserver la cohérence interne des statistiques du CAD, de faire figurer les opérations de la Kontrollbank autrichienne ... parmi les autres apports du secteur public [et non dans l'APD] ».

L'Autriche, elle, notifiait les crédits accordés dans le cadre du deuxième guichet en tant que prêts d'APD, arguant qu'ils étaient assortis de conditions libérales et contribuaient au développement. De fait, jusqu'au milieu des années 80, c'était pour elle le seul moyen d'obtenir reconnaissance des efforts qu'elle déployait pour rehausser la libéralité de ses apports. En 1987, toutefois, le CAD a arrêté de nouvelles règles autorisant la comptabilisation dans l'APD des dons sous forme de bonification d'intérêts inclus dans les financements mixtes, parallèlement à la notification de la valeur faciale de ces financements en tant qu'autre apport du secteur public ou apport du secteur privé selon leur source.

Cette nouvelle formule permettait de rendre compte de l'effort que représente pour les pouvoirs publics la bonification de crédits de nature à favoriser le développement tout en tenant compte du caractère essentiellement commercial des crédits eux-mêmes. Étant donné les délais écoulés, il était toutefois difficile d'appliquer cette nouvelle méthodologie sans créer dans les séries une rupture majeure qui fausserait l'interprétation de l'évolution de l'effort d'aide réel de l'Autriche. Au cours des années 90, l'attention s'est donc concentrée sur l'amélioration de la qualité de l'aide, autrement dit le recentrage des bonifications sur des objectifs de développement grâce surtout à une implication plus étroite des autorités chargées de l'aide.

La question n'en a pas été oubliée pour autant. Lors de l'examen 1996 de l'aide de l'Autriche, des doutes ont à nouveau été exprimés quant à l'utilité pour le développement des crédits eux-mêmes et lors de celui de 1999 il a été expressément recommandé que les méthodes statistiques soient alignées sur les normes et pratiques du CAD. À l'occasion de consultations ultérieures, le Secrétariat de l'OCDE et les autorités autrichiennes sont convenus que sera désormais appliquée la méthode mise au point en 1987, c'est-à-dire que les bonifications seront comptabilisées dans les dons d'APD et la valeur faciale des crédits dans les « autres apports du secteur public ». En ce qui concerne les années passées, il a été décidé ce qui suit :

- 1969-1989 : aucune révision, ces données ne présentant plus aucun intérêt pour l'orientation de l'action.
- 1990-1994 : pour les nouveaux crédits, application de la nouvelle méthode à savoir comptabilisation de ces crédits dans les autres apports du secteur public et de la bonification, seulement, dans les dons d'APD. Les chiffres précédemment fournis concernant les versements de prêts d'APD seront supprimés. Ceux concernant les remboursements de prêts d'APD seront par contre conservés. En outre, un cinquième de l'encours total, au 31 décembre 1994, de principal au titre des prêts d'APD sera déduit du montant des prêts d'APD notifié pour chacune des cinq années comprises entre 1990 et 1994.³⁸
- 1995 à aujourd'hui : application de la nouvelle méthode aux nouveaux crédits et chiffres précédemment fournis concernant les versements et les remboursements de prêts d'APD supprimés. Autrement dit, les chiffres relatifs à 1995 et toutes les années suivantes seront identiques à ce qu'ils auraient été si la nouvelle procédure avait été appliquée depuis 1995.

Coûts imputés des étudiants

L'Autriche a été un des premiers membres du CAD à comptabiliser dans son APD le coût pour les contribuables des études poursuivies chez elle par des ressortissants de pays en développement. Ce coût, elle le notifie depuis 1972, date à laquelle une loi est venue exonérer ces étudiants des droits d'inscription. En 1985, le CAD a adopté des directives pour la notification de cet élément, afin d'opérer une normalisation des pratiques appliquées par les membres et de garantir que seules soient prises en compte les dépenses de nature à favoriser le développement.

Lors de l'examen par les pairs de 1999, il avait toutefois été constaté que l'Autriche utilisait une méthode de calcul rétrospective qui, dans les faits, revenait à comptabiliser dans l'APD les frais de scolarité de tous les étudiants originaires de pays en développement, que les études suivies soient ou non en rapport avec le développement. L'Autriche avait été priée de modifier ses pratiques et de rendre sa méthodologie plus transparente. Des recherches ultérieurement menées par le Secrétariat ont montré que la méthode de calcul de l'élément don employée par l'Autriche tendait plutôt à minimiser ce dernier. Seuls étaient pris en considération les frais de fonctionnement, et pas les dépenses relatives aux bâtiments, aux équipements et autres biens d'investissement. Il était en outre fait abstraction des

38 Ces dispositions visent à annuler, à fin 1994, l'ensemble des flux relatifs aux crédits consentis avant 1990, de telle sorte que ceux-ci n'aient plus aucun impact sur les chiffres de l'APD. Malheureusement, il en résulte une compression artificielle des chiffres de l'APD pour les années 1990 à 1994. Cette solution a toutefois été jugée préférable aux autres options possibles, lesquelles consistaient, soit à faire apparaître les anciens prêts d'APD comme versés mais non remboursés (d'où une surestimation des apports sur longue période), soit de continuer à enregistrer les remboursements effectifs au titre des anciens prêts dans l'APD (ce qui aurait entraîné une diminution artificielle des apports APD jusqu'à un avenir indéterminé) soit à appliquer la nouvelle méthode en remontant jusqu'en 1969 (ce qui était impossible d'un point de vue administratif).

étudiants participant à des programmes ad hoc de courte durée (*ausserordentlich*). De ce fait, le coût annuel moyen imputé ressortait, en 1999, aux alentours de 6 000 dollars par étudiant, ce qui est peu par rapport à la moyenne des autres pays.

La principale critique à l'encontre des notifications autrichiennes concernait l'absence de ciblage sur des cours utiles pour le développement. Les autorités autrichiennes ont en conséquence accepté de ne plus prendre en compte dans leurs calculs un certain nombre de filières jugées présenter moins d'intérêt pour le développement, notamment l'histoire, les langues et les arts, de même que la philosophie et la théologie. Les chiffres n'en ont guère été modifiés, de quelques pour cents seulement par rapport à ceux obtenus avec la méthode précédente.

Depuis peu, tous les étudiants doivent acquitter aux universités autrichiennes un nouveau droit, d'un montant d'environ 700 euros par an. Les étudiants originaires de pays en développement peuvent se le faire rembourser. Au moment de la rédaction du présent rapport, les universités, qui bénéficient depuis quelques temps d'une plus grande autonomie financière, faisaient pression pour obtenir du gouvernement compensation de ces remboursements. L'intégralité du coût pour les contribuables autrichiens des études en rapport avec le développement suivies par des ressortissants de pays en développement continuera de pouvoir être comptabilisée dans l'APD, comme le prévoient les directives du CAD, même si une partie de ces dépenses passe par un remboursement de droits. Il reviendra toutefois aux autorités autrichiennes de suivre l'évolution de la situation afin de s'assurer qu'elles continuent de recevoir les informations nécessaires pour calculer l'élément don en conformité avec les directives.

Coût des réfugiés en Autriche

Les dépenses consacrées aux réfugiés dans les pays en développement ont toujours été comptabilisables dans l'APD. Dans les années 80, le CAD s'est interrogé sur l'opportunité d'y prendre aussi en compte les dépenses relatives aux réfugiés en dehors des pays en développement. Une solution de compromis a été retenue, consistant à autoriser la comptabilisation dans l'APD des dépenses encourues pour faire venir des réfugiés dans les pays donateurs puis les renvoyer dans leur pays d'origine ou un autre pays en développement ainsi que le coût de leur entretien temporaire dans le pays donneur, pendant la première année de séjour uniquement.³⁹

Les dépenses notifiées par l'Autriche à ce poste renvoient à deux catégories de personnes :

- les demandeurs d'asile
- les réfugiés *de facto* de l'ex-Yougoslavie qui n'ont pas demandé l'asile mais auxquels l'Autriche a offert refuge en attendant que la situation de leur pays s'améliore suffisamment pour leur permettre d'y retourner.

39 Ces dernières années, une part importante des dépenses notifiées pour ce poste concerne des prétendants au statut de réfugiés (« demandeurs d'asile ») autrement dit des personnes qui n'ont pas été reconnues par le pays hôte comme répondant à la définition d'un réfugié en vertu de la Convention de Genève en date de 1951. Le cas de ces personnes n'est pas expressément abordé dans les Directives du CAD pour l'établissement des rapports statistiques et bien que la question ait donné lieu à des débats approfondis au sein des organes subsidiaires du CAD en 2001, aucun accord n'est parvenu à se dégager sur les précisions à apporter aux directives sur ce point. Les directives actuellement applicables en la matière sont celles énoncées aux paragraphes 1.16 à 1.18 du document DCD/DAC(2000)10, lequel est accessible en ligne à l'adresse <http://www.oecd.org/dac/htm/dacdir.htm>.

À l'occasion du dernier examen par les pairs, il avait été constaté que la limite des douze premiers mois de séjour n'était pas toujours respectée dans le calcul des coûts. Les autorités autrichiennes ont par la suite fait savoir au Secrétariat de l'OCDE que les cas en question concernaient uniquement des réfugiés *de facto* et seulement des personnes censées retourner un jour dans leur pays d'origine. Si les autorités autrichiennes estiment que les règles de comptabilisation dans l'APD devraient être modifiées afin d'autoriser la prise en compte de l'ensemble des dépenses relatives à ce genre de personnes, elles reconnaissent néanmoins que, tant que cette modification n'a pas été opérée, la notification doit dès lors se limiter aux coûts encourus pendant les douze premiers mois de séjour.⁴⁰ Les sommes notifiées pour ce poste s'en sont trouvées ramenées d'environ 40 millions USD par an à la fin des années 90 aux alentours de 25 millions USD en moyenne pour les trois dernières années. Ce chiffre représente le coût des demandeurs d'asile, dont la situation peut pratiquement toujours se régler dans les douze mois.

Il est difficile de prévoir l'évolution future de ces dépenses. En vertu d'une récente décision de la Cour suprême autrichienne, les frais d'entretien de tous les demandeurs d'asile doivent désormais être pris en charge alors que jusqu'à présent ce n'était le cas que pour un tiers d'entre eux environ. D'un autre côté, l'élargissement de l'UE en mai 2004 pourrait entraîner une nette diminution du nombre de futurs demandeurs d'asile. Les nouveaux États membres de l'UE étant considérés comme offrant toutes les garanties de sécurité, les demandeurs d'asile en provenance de ces derniers se voient en effet dénier ce statut par l'Autriche. Les derniers grands pourvoyeurs de demandeurs d'asile sont désormais des pays du Sud et du Sud-Ouest de l'Asie : Afghanistan, Inde, Irak, Iran, Pakistan et Tchétchénie (Russie).

40 Compte tenu des difficultés pratiques que cela aurait soulevé, il n'a été procédé à aucun ajustement des données relatives à 1998 et aux années antérieures. En 1999 et 2000, les réfugiés *de facto* étaient pour l'essentiel des Bosniens (dont la plupart étaient arrivés plusieurs années auparavant) et des Kosovars (qui ont commencé à arriver en 1999). Afin de respecter l'esprit de la limitation aux douze premiers mois des dépenses comptabilisables dans l'APD, il a été convenu d'appliquer les mesures suivantes :

- Pour 1999, en ce qui concerne les Bosniens, ne seront comptés dans l'APD que les coûts liés au voyage de retour et à la réintégration des réfugiés, y compris les dépenses annexes, de conseil par exemple. Dans cas des Kosovars, qui n'ont commencé à arriver qu'au printemps 1999, toutes les dépenses seront prises en compte.
- Pour 2000, seront considérés comme APD les coûts liés au voyage de retour et à la réintégration des Bosniens et des Kosovars, et la moitié des dépenses de logement et de santé encourues en faveur uniquement des Kosovars. Cette formule se veut assurer le respect de limite d'un an ; elle repose en effet sur l'idée qu'en moyenne la moitié des coûts encourus en faveur des Kosovars en 2000 se rapportent encore à leur douze premiers mois de séjour – hypothèse raisonnable étant donné que la plupart des arrivées ont eu lieu au printemps et à l'été 1999.
- L'effet de ces mesures sur l'APD nette a été modeste, puisque le total des dépenses au titre des réfugiés en Autriche était revenu de plus de 100 millions USD par an dans la première moitié des années 90 à moins de 30 millions USD (6 % de l'APD) en 1998. La plupart des dépenses afférentes aux réfugiés *de facto* en 1999 et 2000 ont concerné des Kosovars, et la majorité étaient encore comptabilisables ; en outre, aucune modification n'a été apportée aux chiffres concernant les demandeurs d'asile.

ANNEXE D

PAYS PARTENAIRES DE LA COOPÉRATION AUTRICHIENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Coopération autrichienne pour le développement avec le Sud : 20 pays partenaires + 4 bénéficiaires de programmes spéciaux		
Régions (5)	Pays prioritaires (7)	Pays de coopération (13)
Amérique centrale	Nicaragua	Guatemala, El Salvador, Costa Rica
Afrique de l'Ouest	Cap-Vert, Burkina Faso	Sénégal
Afrique de l'Est/Grands lacs	Éthiopie, Ouganda	Kenya, Burundi, Tanzanie, Rwanda
Afrique australe	Mozambique	Zimbabwe, Namibie, République d'Afrique du Sud
Himalaya-Hindukush	Bhoutan	Népal, Pakistan
Programmes spéciaux	Zones sous administration palestinienne, Afghanistan, Irak, Sahara occidental	
Coopération autrichienne avec l'Europe de l'Est : 19 pays partenaires		
Régions (2)	Pays prioritaires (5+3)	Activités locales de petite envergure (dans 11 pays)
Europe du Sud-Est	Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Croatie, Serbie-Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Roumanie (les deux derniers programmes touchant à leur terme)	
Europe de l'Est et Asie centrale	Moldova (prévu)	Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Kazakhstan, République kirghize, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan

Note : Selon la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (janvier 2003), tous les partenaires de l'Autriche sont des pays de la Partie I (admis à bénéficier d'une APD), sauf les pays suivants qui relèvent de la Partie II (admis à bénéficier de l'aide publique) : Bulgarie, Roumanie, Belarus, Russie et Ukraine.

ANNEXE E

PRINCIPAUX ACTEURS PUBLICS DU SYSTÈME AUTRICHIEN DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

(Part de l'APD totale calculée à partir des chiffres de 2002)

Le **ministère des Finances** contrôle environ 58 % du budget total de l'APD. La Section III.3 "Politique économique et marchés financiers/institutions financières internationales" est responsable des contributions de l'Autriche aux IFI. Le ministère, qui finance également les bonifications d'intérêt dans les montages de financements mixtes et les opérations d'allégement de la dette, a un siège au Conseil de surveillance de l'AAD.

Le **ministère des Affaires étrangères** (MAE), par l'intermédiaire de sa Section VII "Coopération pour le développement", est le principal acteur du système d'aide en ce qui concerne la formulation des politiques et des orientations stratégiques d'ensemble. Il est responsable du programme bilatéral de coopération pour le développement avec le Sud et l'Europe de l'Est (depuis 2000, avant quoi c'était la Chancellerie fédérale). La Section VII du MAE est également chargée des organisations multilatérales, comme la Commission européenne et le Groupe des Nations unies, même si les relations avec certaines institutions spécialisées des Nations unies relèvent de la compétence d'autres ministères : le ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau pour la FAO et le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture pour l'UNESCO. Depuis 2003, la Section VII couvre également l'aide humanitaire (voir l'encadré 4). Le ministère occupe six sièges au Conseil de surveillance de l'AAD, dont celui de Président. Même si la Section VII du MAE est bien le principal acteur de la politique de développement au sein du gouvernement autrichien, sa part dans l'APD totale n'est que de 11 %. D'autres sections du MAE (comme la Section II « Affaires politiques ») coordonnent leurs travaux avec ceux de la Section VII et lui apportent leur soutien.

L'Agence autrichienne de développement (AAD) : voir le chapitre 5, section 4.

Le **ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture** prend en charge les coûts imputés de l'enseignement dispensé en Autriche à des étudiants de pays en développement. Ce sont essentiellement la Section I "Système d'enseignement scolaire général, planification de l'éducation et affaires internationales", la Section VI "Recherche scientifique, affaires internationales – sciences" et la Section VII "Universités, formation professionnelle" qui traitent des questions en rapport avec la coopération pour le développement. La part du ministère dans l'APD totale est de 9.4 %.

Le **ministère de l'Intérieur**, par l'intermédiaire de sa Section III.5.b "Droit d'asile et aide/intégration", gère des programmes en faveur des réfugiés arrivant en Autriche. L'aide en cas de catastrophe naturelle et l'aide d'urgence (en Autriche et à l'étranger) relèvent également de la compétence de ce ministère (Section II.4 "Bundesalarmzentrale"). Sa part dans l'APD totale est de 6 %.

Au sein du **ministère de la Défense**, la Section des "Affaires militaires" collabore avec le MAE sur les questions relatives à la prévention des conflits et à la construction de la paix ainsi qu'à l'organisation des missions des forces armées autrichiennes. Sa part dans l'APD totale est de 1.5 %.

Le **ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau** ("Lebensministerium") intervient dans les questions de coopération pour le développement par le biais de sa Section V.9, responsable des "Affaires environnementales internationales". De surcroît, le ministère gère le budget de l'aide alimentaire (environ 1.3 million EUR par an) même si c'est le MAE qui propose les pays appelés à en bénéficier. Ce ministère a un siège au Conseil de surveillance de l'AAD. Sa part dans l'APD totale est de 1.3 % (les données de 2002 ne prennent pas en compte l'environnement, qui relevait à l'époque d'un ministère distinct dont la part dans l'APD totale était de 0.4 %).

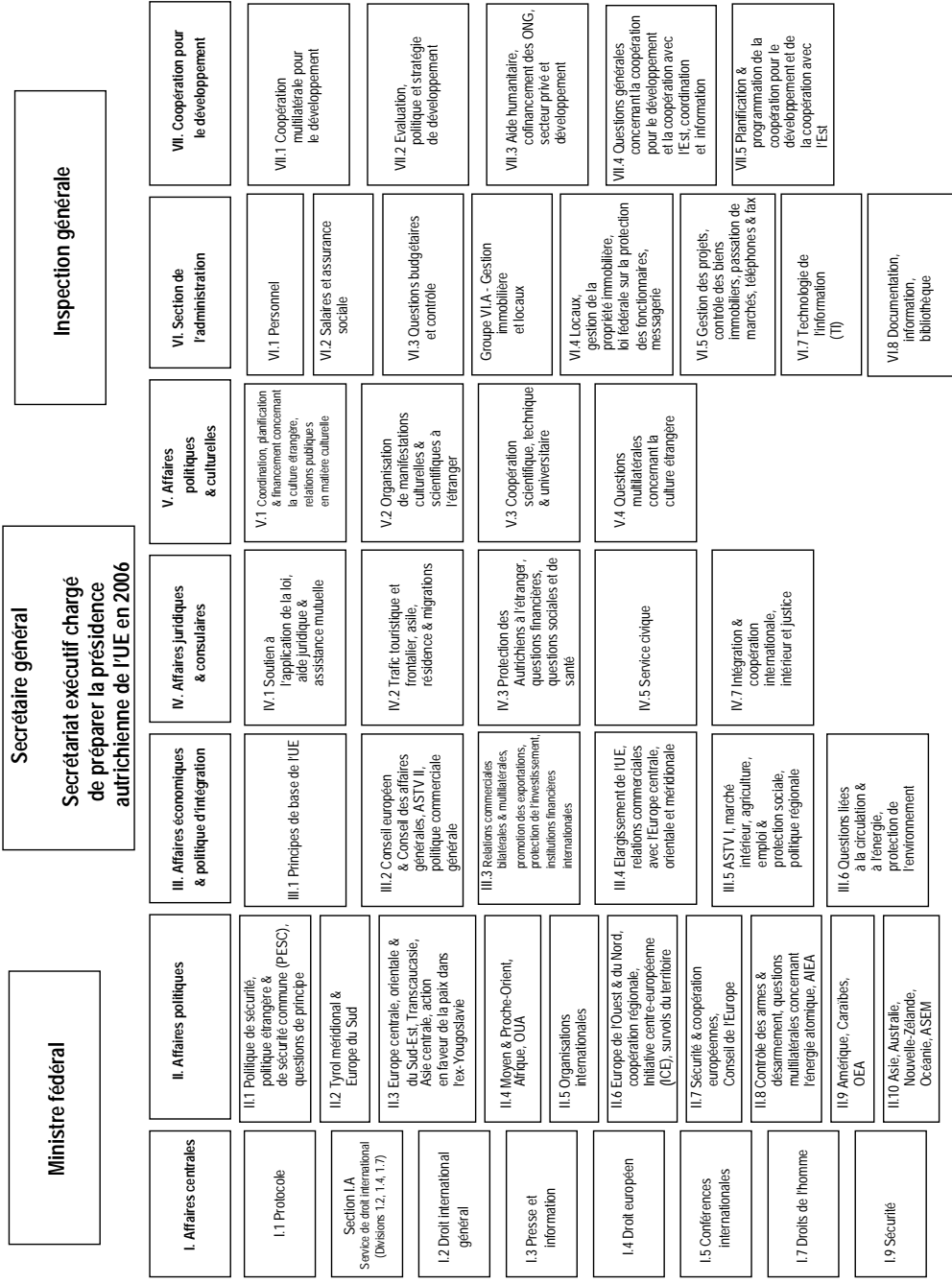
Le **ministère des Affaires économiques et du Travail** intervient essentiellement sur les questions relatives à l'OMC ayant d'importantes répercussions pour les pays partenaires. Au sein du ministère, le Centre 2/4 est responsable de la "Coordination avec l'UE", jusque et y compris dans le domaine de la coopération pour le développement. Ce ministère a un siège au Conseil de surveillance de l'AAD. On ne dispose d'aucune donnée sur sa part dans l'APD.

Le **ministère de la Sécurité sociale, des Générations et de la Protection des consommateurs** occupe un siège au Conseil de surveillance de l'AAD ce qui lui donne à connaître des questions de coopération pour le développement. On ne dispose d'aucune donnée sur sa part dans l'APD.

La **Chancellerie fédérale autrichienne** a notamment pour rôle d'élaborer de nouvelles politiques ou stratégies et de les soumettre aux autres ministères. En ce qui concerne la coopération pour le développement, deux responsabilités auparavant du ressort de la Chancellerie ont été confiées à d'autres ministères. En 2000, la responsabilité de la coopération avec l'Europe de l'Est a été transférée au MAE, et en 2003, la responsabilité de l'aide en cas de catastrophes naturelles et de l'aide d'urgence a été reprise par le ministère de l'Intérieur et celle de l'aide humanitaire par le MAE (voir l'encadré 4). La Chancellerie n'intervient donc quasiment plus dans la coopération pour le développement, sauf pour ce qui est de la coordination avec l'OCDE (Section IV.7 "Affaires macro-économiques et relations avec l'OCDE").

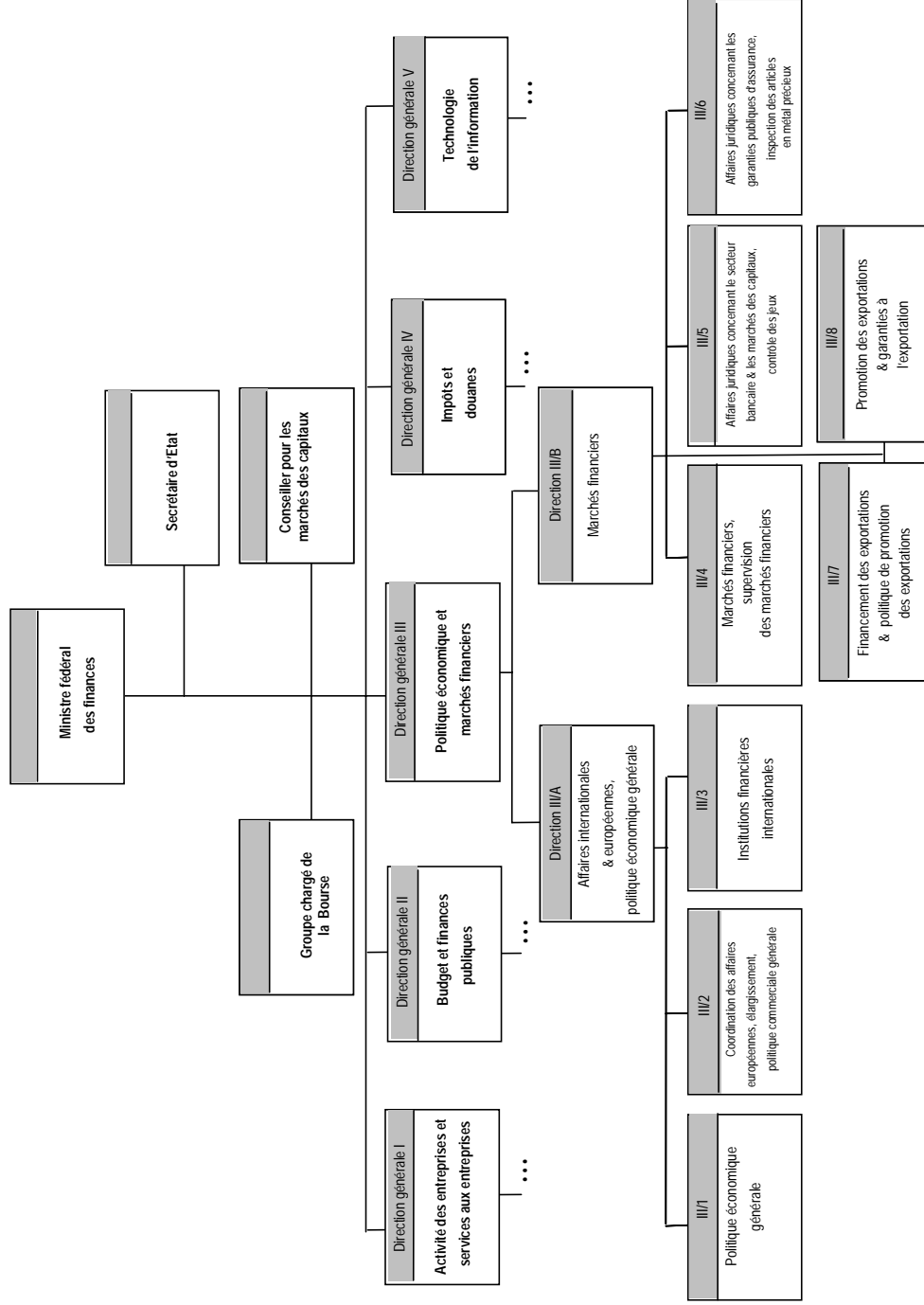
Les **Bundesländer (provinces)** et certaines **collectivités locales** financent leurs propres projets d'APD. En outre, certains crédits d'APD venant du ministère de l'Intérieur sont acheminés vers les provinces au titre de l'aide aux réfugiés. Les provinces ont un représentant au Conseil de surveillance de l'AAD. La part de ces acteurs dans l'APD totale se monte globalement à 0.7 %.

Organigramme F.2 Ministère des affaires étrangères



Source : Gouvernement autrichien/OCDE

Organigramme F.3 Ministère des finances



ANNEXE G

BRÈVE REMISE EN PERSPECTIVE DE L'AIDE DE L'AUTRICHE AU NICARAGUA ET À LA BOSNIE-HERZÉGOVINE

Nicaragua

Depuis 1990, le Nicaragua est un pays en transition qui est passé de l'économie planifiée à l'économie de marché et de la guerre civile à la reconstruction socio-économique. Même si les réformes structurelles entreprises dans les années 90 ont mis le pays sur la voie de la discipline budgétaire et de la croissance économique, la pauvreté et le chômage y demeurent endémiques et il reste lourdement endetté. Avec un PIB par habitant se montant au tiers seulement de la moyenne régionale (710 USD), le Nicaragua demeure le pays le plus pauvre de la région après Haïti.⁴¹ En 2001, 46 % de la population vivait dans la pauvreté, pour l'essentiel dans les zones rurales.⁴² Malgré un recul relatif de la pauvreté, le nombre des pauvres est resté inchangé en valeur absolue. Comme beaucoup de pays d'Amérique latine, le Nicaragua se caractérise par de grandes disparités dans les niveaux de revenu et de consommation.

Sous la présidence Alemán (1996–2001), le gouvernement nicaraguayen a préparé le CSLP-I mais celui-ci n'a pas bénéficié de conditions favorables au cours des deux premières années de mise en œuvre (faible croissance économique par exemple). Aujourd'hui, le gouvernement de M. Bolaños (président depuis 2001) travaille à l'élaboration d'un Plan de développement national, sorte de CSLP-II, assorti d'un programme d'action concret. Une place particulière est y faite à l'instauration d'une croissance économique à large assise et à la réforme structurelle, premier pilier du CSLP-I.

En septembre 1999, il a été déclaré que le Nicaragua pouvait bénéficier d'une aide au titre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le pays a atteint le point de décision en 2000 et depuis il bénéficie d'une mesure provisoire d'allègement de sa dette pour un montant moyen de 78.3 millions USD par an. En janvier 2004, la Banque mondiale et le FMI ont estimé que le Nicaragua avait pris les mesures nécessaires pour atteindre le point d'achèvement. Au total, le Nicaragua peut compter sur un allègement de dette de près de 4.5 milliards USD. Cette somme représente 73 % de l'encours de la dette et c'est le plus important plan de ce type mis en œuvre jusqu'ici dans le cadre de l'Initiative PPTE.⁴³ Entre 1995 et 2002, l'Autriche a consacré 36 millions USD à des opérations d'annulation de dette au profit du Nicaragua.

La dépendance du Nicaragua à l'égard de l'aide étrangère est forte, de 15 à 25 % du PIB par an (selon les sources). Au total, 45 donateurs bilatéraux et multilatéraux sont présents au Nicaragua, dont l'Autriche.

Les premières activités autrichiennes de coopération pour le développement au Nicaragua remontent aux années 1980. Au début, elles étaient principalement le fait de personnes et de groupes indépendants qui se rendaient au Nicaragua dans un esprit de solidarité avec le mouvement sandiniste. En 1986, un bureau de coordination bilatéral a été ouvert à Managua et en 1992, le Nicaragua est

41 Banque mondiale (2004) : *World Development Indicators*, p. 15.

42 Banque mondiale (2003) : *Nicaragua Poverty Assessment*, Report No. 26128-NI, p. 1.

43 Banque mondiale (2004) : *World Bank and IMF Support USD 4.5 Billion in Debt Service Relief for Nicaragua*. Communiqué de presse No: 213 2004/LAC, <http://web.worldbank.org>.

devenu l'un des pays prioritaires du programme d'aide autrichien. En 1993, le bureau de coordination a pris une envergure régionale et a été chargé également des projets réalisés au Guatemala, au Salvador et au Costa Rica. Des accords bilatéraux de coopération ont été signés entre l'Autriche et le Nicaragua en 1986 puis 1994. Il est maintenant prévu de mettre en place un programme régional pour l'Amérique centrale.

Les versements nets d'APD de l'Autriche au Nicaragua ont atteint un sommet en 1999 (10.6 millions EUR) après le passage de l'ouragan Mitch. Depuis lors, l'APD a oscillé entre 4.6 et 6.3 millions EUR. Les crédits budgétaires (c'est-à-dire les versements d'APD à l'exclusion des cofinancements) affectés au Guatemala, au Salvador et au Costa Rica s'échelonnaient pour leur part de 0.1 à 1.3 million EUR en 2002. Les apports de l'Autriche représentent 1.5 % de l'aide bilatérale consentie par l'ensemble des donateurs au Nicaragua et moins de 1 % de l'APD totale dont bénéficie ce pays. Les apports privés des ONG autrichiennes sont relativement importants ; c'est ainsi qu'en 2002, ils se sont chiffrés à 1.8 million EUR au total.

Bosnie-Herzégovine

Au bout de près de quatre ans de conflits armés, l'Accord de paix de Dayton a permis la mise en place d'un gouvernement démocratique et pluriethnique et l'instauration d'une nouvelle constitution en Bosnie-Herzégovine. Il énonce les conditions de la participation de la communauté internationale à sa mise en œuvre, et prévoit la nomination d'un Haut Représentant et l'arrivée d'une force internationale de maintien de la paix placée sous l'autorité de l'OTAN. Au plan interne, la Bosnie-Herzégovine est divisée en deux entités : la République serbe de Bosnie (Republika Srpska) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, elles-mêmes divisées en cantons (Fédération) et municipalités (République serbe et Fédération). Les trois partis nationalistes qui ont conduit le pays à la guerre en étaient encore les principales forces politiques à la fin des années 1990 et le sont toujours aujourd'hui. À présent, ils forment le gouvernement central et les gouvernements des deux entités. L'Accord de paix dote le pays de six niveaux de pouvoir et de pas moins de quatorze niveaux d'administration, lesquels absorbent plus de 64 % du PIB de la Bosnie-Herzégovine.⁴⁴ Au dessus de ces structures a été placé le Cabinet du Haut Représentant. Le Haut Représentant dispose des « pouvoirs de Bonn » qui, d'une part, ont permis d'imposer la législation nécessaire et, d'autre part, ont entravé le développement d'un processus politique solide en Bosnie-Herzégovine.

La guerre a fait reculer le développement social et économique du pays de plusieurs années. La Bosnie-Herzégovine ne doit pas seulement réparer les dommages matériels causés par la guerre ; sa population est traumatisée et elle a perdu des millions de ressortissants morts, déplacés ou émigrés. La reconstruction des structures politiques, économiques, institutionnelles et sociales est une tâche difficile et la situation du pays reste fragile. La Bosnie-Herzégovine se classe parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure avec un PIB par habitant de 1 310 USD (2002).⁴⁵ Le chômage est un grave problème. Avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine est la plus pauvre des républiques de l'ancienne Fédération de Yougoslavie. Selon le CSLP élaboré par les autorités, 20 % de la population environ vivent en dessous du seuil de pauvreté et 30 % de plus risquent de tomber dans le dénuement.⁴⁶

44 International Crisis Group (2003) : *Building Bridges in Mostar*, p. 1.

45 Banque mondiale (2004) : *World Development Indicators*, p. 14.

46 *Mid-Term Development Strategy of Bosnia and Herzegovina* (CSLP) 2004-2007, p. 1 (publiée en mars 2004). Ces chiffres s'appuient sur les données recueillies dans l'Étude sur la mesure des niveaux de vie. Le seuil de pauvreté, autrement dit le revenu annuel total en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre, est fixé à 2 198 BAM (marks convertibles), soit 1 099 EUR.

Dans ces conditions, la Bosnie-Herzégovine doit être considérée comme un cas particulier pour la coopération pour le développement : ce pays passe d'une situation d'urgence à une phase de reconstruction et à la mise en place d'un État tout en poursuivant en parallèle un processus d'intégration européenne. Le Processus de stabilisation et d'association de l'UE et le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est sont les cadres régionaux de référence. Ce n'est que récemment que se sont manifestés les premiers signes d'une appropriation croissante par les autorités (par exemple le CSLP pour la Bosnie-Herzégovine a été rendu public en mars 2004). Compte tenu du fléchissement de l'aide internationale (26.1 % du RNB en 1997 contre 10 % en 2002⁴⁷), la Bosnie-Herzégovine devra désormais tabler sur l'investissement étranger comme principale source de financement de son développement futur.

L'Autriche est l'un des 42 donateurs multilatéraux et bilatéraux intervenant en Bosnie-Herzégovine. Sa contribution représente 3.5 % de l'aide bilatérale, et 1.9 % de l'APD totale, dont bénéficie ce pays. Cependant, le programme de coopération de l'Autriche n'est qu'un aspect étroit des relations globales du pays avec la Bosnie-Herzégovine. L'Autriche bénéficie de plusieurs avantages comparatifs dans le domaine de la coopération avec la Bosnie-Herzégovine : proximité géographique et culturelle et bonne compréhension de la situation politique et sociale en Bosnie-Herzégovine ; « histoire institutionnelle » commune dans certaines régions car beaucoup d'institutions autrichiennes ont été introduites en Bosnie-Herzégovine sous la monarchie austro-hongroise et certaines d'entre elles perdurent aujourd'hui ; forte présence du secteur privé autrichien, en particulier le secteur bancaire (l'Autriche a investi entre 450 et 550 millions EUR depuis la fin de la guerre ce qui fait d'elle le premier ou le deuxième investisseur en Bosnie-Herzégovine) ; importance de la diaspora bosnienne en Autriche (plus 160 000 Bosniens vivent en Autriche aujourd'hui), dont profitent les ONG autrichiennes lorsqu'il leur faut recruter du personnel local (bosnien) en Autriche.

Entre 1992 et 2001, l'aide consentie par l'Autriche à la Bosnie-Herzégovine a totalisé 509.4 millions EUR (versements totaux), chiffre qui englobe les apports de la Chancellerie fédérale, de plusieurs ministères (MAE ; Finances ; Éducation, Sciences et Culture ; Intérieur ; Défense), des gouvernements des provinces, d'autres institutions publiques et des ONG. Sur cette somme, les versements totaux au titre du programme de coopération du MAE en Bosnie-Herzégovine ne représentent que 56 millions EUR (1992-2003). D'importantes restrictions budgétaires ont conduit à une diminution des versements annuels qui sont revenus de 7.5 millions EUR en 1999 à 1.8 million EUR en 2004. Cette évolution s'explique principalement par le programme d'austérité générale lancé par le nouveau gouvernement autrichien. Par ailleurs, les transferts de compétences en matière de coopération avec l'Europe de l'Est de la Chancellerie fédérale au MAE – qui se bornait jusque là à un rôle de défenseur de la cause de la coopération pour le développement (avec les pays du Sud) – a entraîné une baisse des ressources. Cela a eu de graves conséquences. Avec le peu de fonds mis à sa disposition, le bureau s'est efforcé d'assurer dans toute la mesure du possible la poursuite des projets en cours. Ce n'est qu'aujourd'hui que l'Autriche est en mesure de fonder à nouveau ses travaux sur des considérations stratégiques. Une augmentation des financements destinés à la Bosnie-Herzégovine est prévue pour les années qui viennent. Cependant, aucun chiffre n'est encore disponible. Il est prévu en particulier de développer les activités dans le domaine du développement économique et de l'emploi.

47 Banque mondiale (2004) : *World Development Indicators*, p. 334.

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

L'AUTRICHE FAIT AVANCER DES REFORMES MAJEURES EN VUE D'ACCROITRE L'EFFICACITE DE SON AIDE

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est félicité des réformes majeures intervenues dans le système d'aide autrichien depuis le dernier examen de l'aide effectué en 1999, et notamment de la Loi sur la coopération pour le développement, adoptée en 2002 et modifiée en 2003, et du Programme triennal 2004-2006 qui orientent les priorités de l'Autriche en matière d'aide. Le CAD salue les engagements pris par l'Autriche à l'égard de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et espère qu'ils seront pleinement mis en œuvre et pris en compte dans la répartition des ressources. Cela nécessitera un ferme soutien des sphères politiques et de solides effectifs.

La création de l'Agence autrichienne de développement (AAD) en janvier 2004, aux fins de la mise en œuvre efficace d'un programme d'aide en expansion, offre de nouvelles opportunités mais pose aussi des défis. L'AAD est chargée d'administrer le programme d'aide bilatérale du ministère des Affaires étrangères (MAE). Sa mise en place renforcera le rôle central joué par le MAE dans la stratégie de développement et l'orientation de l'action au sein du système d'aide autrichien, mais la répartition des tâches entre le MAE et l'AAD doit encore être mise en pratique.

En 2003, l'aide publique au développement (APD) nette de l'Autriche s'élevait à 505 millions USD, soit 0.20 pour cent du revenu national brut (RNB), ce qui plaçait ce pays au troisième plus bas niveau parmi les 22 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le Comité s'est félicité du projet de l'Autriche de réaliser l'engagement qu'elle a pris au Sommet européen de Barcelone en 2002 de porter son APD à 0.33 pour cent de son RNB d'ici 2006, ce qui l'obligera à augmenter les dépenses actuellement prévues pour 2004, soit 573 millions d'euros, de 222 millions d'euros (+ 40 pour cent environ). Pour ce faire, elle devra mobiliser le soutien de l'opinion publique.

Le CAD recommande que l'Autriche définisse une stratégie claire, assortie d'un échéancier, dans la perspective des accroissements de ses crédits d'aide au développement. Cela est particulièrement important dans la mesure où le programme d'aide autrichien se caractérise par une place importante faite aux allègements de dette, qui devrait diminuer à moyen terme. Une planification financière à long terme est nécessaire pour rendre l'aide autrichienne plus prévisible. Le Comité a salué le projet formé par l'Autriche de renforcer la concentration sectorielle et par pays, compte tenu de son avantage comparatif, notamment en Europe du Sud-Est.

Le MAE administre directement 22 pour cent de l'APD autrichienne ; sept autres ministères fédéraux interviennent dans les dépenses de coopération pour le développement. Le Programme triennal de l'Autriche aide le MAE à coordonner les activités ne relevant pas directement de lui. Le Comité a estimé qu'à terme, un dispositif plus formel de coordination interministérielle pourrait s'avérer nécessaire. S'agissant de la cohérence des politiques au service du développement, la nouvelle Loi sur la coopération pour le développement offre une base juridique claire pour l'améliorer. Le MAE, qui est chargé de faire appliquer cette loi, a besoin d'un programme d'action à l'appui de la

cohérence établissant des priorités ainsi que de ressources suffisantes pour s'acquitter de cette tâche. Le CAD invite instamment l'Autriche à continuer de soutenir les activités associant secteur privé et développement qui mettent clairement l'accent sur le développement économique et le bien-être des pays bénéficiaires. Qui plus est, les organisations non gouvernementales (ONG) et le Parlement autrichiens peuvent jouer un rôle important en sensibilisant l'opinion publique à la nécessité de veiller à la cohérence des politiques au service du développement.

Le soutien apporté par l'Autriche à la société civile locale est apprécié par les pays partenaires. De nouveaux instruments ont été mis en place pour apporter un soutien aux ONG (qui jouent un rôle important dans l'acheminement de l'aide autrichienne), ce qui devrait permettre de mieux aligner les activités sur les stratégies et systèmes des pays partenaires tout en respectant les fonctions des ONG, par exemple en matière de sensibilisation. Le CAD encourage les autorités autrichiennes à renforcer le dialogue et la concertation avec les gouvernements des pays partenaires, notamment sur les questions d'harmonisation et d'alignement.

Le Comité recommande que le MAE prenne l'initiative de définir une position claire sur l'aide-programme et ses conditions. Les politiques concernant la gestion du personnel et la passation des marchés doivent être actualisées pour répondre aux exigences d'un programme d'aide bilatérale renforcé et de plus en plus spécialisé. Il importe de veiller à l'indépendance organisationnelle de la fonction d'évaluation du système d'aide autrichien et de maintenir la qualité élevée des notifications statistiques de l'Autriche qui, depuis l'examen de l'aide de 1999, ont été rendues parfaitement conformes aux normes du CAD.

L'examen des politiques et programmes de l'Autriche en matière de coopération pour le développement a été effectué par le CAD le 27 octobre 2004. Les discussions ont été dirigées par le Président du CAD, M. Richard Manning. La délégation autrichienne était conduite par M. Georg Lennkh, Directeur général de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères. Les examinateurs pour l'examen de l'aide de l'Autriche étaient la Finlande et l'Allemagne. La République tchèque a participé à cet examen en tant qu'observateur.

Les principales conclusions et recommandations du CAD concernant cet examen seront publiées sur le site web de l'OCDE, à l'adresse www.oecd.org/dac, durant la semaine du 2 novembre 2004. Pour plus d'informations, les journalistes sont invités à prendre contact avec Mme Helen Fisher, Division des relations avec les médias de l'OCDE (helen.fisher@oecd.org ou tél. [0033 1] 45 24 80 97).

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 %. 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 BENEFICIAIRES DE L'AIDE ETABLIE 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>**