

# AUTRICHE

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



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**DAC Peer Review of Austria  
2009**

© OCDE (2009)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

### Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Luxembourg et la Norvège pour l'examen qui a eu lieu le 29 avril 2009.

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

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, 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.*

## LISTE DES SIGLES

AAD	Agence autrichienne de développement
AEDC*	Bureau de coordination de la coopération pour le développement de l'Ambassade d'Autriche
AGEZ*	Groupement d'organisations au service de la coopération pour le développement (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit)
APD	Aide publique au développement
BMeiA*	Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten)
BMI*	Ministère fédéral de l'Intérieur (Bundesministerium des Inneren)
BMLV*	Ministère fédéral de la Défense (Bundesministerium für Landesverteidigung)
CA	Coopération autrichienne pour le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DAG*	Groupe d'assistance au développement, Éthiopie
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDRF*	Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GHD*	Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFI	Institutions financières internationales
JI*	Mise en œuvre conjointe (Joint implementation)
MAE	Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales
MDCM	Moyens de défense civils et militaires
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales

OCHA*	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PANA	Programme d'action national d'adaptation
PASDEP*	Plan pour un développement accéléré et durable pour éliminer la pauvreté
PIB	Produit intérieur brut
PIU*	Unité parallèle de mise en œuvre de projets et programmes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

\* Sigle dans la langue d'origine

#### Signes utilisés :

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

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

#### Taux de change (EUR pour 1 USD) :

2006	2007	2008
0.7967	0.7305	0.6933

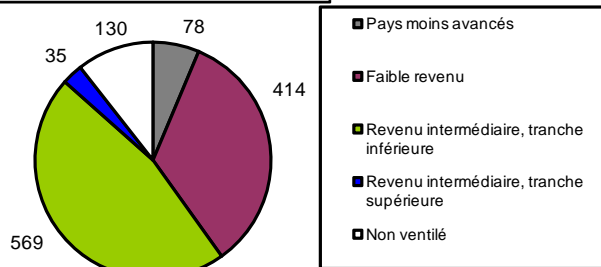
## Aperçu synthétique de l'aide de l'Autriche

## AUTRICHE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	1 498	1 808	20.7%
Prix constants (2006 USD m)	1 498	1 622	8.3%
En euros (millions)	1 194	1 321	10.7%
APD/RNB	0.47%	0.50%	
Aide bilatérale (%)	73%	73%	

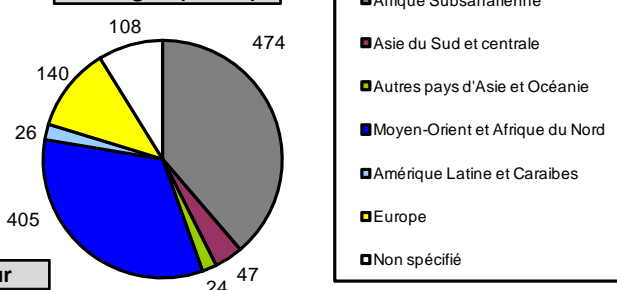
Par groupe de revenu (USD m)



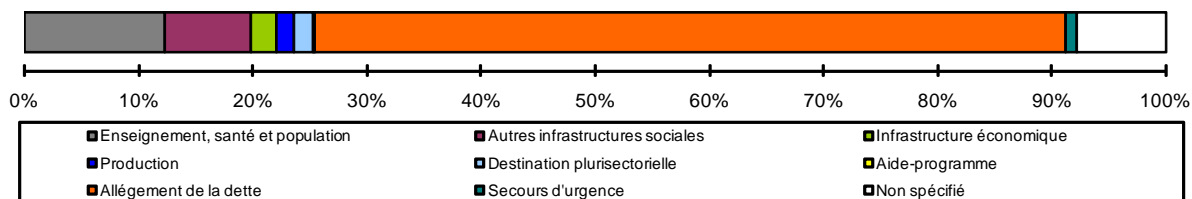
Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Irak	369
2 Cameroun	222
3 Nigeria	161
4 Serbie	43
5 Bosnie-Herzégovine	31
6 Géorgie	28
7 Égypte	24
8 Turquie	23
9 Malawi	16
10 Chine	15

Par région (USD m)



Par secteur



## *Table des matières*

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>11</b>
--	-----------

<b>RAPPORT DU SECRÉTARIAT .....</b>	<b>27</b>
-------------------------------------	-----------

### **Chapitre 1**

#### **Orientations Stratégiques**

Fondements de la coopération autrichienne pour le développement .....	27
Coopération pour le développement : la nécessité d'un soutien politique .....	29
Les inconvénients d'un cadre institutionnel fragmenté .....	30
Définir plus précisément la répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et l'AAD..	31
Un cadre stratégique glissant sur trois ans pour la politique du développement .....	32
Objectifs et priorités de la coopération autrichienne pour le développement .....	33
Engagement au niveau international dans le domaine de la coopération pour le développement .....	36
Mobiliser le soutien de l'opinion publique pour l'aide publique au développement .....	37
Aiguiser le sens critique du grand public autour des questions de développement .....	38
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	39

### **Chapitre 2**

#### **Cohérence des politiques au service du développement**

Besoin de clarté conceptuelle.....	41
Sensibilisation grandissante de l'administration et du public sur la question de la cohérence des politiques au service du développement .....	42
Nécessité de prendre en compte systématiquement la question de la cohérence des politiques au service du développement.....	44
Assurer la cohérence entre les politiques d'environnement et de développement .....	46
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	47

### **Chapitre 3**

#### **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD**

Volume global de l'aide publique au développement : tenir les engagements pris une fois les allègements de dettes à leur terme .....	49
L'aide autrichienne est fragmentée .....	52
Une part réduite de l'APD est gérée par le ministère des Affaires étrangères .....	52
APD bilatérale de base : le budget de fonctionnement de l'AAD .....	54
Réduire la dispersion au niveau de l'AAD.....	54
Répartition géographique : accroître les apports et en renforcer la concentration .....	55
Répartition sectorielle .....	56
APD multilatérale : revenir au niveau de la moyenne des pays du CAD pour ce qui est des contributions au système des Nations Unies .....	58
Les ONG : un canal important d'acheminement de l'aide bilatérale.....	59
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	60

## Chapitre 4 Organisation et gestion

La réforme structurelle de 2004 : des dysfonctionnements d'ordre systémique commencent à se manifester .....	63
Une nécessité urgente : mettre l'accent sur les résultats et l'obligation de rendre des comptes au niveau de la programmation.....	67
Le problème des ressources humaines .....	70
Une relation en pleine mutation avec les ONG autrichiennes .....	71
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	72

## Chapitre 5 Efficacité de l'aide

Adhésion à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra .....	75
Problèmes et dilemmes spécifiques auxquels est confrontée l'Autriche dans la mise en œuvre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide .....	76
Élaborer une stratégie pour compléter le plan d'action.....	77
Promouvoir l'efficacité de l'aide multilatérale .....	78
Progrès enregistrés et défis à relever sur le terrain .....	79
Promouvoir l'appropriation : le mot d'ordre de la coopération autrichienne pour le développement.....	80
Alignement et harmonisation : des avancées et des difficultés .....	82
Les difficultés liées à l'obligation de résultats et à la responsabilité mutuelle.....	84
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	85

## Chapitre 6 Thèmes particuliers

Renforcement des capacités .....	87
Des directives claires sont indispensables.....	87
Le renforcement des capacités dans la pratique .....	90
Environnement et changement climatique.....	91
Les engagements inscrits dans la législation autrichienne s'agissant de l'environnement et du changement climatique.....	92
Environnement et changement climatique : la pratique .....	93
Dotation en personnel, gestion et division du travail dans les domaines de l'environnement et du changement climatique.....	98
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	98
<b>Annexe A    Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004 .....</b>	<b>101</b>
<b>Annexe B    Statistiques de OCDE/CAD sur les apports d'aide.....</b>	<b>107</b>
<b>Annexe C    L'Autriche et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire .....</b>	<b>115</b>
<b>Annexe D    Visite sur le terrain en Éthiopie.....</b>	<b>127</b>
<b>Définitions des principaux termes.....</b>	<b>137</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>141</b>



### Liste des tableaux

Tableau 1.	Priorités thématiques et pays prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement.....	34
Tableau 2.	Progrès de l'Autriche au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris pour la période 2005-07.....	80
Tableau 3.	Les dix premiers bénéficiaires de l'aide autrichienne axée sur l'environnement.....	94
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	107
Tableau B.2.	APD par grandes catégories .....	108
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable <sup>1</sup> par région et groupe de revenu .....	109
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	110
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	111
Tableau B.6.	Panorama comparatif .....	112
Tableau C.1.	Autrichienne à vocation humanitaire en 2007 .....	118
Tableau C.2.	Soutien apporté par l'Autriche aux organismes multilatéraux en 2007.....	121

### Listes des graphiques

Graphique 1.	Le système d'aide autrichien .....	31
Graphique 2	Évolution de l'APD autrichienne, en millions EUR.....	49
Graphique 3	Part des allègements de dette dans l'APD nette de divers pays membres du CAD sur la période 2005-07.....	51
Graphique 4	Remises de dettes contractées hors APD, rapportées au RNB, consenties par les membres du CAD sur la période 2003-07.....	51
Graphique 5	Organigramme du MAE .....	66
Graphique 6.	Organigramme de l'Agence autrichienne de développement.....	66
Graphique 7	APD autrichienne assortie des marqueurs environnement et Rio (2005-07).....	96
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2007 .....	113
Graphique D.1.	Ventilation par secteur de l'APD autrichienne à l'Éthiopie.....	130
Graphique D.2.	Versements nets d'APD de l'Autriche à l'Éthiopie, 1992-07 .....	131

### Liste des encadrés

Encadré 1.	Fondements juridiques de la coopération autrichienne pour le développement .....	28
Encadré 2.	La politique autrichienne en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits .....	35
Encadré 3.	La Banque autrichienne de développement, instrument de promotion du développement du secteur privé .....	36
Encadré 4.	La dimension européenne de la cohérence des politiques pour le développement en Autriche .....	43
Encadré 5.	Coopération interministérielle à l'appui de la cohérence des politiques d'environnement et de développement .....	47
Encadré 6.	Raisons pour lesquelles l'Autriche doit renforcer son programme en Éthiopie .....	53

Encadré 7.	Évaluation de l’AAD : recommandations en matière d’organisation et de gestion pour l’AAD et le MAE .....	64
Encadré 8.	Tirant les enseignements du passé, l’Autriche redéfinit la voie à suivre pour la période 2008-2011 .....	78
Encadré 9.	Efficacité de l’aide en Éthiopie : Programme de la région Gondar Nord .....	81
Encadré 10.	Les dilemmes liés à l’action d’un donneur de petite taille dans un pays prioritaire.....	83
Encadré 11.	Critères qualitatifs de l’AAD pour le renforcement des capacités .....	88
Encadré 12.	Un net avantage comparatif pour l’Autriche dans l’agriculture biologique.....	93
Encadré 13.	Considérations à prendre en compte pour l’avenir concernant l’assistance humanitaire autrichienne, formulées à l’issue de l’examen par les pairs de 2004 .....	115
Encadré 14.	Mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Éthiopie .....	128

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Résumé

Avec des apports d'aide publique au développement (APD) égaux à 0.42 % de son revenu national brut (RNB) en 2008 (chiffres préliminaires), l'Autriche se situe à la 11<sup>ème</sup> place parmi les donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'APD nette de l'Autriche a fléchi de 14 %, à 1.7 milliard USD, entre 2007 et 2008, en raison de la diminution des dons au titre de l'allègement de la dette. Les allègements de dette ont représenté 50 % de l'APD autrichienne entre 2005 et 2007, et encore plus de 40 % en 2008, part supérieure à celle observée dans tous les autres pays du CAD. Ce type d'opérations étant appelé à diminuer, l'Autriche devra accroître notablement son aide pour la porter à 0.7 % de son RNB pour 2015 comme le veut l'objectif auquel elle a souscrit dans le cadre de l'UE. Il est essentiel qu'elle parvienne à atteindre l'objectif intermédiaire de 0.51 % pour 2010 en dépit de la crise financière actuelle.

Le CAD salue les efforts déployés par l'Autriche pour concentrer son action de coopération sur les populations les plus pauvres du monde et son intention d'accroître considérablement ses concours pour l'action humanitaire, de même que ceux destinés aux pays partenaires qu'elle juge prioritaires et aux organismes des Nations unies. L'Autriche pourrait rehausser de beaucoup l'efficacité de son aide et en atténuer la dispersion en augmentant la part de cette aide qui peut être programmée au niveau des pays partenaires.

La création de l'Agence autrichienne de développement (AAD) constitue un grand pas en avant dans la réforme organisationnelle engagée par l'Autriche depuis 2004. Les effectifs et les compétences techniques du ministère des Affaires étrangères doivent maintenant être étoffés de telle sorte que ce dernier soit à même de remplir efficacement sa mission de coordonnateur national de la politique de l'aide et du développement. Il convient d'améliorer la cohésion du système d'aide autrichien et la prévisibilité des apports, ce que devrait grandement faciliter l'adoption d'un nouveau cycle budgétaire s'étalant sur cinq ans. Le CAD préconise qu'une attention accrue soit prêtée à la sensibilisation du public et des sphères politiques sur les défis liés au développement mondial. Il recommande aussi l'élaboration, en matière de développement, d'une politique à moyen terme, qui serait entérinée par le gouvernement et en vertu de laquelle tous les ministères s'engageraient à œuvrer à la lutte contre la pauvreté, à l'instauration de la paix et de la sécurité et à la protection de l'environnement.

### Cadre général de la coopération pour le développement

#### *Consolider les fondements juridiques et politiques de la coopération pour le développement*

La Loi de 1986 sur les ministères fédéraux et la Loi de 2002 sur la coopération pour le développement, modifiée en 2003 pour donner naissance à l'Agence autrichienne de développement (AAD), fournissent l'assise juridique de la coopération autrichienne pour le développement. La seconde définit les objectifs de la coopération autrichienne pour le développement et les principes qui la sous-tendent. Elle donne mandat au ministère des

Affaires étrangères (MAE) d'assurer son exécution et de coordonner la politique d'aide de l'Autriche. Y sont répertoriés trois objectifs essentiels assignés à la coopération pour le développement : (i) combattre la pauvreté, (ii) assurer la paix et la sécurité à travers la promotion de la démocratie, de la règle du droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, et (iii) préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles.

Le système d'aide autrichien, qui fait intervenir de nombreux acteurs institutionnels, est fragmenté. Il n'existe pas de budget global pour l'APD : en fait, au moins huit ministères financent des activités d'aide sur leurs propres budgets. Cela dit, le ministère des Affaires étrangères, l'AAD (société anonyme appartenant à l'Etat) et le ministère des Finances sont les principaux acteurs du système d'aide autrichien œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement.

Les textes législatifs sont complétés par un Programme triennal d'action à l'appui du développement, qui est actualisé chaque année et soumis à l'approbation du cabinet. Ce dernier est le principal instrument servant au guidage stratégique de toutes les instances gouvernementales intervenant dans l'aide et il détermine les domaines, pays et canaux d'acheminement à privilégier pour assurer la réalisation des objectifs fixés dans la Loi. Les programmes triennaux sont établis par le MAE en étroite concertation avec le ministère des Finances. Cela dit si, en théorie, le MAE a incontestablement mandat d'assurer l'exécution de la Loi et de coordonner la politique d'aide afin d'en garantir la cohérence, dans les faits, il n'a guère le pouvoir de s'acquitter de cette mission. En vertu de la Loi, il incombe à tous les ministères qui financent des activités d'aide d'aligner ces activités sur les objectifs de la coopération autrichienne pour le développement et sur les priorités du programme triennal. Or, seuls le MAE et le ministère des Finances semblent respecter le programme triennal.

L'expérience des autres membres du CAD l'atteste, se doter d'une politique sur le moyen-long terme qui fournit des orientations stratégiques et opérationnelles, s'applique à l'ensemble du programme d'aide et des instances gouvernementales qui y participent et reste valable pendant un temps suffisamment long constitue une bonne pratique en matière de gestion de l'aide<sup>1</sup>. Actuellement, le programme triennal de l'Autriche définit une stratégie à l'horizon de trois ans et un plan opérationnel pour le MAE et l'AAD. Il est loin de constituer une politique à moyen terme valant pour l'ensemble de l'aide autrichienne au développement. Qui plus est, la Loi sur la coopération pour le développement stipule que le programme triennal doit être actualisé et soumis au cabinet chaque année. Il s'agit de ce fait d'une sorte de plan glissant d'où un risque de dilution de l'aide par suite de l'accumulation des priorités. Enfin, l'absence d'une déclaration politique avalisée par la hiérarchie politique et de débat de fond sur le programme d'aide internationale fait que le programme triennal risque de se ramener à un exercice administratif dont la conception et la mise en œuvre relèvent de la seule fonction publique. L'Autriche aurait donc tout à gagner à se doter d'une stratégie à moyen terme qui serait ancrée dans son dispositif politique et fournirait des orientations propres à susciter un débat sur les complexités de l'environnement actuel. Peut-être serait-il nécessaire de modifier la Loi fédérale de 2003 sur la coopération pour le développement de manière que cette lacune puisse être efficacement comblée par le programme triennal. Conçue à travers des mécanismes participatifs, une politique à moyen terme pourrait

---

1 Leçon 1 de l'ouvrage intitulé *Pour une gestion efficace de l'aide – Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD* (OCDE, 2008).

contribuer à la formation d'un consensus, qu'elle refléterait, sur la stratégie d'aide de l'Autriche et renforcer l'appropriation de cette dernière dans l'ensemble de l'administration et de la société civile.

### *Approbation des lignes directrices pour la réduction de la pauvreté*

Dans son examen par les pairs de 2004, le CAD avait recommandé à l'Autriche de donner effectivement suite à ses engagements concernant la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD et d'affecter à ces priorités des ressources suffisantes. Le présent examen a mis en évidence la priorité assignée par l'Autriche à la lutte contre la pauvreté. En Ethiopie, par exemple, les programmes régionaux dans les domaines du développement rural et de la santé sont spécifiquement axés sur les femmes et les groupes marginalisés. Le CAD salue les lignes directrices pour la réduction de la pauvreté élaborées par l'Autriche, qui ont été approuvées début 2009. Le MAE et l'AAD doivent s'appliquer à faire en sorte que celles-ci consolident et systématisent la place d'objectif central accordée à la lutte contre la pauvreté dans toutes les dotations d'aide et dans le dialogue entre l'Autriche et ses partenaires pour le développement, y compris le secteur privé.

### *Mobiliser l'appui des sphères politiques et du public pour l'aide et la coopération pour le développement*

Il existe en Autriche une longue tradition de solidarité avec les pauvres à travers des contributions à l'action d'organismes charitables associés aux églises. Le public est favorable à l'idée d'aider les pauvres des pays en développement, et avec 77 % d'opinions favorables en 2007 son degré de soutien se situe à un niveau similaire à celui observé dans les autres pays du CAD (GfK Austria, 2007). Par contre, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays du CAD où existe aussi une tradition de charité, cette solidarité ne se traduit pas en Autriche par une forte mobilisation des sphères politiques en faveur de l'aide. Cette dernière est regardée comme une question mineure sur la scène politique et l'ancrage du soutien politique manque de solidité. Qui plus est, les questions de développement sont peu débattues au parlement. Reste qu'il est indispensable que l'action autrichienne de coopération pour le développement bénéficie d'un appui solide auprès du public et des sphères politiques pour que le pays puisse honorer ses engagements internationaux, c'est-à-dire porter son rapport APD/RNB à 0.7 % et œuvrer à la concrétisation des OMD. Le CAD encourage l'Autriche à redoubler d'efforts et à trouver de nouveaux moyens d'amorcer au parlement et dans l'opinion publique un débat informé sur l'aide et les questions de développement. Les ministères des Affaires étrangères et des Finances et l'AAD doivent investir de manière stratégique dans la communication autour de la politique d'aide de l'Autriche et surtout autour des résultats du développement. Cela contribuerait à susciter un débat public. Les autres ministères sectoriels devraient, eux aussi, s'interroger sur les moyens qu'ils ont de mieux faire connaître au public les fruits de leurs actions de coopération pour le développement et de contribuer à redorer l'image de la coopération autrichienne pour le développement.

La sensibilisation aux problèmes de développement, baptisée en Autriche « éducation à la citoyenneté mondiale » est une tradition bien établie. L'Autriche a entrepris d'élaborer une stratégie nationale en la matière, qui s'appuie sur le système éducatif formel et sur des méthodes informelles d'enseignement, et devrait ouvrir à un plus grand nombre d'Autrichiens l'accès à une éducation sur les défis du développement mondial, y compris sur la manière dont les politiques suivies par l'Autriche dans d'autres domaines

peuvent étayer ou saper sa politique du développement. Le CAD loue les efforts déployés par l'Autriche pour améliorer la qualité de son action globale de sensibilisation et l'incite à approuver la stratégie en cours d'élaboration et à mettre à son service des ressources adéquates.

### *Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement*

L'Autriche a réalisé des progrès au regard des trois indicateurs de la cohérence des politiques au service du développement arrêtés par le CAD, à savoir : engagement politique et déclarations des pouvoirs publics, mécanismes de coordination des politiques, et systèmes de suivi, d'analyse et de notification. La cohérence des politiques au service du développement est une question à laquelle sont de plus en plus sensibles les responsables politiques, les services de l'administration et la société civile, en partie grâce aux débats que le parlement lui a consacrés en 2007 et 2008. Dans la Loi de 2003 sur la coopération pour le développement comme dans le Programme du gouvernement pour 2008-2012, il est souligné que toutes les politiques de l'Autriche doivent, dans la mesure du possible, aller dans le sens de la stratégie définie par le gouvernement à l'appui du développement. Dans le programme triennal pour 2007-2009, sont répertoriés cinq domaines dans lesquels l'Autriche doit s'efforcer en priorité de rehausser la cohérence (dont les relations économiques internationales, les migrations et l'énergie). N'y sont cependant proposés aucune stratégie ni objectifs propres à favoriser des progrès dans ces domaines. Qui plus est, du fait de la fragmentation du système d'aide autrichien, les efforts du MAE tendent à être centrés uniquement sur l'amélioration de la cohérence interne de la politique d'aide. Au vu de l'expérience accumulée dans les autres pays membres du CAD, il semble que ce qu'il faudrait maintenant à l'Autriche pour avancer sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement, c'est un programme d'action clairement hiérarchisé et assorti d'échéances précises.

### *Institutionnalisation de la cohérence des politiques au service du développement*

Le gouvernement fédéral a mandat de veiller à la cohérence des politiques visant des domaines autres que l'aide avec les objectifs de développement poursuivis par l'Autriche. Comme dans les autres pays membres du CAD, le cabinet est l'instance la plus élevée au sein de laquelle sont débattues et arbitrées les priorités de l'action gouvernementale. Le MAE a mis sur pied un groupe de travail interministériel sur la cohérence, et des consultations informelles sont organisées sur des sujets comme la défense, l'environnement et le changement climatique, ou les échanges et l'investissement. Il demeure cependant difficile de savoir quels problèmes de cohérence ou d'incohérence sont portés à l'attention du cabinet et par quelle voie. Il incombe certes au gouvernement fédéral de veiller à la cohérence des politiques au service du développement mais une démarche plus systématique pourrait être adoptée avec la désignation d'un point de contact spécifiquement chargé de cette mission et doté des ressources voulues pour ce faire, localisé à un endroit qui lui garantisse une influence suffisante pour aborder efficacement les questions de cohérence au sein du cabinet. Pour que le MAE puisse jouer efficacement ce rôle, il faudrait renforcer sa position de ministère chargé de la coordination pour tout ce qui touche le développement. Cela pourrait impliquer de rendre plus clair et plus visible le mandat imparti à l'unité chargée de la coordination des politiques.

Dans son *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques* (OCDE, 2008), l'OCDE constate que l'Autriche n'a que partiellement réussi à mettre en place des

systèmes de suivi, d'analyse et de notification. L'Autriche doit construire une base de données concrètes à partir de laquelle promouvoir et suivre la cohérence des politiques de tous les secteurs de l'administration au service du développement. En dépit de ses ressources financières limitées, le MAE a entrepris de collaborer avec la Fondation autrichienne pour la recherche sur le développement international à la conduite d'études sur la cohérence des politiques au service du développement. La création d'une unité chargée de la cohérence des politiques permettrait à la fois de renforcer les capacités d'analyse et de suivi au sein de l'administration autrichienne et de sous-traiter les travaux de recherche sur la cohérence des politiques à des universités et instituts de recherche autrichiens, internationaux et de pays prioritaires.

### *Environnement et changement climatique : un pas vers la cohérence*

L'Autriche mérite d'être saluée pour les mesures qu'elle a prises afin de rehausser la cohérence de ses politiques dans le domaine du changement climatique. La préservation de l'environnement est une priorité essentielle dans la Loi sur la coopération pour le développement et dans la législation environnementale autrichienne, dont certaines dispositions font référence aux responsabilités de l'Autriche à l'égard des pays en développement. Ainsi, la Loi de 2008 sur l'environnement stipule que tout projet mis en œuvre dans un pays en développement dans le cadre des mécanismes dits « de flexibilité » du Protocole de Kyoto doit respecter les objectifs et principes énoncés dans la Loi sur la coopération pour le développement, de même que les accords internationaux. C'est au ministère fédéral de l'Agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau qu'il incombe, avec trois autres ministères (Affaires étrangères, Finances, et Economie, famille et jeunesse), d'assurer l'exécution de cette loi.

### **Recommandations**

Le CAD prend note des efforts déployés par l'Autriche pour imprimer une orientation stratégique à son action de coopération pour le développement et rehausser la cohérence de sa politique d'aide. Afin que ces efforts portent pleinement leurs fruits, l'Autriche serait bien inspirée de :

- Elaborer une politique du développement à moyen terme, sous la forme par exemple d'un « livre blanc », qui s'applique à toutes les activités d'APD et soit avalisée par la hiérarchie politique. Ce document devrait assujettir, au niveau stratégique, tous les acteurs du système autrichien d'aide aux objectifs fondamentaux de la coopération autrichienne pour le développement, y compris pour ce qui est de l'engagement qu'a pris l'Autriche de respecter les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Cette politique à moyen terme, établie sous la houlette du MAE, pourrait devenir un instrument efficace d'amélioration de la cohérence du système d'aide en obligeant tous les ministères à aligner leurs dépenses d'aide sur les objectifs inscrits dans la Loi sur la coopération pour le développement et à rendre des comptes au regard de ces derniers.
- Redoubler d'efforts pour rallier le soutien des sphères politiques et du public à la coopération pour le développement, et en particulier à la concrétisation des objectifs internationaux d'aide et des OMD. Le MAE devrait prendre l'initiative d'établir, en concertation avec le ministère des Finances et l'AAD, une stratégie globale et bien ciblée de communication et de sensibilisation, qui encourage un débat public et politique sur les questions de développement. L'Autriche est

incitée à faire fond sur les bonnes pratiques de son système d’instruction générale et à partager les fruits de son expérience avec les autres donateurs.

- Renforcer l’engagement manifesté pour la cohérence des politiques au service du développement et progresser dans cette voie. Il est impératif que l’Autriche fasse paraître un programme d’action clairement hiérarchisé assorti d’échéances spécifiques, précise les obligations et responsabilités en matière de cohérence des politiques au service du développement et construise un dispositif d’analyse, de suivi et de notification qui intègre le point de vue et l’expérience des instances de terrain. Elle pourrait tirer profit des enseignements qui se dégagent de l’expérience accumulée par d’autres membres du CAD.

### **Volume, canaux d’acheminement et répartition de l’aide**

En 2007, les apports nets d’APD de l’Autriche se sont élevés à 1.8 milliard USD, soit 0.5 % du RNB. La caractéristique la plus marquante de l’évolution de l’aide autrichienne entre 2005 et 2007 a été la forte augmentation des opérations d’allègement de la dette, au point qu’en 2007 celles-ci ont absorbé 947 millions USD soit 52 % de l’APD totale, situation sans précédent dans aucun membre du CAD. Si l’on fait abstraction des allègements de dette, le rapport APD/RNB se serait établi à 0.24 % en 2007, chiffre inférieur à la moyenne du CAD (0.26 %). L’APD aurait fortement chuté en 2007, comme cela a été le cas dans d’autres pays du CAD, si l’Autriche n’avait pas décidé de repousser à cette année là la mise en œuvre d’une partie de l’accord d’allègement de la dette du Nigéria conclu en 2005 dans le cadre du Club de Paris. Si cette décision n’est en rien contraire aux règles du Club de Paris ni à celles applicables aux statistiques du CAD, elle n’en amoindrit pas moins la comparabilité des chiffres de l’APD autrichienne, au fil du temps et par rapport à ceux des autres donateurs. En outre, le report de l’allègement de la dette du Nigéria ne se justifiait nullement dans l’optique du développement.

Le CAD se félicite que l’Autriche ait renouvelé son engagement de consacrer 0.51 % de son RNB à l’APD pour 2010 comme le veut l’objectif minimum arrêté dans le cadre de l’UE. Cet engagement a été réitéré dans le Programme du gouvernement pour 2008-2012 et dans la réponse de la Chancellerie fédérale, en janvier 2009, à la Déclaration de l’OCDE sur la politique d’aide. Le CAD note néanmoins que l’Autriche devra accroître fortement ses apports d’aide pour atteindre cet objectif. Il regrette que les consultations interministérielles tenues en 2007 au sujet de l’établissement d’un sentier de croissance pour l’APD, mesure qu’il avait lui-même recommandée en 2004, n’aient pas abouti à des dispositions concrètes ou à la fixation de cibles intermédiaires. En l’absence de telles cibles, le MAE et le ministère de Finances se sont trouvés dans l’impossibilité d’élaborer des prévisions à trois ans à intégrer dans les programmes triennaux parus entre 2007 et 2009. L’intention affichée par l’Autriche d’adopter un cadre budgétaire pluriannuel devrait stimuler la fixation d’objectifs annuels d’aide et contribuer à une plus grande prévisibilité de l’aide autrichienne.

Une chose importante est toutefois ressortie des discussions interministérielles sur l’établissement d’un sentier de croissance pour l’APD, à savoir que des financements supplémentaires devront aller aux programmes bilatéraux en cours dans les divers pays et régions et aux organismes des Nations unies de telle sorte que l’Autriche parvienne à combler le fossé par rapport à la moyenne de l’UE. Ce plan est judicieux et l’Autriche doit s’y tenir. En effet, en 2005/06, l’aide programmable par pays – c’est-à-dire hors aide alimentaire, secours humanitaires et concours au budget régulier des ONG – a représenté



à peine 10 % de l'APD totale brute de l'Autriche (soit 158 millions USD). Le MAE aurait tout intérêt à préciser sa stratégie et ses priorités pour la répartition du surplus d'aide entre les programmes-pays et à trouver des arguments crédibles pour justifier une augmentation de l'aide multilatérale transitant par les organismes des Nations unies. Un accroissement de l'aide programmable par pays rehaussera l'efficacité de l'aide autrichienne et en réduira la fragmentation. Si ses programmes-pays sont plus volumineux, l'Autriche pourra exercer une plus grande influence dans le dialogue avec les partenaires pour le développement, affecter davantage de ressources aux secteurs qu'elle juge prioritaires et renforcer ses projets et programmes dans ces secteurs, jouer un rôle plus actif dans la division du travail entre les donateurs, et mettre pleinement à profit les compétences de l'AAD. Dans le même ordre d'idée, l'Autriche devra faire preuve d'un grand sens tactique dans le choix des programmes régionaux auxquels iront une partie des apports bilatéraux supplémentaires. Elle devrait veiller à ce que ces derniers aient réellement une envergure régionale, soient ciblés sur des problèmes régionaux, ne viennent pas réduire la part de l'aide allant aux pays prioritaires et minimisent les coûts de transaction, pour l'AAD comme pour les organisations régionales.

### *Remédier à la fragmentation de l'aide autrichienne*

Les informations transmises par l'Autriche au CAD à travers le Système de notification des pays créanciers se sont notablement améliorées et couvrent désormais les activités d'aide de tous les ministères intervenant dans la coopération pour le développement. Reste que, comme des apports d'aide émanent d'au moins huit ministères, l'intégration du budget de l'aide de l'Autriche laisse largement à désirer. Or, au vu de l'expérience d'autres membres du CAD, il apparaît qu'un budget intégré accroît la cohérence du système d'aide, simplifie le suivi et la notification des dépenses se rapportant au développement et amoindrit les coûts de transaction, pour le pays donneur comme pour les pays partenaires. Si l'établissement d'un budget unique pour l'aide n'est vraisemblablement pas possible dans l'immédiat, les ministères intéressés pourraient néanmoins planifier leurs engagements d'APD en début d'exercice financier et les inscrire dans les budgets qu'ils soumettent chaque année. Cela fournirait au MAE une base à partir de laquelle engager des discussions afin de promouvoir la mise en œuvre d'une stratégie cohérente en matière d'aide. Lorsqu'aura été approuvée une politique du développement valant pour tous, tous les ministères devront aussi expliquer en quoi les dépenses d'aide qu'ils ont prévues vont dans le sens de celle-ci.

L'Autriche mérite d'être louée pour les efforts qu'elle déploie afin de concentrer ses activités sur 15 partenaires prioritaires et deux ou trois secteurs dans chaque pays. Elle met progressivement un terme à ses programmes dans deux pays jusque là prioritaires (le Sénégal et le Cap Vert) et s'est déjà retirée de 15 autres pays partenaires. L'AAD n'en gère pas moins 15 instruments différents de financement, fondés pour l'essentiel sur des projets : en 2007, les projets classiques et les apports aux ONG et au secteur privé ont absorbé 55 % du budget de l'AAD. Cette année là, l'Agence a financé 253 nouveaux projets, dont 154 affichaient un budget inférieur à 200 000 EUR. Afin de réduire la charge de travail associée à la gestion des projets, depuis 2008 l'AAD impose pour tout le portefeuille à l'exception de quelques petites activités bien spécifiques, une valeur plancher de 200 000 EUR. On note, dans les programmes-pays, un report bienvenu vers des modalités d'aide reposant davantage sur les programmes. Cela est manifeste en Ethiopie. Le CAD encourage l'Autriche à poursuivre dans ce sens afin de parvenir à faire passer par le soutien budgétaire 10 à 15 % du budget de l'AAD.

### *Coopération avec les ONG : une relation en pleine mutation*

L'Autriche s'est dotée d'une stratégie en matière de coopération avec les ONG qui précise le rôle des acteurs non étatiques dans son action de coopération pour le développement, comme le CAD l'avait recommandé. Un dialogue structuré avec les ONG a été établi, et il semble bien fonctionner. En 2007, sur le total de l'APD autrichienne, 72 millions USD ont été acheminés par l'intermédiaire d'ONG. Ce chiffre représente 4 % de l'APD nette totale, et est donc inférieur à la moyenne du CAD avec ses 7 % (encore que cette part s'élève à 8.6 % en Autriche si l'on fait abstraction des allègements de dette). Les fonds qui ont été versés aux ONG ou ont transité par ces dernières ont représenté 40 % du budget de fonctionnement de l'AAD en 2006. Cela tient au fait que l'Agence soustraite à des ONG l'exécution du programme bilatéral. La même année, les cofinancements versés par l'AAD aux ONG au titre de leurs propres activités se sont élevés à 11 millions EUR (13.8 millions USD<sup>2</sup>), soit 12 % du budget de fonctionnement de l'Agence. Le problème des instruments de cofinancement utilisés par l'Autriche est qu'ils servent à financer des projets précis, ce qui accroît les coûts d'administration, pour l'AAD comme pour les ONG, par rapport à un système d'enveloppes pluriannuelles non réservées à un usage spécifique. Le CAD incite l'Autriche à préférer au financement de multiples projets un dispositif de financement, pluriannuel et axé sur les résultats, de programmes, faisant des ONG des partenaires de la coopération pour le développement. Elle pourrait utilement à cet effet s'inspirer de l'exemple d'autres membres du CAD qui ont recours à ce genre de système.

Les modalités de coopération avec les ONG, en leur qualité de sous-traitants, sont appelées à évoluer dans les années qui viennent à mesure de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. Les ONG sous-traitantes risquent de voir diminuer les apports d'aide qui transitent par elles lorsque s'accroîtront les sommes affectées au soutien budgétaire direct et sectoriel, surtout si le budget de l'aide n'augmente pas. L'Autriche doit veiller à maintenir sur la politique d'aide un dialogue ouvert entre le MAE, l'AAD et les ONG, qui pourrait contribuer à préciser comment le rôle des ONG autrichiennes sous-traitantes pourrait évoluer à l'avenir, et notamment comment les pouvoirs publics pourraient aider les ONG à collaborer plus étroitement avec la société civile au renforcement des capacités dans les pays en développement.

### **Recommandations**

L'Autriche ayant réaffirmé sa volonté d'atteindre les objectifs d'aide fixés dans le cadre de l'UE pour 2015 et son intention d'accroître son aide programmable, elle devrait :

- Continuer de s'employer à porter son rapport APD/RNB à 0.7 % pour 2015. Atteindre l'objectif intermédiaire de 0.51 % en 2010 est essentiel en dépit de la crise financière. Cela adresserait un signal positif fort en direction de la communauté du développement.
- Elaborer un plan précis, assorti de cibles annuelles, pour la concrétisation de ces engagements. Cela est indispensable pour affermir la crédibilité des promesses faites par l'Autriche et améliorera la prévisibilité des apports d'aide, pour les pays

partenaires et les autres partenaires pour le développement. Toute augmentation de l'aide autrichienne devrait aller en priorité aux programmes bilatéraux et multilatéraux existants. L'Autriche ne doit pas compter sur les allègements de dette pour apporter une contribution significative à la concrétisation de ses engagements en matière d'APD.

- Mettre en œuvre sans délai les décisions prises dans le cadre du Club de Paris, de telle sorte que les bénéficiaires tirent avantage rapidement des allègements convenus, et afin de garantir la totale comparabilité des chiffres concernant l'APD de l'Autriche avec ceux des autres donateurs. Il est essentiel que le ministère des Finances transmette en temps voulu les décisions du Club de Paris au MAE.
- Concentrer le programme d'aide afin d'en rehausser l'efficacité et l'efficacités, comme le CAD l'avait déjà recommandé lors de l'examen par les pairs de 2004. L'Autriche doit redoubler d'efforts pour réduire la fragmentation de son APD dans son ensemble et aussi du programme d'aide géré par l'AAD. Le MAE pourrait mettre à profit la communication préalable d'enveloppes d'aide par tous les ministères pour améliorer la cohérence de la stratégie en matière d'aide et accroître la transparence et la prévisibilité des apports totaux d'APD.
- Fournir des cofinancements pour des programmes pluriannuels axés sur les résultats mis en œuvre par des ONG ayant fait la preuve de leur compétence pour ce qui est de la gestion de programmes. Cela contribuerait à réduire les coûts de transaction et à permettre plus de souplesse et de prévisibilité aux ONG.

## Organisation et gestion

### *La réforme structurelle de 2004*

La réforme structurelle amorcée en 2004 avec la création de l'AAD a bien avancé. Cette réforme avait pour but de renforcer les capacités de mise en œuvre dans le système autrichien de coopération pour le développement et, grâce au transfert de l'exécution de l'aide à l'AAD, de permettre une coordination plus efficace et plus cohérente, par le MAE, des activités de coopération pour le développement de toutes les instances gouvernementales, au niveau de l'Autriche et à l'échelle internationale.

L'AAD est maintenant bien en place et tout à fait opérationnelle. La conclusion générale qui se dégage de l'évaluation à laquelle elle a été soumise en 2008 est qu'elle a les moyens de remplir sa mission et le potentiel voulu pour gérer un budget d'aide plus important encore. Cela dit, l'accroissement anticipé des ressources qui avait motivé (en partie) la création de l'AAD ne s'est pas matérialisé. L'AAD n'en a pas moins entrepris de reformuler le plan d'activité qu'elle est tenue d'établir et compte affiner ses méthodes de travail de manière à se donner les moyens d'acheminer des apports accrus selon des modalités compatibles avec les principes inscrits dans la Déclaration de Paris et les engagements souscrits dans le Programme d'action d'Accra. Elle pourrait utilement se pencher à cet effet sur les mesures qu'ont prises ses homologues dans d'autres pays membres du CAD pour s'adapter aux nouvelles modalités d'acheminement de l'aide, y compris au niveau de la gestion des ressources humaines.

Par contre il est difficile de dire jusqu'à quel point la réforme a renforcé la capacité du ministère des Affaires étrangères, et en particulier de sa Division VII, d'assurer l'exécution de la Loi sur la coopération pour le développement, ainsi que la mise en place et la coordination des politiques d'aide et des stratégies par pays et par région. Un étoffement des effectifs et des compétences techniques de la Division VII lui permettrait de s'acquitter de sa mission, mais celui-ci ne s'est pas produit. Dans ces conditions, le MAE s'en remet souvent à l'AAD pour effectuer des tâches d'ordre stratégique ou d'élaboration des politiques qui relèvent en fait de ses propres attributions. Le manque de capacités peut parfois retarder la diffusion d'orientations stratégiques indispensables pour l'établissement des programmes-pays.

Qui plus est, même si c'est incontestablement à l'AAD qu'il revient de gérer les bureaux locaux dans les pays prioritaires, ces derniers entretiennent des relations limitées avec le MAE. De ce fait, l'Autriche risque de ne pas exploiter à fond son potentiel dans les pays prioritaires. L'équipe chargée de l'examen a par exemple constaté le peu d'interaction qu'il avait entre la politique étrangère et la politique du développement en Ethiopie alors même que la coopération pour le développement est censée être un des piliers de la politique étrangère de l'Autriche. Le MAE et l'AAD devraient s'interroger sur le niveau optimal d'association à assurer entre la politique étrangère et la politique du développement sur le terrain, et définir clairement les rôles respectifs de manière que l'Autriche apparaisse plus forte et plus cohérente dans les pays partenaires.

### *Intégrer le souci des résultats dans les programmes et institutionnaliser la gestion des connaissances*

S'il existe bien une liste détaillée des étapes de l'élaboration des programmes-pays, les documents relatifs à ces programmes – y compris les cadres logiques – demeurent axés sur les processus et ne font pas une place centrale aux résultats. La mise en place, depuis le dernier examen par les pairs, de cadres logiques et de formations à la gestion du cycle des projets à l'intention du personnel de l'AAD est un premier pas sur la voie de l'adoption d'une approche fondée sur les résultats. Les travaux en cours au MAE pour finaliser des directives concernant les indicateurs de résultat à appliquer pour les programmes-pays sont aussi les bienvenus de ce point de vue. Priorité devra être donnée à la transposition de ces directives en cadres de résultats spécifiques à chaque pays, alignés sur les cadres de résultats des gouvernements partenaires. A l'heure actuelle, certains des programmes-pays mis en œuvre par l'AAD n'ont pas été approuvés par le MAE. La responsabilisation se trouverait renforcée si le système actuel de suivi, qui s'articule essentiellement autour des dépenses et des réalisations, était clairement raccordé aux dispositifs de suivi axés sur les résultats convenus par les pays partenaires et la communauté des donateurs. Pour rehausser le sens des responsabilités de leurs agents, l'AAD et le MAE pourraient aussi, dans l'évaluation des performances de ces derniers, relier les objectifs et résultats individuels assignés aux agents dans le cadre de leurs attributions aux objectifs inscrits dans les plans d'activité annuels ou dans les stratégies par pays.

Au MAE comme à l'AAD, la démarche adoptée à l'égard de la gestion des connaissances demeure plutôt informelle et s'appuie principalement sur l'apprentissage à escompter des évaluations et des formations. Les agents des deux organismes auraient tout à gagner à l'instauration d'une collecte et d'échanges plus systématiques de bonnes pratiques et de données d'expérience parmi les bureaux locaux et les partenaires pour le développement. Le MAE et l'AAD devraient aussi trouver des moyens, pourquoi pas la

mise en place d'un site intranet commun interactif, de resserrer la communication entre eux autour d'axes thématiques et de pays, à commencer par la communication entre leurs services centraux respectifs et les bureaux locaux. La réunion annuelle des chefs des bureaux locaux organisée par l'AAD pourrait fournir une plateforme pour ce type d'échanges et devenir ainsi un instrument d'apprentissage institutionnel.

*Mettre en place au sein du MAE une fonction d'évaluation indépendante dotée de ressources adéquates*

L'expérience des membres du CAD montre que des évaluations, et la capacité de jugement qui en découle, peuvent être des éléments décisifs pour l'amélioration générale du dispositif d'apprentissage et de gestion des connaissances du système de coopération pour le développement. La fonction d'évaluation doit être indépendante de manière à garantir l'objectivité et la fiabilité des conclusions. Or, au MAE, la gestion de la qualité et l'évaluation relèvent d'une unité de la Division de la politique et de la stratégie en matière de développement et ne sont donc pas des fonctions indépendantes comme le préconise le CAD. En outre, aucun budget n'est prévu pour la fonction d'évaluation, à laquelle n'est affecté qu'un seul agent, qui sert simplement de point de contact et ne possède pas des compétences suffisantes en matière d'évaluation. De son côté, l'AAD s'est dotée d'un service d'évaluation distinct et indépendant, suivant en cela la recommandation formulée par le CAD lors de l'examen par les pairs de 2004. C'est la Division du VII du MAE qui exerce la haute main sur l'évaluation des politiques sectorielles, des instruments d'aide et des stratégies, de même que sur la coordination et le contrôle d'ensemble de ces évaluations, et elle s'appuie pour ce faire sur des lignes directrices pour l'évaluation (OEZA, sans date) conformes aux principes préconisés par le CAD.

## **Recommandations**

Afin de pousser plus avant la réforme organisationnelle engagée en 2004, l'Autriche est incitée à :

- Affiner le réglage de l'organisation du système d'aide autrichien afin de lever les pressions sur les capacités et de préciser les rôles et attributions respectifs du MAE et de l'AAD. Il faut veiller à ce que le MAE dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités, à savoir : arrêter la ligne générale d'action, fournir des orientations stratégiques, suivre et évaluer les activités et rendre compte des résultats.
- Instaurer une culture privilégiant la gestion axée sur les résultats dans le système d'aide autrichien en donnant à ces derniers une place centrale dans la planification, la mise en œuvre, le déblocage des fonds, la reddition de comptes, le suivi et l'évaluation, et la gestion des performances des agents. Pour les programmes-pays, devraient être établis des cadres de résultats spécifiques, alignés sur les objectifs des pays partenaires eux-mêmes.
- Accorder le dispositif d'évaluation aux lignes directrices édictées par le CAD en la matière. Un service d'évaluation indépendant et doté de ressources, humaines et financières, adéquates doit être mis en place au MAE.

## Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide

### *Vers une mise en œuvre efficace de l'aide*

Les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide sont bien intégrés dans la Loi sur la coopération pour le développement, les principaux documents d'orientation et les programmes-pays de l'Autriche. Le Plan d'action autrichien 2006-2010/11 pour l'efficacité de l'aide fixe des objectifs généraux pour les différents indicateurs répertoriés dans la Déclaration de Paris et établit une répartition claire des tâches entre le MAE, l'AAD et les bureaux locaux. Cet engagement de principe est encourageant et susceptible d'être transposé en un plan opérationnel assorti de cibles spécifiques concernant tous les indicateurs de la Déclaration de Paris. A titre d'exemple, une technique d'évaluation des risques associés aux différentes modalités d'aide pourrait être mise au point en collaboration avec le ministère des Finances, et la prévisibilité des apports d'aide pourrait être améliorée par l'adoption d'un cadre budgétaire et d'un plan pluriannuels pour l'aide. En outre, comme les dispositions prises par l'Autriche pour rehausser l'efficacité de l'aide ne s'appliquent qu'aux activités d'aide bilatérale gérées par le MAE et l'AAD, elles pourraient utilement être étendues à l'ensemble du système d'aide autrichien.

Les résultats de l'enquête de suivi réalisée par l'OCDE en 2008 (OCDE, 2008) mettent en évidence une amélioration de la performance de l'Autriche au regard de plusieurs indicateurs de la Déclaration de Paris (renforcement des capacités, gestion des finances publiques et travaux conjoints d'analyse au niveau des pays, notamment), mais une dégradation sur d'autres points (utilisation de dispositifs ou procédures communs et missions conjointes, en particulier). Le fait que l'Autriche souhaite distribuer 10 à 15 % du budget de l'AAD sous la forme de soutien budgétaire témoigne de sa volonté de faire transiter l'aide par les systèmes nationaux. Elle est encouragée à atteindre cet objectif et les directives pour le soutien budgétaire en cours d'élaboration par le MAE devraient préciser les principes et critères de décision pour le recours à cette modalité d'aide. Par souci de transparence et de responsabilité mutuelle, l'Autriche serait bienvenue de communiquer ces directives aux gouvernements des pays partenaires.

Comme tous les autres donateurs, l'Autriche se heurte à des difficultés pour se positionner et se préparer de telle sorte qu'à l'avenir son action de coopération parvienne à s'inscrire dans la ligne de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. Il est essentiel qu'elle accroisse ses apports aux pays prioritaires ; si elle ne le fait pas, elle risque de perdre de sa crédibilité aux yeux des gouvernements de ces pays et des autres donateurs qui y ont des activités. Elle doit aussi s'interroger soigneusement sur le dosage à opérer entre les différentes approches et modalités en fonction de la situation des divers pays, ainsi que sur les moyens qu'elle a de participer pleinement à la division internationale du travail tout en préservant sa capacité d'œuvrer dans les secteurs où son intervention peut faire une réelle différence.

### *Tirer les enseignements de l'expérience acquise dans des domaines prioritaires*

#### *Renforcement des capacités*

La Loi fédérale sur la coopération pour le développement stipule que l'Autriche « doit utiliser prioritairement les capacités d'administration et de mise en œuvre des projets existant dans les pays en développement afin de contribuer ainsi à renforcer les structures

de la société civile et du secteur public de ces pays ». De nombreuses politiques et stratégies comportent des éléments propres à contribuer au renforcement des capacités. Des critères qualitatifs concernant le renforcement des capacités ont été mis au point par l'AAD en 2005 mais leur utilisation n'est pas encore devenue générale. Dans son programme de travail pour 2009, l'AAD souligne l'importance nouvelle qu'a prise le renforcement des capacités depuis la tenue à Accra en 2008 du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Au vu des données d'expérience recueillies par le CAD, l'Autriche aurait tout à gagner à établir des directives opérationnelles qui traduisent concrètement son approche du renforcement des capacités.

Il est deux domaines d'intervention dans lesquels l'Autriche prête une attention toute particulière aux capacités : le renforcement des administrations locales et la coopération avec le secteur privé. Resserrer la collaboration avec les consultants locaux est une priorité pour l'Autriche. Cela se voit clairement dans le programme sur la sécurité alimentaire et la gestion durable des ressources qu'elle met en œuvre en Ethiopie, dont la gestion et la conduite sont confiées, au niveau régional, à des experts locaux. D'un autre côté, le programme de bourses de l'Autriche, qui constitue la majeure partie de son action de coopération technique, n'est toujours pas aligné sur les principes de la Déclaration de Paris ni sur la conception qu'affiche l'Autriche du renforcement des capacités. Il conviendrait de l'adapter à la demande, sur la base d'évaluations des besoins, et de veiller à ce qu'il contribue au renforcement des capacités individuelles aussi bien qu'institutionnelles dans les pays ou régions partenaires. Le CAD se félicite donc que l'Autriche manifeste l'intention de réformer son programme de bourses d'étude.

#### *Environnement et changement climatique : mettre en place une solide assise stratégique*

La préservation de l'environnement est un des trois piliers de la coopération autrichienne pour le développement depuis 2002. Des orientations stratégiques concernant l'environnement et le développement, y compris la question du changement climatique, sont en cours d'élaboration dans le cadre d'un processus interministériel. Cette décision est la bienvenue ; l'Autriche est active sur de nombreux fronts dans ce domaine et son action mériterait d'être mieux ciblée. Elle participe activement aux négociations internationales sur l'environnement et le changement climatique. Elle apporte son concours pour l'établissement de Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) dans les pays partenaires en tant que membre du Groupe d'experts des pays les moins avancés (LEG) sur le changement climatique. L'Autriche s'est aussi imposé à elle-même des normes élevées en matière d'environnement et est à la pointe du progrès pour ce qui est du développement sur son propre territoire des énergies renouvelables et de l'agriculture biologique. En 2007, elle a lancé, sous l'intitulé Austrian Clean Development Mechanism in Africa, une initiative visant à encourager les projets MDP en Afrique subsaharienne, qui est le fruit d'une étroite collaboration entre plusieurs grandes institutions.

Soucieuse d'éviter la multiplication des lignes budgétaires distinctes, l'Autriche considère l'environnement comme un élément faisant partie intégrante du développement quel que soit le secteur intéressé en mettant plus particulièrement l'accent sur quatre domaines d'intervention : (i) la gestion durable des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et la préservation de la diversité biologique, (ii) l'adaptation au changement climatique, (iii) l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et (iv) la gestion écologique des produits chimiques et des déchets. Les engagements en faveur de

l'environnement (en tant que secteur ou qu'objectif) sont passés de 78.35 millions USD en 2005 à 107.4 millions USD en 2007.<sup>3</sup>

Les programmes de l'Autriche font, d'une manière générale, une place croissante aux questions d'environnement et plus spécialement à la préservation de la diversité biologique et à l'atténuation des effets du changement climatique. Dans son document d'orientation sur le changement climatique, elle précise qu'un des principes sous-tendant son action de coopération pour le développement est de minimiser ou d'éviter, dans ses programmes et projets, les émissions supplémentaires de gaz à effet de serre. Un défi majeur pour l'Autriche est de concentrer ses efforts sur quelques domaines d'intervention clairement circonscrits afin d'en optimiser l'impact. Les compétences que possède l'Autriche dans le domaine de la production d'énergies renouvelables lui fournissent un bon point de départ pour multiplier, à l'échelon international et dans les pays partenaires, les initiatives tendant à minimiser les effets du changement climatique, et l'expérience qu'elle a accumulée pour ce qui est de l'utilisation de l'agriculture biologique en tant qu'instrument d'adaptation pourrait lui offrir un autre point d'entrée.

### Recommandations

Au vu de sa détermination affichée à rehausser l'efficacité de son aide et à œuvrer à la préservation de l'environnement, l'Autriche devrait :

- Compléter son Plan d'action pour l'efficacité de l'aide par un programme opérationnel ayant force d'obligation à l'échelle de l'ensemble du système et basé sur les enseignements de l'examen de l'efficacité de l'aide autrichienne. Ceux-ci mettent notamment en évidence la nécessité de renforcer le souci des résultats, de préciser la répartition des tâches entre l'AAD et le MAE pour ce qui est des relations avec le terrain, d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide, d'utiliser les procédures et systèmes des pays partenaires pour le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes, et de trouver les bons créneaux de manière à participer à la division du travail et à accroître l'aide programmable au niveau des pays.
- Elaborer des orientations concernant les modalités pratiques de renforcement des capacités en conjonction avec d'autres donateurs et les partenaires, y compris dans les situations de fragilité. L'Autriche devrait évaluer les besoins des pays partenaires en matière de capacités avec les pouvoirs publics de ces pays et les autres donateurs qui y sont représentés et mettre en place des dispositifs garantissant que ses activités de coopération technique restent dictées par la demande.
- Faire de la poursuite de la réforme du programme de bourses une priorité absolue. Il convient à cet égard d'adopter une démarche cohérente et intégrée, de telle sorte que les bourses d'étude deviennent un instrument efficace par rapport à son coût de mise en place de capacités durables dans les pays partenaires. Il convient aussi de veiller à ce que les bourses concourent largement aux priorités de l'Autriche en matière de développement, sur le plan géographique aussi bien que thématique.

3 En USD constants de 2007. Source : statistiques de l'OCDE.



- Approuver sans délai la stratégie interministérielle sur l'environnement et le développement et veiller à ce qu'elle s'applique à toutes les instances gouvernementales impliquées. Le CAD salue les initiatives prises par l'Autriche dans ce domaine et l'enjoint de s'assurer que les ressources humaines et financières affectées à l'environnement et au changement climatique dans les services centraux et sur le terrain sont à la hauteur de l'importance stratégique accordée à ces questions dans les politiques.

### Action humanitaire

Le Programme triennal d'action à l'appui du développement définit le cadre juridique international dans lequel s'inscrit l'action humanitaire de l'Autriche. La situation de cette dernière au regard de la législation nationale reste par contre vague. Ni la Loi sur la coopération pour le développement ni sa version amendée de 2003 ne font expressément référence aux objectifs humanitaires, qui sont supposés être couverts par l'objectif général relatif à la paix et à la sécurité humaine. En l'absence d'orientations, et donc de structures, formelles, la cohérence des réponses aux crises humanitaires, dans lesquelles interviennent trois ministères et l'AAD, semble dépendre d'actes ponctuels de coordination et de la qualité des contacts personnels. Pour les partenaires extérieurs, il en résulte souvent des doutes sur l'interlocuteur auquel s'adresser pour débattre des questions humanitaires, et une certaine frustration au niveau du processus de décision.

Les buts poursuivis par l'Autriche dans le domaine humanitaire reflètent en gros les objectifs humanitaires répertoriés dans l'initiative relative aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD). Une certaine circonspection s'impose néanmoins afin d'éviter que des éléments de finalités plus larges de l'Autriche (soutien du renforcement de l'Etat, par exemple) n'aillent à l'encontre des principes humanitaires. La stratégie humanitaire de 2007, la première qu'ait fait paraître l'Autriche, repose sur une conception pluridimensionnelle de « l'aide humanitaire », recouvrant la réduction des risques de catastrophe, la réponse aux crises, la remise en état et le redressement. Une distinction y est en outre établie entre les interventions rapides face à des crises soudaines (secours en cas de catastrophe) et celles menées en réponse à des crises moins soudaines et plus durables (secours humanitaires). Cette stratégie constitue une déclaration d'intention bienvenue mais sa principale faille tient au fait que n'y sont pas précisés les moyens à utiliser pour remplir les engagements (notamment concernant les bonnes pratiques d'action humanitaire) et que n'y sont pas spécifiées des cibles propres à étayer les objectifs généraux qui y sont énoncés.

Les autorités autrichiennes ont récemment annoncé, dans le programme du gouvernement pour la 24<sup>ème</sup> législature paru en novembre 2008, « un accroissement substantiel des moyens financiers affectés à l'aide humanitaire », nouvelle fort encourageante. Cela permettra en particulier d'augmenter les concours aux organismes multilatéraux et aux instances de la Croix Rouge et d'acquérir ainsi dans le domaine humanitaire un profil mieux à la mesure de la position de l'Autriche dans la communauté internationale – d'autant que celle-ci est actuellement membre du Conseil de sécurité des Nations unies. Cela permettra aussi d'inscrire dans le budget annuel une enveloppe pour le Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger de manière à rehausser la prévisibilité des apports autrichiens face aux crises qui pourraient survenir.

L'accroissement des financements alloués à l'aide humanitaire devrait par ailleurs inciter l'Autriche à mieux accorder ses modalités d'acheminement de cette aide aux

pratiques du monde actuel. Des accords pluriannuels avec de grands partenaires multilatéraux et des ONG, prévoyant l'octroi de fonds destinés à alimenter leur budget central ou des programmes, amélioreraient considérablement la qualité et la prévisibilité des apports humanitaires de l'Autriche sans qu'il en résulte pour autant une dilution des obligations de comptes. Une fois mis en place, ces dispositifs réduiraient la charge de travail qui pèse sur l'administration autrichienne et ouvriraient un espace pour un dialogue plus stratégique avec les partenaires.

L'impossibilité de démontrer les effets de l'action humanitaire autrichienne risque de poser de plus en plus problème à mesure que s'accroissent les fonds alloués à cette dernière et la surveillance exercée. L'évaluation thématique envisagée en 2009 de tous les aspects de l'action humanitaire autrichienne revêt donc une importance capitale, non seulement parce qu'elle pourrait entraîner une remise à plat de la stratégie humanitaire et une consolidation de l'assise de l'action humanitaire future mais également parce qu'elle offre l'occasion de se pencher sur les pratiques en vigueur dans la sphère humanitaire en matière d'apprentissage et de reddition de comptes.

### **Recommandations**

A mesure qu'augmentent les financements affectés à l'aide humanitaire, l'Autriche est incitée à :

- Accroître ses concours non réservés à un usage spécifique aux organismes des Nations unies et instances de la Croix Rouge, comme le veulent les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, afin de les mettre à la mesure de la position de l'Autriche au sein de la communauté internationale, et inscrire dans le budget annuel une enveloppe pour le Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger. La récente promesse d'augmentation substantielle de l'aide humanitaire autrichienne est très encourageante.
- Etudier la possibilité d'adopter des modalités plus rationnelles pour le soutien acheminé par l'intermédiaire de partenaires multilatéraux, notamment (mais pas uniquement) avec la conclusion d'accords cadres pluriannuels. A mesure de l'augmentation du budget, un dividende d'efficacité pourrait par ailleurs être escompté de la passation d'accords de partenariat humanitaire avec des ONG accréditées, s'inspirant des dispositifs qui existent déjà dans le domaine du développement.
- Renforcer les fonctions d'évaluation et d'apprentissage dans le secteur humanitaire compte tenu de la surveillance accrue dont celui-ci risque de faire l'objet sous l'effet de l'augmentation des moyens financiers mis à sa disposition.

## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### Chapitre 1

#### Orientations Stratégiques

##### Fondements de la coopération autrichienne pour le développement

L'Autriche entretient des liens historiques, sociaux et culturels étroits avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), lesquels faisaient partie de l'Empire austro-hongrois avant 1918. Durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'Autriche est devenue une terre d'asile frontalière pour les réfugiés et les migrants d'Europe de l'Est. Dans les années 1990, la guerre en ex-Yougoslavie a en effet provoqué des crises humanitaires et des déplacements de populations aux frontières de l'Autriche, qui est devenue un refuge pour des milliers de personnes fuyant les conflits en Bosnie, en Croatie, en Serbie et au Kosovo. Par ailleurs, l'Autriche n'est pas dénuée d'intérêts géopolitiques, économiques et commerciaux dans les pays d'Europe de l'Est. La part des PECO dans les exportations autrichiennes est en effet passée de 12.5 % pour la période 1991-95 à 18 % pour 2001-05 (OCDE, 2007). À l'instar de plusieurs autres pays membres du CAD, la relation qu'entretient l'Autriche avec les pays du Sud trouve ses origines dans l'action caritative des églises en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

La responsabilité de la coopération pour le développement a été transférée en 1995 au ministère des Affaires européennes et internationales (MAE)<sup>4</sup> pour les pays non-européens en développement et en 2000 pour les PECO<sup>5</sup>. Pour l'Autriche, le partage du fardeau au niveau international et la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont les piliers de la relation entre politique du développement et politique étrangère<sup>6</sup>. Cela dit, si le programme de politique extérieure du nouveau gouvernement insiste bien sur l'intérêt que l'Autriche porte à l'Europe du Sud-Est, la coopération pour le développement, avec cette région ou d'autres zones, ne fait pas partie des sept priorités thématiques qui y sont énumérées<sup>7</sup>.

4 Également nommé ministère des Affaires étrangères.

5 Avant 1995, coopération pour le développement relevait alternativement de la Chancellerie fédérale et du ministère des Affaires étrangères. Elle a été pour la première fois confiée au ministère des Affaires étrangères en 1985, puis a été retransférée à la Chancellerie fédérale de 1991 à 1995.

6 Déclaration du Secrétaire d'État Winkler à Doha, en décembre 2008.

7 Le respect des droits de l'homme et des droits des minorités fait, lui, partie de ces priorités. Source : site Internet du ministère fédéral autrichien des Affaires étrangères, 12 janvier 2009, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy.html>.

La Loi de 1986 sur les ministères fédéraux et la Loi de 2002 sur la coopération pour le développement, amendée en 2003 pour donner naissance à l'Agence autrichienne de développement (AAD), constituent les fondements juridiques de la coopération autrichienne pour le développement (voir encadré 1). La seconde établit que l'expression « coopération autrichienne pour le développement » s'applique à tous les acteurs institutionnels notifiant des apports d'aide au CAD. Par ailleurs, ces deux lois stipulent qu'en matière de politique de coopération pour le développement le ministre compétent est le ministre fédéral des Affaires étrangères. Il revient au MAE d'assurer l'exécution<sup>8</sup> de la Loi sur la coopération pour le développement et de coordonner la politique autrichienne du développement. Parallèlement, chaque ministère notifiant des apports d'aide est tenu par les principes et objectifs énoncés dans la Loi et doit veiller à ce que ses activités d'aide concordent avec le programme triennal d'action à l'appui du développement (voir plus loin à la section 1.2).

### **Encadré 1. Fondements juridiques de la coopération autrichienne pour le développement**

#### **Loi fédérale de 1983 sur le déploiement de personnel dans le cadre de la coopération pour le développement**

La loi définit les conditions de travail du personnel envoyé dans les pays en développement ainsi que les responsabilités incombant aux organisations déployant ce personnel.

#### **Loi de 1986 sur les ministères fédéraux**

En vertu de cette loi, le ministère des Affaires étrangères est chargé de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants, de la coopération pour le développement et de la coordination de la politique internationale du développement, ainsi que des relations avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le mouvement international de la Croix Rouge. Les prêts et les emprunts, de même que les relations avec les institutions financières internationales, relèvent de leur côté du ministère fédéral des Finances. En outre, la loi attribue à d'autres ministères des compétences en rapport avec le développement (voir figure 1) : le ministère fédéral de l'Intérieur est ainsi en charge de l'immigration et des secours internationaux aux sinistrés en cas de catastrophe et le ministère des Affaires économiques des relations avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ainsi que des questions de fond à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

#### **Loi fédérale de 2002 sur la coopération pour le développement, amendée en 2003**

**Définition de la politique du développement :** la coopération pour le développement comprend toute mesure du gouvernement fédéral visant à promouvoir le développement économique et social durable des pays en développement ou à prévenir toute altération de ce développement.

**Les trois objectifs de l'aide autrichienne :** (i) lutter contre la pauvreté à travers la promotion du développement économique et social, (ii) garantir la paix et la sécurité en encourageant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance et (iii) préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles, fondements d'un développement durable.

**Les quatre principes de l'aide autrichienne :** (i) tenir compte des objectifs des gouvernements et de la population des pays partenaires, (ii) accorder une attention particulière aux aspects culturels et à l'utilisation de technologies idoines pour chaque environnement social, (iii) œuvrer à l'égalité homme-femme et (iv) répondre aux besoins des enfants et des personnes souffrant de handicaps.

8 Dans la version anglaise de la Loi, le terme utilisé est « enforcing », qui se veut traduire l'allemand « Vollziehung ».

### ***Coopération pour le développement : la nécessité d'un soutien politique***

L'action autrichienne de coopération pour le développement doit bénéficier d'un appui solide de la sphère politique pour que le pays puisse honorer ses engagements en la matière. Or, l'aide est considérée comme une question mineure sur la scène politique et l'ancrage du soutien politique manque de solidité. D'après les organisations non-gouvernementales (ONG) autrichiennes, les principaux partis politiques évitent, en raison du contexte politique actuel, à porter la question de l'aide dans le débat politique. En conséquence, cette dernière ne représente pas un enjeu politique prioritaire en Autriche. Le Conseil des ministres approuve un programme triennal d'action à l'appui du développement, lequel est ensuite transmis au Parlement pour information. La sous-commission parlementaire sur la coopération pour le développement est quant à elle habilitée à soumettre au Parlement des propositions relatives au développement mais ne jouit d'aucun pouvoir décisionnaire. En fait, les questions de développement sont peu débattues au Parlement, et ce thème figure rarement à l'ordre du jour des séances plénières. En outre, les débats parlementaires liés à l'approbation du budget gouvernemental ne donnent pas non plus l'occasion de discuter de l'aide, l'APD (dont le financement est traité dans une annexe au budget national) ne revêtant pas une importance capitale dans ce contexte. Une communication accrue du MAE avec le Parlement sur les sujets relatifs à l'aide et au développement pourrait contribuer à l'élévation du développement dans l'échelle des priorités politiques.

La création en 2005<sup>9</sup> d'un poste de Secrétaire d'État au sein du MAE a permis au ministre des Affaires étrangères de déléguer à ce dernier la responsabilité de la coopération pour le développement, entre autres. En 2007, le Secrétaire d'État a ainsi été chargé d'élaborer en collaboration avec un homologue du ministère des Finances, une feuille de route pour l'APD (voir chapitre 3). Cependant, ce poste a été supprimé fin 2008, ce qui est regrettable au vu notamment de la nécessité pour l'Autriche d'honorer son engagement, souscrit dans le cadre de l'UE, de consacrer 0.51 % de son RNB à l'APD (voir plus loin) en 2010. Comme le révèlent les leçons tirées des examens par les pairs des programmes d'autres membres du DAC, l'autorité du ministère ou de l'organisme chargé de l'aide est renforcée par l'attribution de responsabilités clairement définies en matière de coopération pour le développement à une personnalité politique d'expérience ayant l'obligation publique de rendre des comptes. L'existence d'un tel héraut au sein d'un gouvernement facilite la mobilisation et l'entretien de l'adhésion des sphères politiques à la cause de la coopération pour le développement (OCDE, 2009).

Le Conseil consultatif sur la politique du développement auprès du Ministre des Affaires étrangères est présidé par le Ministre et composé d'experts de renom en la matière. C'est un lieu de débat sur la politique du développement qui pourrait également servir de catalyseur pour mobiliser l'intérêt et le soutien des milieux politiques. Il serait judicieux que le Conseil et le MAE recherchent des moyens de donner une plus grande publicité à ces réunions avec le Ministre, pourquoi pas grâce à la publication des recommandations adressées au Ministre ou à la commande de rapports sur des questions stratégiques. L'Autriche est également invitée à observer la manière dont les conseils consultatifs participent à la promotion de l'aide dans les autres pays membres du CAD.

---

9 Afin d'aider l'Autriche à se préparer pour la présidence de l'UE en 2006.

## Les inconvénients d'un cadre institutionnel fragmenté

Le système d'aide autrichien fait intervenir un grand nombre d'acteurs institutionnels. Il n'existe pas de budget global pour l'APD (voir chapitre 3) ; en fait, au moins huit ministères distincts financent des activités d'aide au développement sur leurs propres budgets (voir graphique 1). Comme le montre l'expérience des autres membres du CAD, un budget de l'aide mal intégré nuit à la cohérence du système d'aide, complique le suivi et la notification des dépenses liées au développement, et accroît les coûts de transaction tant pour le pays donneur que pour les pays partenaires (OCDE, 2009). Le MAE, le ministère des Finances et l'AAD, une société anonyme appartenant à l'État autrichien, représentent toutefois les principaux acteurs de la coopération autrichienne pour le développement.

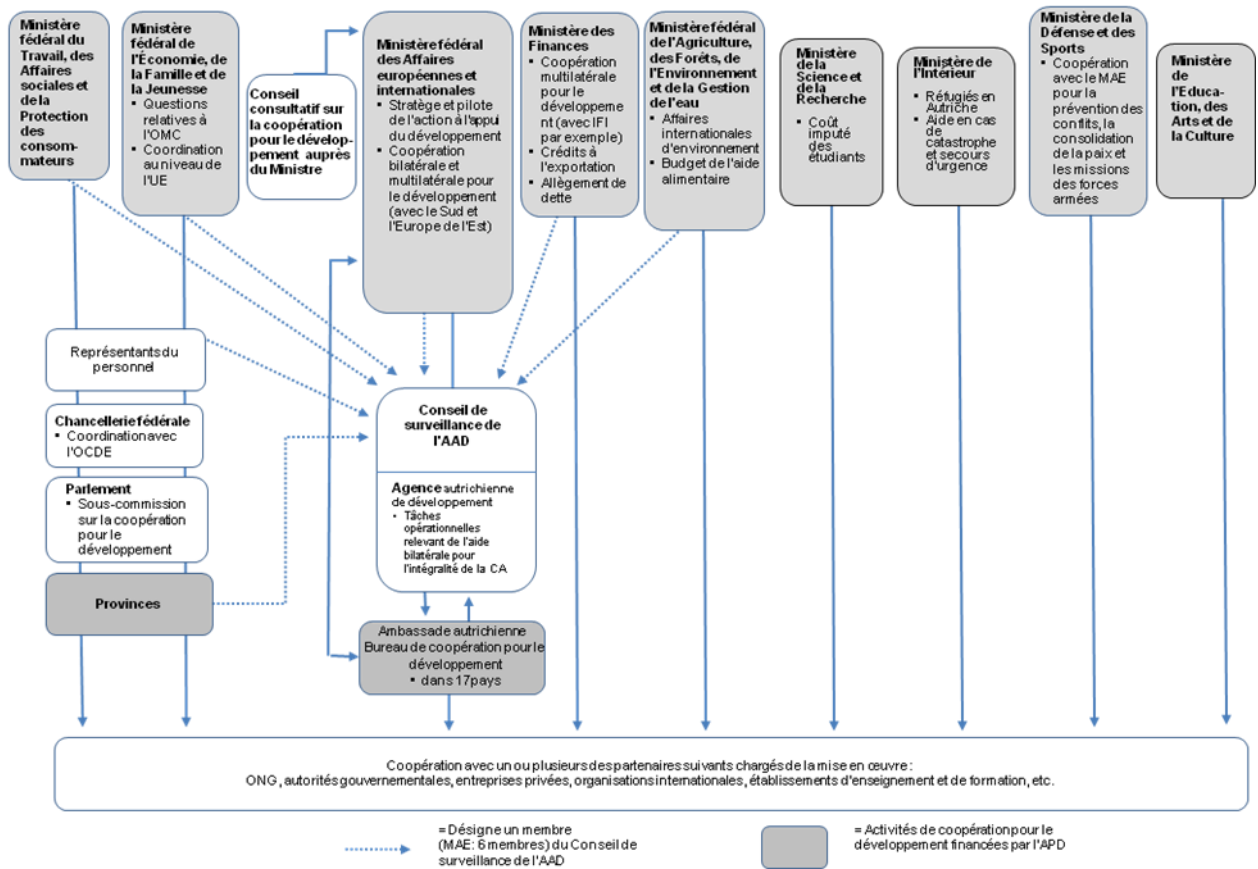
Lors de l'examen par les pairs de 2004, il avait été fait valoir que la création de l'AAD était censée renforcer le rôle du MAE en tant que guide de la stratégie de développement, sous réserve que ce dernier dispose des capacités nécessaires pour formuler les stratégies et coordonner les autres ministères. Il semblerait cependant que le MAE et sa division chargée de la coopération pour le développement (Division VII, voir graphique 5) ne parviennent pas dans la pratique à opérer une coordination efficace du système d'aide autrichien. En effet si, en théorie, le ministère a incontestablement mandat d'assurer l'exécution de la Loi et de coordonner la politique d'aide afin d'en garantir la cohérence, dans les faits, il n'a guère le pouvoir de s'acquitter de cette mission. En vertu de la Loi, il incombe à tous les ministères qui financent des activités d'aide d'aligner ces activités sur les objectifs de la coopération autrichienne pour le développement ainsi que sur les priorités du programme triennal. Or, à l'exception du ministère fédéral des Affaires étrangères et de celui des Finances, aucun autre ministère n'a l'obligation de respecter le programme triennal.

Par ailleurs, bien qu'administrés par l'AAD, les bureaux de coopération pour le développement situés dans les pays partenaires sont au service de l'ensemble du système d'aide. Ils sont donc intégrés à la structure diplomatique autrichienne (voir l'exemple de l'Éthiopie à l'annexe D). Un accord de coopération<sup>10</sup> entre le MAE et l'AAD définit les limites de l'implication des ambassades autrichiennes dans la coopération pour le développement ; toutefois, cette implication dépend parfois de la connaissance qu'ont des diplomates des questions de développement et des instructions qu'ils reçoivent du ministère, d'où dans certains cas une séparation stricte entre l'ambassade et le bureau de coopération<sup>11</sup>. En outre, les services centraux du MAE doivent passer par l'AAD pour communiquer avec les bureaux de coopération et n'ont guère leur mot à dire le choix des chefs de bureau (voir chapitre 4).

10 Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Österreichischen Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit m.b.H. (Agence autrichienne de développement – AAD)

11 Les liens ténus sur le terrain entre le corps diplomatique et les responsables de l'aide au développement sont peut-être eux aussi un héritage du passé, de l'époque où le développement ne relevait pas du MAE, et n'entraînait pas dans les fonctions des diplomates.

Graphique 1. Le système d'aide autrichien



Source : OCDE

### *Définir plus précisément la répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et l'AAD*

Si, en théorie, il existe une division claire du travail entre le MAE et l'AAD concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, dans les faits, celle-ci s'avère plutôt floue, en particulier pour ce qui est de l'élaboration des politiques. Ainsi, la loi établit certes que l'AAD peut conseiller le ministère pour la formulation des politiques et stratégies, mais il est apparu à l'équipe chargée de l'examen qu'en raison de contraintes liées aux ressources au sein de la Division VII du MAE, ce dernier est tributaire de l'AAD pour s'acquitter de sa mission (voir chapitre 4)<sup>12</sup>. En outre, la Division VII ne peut piloter l'AAD par le biais de son conseil de surveillance. En effet, bien que six des 12 membres du Conseil de surveillance de l'AAD viennent du MAE, ce conseil est présidé depuis 2007 par un représentant de la Division des affaires étrangères et non de la Division VII<sup>13</sup>.

12 L'évaluation de l'AAD (Breier and Wenger, 2008) propose que cette dernière facture ses services au MAE.

13 Les six autres membres sont des représentants des ministères des Finances, de l'Économie, des Affaires sociales et de l'Agriculture, des gouverneurs de province ainsi qu'un représentant du personnel.

Le Directeur général de l'AAD siège au Conseil consultatif sur la politique du développement, bien que cela ne soit pas prévu par la Loi fédérale sur la coopération pour le développement. Le Conseil, présidé par le ministre des Affaires étrangères et composé d'experts indépendants, compte onze membres, dont un représentant du ministère fédéral des Finances et un du monde des ONG. Il se réunit deux fois par an pour débattre du projet de programme triennal ainsi que de sujets plus larges relevant des compétences de plusieurs ministères. La présence au sein du Conseil d'un représentant de l'AAD, organisme chargé des aspects pratiques de la coopération autrichienne pour le développement, pourrait être regardée comme donnant à cette dernière une influence injustifiée sur la politique du MAE et des autres ministères.

### **Un cadre stratégique glissant sur trois ans pour la politique du développement**

Le programme triennal d'action à l'appui du développement constitue le principal instrument servant au guidage stratégique de toutes les instances gouvernementales intervenant dans l'aide. En vertu de la Loi sur la coopération pour le développement, le programme doit couvrir l'intégralité des apports d'aide et faire un état des lieux des priorités de la coopération pour le développement, ainsi que des fonds nécessaires. Lorsque la procédure budgétaire le permet, le programme inclut des prévisions financières à trois ans élaborées en étroite collaboration avec le ministère fédéral des Finances. Aux termes de la Loi, ces prévisions doivent faire apparaître les apports passés d'APD ainsi que les versements prévus au cours des trois années à venir (voir chapitre 3).

A l'heure actuelle, le programme triennal semble s'apparenter à un hybride d'une stratégie glissante sur trois ans et d'un plan opérationnel pour le MAE et l'AAD. Il est loin de constituer une politique d'APD à moyen terme valant pour l'ensemble des acteurs gouvernementaux œuvrant dans le domaine du développement. Le MAE et le ministère des Finances soumettent chaque année au Conseil des ministres une version actualisée du programme triennal, laquelle tend généralement à pérenniser l'orientation stratégique des programmes précédents, en particulier en ce qui concerne le portefeuille des activités. Les nouvelles priorités de la communauté internationale et du gouvernement y sont incorporées, par exemple l'aide pour le commerce en 2007 ou l'intégration régionale en 2008, mais, sauf mention expresse contraire, les « nouvelles » priorités des programmes précédents ne sont pas mises de côté pour autant. Le projet stratégique résulte ainsi d'ajouts successifs, ce qui risque d'avoir pour effet d'amoindrir la concentration de l'aide autrichienne. Par ailleurs, même si le programme triennal s'applique à l'ensemble des ministères intervenant dans l'aide au développement et doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil des ministres, il suscite une appropriation restreinte au-delà du MAE et du ministère des Finances.

L'Autriche aurait tout à gagner à se doter d'une politique du développement à moyen terme, dont la conception reposerait sur des mécanismes participatifs, qui servirait de guide pour l'ensemble du système d'APD et qui garantirait que les secteurs, les canaux d'acheminement et les instruments choisis vont dans le sens des objectifs premiers de la coopération autrichienne pour le développement. Peut-être serait-il nécessaire de modifier la Loi fédérale sur la coopération pour le développement (de 2003) de telle sorte que le programme triennal puisse répondre efficacement à cet impératif.



## Objectifs et priorités de la coopération autrichienne pour le développement

Lutter contre la pauvreté, assurer la paix et la sécurité humaine par la promotion de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance, et préserver l'environnement sont les objectifs suprêmes de l'aide autrichienne. Leur poursuite passe par une action dans six domaines thématiques, restés inchangés depuis le dernier examen par les pairs (voir tableau 1). L'égalité homme-femme et la protection de l'environnement sont regardées comme des questions transversales qui doivent être prises en compte dans tous les programmes et projets (Mémoire de l'Autriche)<sup>14</sup>. Par ailleurs, l'action humanitaire (voir annexe C) a été définie dans le Programme triennal 2006-2008 comme une priorité dans le cadre de la coopération avec la communauté internationale. Dans le tout dernier programme triennal (2008-2010), il est en outre indiqué que le changement climatique et la sécurité alimentaire feront l'objet d'une plus grande attention à l'avenir. L'Autriche a également hissé l'aide pour le commerce et le renforcement de la coopération régionale au rang de priorités. Enfin, elle s'est engagée à concentrer ses apports d'aide bilatérale sur 15 pays/territoires prioritaires, dans lesquels elle axera ses efforts sur deux ou trois domaines/secteurs.

Depuis 2005, le MAE et l'AAD ont entrepris d'élaborer un ensemble d'instruments, de stratégies et de procédures en consultation avec les ministères sectoriels et les ONG autrichiennes. Ces outils guident la plupart des aspects thématiques des programmes et projets, ainsi que les interventions autrichiennes au niveau international. Ils ouvrent également la voie à la gestion plus efficace et plus efficiente d'un volume accru d'aide, en accord avec les principes de la Déclaration de Paris. Toutefois, s'ils s'appuient, ce qui est bien, sur les orientations édictées aux niveaux international et européen, ne sont nulle part spécifiés les accomplissements et les résultats que l'Autriche espère obtenir dans ses domaines thématiques prioritaires.

Le MAE a commencé à donner suite à la recommandation relative à la lutte contre la pauvreté formulée lors de l'examen par les pairs de 2004 (voir annexe A) en élaborant des lignes directrices pour la réduction de la pauvreté, qui ont été approuvées début 2009. Il y est reconnu qu'il n'est pas fait une place suffisamment centrale à cette dernière dans les programmes et les projets, dont ne sont mesurés ni les résultats, ni l'impact en termes de réduction de la pauvreté, ni la contribution à la réalisation des OMD. Le MAE et l'AAD doivent s'appliquer à faire en sorte que ces lignes directrices consolident et systématisent la place d'objectif central accordée à la lutte contre la pauvreté dans toutes les dotations d'aide et dans le dialogue entre l'Autriche et ses partenaires pour le développement, y compris le secteur privé.

14 Ci-après le « Mémoire ».

**Tableau 1. Priorités thématiques et pays prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement**

Priorités thématiques de la coopération autrichienne pour le développement	Pays/partenaires prioritaires
<p><b>Loi sur la coopération pour le développement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lutte contre la pauvreté</li> <li>• paix et sécurité humaine</li> <li>• préservation de l'environnement</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nicaragua</li> <li>2. Cap Vert</li> <li>3. Burkina Faso</li> </ol>
<p><b>Programme triennal (six domaines thématiques principaux)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. eau et assainissement</li> <li>2. développement rural</li> <li>3. énergie</li> <li>4. développement du secteur privé</li> <li>5. éducation et coopération scientifique</li> <li>6. bonne gouvernance (dont respect des droits de l'homme, État de droit, démocratisation, prévention des conflits et consolidation de la paix)</li> </ol> <p><b>Ainsi que :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aide humanitaire</li> <li>• institutions financières internationales</li> <li>• aide multilatérale</li> <li>• aide pour le commerce</li> <li>• santé</li> </ul> <p><b>Domaines transversaux :</b> égalité homme-femme, environnement</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Éthiopie</li> <li>5. Ouganda</li> <li>6. Mozambique</li> <li>7. Bhoutan</li> <li>8. Albanie</li> <li>9. Bosnie-Herzégovine</li> <li>10. Macédoine</li> <li>11. Serbie</li> <li>12. Kosovo</li> <li>13. Monténégro</li> <li>14. Moldova</li> <li>15. Territoires palestiniens occupés</li> </ol>

Dans les situations de conflit ou autres situations instables, le document intitulé *Peacebuilding and Conflict Prevention* (ministère fédéral des Affaires étrangères, 2006) sert de fil conducteur à la coopération autrichienne pour le développement. Cette note d'orientation, qui prend appui sur les Lignes directrices du CAD de l'OCDE<sup>15</sup>, définit huit principes et quatre domaines d'intervention pour l'APD autrichienne à l'appui de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix dans ces situations particulières (voir encadré 2). Toutefois, à ce jour, ces orientations ne semblent pas toujours être suivies d'effets. En particulier, si la prévention des conflits est amenée à devenir une composante intégrale de la lutte contre la pauvreté dans les régions instables, il conviendra de généraliser les approches tenant compte des conflits dans l'ensemble du système d'aide au développement.

15 Principalement les travaux de l'ancien Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC) ainsi que de l'ancien Groupe des États fragiles du CAD.

## **Encadré 2. La politique autrichienne en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits**

### **Huit principes :**

1. Faire de la prévention des conflits un élément incontournable de la lutte contre la pauvreté et prendre en compte les interactions entre réduction de la pauvreté et consolidation de la paix à tous les stades du cycle des programmes et projets ;
2. Adopter une démarche plus résolument anticipative pour la prévention des conflits violents ;
3. Encourager une approche soucieuse des conflits afin de prévenir tout risque d'aggravation de la situation ;
4. S'engager sur le long terme de manière à assurer l'instauration d'une paix durable et de la stabilité structurelle ;
5. Favoriser une « paix positive » qui non seulement mette un terme à la violence directe, mais aussi fasse disparaître la violence structurelle et remédie à ses causes profondes, et contribue à la sécurité humaine ;
6. Accorder une importance fondamentale à la prise en compte des sexospécificités et à la différenciation en conséquence des mesures visant les hommes et les femmes ;
7. Reconnaître l'importance de la société civile et promouvoir sa participation aux efforts de prévention des conflits et de consolidation de la paix ;
8. Encourager le dialogue entre les parties au conflit, et entre l'État et la société civile.

### **Quatre domaines d'intervention :**

1. Systématisation de l'approche soucieuse des conflits dans la coopération autrichienne pour le développement.
2. Renforcement des organisations locales œuvrant à la prévention des conflits.
3. Promotion de la réintégration des réfugiés.
4. Consolidation des systèmes de justice et de sécurité.

*Source : Ministère fédéral des Affaires étrangères, 2006*

Un certain nombre d'instruments sont aujourd'hui utilisés pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays partenaires prioritaires, notamment un programme de partenariats avec le secteur privé et des concours de la Banque autrichienne de développement, créée en 2008. Une stratégie pour le secteur privé et le développement, principalement axée sur la promotion d'une croissance favorable aux pauvres dans les pays partenaires, est en cours de finalisation. Cette stratégie s'appliquera également à l'aide pour le commerce, domaine qui commence à retenir l'attention de l'Autriche, et déterminera les interconnexions avec la Banque autrichienne de développement. Le MAE a souligné que, dans la stratégie, seront définis des objectifs au regard desquels l'impact du soutien au secteur privé sur la pauvreté pourra être mesuré. Cela dit, si les arguments invoqués par l'Autriche pour justifier la création de la Banque autrichienne de développement (voir encadré 3) ont de quoi convaincre, l'équipe chargée de l'examen par les pairs émet des doutes quant à la nécessité de cette nouvelle instance, au vu de la fragmentation du système d'aide d'une part, et d'autre part, parce que l'un des motifs sous-tendant la mise en place de l'AAD était justement la promotion du développement du secteur privé (voir chapitre 4). Afin d'éviter tout double emploi entre l'AAD et la Banque, l'Autriche doit veiller à ce que les tâches soient réparties de façon claire et complémentaire entre les deux organismes.

### **Encadré 3. La Banque autrichienne de développement, instrument de promotion du développement du secteur privé**

La Banque autrichienne de développement (OeEB), qui agit pour le compte du gouvernement fédéral, a été créée en mars 2008 pour compléter par des prêts, des prises de participation et des financements mezzanine, les autres instruments d'aide financière. Filiale de l'Agence autrichienne de crédit à l'exportation (OeKB), l'OeEB est une entité financière privée dotée d'une mission publique.

La Banque a pour mandat de financer des projets commercialement viables dans le secteur privé de pays en développement. Elle concentre ses activités sur les projets du secteur privé qui (i) requièrent un financement à long terme, (ii) peuvent générer des flux de trésorerie suffisants pour assurer le service des emprunts, et (iii) ont un effet durable sur le développement économique de la région.

En complément des financements proposés par l'OeEB, l'Autriche réserve sur son budget des ressources pour le soutien des projets. Ces « programmes de conseils », comptabilisables dans l'APD, s'articulent autour de l'identification, de la préparation, de l'inspection, du suivi et de la mise en œuvre des projets.

Par souci de cohérence et de coordination, tous les projets de l'OeEB doivent être approuvés par le Comité interministériel des entreprises et du développement, lequel est investi d'un double rôle : procéder à une évaluation préalable des projets dans l'optique du développement et conseiller la Banque sur sa politique en matière de développement. Ce comité est composé de représentants de la Chancellerie fédérale, du ministère des Finances, du MAE, du ministère de l'Économie et du Travail, de l'AAD, de la Chambre du commerce et de la Chambre des métiers.

*Source :* Réunions entre l'équipe chargée de l'examen et la Banque autrichienne de développement et Mémorandum.

## **Engagement au niveau international dans le domaine de la coopération pour le développement**

L'Autriche est un ardent défenseur du multilatéralisme, qu'elle considère comme un moyen efficace de contrer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité en ce XXI<sup>e</sup> siècle (ministère fédéral des Affaires étrangères, 2007b). Le MAE, qui prévoit de porter l'ensemble des contributions volontaires aux Nations Unies au niveau de la moyenne de l'UE, s'est engagé à renforcer sa coopération avec huit organismes des Nations Unies. Si les programmes triennaux donnent une orientation stratégique à la coopération multilatérale de l'Autriche avec l'UE, les Nations Unies et les institutions financières internationales, il n'en reste pas moins que le MAE aurait tout à gagner à préciser sa stratégie en matière d'accroissement de l'aide multilatérale. En effet, une stratégie globale fournirait un fil conducteur pour les décisions d'affectation, améliorerait la transparence quant aux priorités et critères de choix de l'Autriche vis-à-vis des organismes des Nations Unies et enfin, constituerait un outil de communication utile pour justifier le rattrapage de la moyenne de l'UE et rallier le soutien politique nécessaire à la réalisation de cet objectif.

En octobre 2008, l'Autriche a été élue membre non-permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2009-10. Son manifeste de campagne mettait en évidence sa contribution à la coopération pour le développement et plus particulièrement la part de son RNB qu'elle avait consacrée à l'APD au cours de la période 2005-07. Dans sa déclaration lors d'une réunion tenue en septembre 2008 au siège des Nations Unies sur

les besoins de développement de l'Afrique, le Président autrichien a réitéré l'engagement de son pays d'atteindre les objectifs d'aide fixés à l'échelon international et de dédier 50 % de l'aide autrichienne à l'Afrique<sup>16</sup>. La coopération pour le développement ayant fait partie des principaux thèmes de la campagne autrichienne, la communauté internationale attend désormais de l'Autriche qu'elle renforce son soutien à la coopération multilatérale pour le développement (y compris dans le domaine humanitaire) pendant son mandat. Le sort des femmes et des enfants situés dans des zones de conflit, à commencer par la pleine mise en œuvre des Résolutions 1325 (2000) du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité et 1612 sur la protection des enfants dans les conflits armés, constitue une priorité absolue pour l'Autriche.<sup>17</sup>

Au niveau européen, l'Autriche soutient et applique le Consensus européen sur le développement et le Consensus européen sur l'aide humanitaire. Elle participe, au titre de la Stratégie de l'UE pour l'Afrique, à des partenariats pour la paix, la sécurité et l'énergie et préside le groupe sur l'adaptation aux changements climatiques mis en place pendant la présidence de l'UE par la République tchèque en 2009.<sup>18</sup> La constance que met l'Autriche à aider les nouveaux États-membres de l'UE à renforcer leurs capacités de coopération pour le développement est par ailleurs vivement appréciée.

### **Mobiliser le soutien de l'opinion publique pour l'aide publique au développement**

D'après les sondages, l'opinion publique autrichienne, est, d'une manière générale, assez favorable à l'aide au développement, 77 % des Autrichiens pensant qu'il est important d'aider les populations pauvres des pays en développement (GfK Austria, 2007). Ils sont en outre 40 % à estimer que l'Autriche devrait apporter une aide égale à celle des autres pays de l'UE, 5 % qu'elle devrait faire davantage que les autres pays de l'UE, et 31 % que le volume de l'aide autrichienne devrait rester à son niveau de 2007 (soit 0.50 % du revenu national brut, pourcentage proche de l'objectif fixé au niveau de l'UE pour 2010). Le gouvernement autrichien bénéficie donc d'un soutien vigoureux de la population pour honorer les engagements d'aide souscrits dans le cadre de l'UE. Pourtant, selon les ONG et les meneurs d'opinion, cette forte solidarité populaire ne trouve pas son écho sur la scène politique. Les Autrichiens ne s'appliquent pas activement à faire en sorte qu'une place accrue soit accordée à l'aide dans les débats publics sur les questions internationales, et n'exercent pas non plus de pressions dans ce sens sur leurs représentants politiques. Les sondages dévoilent d'ailleurs que la population aurait davantage confiance dans les ONG que dans les institutions officielles autrichiennes œuvrant pour le développement. En outre, 70 % des Autrichiens se plaignent d'être trop peu informés sur la coopération pour le développement (GfK Austria, 2007). Il apparaît donc indispensable d'impliquer davantage la population pour transformer ce soutien public en faveur de l'aide en un soutien politique. En effet, la coopération autrichienne pour le développement aurait autant à gagner qu'à apporter à un débat public éclairé et

16 <http://www.bmeia.gv.at/en/austrian-mission/austrian-mission-new-york/news/statements-and-speeches/2008/high-level-meeting-africa-s-development-needs-statement-of-heinz-fischer-federal-president-of-austria.html>

17 <http://www.bmeia.gv.at/en/austrian-mission/austrian-mission-new-york/austria-at-the-un/sc-candidature-20092010.html>

18 [Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales](#) (2007b), *Austrian Foreign Policy Yearbook 2007*, [ministère fédéral des Affaires européennes et internationales](#), Vienne, pp. 126-127.

critique sur le thème du développement international, et notamment sur la politique de coopération pour le développement et les engagements internationaux en la matière.

### *Aiguiser le sens critique du grand public autour des questions de développement*

Ce sont avant tout le MAE et l'AAD qui s'occupent de faire connaître la politique d'aide de l'Autriche et de promouvoir l'apprentissage sur les questions de développement. Un service de la Division VII est chargé de l'information et de la communication au sein du MAE, et s'emploie à mettre en place une politique cohérente d'information du grand public. Le MAE ne s'en remet pas moins à l'AAD pour faire connaître la politique des autorités en matière de développement. Il incombe de ce fait à l'AAD tout à la fois de se faire le chantre de la politique officielle et de mettre en œuvre une stratégie plus large et plus ambitieuse visant à sensibiliser de manière objective le grand public aux questions de développement, y compris en incitant ce dernier à exercer son sens critique sur la politique du gouvernement dans ce domaine, deux missions qui peuvent s'avérer contradictoires.

### *La communication et l'éducation à la citoyenneté mondiale selon l'AAD*

L'information, la communication et l'éducation au développement relèvent de services séparés au sein de l'AAD (voir chapitre 4, graphique 6), avec d'un côté le Bureau de l'information et de l'autre la Division pour la sensibilisation et l'éducation du public, l'une des quatre divisions de l'agence. Ces deux services dépendent directement du Directeur général de l'AAD. En 2007, sur le budget de fonctionnement de cette dernière, 6,5 millions EUR ont été alloués aux activités de communication et d'éducation. Sur ce total, 4 millions EUR ont servi à financer des actions d'ouverture aux problèmes mondiaux, principalement organisées par des ONG autrichiennes, dont l'objectif est de susciter et d'entretenir un débat animé entre les Autrichiens sur les enjeux du développement et l'efficacité de l'aide.

L'AAD est sensée donner une image cohérente de la coopération autrichienne pour le développement, mais une certaine confusion n'en règne pas moins. Ainsi, le site Internet consacré à la coopération autrichienne pour le développement est également celui de l'AAD.<sup>19</sup> Sur ce site, la coopération autrichienne pour le développement est présentée comme un puzzle dont le MAE et l'AAD seraient deux pièces s'imbriquant parfaitement et les autres ministères des pièces dissociées, alors que la Loi fédérale sur la coopération pour le développement et le programme triennal s'appliquent à l'ensemble des ministères finançant l'aide. Le MAE, le ministère des Finances, l'AAD et les autres ministères concernés pourraient lever cette ambiguïté en reprenant à leur compte le label « coopération autrichienne pour le développement » lorsqu'ils communiquent sur leurs activités, ainsi qu'en élaborant et en mettant en œuvre une stratégie de communication conjointe axée sur les résultats. L'AAD pourrait ainsi montrer la contribution spécifique qu'elle apporte à la coopération autrichienne pour le développement.

L'éducation au développement, également appelée « éducation à la citoyenneté mondiale », est une tradition bien établie en Autriche. Un Groupe stratégique pour l'éducation à la citoyenneté mondiale a été mis en place en 2003 par des organismes publics et des organisations de la société civile pour améliorer la qualité de la sensibilisation aux grands problèmes du monde en Autriche. En réponse à l'une des

recommandations d'une évaluation des activités dans ce domaine réalisée en 2005<sup>20</sup>, le ministère fédéral de l'Éducation a confié à ce Groupe stratégique, présidé par l'AAD, l'élaboration d'une stratégie nationale d'éducation à la citoyenneté mondiale. La première partie de cette stratégie (visant le secteur éducatif formel) est désormais achevée après une série de tables rondes avec des experts et des organismes de terrain, et sera présentée au ministère de l'Éducation au printemps 2009. Le Groupe stratégique a suivi des processus similaires mis en place en Finlande et en Irlande et apporté des conseils aux organismes d'aide portugais et slovaque pour l'élaboration de leurs propres stratégies. L'Autriche est invitée à poursuivre dans cette voie, qui est de bonne pratique.

L'un des défis pour l'AAD sera de parvenir à étendre la portée de ses programmes de sensibilisation à l'ensemble de la société civile, au-delà du cercle traditionnel des ONG, à travers lesquelles elle œuvre de longue date. L'Autriche est invitée à étudier comment s'y sont pris les autres membres du CAD qui ont franchi le pas (Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni, par exemple). Par ailleurs, le MAE et l'AAD pourraient renforcer leur collaboration avec les ONG et le soutien qu'ils apportent à ces dernières pour leurs activités de défense de la cause du développement. D'après les ONG, l'AAD serait moins encline à soutenir leurs actions de sensibilisation lorsque celles-ci sont mises au service d'une cause qui ne cadre pas avec la politique officielle<sup>21</sup>. Soutenir les campagnes de mobilisation menées par les ONG au niveau national, même si ces dernières remettent en cause la politique du développement, favoriserait pourtant l'élargissement du débat public sur le développement et pourrait ouvrir pour le MAE et l'AAD de nouvelles possibilités d'initier des débats de nature plus politique autour des questions de développement.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Autriche devrait élaborer une politique du développement à moyen terme, sous la forme par exemple d'un « livre blanc », qui s'applique à toutes les activités d'APD et soit avalisée par la hiérarchie politique. Ce document devrait assujettir, au niveau stratégique, tous les acteurs du système d'aide. L'élaboration d'une telle politique fournirait un fil directeur à l'APD et garantirait que les secteurs, canaux d'acheminement et instruments choisis concourent aux objectifs fondamentaux de la coopération autrichienne pour le développement, y compris pour ce qui est de l'engagement qu'a pris l'Autriche de respecter les principes énoncés dans la Déclaration de Paris.
- Le CAD salue les lignes directrices pour la lutte contre la pauvreté élaborées par l'Autriche. Le MAE et l'AAD doivent veiller à ce que l'application de ces lignes directrices devienne une priorité et que celles-ci consolident et systématisent la place d'objectif central accordée à la lutte contre la pauvreté dans toutes les dotations d'aide et dans le dialogue entre l'Autriche et ses partenaires pour le développement, y compris le secteur privé.
- L'Autriche doit redoubler d'efforts pour rallier le soutien du grand public et des sphères politiques à la concrétisation des objectifs internationaux d'aide et des

20 Cet examen par les pairs a été mené par Global Education Network Europe, qui était hébergé par le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe en 2005.

21 Informations recueillies à l'occasion de rencontres de l'équipe chargée de l'examen avec des ONG en Autriche.

OMD. Le MAE devrait prendre l'initiative d'établir, en concertation avec le ministère des Finances, l'AAD et d'autres instances gouvernementales, une stratégie globale et bien ciblée de communication et de sensibilisation, qui encourage un débat public mais aussi politique sur les questions de développement. L'Autriche est par ailleurs incitée à faire fond sur ses bonnes pratiques en matière d'éducation à la citoyenneté mondiale.



## Chapitre 2

### Cohérence des politiques au service du développement

Dans le contexte du développement, par veiller à la cohérence des politiques, on entend « s'appliquer à faire en sorte que les objectifs et résultats des politiques suivies par un gouvernement dans le domaine du développement ne soient pas compromis par les mesures ayant un impact pour les pays en développement prises dans d'autres domaines par ce même gouvernement et que ces dernières mesures facilitent si possible la réalisation des objectifs poursuivis en matière de développement » (OCDE, 2005, p. 4). Dans ce chapitre, la cohérence des politiques menées par l'Autriche est envisagée à deux niveaux, à savoir (i) la cohérence des activités d'aide (cohérence interne de l'aide) et (ii) la cohérence entre les politiques d'aide et les autres politiques (cohérence des politiques au service du développement).

#### Besoin de clarté conceptuelle

La Loi de 2002 sur la coopération pour le développement (modifiée en 2003) dispose 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 ». Les programmes triennaux mis en place depuis 2006 confirment l'engagement de l'Autriche à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement et ils sont considérés comme les principaux instruments propres à promouvoir cette cohérence. Or ces programmes ne définissent pas les modalités à suivre par l'Autriche pour réaliser cet objectif. Le chapitre 5 du Programme triennal 2007-2009 dégage cinq priorités : (i) les relations économiques internationales ; (ii) l'énergie, l'environnement et le changement climatique ; (iii) l'égalité homme-femme ; (iv) la modification de la Loi sur les travailleurs de l'aide au développement ; et (v) d'autres thèmes liés à la cohérence tels que les États fragiles, la réforme du secteur de la sécurité, et les migrations et le développement. Le Programme triennal 2008-2010 précise également que la stratégie d'aide au commerce de l'Autriche doit tendre vers une cohérence interministérielle accrue. Il encourage la réflexion sur un « partenariat stratégique entre la coopération pour le développement et le commerce extérieur dans le cadre de la nouvelle conception du commerce extérieur adoptée par l'Autriche » (ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, 2008)<sup>22</sup>. Enfin, le programme gouvernemental 2008-2013 pour la 24<sup>ème</sup> législature souligne que la durabilité et la cohérence avec la politique de développement doivent être reconnues comme des

22 L'Indice de l'engagement pour le développement 2007 (CDI) classe les pays donateurs en fonction de leur « action en faveur du développement ». L'Autriche obtient un bon classement pour l'environnement, mais pas en ce qui concerne la sécurité, le commerce ou l'investissement. Voir <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/>.

objectifs concernant tous les domaines de l'action publique (gouvernement fédéral autrichien, 2008).

Du fait de la fragmentation du système d'aide autrichien entre plusieurs ministères (voir chapitres 1, 4 et 5), parvenir à une cohérence entre les divers objectifs des différentes activités d'aide pose un problème de taille. Par ailleurs, plusieurs ministères finançant des activités d'aide sur leur budget ordinaire, les politiques dictées par leur activité principale peuvent également avoir des retombées sur le développement. L'Autriche doit donc s'employer à assurer la cohérence non seulement entre les activités d'aide mais aussi entre la différente d'aide et les autres politiques. Or, il a semblé à l'équipe chargée de l'examen que l'Autriche ne faisait guère de distinction entre ces deux objectifs touchant à la cohérence.

L'engagement politique et les déclarations d'orientation sont les pierres angulaires de la cohérence des politiques au service du développement telle qu'elle est définie par le CAD dans le *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement* (OCDE, 2008d). D'après ce rapport, si l'Autriche n'a que peu progressé dans son engagement politique à l'égard de la CPD, elle a réalisé quelques avancées en ce qui concerne les déclarations d'orientation en 2004.<sup>23</sup> L'Autriche a certes mieux intégré la CPD dans son cadre d'action depuis le dernier examen par les pairs, mais elle pourrait renforcer cet engagement en publiant des programmes d'action clairement hiérarchisés et assortis d'échéances précises, ce qui lui permettrait de progresser davantage. En outre, le dialogue instauré entre le MAE et les ONG devrait permettre de débattre de la cohérence des politiques avec la société civile et pourrait promouvoir le débat public sur des questions de cohérence politiquement sensibles.

### ***Sensibilisation grandissante de l'administration et du public sur la question de la cohérence des politiques au service du développement***

La question de la cohérence des politiques au service du développement a gagné en importance en Autriche depuis son inscription à l'ordre du jour du programme de l'UE en 2001. La sensibilisation à la CPD s'est également accrue parmi les ONG et au Parlement, notamment au sein de la Sous-commission sur la coopération pour le développement. Depuis 2001, l'Autriche a signé plusieurs accords internationaux avec l'UE, l'ONU et l'OCDE (voir encadré 4). Ces accords offrent un cadre pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, élargissent le débat public et font mieux comprendre la question à l'opinion, et assoient l'engagement international de l'Autriche à l'égard de la CPD au niveau politique<sup>24</sup>. Le MAE essaie de s'intégrer dans différents réseaux internationaux, dont l'UE et l'OCDE, mais ses capacités à cet égard sont limitées.

23 Analyse s'appuyant sur l'examen par les pairs de 2004.

24 Le programme triennal (2007, p. 47) fait référence au Consensus européen pour le développement (2005), au Rapport biennal de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement, à différentes Bonnes pratiques de l'OCDE/CAD et aux recommandations du Groupe sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies (2006).

#### **Encadré 4. La dimension européenne de la cohérence des politiques pour le développement en Autriche**

La politique commune de l'UE en matière de développement, qui a commencé à prendre forme en 2008 au fil des grandes conférences des Nations Unies, constitue un socle important pour la politique autrichienne de développement et s'avère particulièrement utile à la compréhension des questions touchant à la cohérence des politiques pour le développement dans le pays. Le débat européen qui a eu lieu en 2001 sur les 3 C (coordination, collaboration, cohérence) a marqué une étape importante dans la conceptualisation de la PCD en Autriche. En 2005, le Consensus européen pour le développement est devenu un cadre de référence majeur pour l'Autriche s'agissant de la cohérence des politiques pour le développement. Le programme de travail glissant de l'UE exige que les États membres établissent régulièrement des rapports sur leurs avancées, y compris en matière de CPD. Le programme triennal de l'Autriche fait toujours référence aux 3 C à propos de la contribution autrichienne à la politique de développement de l'UE.

Durant sa présidence de l'UE en 2006, l'Autriche a ajouté à l'ordre du jour du programme de l'Union l'examen des liens existant entre énergie et développement en organisant des conférences et en encourageant les pays membres à travailler davantage sur le développement durable (CEPS, 2006).

Cependant, la sensibilisation à cette question semble être limitée sur le terrain. En Éthiopie, l'ambassade n'a pas été officiellement chargée de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement et d'assurer le suivi de l'action en la matière, et le bureau de coopération ne disposait pas de capacités suffisantes pour effectuer un suivi. Dans le cadre de son rôle commercial, l'ambassade a rendu compte, de manière informelle, aux services centraux de questions de cohérence en liaison avec l'exportation d'équipement autrichien destiné au secteur de l'énergie.

En 2008, un Bureau d'information sur l'économie et le développement a vu le jour au sein du ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, dans le cadre de l'Offensive pour l'internationalisation. Il a pour mission d'inscrire plus fermement le développement dans une optique privilégiant les aspects économiques et s'efforce de faire prendre conscience de la complémentarité existant entre développement et économie par le biais de rencontres avec des experts et d'activités de vulgarisation. Le bureau d'information s'adresse ainsi aussi bien aux entreprises autrichiennes qu'au grand public. Par ailleurs, un Conseil consultatif sur l'économie et le développement s'emploie à assurer la cohérence avec les activités menées par l'Autriche dans d'autres domaines.

Les Autrichiens sont de plus en plus conscients de l'importance que revêtent les questions touchant à la cohérence des politiques au service du développement. L'émergence d'un marché pour les produits issus du commerce équitable (chocolat et café notamment) témoigne d'une certaine prise de conscience dans le public de l'impact qu'a sur le développement international l'action menée par l'Autriche. Les ONG qui portent un intérêt à la cohérence des politiques au service du développement et qui en ont une bonne connaissance, s'emploient, avec des ressources limitées, à sensibiliser l'opinion à cette question. Il semble que le fait de replacer le développement dans le contexte des biens publics mondiaux, des préoccupations mondiales et de la mondialisation, et de leurs conséquences sur la vie et les moyens de subsistance des Autrichiens représente une accroche pour engager le débat avec le public et les responsables politiques. Mobiliser l'opinion publique de manière à ce qu'elle fasse écho au discours politique n'est pas chose aisée, mais des opportunités existent. Ainsi, les conséquences à plus long terme de

la crise alimentaire dans les pays en développement pourraient faire l'objet de débats avec les agriculteurs, les chambres de commerce et les syndicats, et ces derniers, par le biais des liens étroits qu'ils entretiennent avec les sphères politiques, pourraient contribuer à mettre mieux en évidence l'importance de la CPD.

### **Nécessité de prendre en compte systématiquement la question de la cohérence des politiques au service du développement**

Il semble qu'en Autriche, on ne s'attaque pas de manière systématique au manque de cohérence des politiques. Si la Loi sur la coopération pour le développement dispose qu'il incombe au gouvernement fédéral d'assurer la cohérence des politiques au service du développement, elle ne précise pas à quel ministère incombe cette responsabilité dans la pratique. Le MAE n'est investi que de la coordination de l'action à l'appui de la cohérence interne des politiques de développement. L'absence de chef de file clairement désigné a des retombées sur l'ensemble du système en matière d'analyse, de suivi et d'évaluation, de notification, d'arbitrage entre les politiques et d'engagement avec d'autres parties prenantes.

#### *Mécanismes de coordination*

La coordination et la mise en œuvre des politiques forment un autre élément constitutif du cycle de la cohérence des politiques (OCDE, 2008d). Le rapport de synthèse a établi que l'Autriche n'avait que moyennement réussi à mettre en place des mécanismes de coordination des politiques. Ce sont les autorités fédérales qui sont chargées de veiller à la cohérence des politiques visant des domaines autres que l'aide avec les objectifs de développement poursuivis par l'Autriche. Comme dans les autres pays membres du CAD, le cabinet est l'instance la plus élevée au sein de laquelle sont débattues et arbitrées les priorités de l'action gouvernementale. Cependant, il est également la seule instance ayant pour mission de se pencher sur les politiques qui vont à l'encontre des priorités de l'Autriche en matière de développement. En outre, le principe d'unanimité existant en Autriche constitue une entrave à la cohérence des politiques pour le développement, en ce sens que les ministres disposent d'un droit de veto implicite au sein du cabinet. Le chancelier fédéral (chef du gouvernement) peut essayer de résoudre les différends ministériels et de négocier un compromis, mais en aucun cas il ne peut prendre une décision arbitraire<sup>25</sup>. Par ailleurs, les problèmes de cohérence ou d'incohérence ne sont pas nécessairement portés à l'attention du cabinet. Cela dépend de la volonté de chaque ministre d'aborder la question ainsi que de la capacité de son administration à soumettre des analyses montrant, sur la base de faits concrets, comment telle ou telle politique va dans le sens, ou à l'encontre, des efforts en faveur du développement. La cohérence des politiques doit devenir une priorité politique en Autriche, pour que le cabinet puisse se convaincre de la nécessité de débattre et de négocier des compromis pour la PCD. De plus, l'Autriche devrait adopter une approche plus systématique et désigner un point de contact investi d'un mandat et doté des ressources voulues, qui serait établi à un endroit lui garantissant une influence suffisante pour aborder efficacement les questions de cohérence au sein du cabinet. Cela pourrait impliquer de rendre plus clair et plus visible le mandat imparti à l'unité chargée de la

25

Le président fédéral nomme les ministres et le chancelier fédéral, lequel n'a aucune autorité sur les ministres. Voir <http://www.bka.gv.at/site/3521/default.aspx>.

coordination des politiques au sein du MAE. L'Autriche pourrait s'inspirer des méthodes employées par d'autres donateurs comme la Suède et les Pays-Bas pour résoudre ce problème.

Le MAE a intensifié ses négociations avec les autres ministères autrichiens menant des activités d'aide dans des domaines prioritaires de l'APD, montrant ainsi à quel point des activités conjointes peuvent s'avérer bénéfiques. Le chapitre consacré à la cohérence des politiques dans les programmes triennaux de l'Autriche ainsi que plusieurs mécanismes de coordination témoignent des efforts déployés pour assurer la cohérence du programme de coopération pour le développement. Un groupe de travail interministériel, présidé par le directeur général de la coopération pour le développement, a été créé en 2005. Ce groupe qui se réunit tous les ans pour débattre de la politique d'aide, a contribué à améliorer l'échange d'informations ainsi que la collaboration entre les participants. Néanmoins, le degré de cohérence atteint dépend de la bonne volonté de chacun des ministères. Dans le cas de la politique de sécurité, par exemple, le ministère fédéral de la Défense consulte régulièrement le MAE sur les questions de développement. Les responsables du ministère fédéral de la Défense espèrent que les travaux menés pour élaborer un programme triennal en matière de sécurité déboucheront sur une politique cohérente incluant un engagement en faveur du développement. Le MAE s'est engagé à examiner les possibilités de projets conjoints avec le ministère fédéral de la Défense au Kosovo, mais il devra faire preuve de prudence et s'assurer que ces derniers ne portent pas atteinte aux principes humanitaires fondamentaux (annexe C). De même, le ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse consulte le MAE sur les orientations stratégiques à suivre en matière de commerce et d'investissement. Une planification s'inscrivant dans une perspective à plus long terme ainsi que des politiques globales dans ces secteurs, assorties d'orientations stratégiques, pourraient permettre d'améliorer les résultats.

Dans le cadre de consultations plus larges sur la cohérence des politiques au service du développement, le gouvernement pourrait faire intervenir utilement les parties prenantes de la société civile. Ainsi, le secteur privé autrichien est un acteur clé dans les domaines du commerce et de l'investissement où certaines entreprises prennent des initiatives de commerce équitable. Dans le même temps, certaines ONG se déclarent disposées à jouer un rôle de surveillance dans quelques domaines sensibles, tels que l'exportation d'armes légères, qui relèvent de la compétence du MAE. L'Autriche pourrait promouvoir une plus grande responsabilité sociale et environnementale des entreprises du secteur privé et encourager les ONG à être plus actives dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement de manière à compléter les capacités du gouvernement.

### *Suivi, analyse et notification*

La capacité du gouvernement à analyser les problèmes de cohérence des politiques au service du développement est limitée. En effet, l'Autriche n'a que partiellement réussi la mise en place de systèmes de suivi, d'analyse et de notification (OCDE, 2008d). Bien que l'AAD soit en mesure d'analyser la cohérence interne et qu'une unité de la Division VII soit chargée de promouvoir la cohérence au sein du système d'aide, l'Autriche ne dispose d'aucune unité gouvernementale spécialisée susceptible de conduire et de commander des recherches, des analyses et des rapports sur la CPD. C'est là une carence. À l'heure actuelle, la Division VII et la Fondation autrichienne pour la recherche sur le

développement international<sup>26</sup> travaillent en collaboration. Le gouvernement pourrait mettre à profit cette collaboration et étudier les moyens de recourir de façon plus systématique aux universités et aux instituts de recherche pour la réalisation d'études analytiques sur la cohérence des politiques au service du développement. L'amélioration des capacités d'analyse permettrait à l'Autriche de promouvoir la CPD dans tous les secteurs de l'administration et d'assurer le suivi de la mise en œuvre, entre autres, des nouveaux projets de loi du gouvernement et des études pangouvernementales sur ce sujet<sup>27</sup>.

Pour ce qui est de l'évaluation, les compétences du MAE en matière d'évaluation stratégique (voir chapitre 4) n'ont pas été étendues à la cohérence des politiques au service du développement. Aucun autre organisme gouvernemental n'est chargé du suivi, et il n'existe pas de lignes directrices destinées à d'autres ministères concernant le suivi de la CPD. Plusieurs représentants d'ONG et des parlementaires ont proposé que la page de couverture de chaque projet de loi parlementaire mentionne les incidences possibles de la loi en question sur le développement. Cela exigerait que les ministères soient dotés de capacités suffisantes pour déterminer (au moyen de travaux de recherche et de suivi) l'impact sur le développement de chaque politique. Une unité gouvernementale spécialisée – à créer – pourrait aider à sélectionner les projets de loi ayant des répercussions sur le développement et épaulerait le ministère concerné dans l'identification de ces retombées.

Depuis le dernier examen par les pairs, l'établissement de rapports par les ministères sur les activités d'APD menées dans le cadre du programme triennal a connu une amélioration. Cependant, ces progrès doivent encore s'étendre à la cohérence d'ensemble des politiques au service du développement. La faiblesse générale du contrôle parlementaire et, en particulier, l'absence de commission parlementaire permanente pour les questions de développement figurent au nombre des handicaps en la matière.

### ***Assurer la cohérence entre les politiques d'environnement et de développement***

Selon les termes de la Loi fédérale autrichienne sur la coopération pour le développement (2002), « préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles, bases d'un développement durable » est l'un des trois objectifs clés de la coopération autrichienne pour le développement. Les lois et stratégies nationales en matière d'environnement contiennent, quant à elles des éléments importants pour le développement. Dans sa *Stratégie pour le développement durable* (gouvernement fédéral autrichien, 2002) l'Autriche reconnaît qu'elle doit veiller à promouvoir un développement durable dans les pays en développement. La *Umweltförderungsgesetz* (Loi sur l'environnement) de 2008 (§ 35 et § 39 [1],6)<sup>28</sup> dispose que tout projet mis en œuvre dans un pays en développement dans le cadre des mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto doit respecter les objectifs et principes énoncés dans la Loi sur la coopération pour le

26 Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (OEFSE)

27 Un document émanant du ministère de l'Éducation évoquait une amélioration à venir dans le financement des analyses de la cohérence des politiques. Toutefois, ce document a été rédigé avant le début de la crise financière mondiale et les négociations en vue de la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale ; la situation reste donc incertaine.

28 Journal officiel de la République d'Autriche (BGBl) 185/1993, dernier amendement en 2008 (BGBl I 74/2008).

développement, ainsi que les accords internationaux. C'est au ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau qu'il incombe de mettre en œuvre cette loi conjointement avec trois autres ministères (ministères fédéraux des Affaires étrangères, des Finances et de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse). L'Autriche fait partie des rares pays membres du CAD à avoir pris de telles mesures à l'appui de la cohérence des politiques pour le changement climatique.

Le changement climatique est présenté comme l'un des problèmes mondiaux majeurs dans le Programme triennal 2008-2010. Des orientations stratégiques concernant l'environnement et le développement<sup>29</sup> sont en cours de préparation *via* un processus interministériel piloté conjointement par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau. Il s'agit d'une avancée concrète vers une plus grande cohérence entre les politiques d'environnement et de développement.

Dans son Examen environnemental 2003 consacré à l'Autriche (OCDE, 2003), l'OCDE recommandait qu'une plus grande attention soit accordée aux liens existant entre l'environnement, la diplomatie et le développement. Certains aspects de la coordination institutionnelle entre les ministères chargés du développement et de l'environnement – domaine d'action pour lequel l'Autriche obtient un score élevé selon l'Indice de l'engagement pour le développement (2007) – sont décrits dans l'encadré 5.

#### **Encadré 5. Coopération interministérielle à l'appui de la cohérence des politiques d'environnement et de développement**

Le MAE a déployé d'importants efforts pour engager des discussions avec le ministère fédéral de l'Agriculture et des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau sur les questions touchant à l'environnement et au développement. S'il existe de longue date des engagements internationaux en faveur de l'environnement ayant des répercussions sur le développement, tels que le plan d'action de l'UE sur le changement climatique dans le contexte de la coopération pour le développement, les récentes fluctuations du prix et de l'offre des denrées alimentaires et du pétrole ont ramené ces problématiques environnementales au centre des préoccupations politiques. Des mécanismes de coordination existent entre les ministères et la conduite d'analyses conjointes des questions clés à l'interface des deux domaines d'action suscite l'intérêt. En l'occurrence, les deux ministères travaillent conjointement à l'élaboration d'orientations stratégiques pour l'environnement et le développement dépassant le cadre de l'APD. Ces orientations visent en particulier à promouvoir des processus et des résultats mutuellement bénéfiques (autrement dit une relation gagnant-gagnant).

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Autriche a réalisé des progrès dans l'intégration de la cohérence des politiques au service du développement à son cadre d'action. Elle pourrait renforcer son engagement en faveur de la CPD et progresser encore dans ce domaine en publiant un programme d'action assorti de priorités claires et d'échéances précises, en précisant les obligations et responsabilités en matière de cohérence des politiques au service du développement, et en instaurant un dispositif d'analyse, de suivi et de notification qui tienne compte du point de vue et de l'expérience des

29 L'actuel projet s'intitule Leitfaden (guide). Cet intitulé est néanmoins susceptible de changer.

instances de terrain. L'Autriche devrait s'inspirer de l'expérience accumulée par d'autres membres du CAD.

- Dans le cadre de sa stratégie, l'Autriche pourrait accorder plus d'importance à la sensibilisation de la sphère politique et du public à la question de la CPD, et à la compréhension des mécanismes par lesquels les politiques qu'elle mène se répercutent sur les pays en développement.
- L'Autriche pourrait adopter une approche plus systématique de la cohérence des politiques au service du développement en désignant un point de contact investi d'un mandat et doté des ressources nécessaires, qui serait établi à un endroit lui garantissant une influence suffisante pour aborder efficacement les questions de cohérence au sein du cabinet.
- L'Autriche pourrait mettre davantage à profit les compétences des universitaires, des groupes de réflexion et des ONG présents en Autriche et dans les pays partenaires pour la réalisation de travaux de recherche, d'analyse et de suivi sur la cohérence des politiques au service du développement. L'Autriche devrait s'inspirer de l'expérience d'autres pays membres du CAD en la matière.



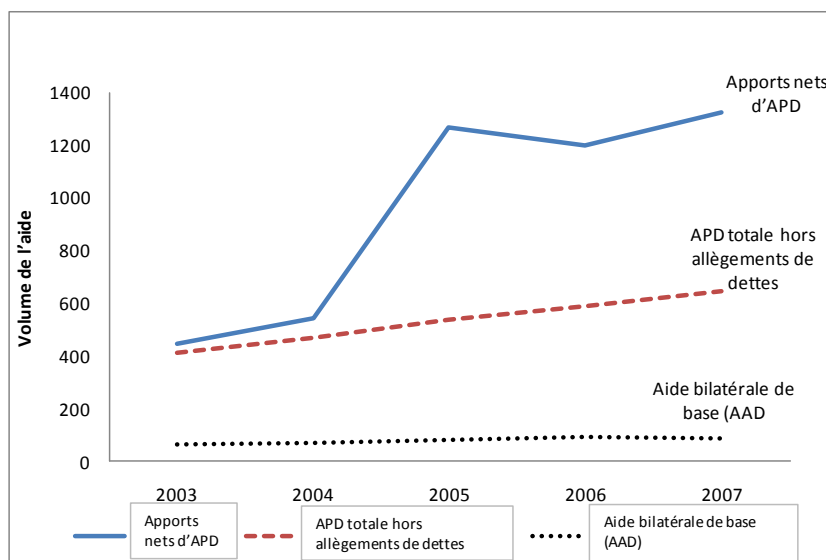
## Chapitre 3

### Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD

#### Volume global de l'aide publique au développement : tenir les engagements pris une fois les allègements de dettes à leur terme

En 2007, les apports nets d'APD de l'Autriche se sont élevés à 1.3 milliard EUR, soit 0.50 % du RNB. Comme l'illustre le graphique 2, l'évolution de l'aide autrichienne entre 2005 et 2007 se caractérise avant tout par une très forte augmentation des opérations d'allègement de la dette, au point qu'en 2007 celles-ci ont absorbé 692 millions EUR, soit 52 % de l'ensemble de l'APD. Si l'on fait abstraction des allègements de dette, le rapport APD/RNB de l'Autriche s'établit pour 2007 à 0.24 %, chiffre inférieur à la moyenne du CAD (0.26 %). La probabilité que de nouvelles opérations d'allègement de dette interviennent au cours de la période 2008-10 étant faible, l'Autriche devra accroître substantiellement ses apports d'aide pour espérer atteindre l'objectif minimum fixé dans le cadre de l'UE, à savoir 0.51 % à l'horizon 2010. Bien qu'elle ait réitéré sa volonté de réaliser cet objectif dans le nouveau programme du gouvernement et dans la réponse de la Chancellerie fédérale, en janvier 2009, à la Déclaration de l'OCDE sur la politique d'aide, en réalité, les chances de voir l'Autriche respecter ses engagements sont minces.

Graphique 2 Évolution de l'APD autrichienne, en millions EUR



Source : Annexe B, et AAD

Lors de l'examen par les pairs de 2004, Autriche il avait été souligné qu'un plan de dépenses prévisionnel était indispensable pour assurer la concrétisation des engagements souscrits, et recommandé que l'Autriche élabore une stratégie cohérente, assortie d'un échéancier précis. Des discussions ont été entamées en 2007 en vue de tracer un sentier de croissance pour l'APD (voir plus loin), mais elles n'ont débouché sur aucune mesure ou cible concrètes<sup>30</sup>.

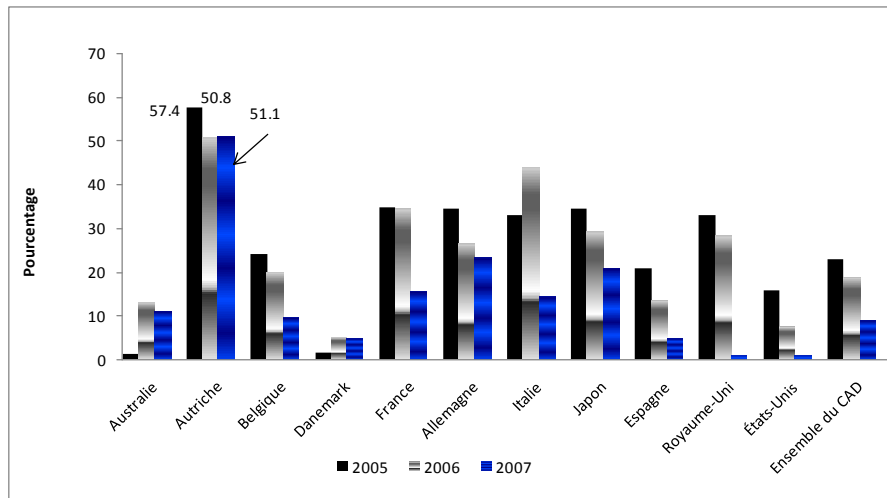
*La place excessive des allègements de dette compromet la réalisation des objectifs convenus en matière d'aide*

Si l'APD autrichienne a progressé au cours de la période 2005 à 2007, c'est avant tout sous l'effet des opérations d'allègement de la dette (voir graphique 3). Rapportées au RNB, les remises de dettes consenties par l'Autriche au titre de prêts contractés en dehors du cadre de l'APD ont été très supérieures à ce qu'on a pu observer dans les autres pays membres du CAD (voir graphique 4). Il semblerait donc utile de revoir les critères d'attribution des prêts afin de mieux protéger les contribuables autrichiens contre un excès de crédits à des emprunteurs insolubles. Entre 2005 et 2007, l'allègement de la dette a représenté plus de 50 % de l'APD notifiée, un chiffre sans précédent, tous membres du CAD confondus. Néanmoins, une certaine prudence s'impose dans l'interprétation de cette apparente stabilité du volume des allègements de dette. En effet, l'APD aurait fortement chuté en 2007, comme cela a été le cas dans d'autres pays du CAD (voir graphique 3), si l'Autriche n'avait pas décidé de repousser à cette année-là la mise en œuvre d'une partie de l'accord d'allègement de la dette du Nigéria conclu en 2005 dans le cadre du Club de Paris, grâce à quoi le rapport APD/RNB s'est maintenu à un niveau proche de 0.5 % en 2007, comme en 2005 et 2006. Bien qu'il ne contrevienne pas aux règles du Club de Paris, ni aux règles statistiques du CAD, ce report n'en amoindrit pas moins la comparabilité des chiffres de l'APD autrichienne, au fil du temps et par rapport à ceux des autres donneurs, sans compter qu'il ne se justifiait nullement dans l'optique du développement<sup>31</sup>. Un seul autre pays du CAD (le Danemark) a repoussé une partie de l'allègement de la dette du Nigéria, mais dans le cas de l'Autriche, ce report a été bien plus lourd de conséquences sur les chiffres de l'aide.

30 Réunions à Vienne et en Éthiopie.

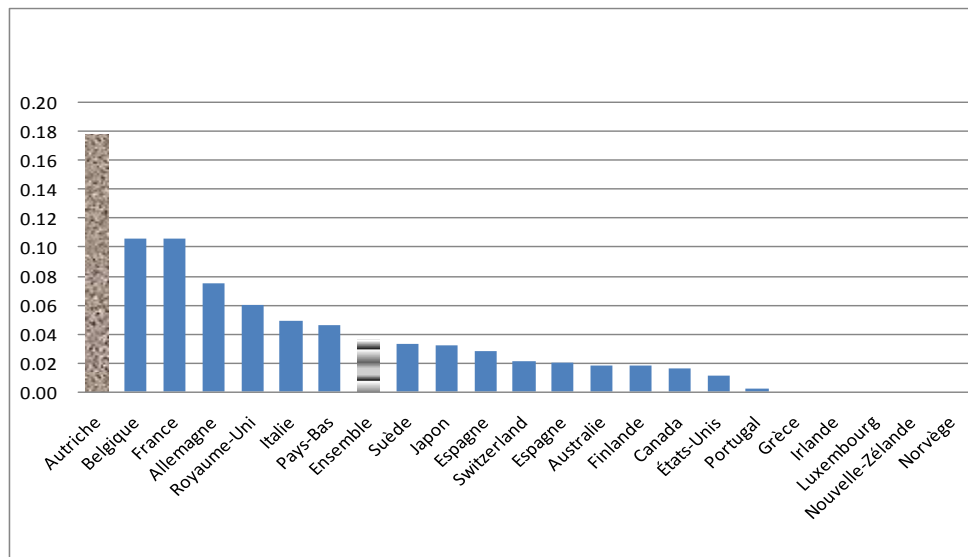
31 En 2008, l'Autriche a poursuivi sa politique de report de l'allègement des dettes, le ministère des Finances ayant décidé de repousser à 2009 une partie de l'allègement de la dette du Togo, à hauteur d'environ 10 millions EUR.

**Graphique 3 Part des allègements de dette dans l'APD nette de divers pays membres du CAD sur la période 2005-07**



Source : Annexe statistique, Rapport 2008 sur la coopération pour le développement, OCDE

**Graphique 4 Remises de dettes contractées hors APD, rapportées au RNB, consenties par les membres du CAD sur la période 2003-07**



Source : Système de notification des pays créanciers, CAD

Les ministères fédéraux des Affaires étrangères et des Finances, conscients que le volume des allègements de dette diminuerait après 2008, et donc qu'un plan d'action plus global était indispensable pour atteindre les objectifs fixés aux horizons 2010 et 2015, avaient mis sur pied en 2007 un groupe de travail conjoint placé sous la direction de leurs secrétaires d'État respectifs, en vue de négocier et d'arrêter une stratégie qui permette d'augmenter progressivement l'APD. Il était en particulier ressorti de ces discussions que les fonds supplémentaires devraient être affectés exclusivement au renforcement des programmes bilatéraux existants, par pays et par région, ainsi qu'à une augmentation des contributions volontaires versées aux organismes des Nations Unies, de manière à porter

celles-ci au niveau de la moyenne de l'UE. Ce sentier de croissance n'a cependant pas été validé par le gouvernement de l'époque et n'a pas été rendu public. Il n'a donc pas été intégré dans le programme d'action du gouvernement actuel qui a pris ses fonctions fin 2008, lequel prévoit d'ailleurs l'éventualité que les objectifs fixés pour 2010 ne soient pas atteints en raison de « moyens budgétaires insuffisants »<sup>32</sup>. À moins que des moyens exceptionnels ne soient débloqués pour allègement de dette ou à d'autres fins<sup>33</sup>, il est donc très peu probable que l'Autriche remplisse l'objectif minimum de 0.51 % arrêté dans le cadre de l'UE pour 2010<sup>34</sup>.

### ***L'aide autrichienne est fragmentée***

Les informations transmises par l'Autriche au CAD à travers le Système de notification des pays créanciers se sont notablement améliorées et couvrent désormais les activités d'aide de tous les ministères intervenant dans la coopération pour le développement. Toutefois, l'aide émanant d'au moins huit ministères distincts, elle ne fait l'objet, en Autriche, d'un budget intégré. Or, au vu de l'expérience d'autres membres du CAD, il apparaît qu'un budget intégré améliore la cohérence du système d'aide, simplifie le suivi et la notification des dépenses liées au développement et réduit les coûts de transaction tant pour le pays donneur que pour les pays partenaires. Si l'établissement d'un budget unique pour l'aide n'est vraisemblablement pas possible dans l'immédiat, les ministères intéressés devraient néanmoins planifier leurs engagements d'APD en début d'exercice financier et les inscrire dans les budgets qu'ils soumettent chaque année. Lorsqu'aura été approuvée une politique du développement qui les assujettisse tous, les ministères devront aussi expliquer en quoi les dépenses d'aide qu'ils ont prévues vont dans le sens de la stratégie nationale.

### ***Un part réduite de l'APD est gérée par le ministère des Affaires étrangères***

D'après les autorités autrichiennes, le MAE a assuré la gestion de 10.4 % du volume total de l'APD en 2007 (dont 3.4 % au titre de l'aide multilatérale et 7 %, soit 126 millions USD, au titre du budget de l'AAD, lui aussi administré par le MAE). Le ministère des Finances, quant à lui, en gère 77 % (allègements de dette et contributions aux institutions financières internationales<sup>35</sup>) et le ministère des Sciences et de la Recherche 5 %, consacrés principalement aux bourses d'études (77 millions USD en 2007, voir chapitre 6).<sup>36</sup> Ainsi, bien qu'il soit chargé d'assurer l'exécution la Loi sur la coopération pour le développement, le MAE n'exerce une emprise directe que sur un dixième de l'APD autrichienne, même s'il collabore étroitement avec le ministère des Finances.

32 Voir le programme du gouvernement pour la XXIV<sup>e</sup> législature.

33 Liées, par exemple, au calendrier des reconstitutions des ressources des banques multilatérales de développement.

34 Le Soudan est l'un des derniers débiteurs de l'Autriche. Bien que le Club de Paris n'ait pas encore statué sur l'opportunité d'accorder un allègement de dette au Soudan, et encore moins sur la date de celui-ci, le ministère des Finances autrichien prévoit une remise de dette d'environ 600 millions EUR pour ce pays.

35 Hors allègements de dette, le ministère des Finances a versé 113 millions EUR aux institutions financières internationales en 2006 (ce qui représente 23 % du volume total de l'APD qui lui passe entre les mains).

36 Mémorandum de l'Autriche.

En 2007, l'aide hors allègements de dette a totalisé 861 millions USD<sup>37</sup>. Il faut toutefois souligner que, sur ce total, 122 millions USD correspondent au coût imputé des étudiants et aux frais de subsistance des réfugiés en Autriche, auxquels il faut ajouter 484 millions USD (soit 27 % du total de l'ADP) pour l'aide multilatérale. Restent donc 242 millions USD (15 % de l'APD totale) seulement pour l'aide bilatérale classique<sup>38</sup>. Le niveau moyen de l' « aide programmable par pays », c'est-à-dire hors aide alimentaire, secours humanitaires et concours au budget régulier des ONG, est estimée, pour les années 2005-06, à 158 millions USD, soit 10 % seulement de l'ADP brute totale (OCDE, 2008e). L'aide que fournit l'Autriche aux pays prioritaires est sans rapport avec celle que déploient les autres pays membres de l'UE affichant une prospérité analogue, tels que l'Irlande, la Suède, la Belgique ou le Danemark, ce qui ternit son image auprès des autres donateurs et amoindrit son influence dans le dialogue avec les autorités nationales (voir encadré 6). Pour l'Autriche, le seul moyen viable d'atteindre à une performance à la hauteur de ses engagements concernant l'augmentation de l'aide est d'accroître à la fois son aide programmable par pays et son aide multilatérale. Cela lui permettrait de mettre au service des programmes qu'elle soutient, au niveau de divers pays et régions, des concours plus importants, d'un volume et d'un niveau de prévisibilité qui en autorisent une gestion efficace par les pays partenaires.

#### **Encadré 6. Raisons pour lesquelles l'Autriche doit renforcer son programme en Éthiopie**

Lors de son passage en Éthiopie, l'équipe chargée de l'examen a pu constater que certaines des difficultés rencontrées par la coopération autrichienne pour le développement étaient liées à l'envergure limitée des interventions par rapports aux besoins, qui en Éthiopie sont colossaux (voir également l'encadré 10). Aussi bien gérés et fructueux que soient les projets et programmes, pour qu'ils aient des effets mesurables au-delà d'un petit groupe de bénéficiaires ou d'une zone géographique restreinte, il faudrait les reproduire et en accroître l'échelle, ce qui serait réalisable grâce à la mise à disposition de ressources supplémentaires de la part de l'Autriche, ou *via* des accords de « division du travail » avec d'autres donateurs.

Bien qu'elle soit classée parmi les pays prioritaires depuis 1993, l'Éthiopie a reçu seulement 0.4 % de l'APD autrichienne en 2007. Même si l'on fait abstraction des opérations exceptionnelles de remise de dettes accordées à d'autres pays, ce chiffre ne dépasse pas 0.8 %. Un renforcement significatif de l'aide autrichienne à l'Éthiopie s'impose donc, car un programme de dimensions aussi restreintes conduit à douter de la raison d'être même d'une coopération autrichienne pour le développement en Éthiopie.

De plus, un tiers de l'aide délivrée à l'Éthiopie transite par cinq voies d'acheminement différentes, à savoir : (i) le programme de cofinancement des ONG, (ii) le programme en faveur du développement du secteur privé, (iii) l'aide humanitaire, (iv) le programme en faveur de l'éducation et (v) les programmes multilatéraux. Ces programmes ne sont pas coordonnés avec la stratégie-pays définie par l'Autriche pour l'Éthiopie, et n'y sont même pas mentionnés. L'Autriche doit s'efforcer d'intégrer ces différentes actions à son programme-pays pour l'Éthiopie afin d'en tirer un meilleur parti au regard des priorités énoncées dans ce dernier.

*Source* : Entretiens conduits par l'équipe chargée de l'examen en Éthiopie

37 APD brute totale (1 836 millions USD) déduction faite des opérations se rapportant à la dette (947 millions USD) (voir tableau B.2, annexe B).

38 Voir le tableau B.2 de l'annexe B. Les données sont indiquées en valeurs brutes.

## APD bilatérale de base : le budget de fonctionnement de l'AAD

Créée en 2003 pour, entre autres, faciliter la mise en œuvre d'un programme bilatéral renforcé, l'AAD administre le programme d'aide de base de l'Autriche (voir chapitre 4). Depuis sa naissance, son budget n'a toutefois augmenté que de 11 millions EUR (73 millions EUR en 2004 contre 84 millions EUR en 2009). Selon les chiffres du budget prévisionnel autrichien, le budget de fonctionnement de l'AAD totalisera 106.6 millions EUR pour l'exercice 2009<sup>39</sup>. Sur ce total, 84.1 millions EUR sont destinés au budget de fonctionnement ordinaire de l'AAD, auquel s'ajoute une enveloppe de 10.5 millions EUR (provenant du report des fonds et autorisations de dépenses supplémentaires non utilisés en 2008, ainsi que d'une dotation annuelle de 8 millions EUR pour le Programme de relèvement européen) ; le budget administratif s'élève, lui, à 11.7 millions EUR, comme l'année précédente<sup>40</sup>.

### *Réduire la dispersion au niveau de l'AAD*

Etant donné la taille réduite de son programme d'aide de base, l'Autriche devrait accroître la part de ses apports allant directement aux institutions des pays partenaires, comme le veut la Déclaration de Paris qu'elle affiche l'ambition de respecter. D'après les autorités autrichiennes, en 2006, seuls 17 % du budget de l'AAD (soit 16 millions EUR, et 5 % de plus qu'en 2004) ont été versés directement à des institutions de pays partenaires, dont 12 millions EUR à des organismes publics/ministères. Ainsi, le volume de l'aide acheminée par l'intermédiaire d'organismes internationaux, d'ONG ou d'autres entités (25 % du budget de l'AAD en 2006) a-t-il dépassé celui de l'aide affectée aux programmes-pays. En effet, 41 % du budget 2006 de l'AAD ont été versés à ou ont transité par des ONG, et 17 % ont été acheminés par le biais d'entreprises ou institutions privées autrichiennes. Par conséquent, même si la part des organismes autrichiens a reculé de 12 % depuis 2004, elle représente toujours près de 60 % du programme d'aide de base.

L'AAD gère 15 instruments de financement différents, un nombre plutôt élevé étant donné la taille réduite de son budget pour l'aide. En 2007, ces instruments se sont répartis comme suit : projets classiques (31 % du budget), instruments de cofinancement avec des ONG et des acteurs du secteur privé (au nombre de quatre, 24 %), bourses d'études et formations en Autriche (7 %), aide humanitaire (4 %), projets « alignés sur les programmes des pays partenaires » (3 %), soutien budgétaire (3 %), et financements conjoints avec d'autres donateurs et initiatives multidonneurs (4 %) (Breier and Wenger, 2008). À l'aune de l'objectif de 10-15 % fixé pour le soutien budgétaire, qu'il soit de caractère général ou sectoriel, qui constitue désormais une priorité en vertu du Programme triennal 2006-2008, les 3 % enregistrés par l'AAD représentent une maigre avancée. Lors de sa visite en Éthiopie, l'équipe chargée de l'examen a pu constater la volonté de l'Autriche de recourir aux nouvelles modalités d'aide ; il n'en reste pas moins que les ressources allouées au programme-pays doivent être accrues pour que l'Autriche puisse atteindre son objectif en matière de soutien budgétaire (voir annexe D). De l'évaluation de l'AAD, il ressort que celle-ci sous-traite trop de projets autonomes et met en place chaque année un nombre disproportionné de petits projets. En 2007, l'agence a

39 Les chiffres définitifs seront publiés après l'adoption de la loi de finances, le 21 avril.

40 Les négociations budgétaires pour 2009-10 devraient être finalisées au niveau ministériel courant février-mars 2009 (l'adoption de la loi de finances par le parlement étant prévue pour le 21 avril).

ainsi financé 154 nouveaux projets d'un montant inférieur à 200 000 EUR, 77 d'un montant compris entre 200 000 EUR et 1 million EUR, et seulement 22 de plus de 1 million EUR.<sup>41</sup> En 2004, le CAD avait encouragé l'Autriche à recentrer davantage son programme d'aide, ce qui lui permettrait d'atteindre une masse critique et d'étoffer ses programmes sectoriels, et concourrait ainsi à améliorer l'efficacité et l'efficacités. Cette recommandation est toujours valable.

### *Une prévisibilité de l'aide limitée*

L'examen par les pairs de 2004 avait mis en avant la nécessité d'établir des prévisions à plusieurs années de l'évolution des apports pour améliorer la prévisibilité de l'aide autrichienne et faciliter la programmation pour les pays partenaires. D'après le Mémoire de l'Autriche, la prévisibilité a été renforcée grâce aux enveloppes budgétaires indicatives établies pour les différents programmes-pays. Reste que, en l'absence de plan détaillé pour l'accroissement de l'aide et en raison des retards dans l'adoption du budget national, le MAE et l'AAD se trouvent dans l'impossibilité d'élaborer des prévisions à trois ans à intégrer dans les programmes triennaux ou dans les programmes de travail annuels<sup>42</sup>, ce qui porte atteinte à la prévisibilité de l'aide, comme l'illustre le cas de l'Éthiopie : faute d'indications sur l'évolution future des apports, les concepteurs de la stratégie-pays n'ont pu que tabler sur une augmentation minimale de l'aide autrichienne. L'issue des consultations en cours sur le budget pour 2009/10 sera déterminante pour la prévisibilité des futurs apports d'APD de l'Autriche, cette dernière affichant l'intention d'adopter un cadre pluriannuel pour la présentation des budgets annuels (Mémoire, 2008).

### ***Répartition géographique : accroître les apports et en renforcer la concentration***

L'Autriche s'est fixé pour objectif de concentrer son aide sur 14 pays prioritaires ainsi que sur les Territoires sous administration palestinienne. Parmi ces 14 pays prioritaires figurent sept pays en développement (Burkina Faso, Cap Vert, Éthiopie, Mozambique, Ouganda, Nicaragua et Bhoutan) et sept pays d'Europe sud-orientale, dont les deux plus grands sont la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. Or, du fait des opérations d'allègement de la dette et d'autres activités ne relevant pas de l'APD de base, la plupart de ces pays ne font pas partie des « principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale » autrichienne (voir tableau 4, annexe B). En effet, les premiers destinataires de l'aide autrichienne en 2006-07 ont été des pays qui se sont vu accorder des remises de dette (Irak, Cameroun et Nigéria), ainsi que des pays dont des ressortissants sont accueillis en qualité de réfugiés ou de titulaires de bourses d'études (Turquie, Égypte et Chine). Seulement deux des pays prioritaires (la Serbie et la Bosnie-Herzégovine) entrent dans le peloton des dix principaux bénéficiaires de l'aide autrichienne, et cinq autres (Ouganda, Éthiopie, Nicaragua, Albanie et Macédoine) dans la liste des vingt plus gros bénéficiaires.

L'Autriche s'est efforcée de concentrer ses activités de coopération pour le développement. Elle n'a pas allongé sa liste des pays considérés comme prioritaires et le MAE privilégie 2 ou 3 secteurs d'intervention dans chaque pays partenaire. Elle prévoit

41 Forte proportion de l'aide sous-traitée aux ONG, et évaluation de l'AAD, pp. 51 et 52.

42 Au moment de la rédaction, la loi de finances 2009 (et 2010) n'était pas encore adoptée du fait de retards imputables à la formation du nouveau gouvernement en 2008.

de se retirer de deux pays jusque là prioritaires à l'horizon 2010 (le Sénégal et le Cap Vert) et met progressivement un terme à ses programmes dans 15 autres pays partenaires<sup>43</sup>. L'aide destinée à 13 des pays prioritaires a connu une légère augmentation entre 2004 et 2007 (environ 20 millions USD)<sup>44</sup>. L'enveloppe moyenne attribuée aux pays prioritaires non-européens n'a toutefois pas dépassé 4 millions EUR en 2007.<sup>45</sup> Reste que, sans une majoration notable de son budget total, l'AAD ne saurait accroître sensiblement ses apports aux institutions des pays partenaires.

Si l'Autriche a défini des critères de sortie pour les pays partenaires européens (à savoir leur entrée dans l'UE), elle n'a en revanche arrêté aucune stratégie spécifique de retrait pour les pays en développement. Il semble que, lorsqu'un terme est mis à la coopération avec un pays, les fonds qui lui étaient alloués sont basculés vers des projets ou des programmes d'envergure régionale, par le biais d'organisations régionales telles que la Communauté et le marché commun des Caraïbes (CARICOM), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) (voir chapitre 4, le Programme triennal 2008-2010 et le Mémoire 2008). Cette approche régionale n'est pas dénuée d'intérêt. L'Autriche pourrait ainsi améliorer l'efficacité de son aide sous forme de bourses d'étude en utilisant ces fonds pour soutenir des universités régionales au lieu de faire venir les étudiants chez elle. L'Autriche envisage en outre de traiter par ce biais des problématiques régionales dans des domaines tels que la prévention des conflits, l'eau, l'énergie ou encore l'environnement. Cependant, en raison de la forte fragmentation du portefeuille de l'AAD, d'une façon générale et au niveau des pays partenaires en particulier, de nouvelles interventions bilatérales à l'échelon régional n'aideront pas l'Autriche à recentrer son action sur les pays prioritaires. Étant donné la faiblesse actuelle du budget de l'AAD, l'Autriche doit établir des priorités de manière que ses apports atteignent une masse critique, ou œuvrer par l'intermédiaire d'autres donneurs ou d'institutions régionales de façon à réduire les coûts de transaction.

### *Répartition sectorielle*

La Loi sur la coopération pour le développement place la lutte contre la pauvreté, l'environnement ainsi que la paix et la sécurité au rang de priorités. De son côté, le programme triennal définit six priorités d'ordre thématique, qui sont restées inchangées depuis 2004 (voir le tableau 1 au chapitre 1). La répartition des apports d'aide par secteur communiquée au CAD reflète partiellement ces priorités (voir tableau B.5, annexe B). En effet, l'aide autrichienne va principalement aux infrastructures et services sociaux (228 millions USD entre 2005 et 2007), dans le domaine de l'éducation surtout (116 millions USD) même si l'éducation de base est un peu négligée (4 millions USD seulement). Ce chiffre élevé pour l'éducation est dû au volume des fonds déboursés par l'Autriche pour les bourses d'étude, lesquelles ne sont guère en rapport avec les priorités de la coopération autrichienne pour le développement (voir chapitre 6)<sup>46</sup>. Les autres

43 Bulgarie, Croatie, Roumanie, Irak, Afghanistan, Guatemala, Salvador, Kenya, Burundi, Rwanda, Tanzanie, Namibie, Afrique du Sud, Zimbabwe et Pakistan.

44 Le Kosovo n'est pas inclus dans cette analyse car il fait l'objet de séries spécifiques dans la base SNPC du CAD.

45 Au vu des versements totaux à ces pays, tels qu'ils ressortent de la base SNPC du CAD.

46 Évaluation du secteur éducatif (2007).



grands secteurs d'intervention de l'Autriche sont, notamment, l'eau et l'assainissement, le gouvernement et la société civile (y compris la prévention des conflits, la promotion de la paix et la sécurité), l'énergie, et l'agriculture, la sylviculture et la pêche. Si l'Autriche relevait le montant des crédits alloués à l'AAD pour l'aide bilatérale, elle pourrait affecter davantage de ressources aux secteurs qu'elle juge prioritaires, renforcer ses projets et programmes dans ces secteurs et jouer un rôle plus actif dans la division du travail au niveau sectoriel.

L'aide autrichienne en faveur de l'environnement apparaît faible au regard du degré de priorité que confèrent à ce secteur la loi et le programme triennal. Cela tient en partie à l'absence de ligne spécifique, que ce soit pour l'environnement ou d'autres thématiques, dans le budget de l'AAD et au fait que les fonds destinés à des activités en faveur de l'environnement sont intégrés dans les budgets des projets et programmes. L'Autriche est encouragée à continuer de faire en sorte que le souci de l'environnement imprègne toutes ses dotations budgétaires (voir chapitre 6).

*Les ressources financières et humaines doivent être renforcées dans le domaine de l'égalité homme-femme.*

Les rapports statistiques sur l'APD autrichienne mettent clairement en évidence le soutien apporté à l'égalité homme-femme, priorité valant pour toutes les composantes du programme autrichien de coopération pour le développement. Les activités axées sur l'égalité homme-femme se sont chiffrées à 55 millions USD en moyenne au cours de la période 2006-2007, soit 22 % de l'aide bilatérale totale abstraction faite des allègements de dette, contre 28 % pour les 16 pays du CAD qui notifient ce type de dépenses. La situation des femmes dans des contextes conflictuels et post-conflictuels était une préoccupation de première importance pour l'ancien ministre des Affaires étrangères, et constitue une des thématiques clés de la politique autrichienne pour l'égalité, adoptée en 2006<sup>47</sup>.

Il n'existe pas de ligne budgétaire spécifique pour l'égalité homme-femme, et l'AAD ne compte qu'un seul conseiller spécialisé en la matière à plein temps (le MAE n'en compte aucun) pour mettre en œuvre une politique ambitieuse (voir chapitre 4). Ce conseiller a pour mission d'assurer la prise en compte de la problématique homme-femme dans toutes les activités autrichiennes de coopération pour le développement, ce qui implique de passer au crible toutes les propositions de projets, d'encourager l'utilisation, pour l'aide-programme, de la liste des points essentiels à prendre en considération, ainsi que de s'occuper de la formation du personnel tant au sein de l'AAD que d'autres instances (forces de police notamment). L'équipe chargée de l'examen a en outre constaté que, si les projets de l'AAD font bien l'objet d'un examen préalable pour s'assurer que les questions d'égalité homme-femme y ont leur place, aucun suivi n'est ensuite opéré par les services centraux, faute de temps et de moyens. Or, l'expérience d'autres pays du CAD montre qu'il est important que les conseillers pour l'égalité homme-femme aient accès à des fonds pour financer des programmes innovants et disposent d'une ligne budgétaire spécifique pour apporter un soutien ciblé, notamment à des ONG de défense

47 Le souci porté au sort des femmes dans les conflits ressort nettement des 100 engagements pour l'égalité homme-femme et l'autonomisation des femmes, publiés par le ministère des Affaires étrangères du Danemark, p. 68. La politique autrichienne en matière d'égalité homme-femme s'articule autour des grands axes suivants : capacités (santé, éducation et autodétermination), opportunités (ressources économiques et poids politique) et sécurité individuelle.

des droits des femmes. Des ONG autrichiennes ont dénoncé cette lacune et font pression pour la mise en place d'une enveloppe spécifique pour l'action en faveur des femmes et l'intégration des questions d'égalité homme-femme. À l'heure actuelle, l'Autriche n'a tout simplement pas les moyens de mettre en pratique sa politique pour l'égalité homme-femme. Elle serait davantage en mesure de le faire si elle pouvait s'appuyer sur des lignes budgétaires spécifiques, des ressources humaines plus étoffées et des outils plus performants, ainsi que sur des lignes directrices pour la mise en œuvre concrète de ses priorités en matière d'égalité homme-femme.

### **APD multilatérale : revenir au niveau de la moyenne des pays du CAD pour ce qui est des contributions au système des Nations Unies**

L'Autriche prétend placer la coopération multilatérale pour le développement tout en haut de l'échelle de ses priorités (Mémorandum, 2008). Avec 484 millions USD, l'aide multilatérale a excédé l'aide bilatérale, hors allègements de dette (405 millions USD), en 2007. D'après les autorités autrichiennes, c'est au MAE qu'il incombe d'administrer les concours aux Nations Unies et à la Commission européenne (CE) (203 millions EUR en 2006, dont 15,5 millions EUR pour les organismes des Nations Unies) (Mémorandum, 2008). Le ministère des Finances est quant à lui chargé des versements réguliers aux institutions financières internationales (IFI). Les contributions versées à la CE ont représenté en 2007 plus de la moitié de l'aide multilatérale (234 millions EUR), celles destinées au Groupe de la Banque mondiale se plaçant au second rang, avec 100 millions USD, soit le double de leur niveau de 2005 (voir tableau B.2, annexe B).

En l'état actuel des choses, le soutien de l'Autriche aux organismes des Nations Unies est en retrait par rapport celui émanant des autres pays du CAD, ceux-ci y consacrant en moyenne 5 % de leurs versements bruts, contre 3 % pour l'Autriche. Néanmoins, dans la stratégie en matière de coopération multilatérale décrite par le Programme triennal 2007-2009, il est indiqué que l'Autriche prévoit d'accroître le volume de ses contributions volontaires aux Nations Unies parallèlement au renforcement de son aide bilatérale (voir également l'argumentation concernant l'acheminement du soutien humanitaire par des organismes multilatéraux à l'annexe C). Comme le montre le tableau B.2, le soutien financier apporté par l'Autriche aux organismes des Nations Unies est passé de 27 millions USD en 2006 à 42 millions USD en 2007. Dans son Mémorandum, l'Autriche fait en outre état d'une progression de 7 % de ses versements aux organismes des Nations Unies entre 2007 et 2008, le surplus ayant notamment bénéficié au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et au Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) (plus 40 % en 2008 pour ce dernier). En 2006, 21 millions USD supplémentaires ont transité par les Nations Unies avant d'être alloués à des projets et programmes spécifiques (aide multi-bilatérale)<sup>48</sup>. Si l'Autriche recourt peu à l'aide multi-bilatérale en comparaison avec d'autres pays du CAD, elle prévoit toutefois de porter le rapport entre ses contributions de base et ses contributions exceptionnelles à 70 pour 30 (contre 65 pour 35 actuellement).

La stratégie du ministère des Finances vis-à-vis des IFI dévoile clairement la façon dont l'Autriche conçoit la coopération avec ces dernières, et expose sans ambiguïté aucune le mode de répartition théorique de l'aide multilatérale. Le MAE gagnerait

cependant à élaborer une stratégie globale pour la coopération multilatérale, qui fournisse un fil conducteur pour la détermination des dotations aux organismes des Nations Unies ainsi que des arguments pour justifier un accroissement de l'enveloppe de l'aide multilatérale et mobiliser les appuis politiques nécessaires. À l'heure actuelle, les contributions volontaires aux organismes des Nations Unies sont censées aller dans le sens des priorités de la coopération autrichienne pour le développement (lutte contre la pauvreté, autonomisation des femmes, démocratisation et développement économique à l'échelon local, durabilité énergétique et environnement), une place de choix étant accordée aux organismes des Nations Unies basés à Vienne<sup>49</sup>. La décision de l'Autriche de renforcer son soutien à l'ONUDI, au FNUAP, au PNUD, à l'UNICEF et au FENU semble bien cadrer avec cette stratégie informelle. Le PNUD est le bénéficiaire le plus important, avec 8.5 millions USD en 2007 (soit 24 % du total des contributions aux organismes des Nations Unies).

### **Les ONG : un canal important d'acheminement de l'aide bilatérale**

La politique autrichienne de coopération avec les ONG adoptée en 2007 a mis en place un éventail d'instruments de cofinancement permettant de soutenir les initiatives de la société civile dans les pays en développement. Il convient d'établir une distinction claire entre l'aide accordée aux ONG en tant que partenaires du développement, et celle allouée aux ONG en tant que sous-traitants, ou prestataires de service. La politique de l'Autriche vis-à-vis des ONG, qui considère essentiellement ces dernières comme des partenaires pour le développement, fait état d'une augmentation des concours consentis aux ONG des pays du sud, qui auraient totalisé 5 % du budget de l'AAD en 2007. Cela est confirmé par des ONG autrichiennes ainsi que par la visite effectuée sur le terrain en Éthiopie, où le programme-pays autrichien apporte un soutien aux ONG locales pour leurs activités liées à la gouvernance. Dans le secteur de l'humanitaire, les ONG agréées sont des « sous-traitants » soumis à une procédure concurrentielle d'appel d'offres baptisée « appel à propositions », qui précise les critères de sélection telles que la zone géographique et/ou les secteurs d'intervention (annexe C). Ce type de soutien, souvent de nature sporadique et répondant à des besoins ponctuels, est moins à même de créer une relation durable entre les ONG autrichiennes et les ONG partenaires dans les pays en développement que des initiatives sur le long terme axées sur le renforcement des capacités et financées dans le cadre d'accords de partenariats.

En 2007, sur le total de l'APD autrichienne, 72 millions USD ont été acheminés par l'intermédiaire d'ONG. Cela représente 4.7 % de l'APD nette totale, chiffre inférieur à la moyenne du CAD qui s'établit à 7 %. Si l'on fait abstraction des allègements de dette, cette part se trouve toutefois portée à 8.6 %. En outre, les fonds qui ont été versés aux ONG ou ont transité par ces dernières ont représenté 40 % du budget de fonctionnement de l'AAD en 2006. Ces chiffres s'expliquent par le fait que l'Agence recourt à des ONG comme sous-traitants. La même année, les concours versés par l'AAD aux ONG en tant que partenaires au développement ont été moins importants, avec 11 millions EUR, soit 12 % du budget de fonctionnement de l'Agence<sup>50</sup>. La majeure partie de ces fonds passe

49 Documentation du MAE (présentation Powerpoint sur la coopération multilatérale).

50 En 2006, le budget de fonctionnement de l'AAD se montait à 94 millions EUR.

par le « programme-cadre pour les ONG »<sup>51</sup> (moyenne annuelle : 6.7 millions EUR), instrument de cofinancement servant à financer des projets spécifiques.

Le problème des instruments de cofinancement utilisés par l'Autriche est qu'ils servent à financer des projets précis, ce qui contribue à la fragmentation de l'aide et accroît les coûts d'administration, pour l'AAD comme pour les ONG, par rapport à un système d'enveloppes pluriannuelles non réservées à un usage spécifique. Si la politique à l'égard des ONG mise en place par l'AAD a permis une plus grande souplesse et une réduction des obligations en matière de fourniture de rapports, les ONG autrichiennes n'en critiquent pas moins le système, jugeant trop lourdes, et la procédure d'agrément (en particulier pour l'aide humanitaire) au regard du budget disponible pour l'aide humanitaire, et les procédures de suivi et de notification. Préférer au financement sur plusieurs années de multiples projets un dispositif de financement pluriannuel, axé sur les résultats, conférerait aux ONG une plus grande autonomie, y compris dans leurs activités de sensibilisation, et plus de flexibilité et leur permettrait d'inscrire leur action dans une perspective à plus long terme. L'Autriche devrait s'inspirer de l'exemple d'autres membres du CAD, tels que l'Irlande et les Pays-Bas, qui accordent une aide-programme plus importante aux ONG. De plus, l'aide transitant par les ONG sous-traitantes risque de diminuer compte tenu de la volonté affichée par l'Autriche d'affecter 10 à 15 % des dotations budgétaires au soutien budgétaire direct et sectoriel et des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, en particulier si le budget de l'aide n'augmente pas. L'Autriche doit veiller à maintenir un dialogue ouvert entre le MAE, l'AAD et les ONG sur l'évolution du rôle des ONG autrichiennes en tant que sous-traitants à l'avenir.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le principal problème de l'Autriche consiste à déterminer par quels moyens elle honorera ses engagements internationaux en matière d'aide. Un plan précis, assorti de cibles annuelles permettant de porter le rapport APD/RNB à 0.51 % en 2010 et 0.7 % en 2015, conformément aux objectifs minimums par pays fixés dans le cadre de l'UE, est indispensable pour affermir la crédibilité des promesses faites par l'Autriche et améliorera la prévisibilité des apports d'aide, pour les pays partenaires et les autres partenaires pour le développement.
- L'Autriche doit mettre en œuvre sans délai les décisions prises dans le cadre du **Club de Paris**, de telle sorte que les bénéficiaires tirent rapidement avantage des allègements convenus, et afin de garantir la transparence et la comparabilité des chiffres concernant l'APD de l'Autriche. Il est essentiel que le ministère des Finances transmette en temps voulu les décisions du **Club de Paris** au MAE. Le MAE et le ministère des Finances doivent travailler en étroite collaboration de manière que l'Agence autrichienne de crédit à l'exportation et la Banque autrichienne de développement minimisent les risques de créance irrécouvrable.
- L'Autriche doit redoubler d'efforts pour réduire la fragmentation de son APD dans son ensemble et aussi du programme d'aide géré par l'AAD. Le MAE pourrait mettre à profit la communication préalable d'enveloppes d'aide par tous

les ministères pour améliorer la cohérence de la stratégie en matière d'aide et accroître la transparence et la prévisibilité des apports totaux d'APD.

- Le présent examen confirme les conclusions du dernier examen par les pairs, de l'évaluation de l'AAD ainsi que de l'exercice visant à élaborer un sentier de croissance pour l'APD, même si celui-ci n'a pas été approuvé, à savoir que toute augmentation de l'aide autrichienne devrait être répartie en priorité entre les programmes-pays existants et l'aide multilatérale.
- L'Autriche devrait fournir des cofinancements pour des programmes pluriannuels axés sur les résultats mis en œuvre par des ONG ayant fait la preuve de leur compétence pour ce qui est de la gestion de programmes. Cela contribuerait à réduire les coûts de transaction et à permettre plus de souplesse et de prévisibilité aux ONG.



## Chapitre 4

### Organisation et gestion

#### La réforme structurelle de 2004 : des dysfonctionnements d'ordre systémique commencent à se manifester

Au moment de l'examen par les pairs de 2004, l'Autriche avait entrepris une réforme organisationnelle, dont la création de l'AAD, sous la forme d'une société anonyme détenue par l'État, était l'élément central. La mise en place de l'AAD visait à répondre à trois exigences :

- i). l'instauration d'une structure capable de gérer avec efficacité et efficience un volume d'aide plus important ;
- ii). un renforcement de la coopération avec l'UE et la capacité de soutenir la concurrence pour la mise en œuvre des programmes d'aide de l'UE ;
- iii). l'adoption d'une nouvelle approche de la coopération autrichienne pour le développement, qui favoriserait et resserrerait les liens et la collaboration entre l'État et le secteur privé autrichien.

L'AAD a également été créée dans le but de renforcer les capacités de mise en œuvre dans le système autrichien de coopération pour le développement, de donner au MAE les moyens de concentrer ses efforts sur la politique du développement et de s'investir d'un rôle moteur dans l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement, et, grâce au transfert de l'exécution de l'aide à l'AAD, de permettre une coordination plus efficace et plus cohérente, par le MAE, des activités de coopération pour le développement de toutes les instances gouvernementales, tant en Autriche qu'à l'échelle internationale<sup>52</sup>.

En cinq ans, la réforme a bien avancé. D'après une évaluation approfondie de l'AAD, menée en 2008 pour examiner les progrès effectués, l'agence s'est imposée en tant que prestataire de services en faveur du développement, et est en mesure de gérer un programme renforcé (voir encadré 7). Par ailleurs, l'AAD a entrepris d'affiner ses méthodes de travail ainsi que de reformuler le plan d'activité qu'elle est tenue d'établir (voir plus loin) afin d'y intégrer les enseignements tirés de l'expérience accumulée, les principes de la Déclaration de Paris et les engagements souscrits dans le Programme d'action d'Accra. Cela dit, l'augmentation prévue du budget de l'aide, qui avait motivé (en partie) la création de l'AAD, ne s'est pas concrétisée. La question se pose à présent de savoir si la taille de l'agence ne serait pas disproportionnée dans le cas où cette augmentation devait ne pas se matérialiser.

52 « 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.

### **Encadré 7. Évaluation de l'AAD : recommandations en matière d'organisation et de gestion pour l'AAD et le MAE**

L'évaluation adresse 11 recommandations spécifiques à l'AAD, parmi lesquelles :

- Axer la programmation, la planification et la mise en œuvre sur la production de résultats. Effectuer un suivi systématique de ces résultats.
- Mettre mieux à profit le statut d'organisme de droit privé de l'AAD, qui autorise une plus grande marge de manœuvre pour le traitement des questions de personnel et de structure ainsi qu'en matière de procédures et de délégation de compétences. Prendre des mesures de décentralisation et faire de la confiance, de la transparence et du dialogue les fondements de la gestion de l'agence.
- Pour l'attribution des contrats, abandonner les critères formels, mécaniques, au profit de critères de contenu, qualitatifs et techniques.
- Entretenir un dialogue régulier, de nature technique et axé sur les résultats, avec les ONG et explorer les possibilités de rendre les procédures moins bureaucratiques et plus souples.
- Utiliser la certification CE pour se faire confier l'exécution d'un volume important d'activités financées par l'UE.

L'évaluation formule également un certain nombre de **recommandations à l'intention du MAE**, qui est en particulier appelé à :

- Accélérer ses processus de décision.
- Se concentrer sur les orientations stratégiques. Accélérer le processus d'élaboration des programmes et des cadres stratégiques (de leur conception à leur approbation).
- Opérer un recentrage de l'aide autrichienne en recourant à un ciblage, des regroupements et des méthodes quantitatives, par exemple en augmentant l'APD destinée aux pays prioritaires et en établissant des objectifs annuels chiffrés, pourquoi pas en fixant une taille minimale pour les programmes et projets visant des domaines prioritaires.
- Jouer un rôle moins prépondérant au sein du conseil d'administration de l'AAD afin de lever les réticences des autres ministères à collaborer avec l'agence.
- Revoir en profondeur son accord de coopération avec l'AAD, afin d'apporter des éclaircissements sur le double rôle qui incombe actuellement à l'agence : innovateur bénéficiant d'une grande marge de manœuvre, d'un côté, et sous-traitant du ministère, de l'autre.

*Source : Breier et Wenger, 2008*

Il est difficile de dire jusqu'à quel point la réforme a renforcé la capacité du ministère des Affaires étrangères d'assurer l'exécution de la Loi sur la coopération pour le développement (voir chapitre 1). L'organigramme du ministère révèle en effet les limites de ses capacités (voir figure 5). Ainsi, la fonction essentielle de coordination de la politique d'aide à l'échelle du système relève de l'unité 4, qui est aussi chargée de l'information du grand public et des affaires générales liées à la coopération autrichienne pour le développement. Or, cette unité ne compte que trois experts en diplomatie/développement. Par ailleurs, si les questions liées à l'environnement et au développement durable sont traitées par l'unité 3a, les autres objectifs prioritaires inscrits dans la loi (lutte contre la pauvreté, paix et sécurité humaine, et égalité homme-femme)



ne transparaissent pas dans l'organigramme, mais entrent dans les attributions, respectivement, des unités 2 (égalité homme-femme), 4 (paix et sécurité humaine) et 5 (lutte contre la pauvreté). Enfin, bien que le MAE soit en charge de l'évaluation, il ne possède pas d'unité d'évaluation indépendante, ni des ressources humaines suffisantes. Autant de facteurs qui tendent à indiquer que le ministère ne dispose pas de l'expertise technique nécessaire pour mener à bien sa mission. En conséquence, l'AAD est davantage considérée comme le principal centre de contrôle pour tout ce qui touche au développement que comme un organisme d'exécution<sup>53</sup>.

Aujourd'hui, l'AAD emploie 86 personnes à Vienne et 74 sur le terrain<sup>54</sup>, tandis que la Division VII du MAE et ses cinq unités comptent 32 agents (dont 20 experts en diplomatie/développement et 12 agents de soutien)<sup>55</sup>. En conséquence, le ministère s'en remet souvent à l'AAD pour effectuer des tâches qui relèvent en fait de ses propres attributions, ce qui détourne les ressources de l'agence de ses activités principales. Cela signifie également qu'une division du travail fondée sur le cadre juridique et stratégique ne peut fonctionner dans la pratique. Il apparaît donc impératif d'étoffer les capacités de la Division VII. L'équipe chargée de l'examen s'accorde avec les responsables de l'évaluation de l'AAD (Breier et Wenger, 2008) sur le fait qu'à l'avenir, la prise en charge par l'agence de toute tâche débordant des contours de l'accord contractuel conclu entre l'AAD et le ministère doit être regardée comme une prestation de service.

L'élaboration prévue d'un nouveau plan d'activité pour l'AAD sera l'occasion de relancer le dialogue sur une division réaliste du travail avec le MAE, qui soit cohérente avec les responsabilités et les capacités de chacun<sup>56</sup>. Toutefois, cela ne suffira pas à consolider l'assise du MAE. Une évaluation de la capacité du ministère et de sa Division VII de remplir leur mission, la définition d'une stratégie à moyen terme d'aide au développement, avalisée par la hiérarchie politique et ayant force d'obligation, ainsi qu'une augmentation de son budget d'aide au développement (voir chapitre 1) pourraient en revanche contribuer à remédier au manque de capacités du ministère.

---

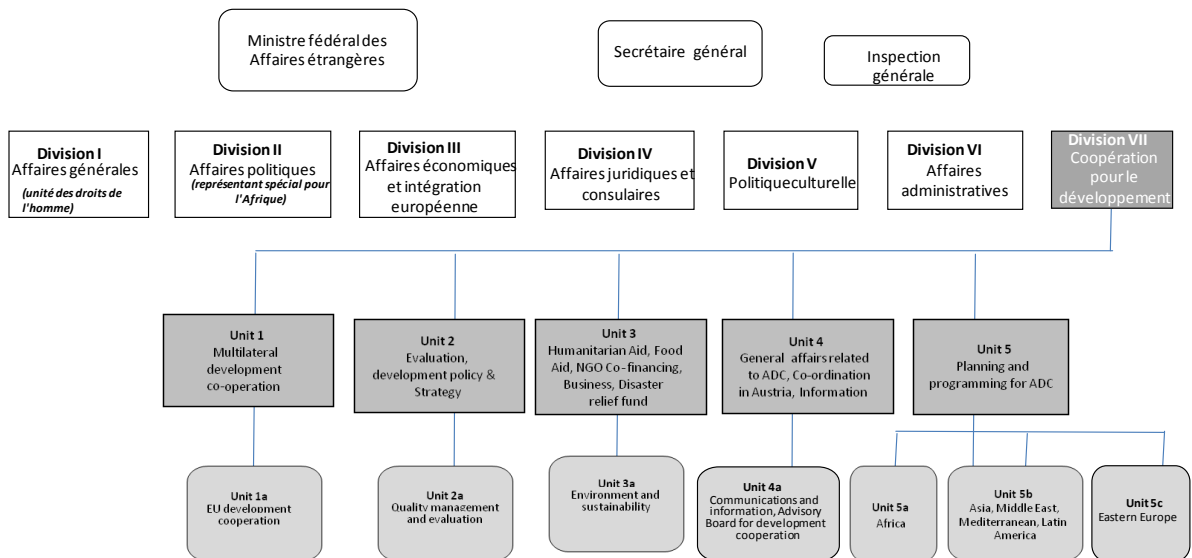
53 Si l'AAD est apte à administrer l'aide d'autres ministères, ces derniers ont rarement recours à elle.

54 Arbeitsprogramm de l'AAD, 2009.

55 Données provenant du MAE, février 2009.

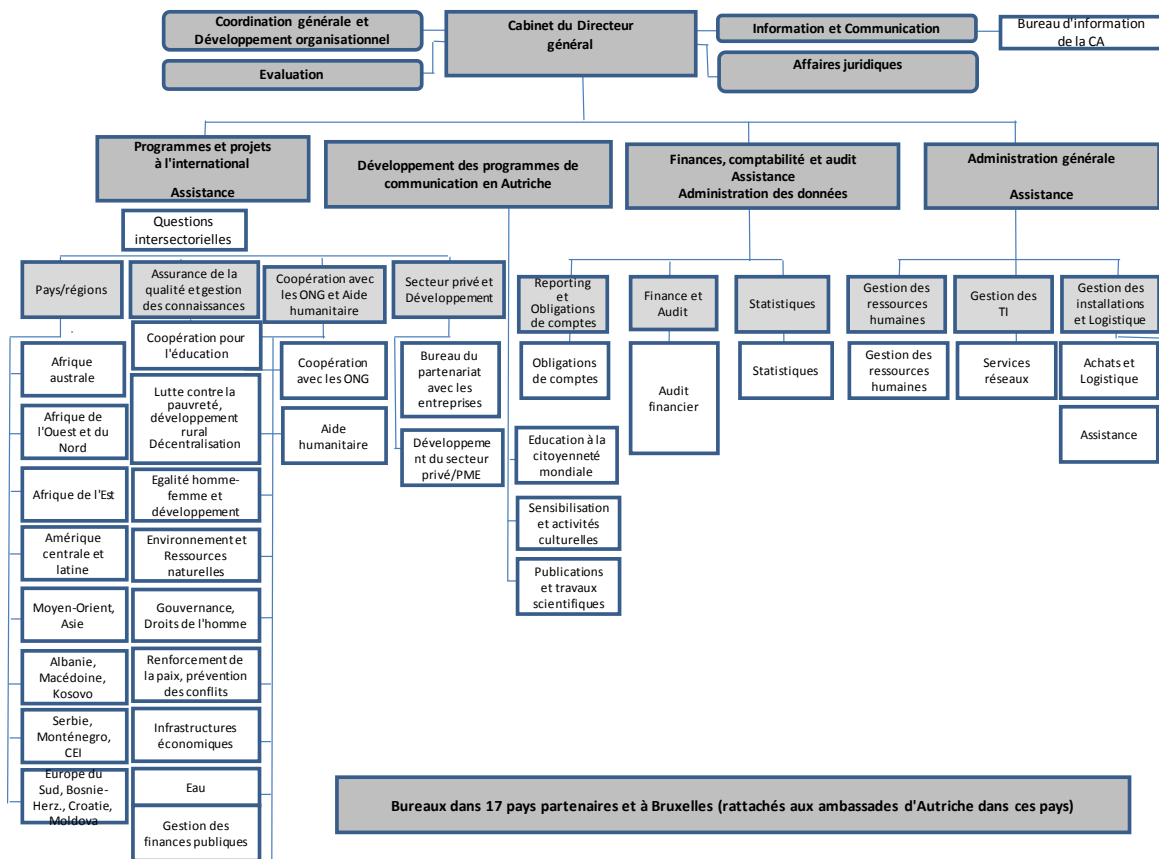
56 Le premier plan d'activité couvrait la période 2005-07. Un plan d'activité actualisé est attendu pour mi-2009.

Graphique 5 Organigramme du MAE



Source : MAE de l'Autriche

Graphique 6. Organigramme de l'Agence autrichienne de développement



Source : Mémoire de l'Autriche, octobre 2008

## Une nécessité urgente : mettre l'accent sur les résultats et l'obligation de rendre des comptes au niveau de la programmation

Le MAE élabore des programmes triennaux, des accords de programmes bilatéraux, des stratégies par pays et région, ainsi que des politiques et stratégies thématiques, lesquels définissent le cadre stratégique des activités de l'AAD. Le plan d'activité de l'agence ainsi que son programme annuel de travail sont les principaux documents qui guident ses interventions. Des équipes pays conjointes facilitent également la communication entre les deux organismes sur l'élaboration des programmes, même si elles ne se réunissent que deux fois par an.

Le processus de programmation, placé sous la conduite du MAE, témoigne d'une collaboration constructive entre les bureaux locaux, gérés par l'AAD, l'AAD elle-même, le MAE et les gouvernements partenaires. Une liste détaillée des étapes de l'élaboration des programmes-pays fournit un fil conducteur pour démêler l'écheveau des multiples niveaux que comporte ce processus pluridimensionnel complexe. L'équipe chargée de l'examen ne s'en accorde pas moins avec les responsables de l'évaluation de l'AAD (Breier et Wenger, 2008) sur le fait que le processus pêche sur un point essentiel, le ciblage sur les résultats. Les documents relatifs à ces programmes, y compris les cadres logiques, demeurent en effet axés sur les processus. La mise en place, depuis le dernier examen par les pairs, de cadres logiques et de formations à la gestion du cycle des projets à l'intention du personnel de l'AAD est néanmoins un premier pas sur la voie de l'adoption d'une approche fondée sur les résultats.

Le potentiel des programmes en tant qu'instrument de reddition de comptes, tant à l'échelle de l'entreprise que de l'individu, n'est pas exploité. Ainsi, sur les 14 programmes-pays existants, seuls deux ont fait l'objet d'une actualisation et ont été approuvés (Albanie et Kosovo)<sup>57</sup>. L'AAD n'en peut pas moins poursuivre la mise en œuvre des autres programmes, car le versement des fonds destinés aux programmes-pays n'est pas assujéti à leur approbation. Il s'agit là d'un manque à gagner du point de vue de la gestion fondée sur les résultats. La responsabilisation se trouverait par ailleurs renforcée si le système actuel de suivi, qui s'articule essentiellement autour des dépenses et des réalisations, était clairement raccordé aux dispositifs de suivi axés sur les résultats convenus par les pays partenaires et la communauté des donateurs. Pour rehausser le sens des responsabilités de leurs agents, l'AAD et le MAE pourraient également, dans l'évaluation des performances de ces derniers, relier les objectifs et résultats individuels assignés aux agents dans le cadre de leurs attributions aux objectifs inscrits dans les plans d'activité annuels ou dans les stratégies par pays.

Près de la moitié des frais administratifs liés à la coopération autrichienne pour le développement sont imputables à l'AAD, dans le budget de laquelle ces derniers font l'objet d'une ligne spécifique assortie d'un plafond annuel de 11.7 millions EUR<sup>58</sup>. Les ministères des Affaires étrangères et des Finances sont à l'origine du reste des dépenses d'administration. Par souci de transparence, il serait bien que les deux ministères fournissent des éclaircissements sur le calcul de ces dépenses.

57 Les programmes sont souvent prolongés par des lettres de prorogation.

58 16.8 millions USD (2007).

*Favoriser l'apprentissage par un renforcement des liens entre orientation de l'action et activités sur le terrain*

Comme l'indiquent les lignes directrices concernant la communication entre le MAE et l'AAD (Ministère fédéral des affaires européennes et internationales, 2004), les bureaux locaux sont gérés directement par l'AAD et leurs interactions avec le MAE sont limitées. Si la Division VII peut donner des instructions précises à l'AAD et si les communications peuvent être émises au nom des ministères, la Division doit toutefois passer par les services centraux de l'AAD pour communiquer avec les bureaux locaux. Parallèlement, l'équipe chargée de l'examen a appris que la communication entre les entités à vocation opérationnelle et stratégique au sein des services centraux, en particulier s'agissant des programmes-pays, peut s'avérer difficile et par trop bureaucratique. Le MAE comme les bureaux locaux ont de ce fait le sentiment que la situation actuelle laisse un chaînon manquant entre les politiques étrangère et du développement d'une part et les opérations d'autre part. Or, la concrétisation des objectifs poursuivis par l'Autriche en matière de coopération pour le développement impose une étroite coordination entre les bureaux locaux, le MAE et l'AAD. En outre, la communication au niveau opérationnel entre les bureaux locaux et l'AAD n'est pas assortie d'un dialogue actif sur les questions stratégiques, ni d'échanges sur les enseignements de l'expérience accumulée. La réunion annuelle des chefs des bureaux locaux organisée par l'AAD pourrait fournir un cadre idéal pour ce type d'échanges et devrait à ce titre être organisée et présidée conjointement par l'AAD et le MAE.

L'Autriche a mis en place de nombreux projets et programmes de coopération novateurs, par exemple dans le domaine de l'agriculture biologique (voir encadré 12, chapitre 6). Toutefois, l'approche informelle adoptée aujourd'hui vis-à-vis de la gestion des connaissances semble laisser peu de place à la collecte d'informations sur les bonnes pratiques et à l'échange de données d'expérience entre les bureaux locaux, et d'une manière plus générale. Pour devenir des organismes apprenants, l'AAD et le MAE auraient tout intérêt à instaurer un système de collecte et d'échange de bonnes pratiques et de données d'expérience parmi les bureaux locaux et les partenaires pour le développement.

*Gestion financière : un budget pluriannuel contribuera à améliorer la prévisibilité et la fiabilité de l'aide*

Les protocoles d'accord signés avec les pays partenaires et les programmes-pays correspondants couvrent des périodes de trois à cinq ans. Y sont fournies des enveloppes budgétaires indicatives censées permettre aux bureaux locaux et à leurs partenaires de planifier leurs activités au-delà du court terme. Malgré tout, une planification à l'échelle d'un pays sur plus d'un an est difficile à mettre en œuvre. La Loi portant création de l'AAD (§2, Art. 3) autorise la prise d'engagements anticipés, à concurrence de 60 % des financements de la première année pour la deuxième année, et de 40 % pour les années suivantes. Si cette pratique de gestion financière n'est pas inhabituelle dans les pays de l'OCDE, elle pose néanmoins problème en Autriche, où il n'existe pas d'objectif pluriannuel d'aide, ni de cadre budgétaire pluriannuel susceptibles de servir de référence pour les engagements financiers du MAE, de l'AAD et des bureaux locaux. Peut-être faudrait-il aussi que l'AAD revoie ses méthodes de gestion financière, tant au niveau des services centraux que des bureaux locaux, de manière à ce que les engagements et les versements sur l'ensemble du cycle couvert par les programmes-pays prennent en compte les plafonds de financement dès le début de chaque cycle. Cela permettrait de limiter,

pour les bureaux locaux, les incertitudes concernant le maintien, d'une année à l'autre, du niveau des financements affectés à leur programme, et de mettre un terme à la concurrence qui semble régner entre les différents bureaux (voir annexe D).

### *L'évaluation sans cadre de résultats : un véritable défi*

À eux deux, le MAE et l'AAD conduisent deux types d'évaluation : des évaluations stratégiques et des évaluations de programmes ou de projets. Les deux organismes sont conjointement responsables de la gestion des évaluations stratégiques<sup>59</sup> ; de son côté, la Division VII du MAE s'occupe de l'évaluation des politiques sectorielles, des instruments d'aide et des stratégies, de même que de la coordination et du contrôle d'ensemble de ces évaluations, et elle s'appuie pour ce faire sur des lignes directrices pour l'évaluation (OEZA, sans date, p. 8) conformes aux principes préconisés par le CAD<sup>60</sup>. L'organisation des évaluations témoigne d'un souci de n'exclure personne et le MAE et l'AAD tiennent de fréquentes réunions de suivi. Reste que la planification des évaluations, les capacités en la matière et les ressources qui leurs sont affectées appellent un réexamen. Bien qu'une liste de 8 à 10 évaluations, dont une méta-évaluation, à réaliser sur deux ans ait été conjointement arrêtée par le MAE et l'AAD, la réflexion stratégique qui sous-tend le calendrier et le choix des évaluations n'est pas explicite. Comme dans d'autres domaines, la répartition des tâches entre l'AAD et le MAE touchant à l'évaluation doit être plus clairement définie et les capacités devraient refléter plus fidèlement les missions spécifiques de chacun. L'AAD possède à présent un service d'évaluation distinct et indépendant (composé de deux personnes), conformément à la recommandation formulée lors de l'examen par les pairs de 2004 (OCDE, 2004). Par contre, au MAE, l'indépendance de l'unité 2a *Gestion de la qualité et évaluation* de la Division VII, n'est pas garantie, celle-ci étant rattachée au service chargé de la politique et de la stratégie en matière de développement. En outre, cette unité dispose de peu de moyens pour conduire des évaluations : aucun budget n'est prévu pour cette fonction, à laquelle n'est affecté qu'un seul agent servant de point de contact, et aucun spécialiste de l'évaluation des politiques. Elle s'en remet à l'AAD pour financer ses activités d'évaluation sur sa propre ligne budgétaire consacrée à l'évaluation (400 000 EUR par an). Cette unité a donc du mal à assumer sa mission d'évaluation.

L'AAD a réalisé d'importantes avancées pour ce qui est des orientations pour le suivi et l'évaluation. Son objectif est de mettre en application le mot d'ordre du plan d'activité, « pas d'initiative sans évaluation », ainsi que les lignes directrices édictées par le CAD en matière d'évaluation. L'évaluation, qui fait partie intégrante de l'assurance-qualité, y est mieux structurée. L'AAD a élaboré des *Directives pour les évaluations de projets et de programmes* (AAD, 2008) et défini des critères de qualité, applicables à l'ensemble des projets, fondés sur la loi sur la coopération pour le développement, y compris dans les domaines de l'égalité homme-femme et de l'environnement. Sur le total des financements alloués à chaque programme ou projet, 3 à 5 % doivent être réservés à l'évaluation. L'agence s'efforce également d'améliorer le suivi des programmes.

En dépit de nombreuses améliorations, les avancées en matière d'évaluation sont entravées par le fait que, dans les programmes et les stratégies, ne sont pas clairement exposés les objectifs poursuivis et les résultats visés, autrement dit qu'il n'existe pas

59 Mémoire de l'Autriche au CAD.

60 OCDE CAD/DCD, 1998.

d'étalons à l'aune desquels ils pourraient être évalués. En outre, il semble qu'aucun processus bien établi et structuré n'ait encore été mis en place pour faire remonter les conclusions des évaluations jusqu'aux responsables des activités sur le terrain et de l'orientation de l'action.

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

C'est de l'AAD et de la Division VII du MAE que vient l'essentiel des ressources humaines du système autrichien de coopération pour le développement (voir graphiques 5 et 6). L'organigramme de l'AAD reflète les priorités thématiques et géographiques inscrites dans le mandat de l'agence, ainsi que sa mission de communication et de sensibilisation. En raison de sa structure, qui comprend de nombreuses fonctions (52 au total), l'agence paraît d'une taille plus importante qu'elle ne l'est en réalité. En effet, nombre de fonctions sont remplies par une seule personne. Le danger d'une telle organisation réside dans l'absence de masse critique et de soutien technique.

L'AAD a été créée sur le modèle d'une entreprise privée mais le système des ressources humaines pesant dont elle a hérité empêche la flexibilité initialement prévue de son fonctionnement. Le personnel du MAE qui travaillait sur des questions dont la gestion a été transférée à l'AAD a été réaffecté de façon permanente à l'AAD. La reprise de personnel issu du MAE oblige l'AAD à appliquer des régimes différents aux agents permanents dont elle a hérité, qui relèvent de la fonction publique, et aux personnes qu'elle a elle-même recrutées, qui sont soumises aux règles de droit privé. En outre, l'agence a rarement recours aux instruments d'incitation existant dans le secteur privé pour motiver ses employés. Sa structure linéaire et cloisonnée ainsi que le niveau de spécialisation élevé des postes restreignent les perspectives de carrière. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que l'évaluation de l'AAD fasse apparaître une faible satisfaction au travail et une rotation rapide des effectifs (Breier et Wenger, 2008). Au vu des conclusions de cette évaluation et de l'examen par les pairs de 2004, l'AAD a élaboré en 2008 une stratégie de valorisation des ressources humaines, qui associe évaluation des performances et formation ; dans ce document sont exposés des lignes directrices et des programmes de formation, de même que les canaux d'avancement professionnel, y compris les programmes destinés aux jeunes professionnels. S'il s'agit d'une avancée majeure dans l'amélioration de la politique du personnel, certains problèmes de taille subsistent :

- Le manque de transparence de cette stratégie dont le jargon, en raison d'un grand nombre d'acronymes non développés, n'est en général compréhensible que des initiés. Il n'y est en outre pas fait référence au personnel local employé dans les pays partenaires, ni aux règles le concernant ou aux possibilités qui s'offrent à lui, et le document n'est disponible qu'en allemand.
- Est certes fournie une liste des canaux d'avancement professionnel, par exemple changement d'emploi dans les services centraux ou sur le terrain, détachement ou intégration au corps diplomatique, mais aucune explication n'est apportée sur leur mode de fonctionnement de sorte qu'il n'en ressort aucune information nouvelle.

### *Une décentralisation accrue au profit du terrain serait possible*

Sur les 160 employés de l'AAD, 86 sont basés à Vienne et 74 dans les bureaux locaux (dont 49 ressortissants locaux)<sup>61</sup>. L'AAD reconnaît que l'efficacité, la coordination entre donneurs et le dialogue sur le développement avec les partenaires nécessitent des structures décentralisées<sup>62</sup>. L'effectif des services centraux de l'AAD a été étoffé et depuis quelques années il est à peu près égal à celui du personnel de terrain. Cela témoigne que l'AAD a internalisé compétences et expertise au sein de ses services centraux, contrairement au MAE qui avait auparavant recours à des consultants externes. C'est aussi un signe qu'elle est prête à canaliser une aide plus conséquente, et de surcroît désireuse et en attente de le faire, ainsi qu'à élargir ses programmes sur le terrain afin de tirer le meilleur parti des compétences à sa disposition.

Les perspectives de carrière et le recrutement des responsables des bureaux locaux sont des points qui posent problème dans le système autrichien. En effet, la Loi sur la coopération pour le développement n'autorise pas la réaffectation des chefs des bureaux locaux, même nommés par le ministre des Affaires étrangères. Or, l'Autriche aurait tout à gagner sur le plan des capacités humaines à pouvoir s'assurer plus durablement les services de ces personnes, avec la possibilité d'alterner les postes sur le terrain et dans les services centraux. De plus, si les représentants du MAE au comité de présélection des chefs des bureaux locaux peuvent faire barrage à un candidat par le biais des conseils qu'ils adressent au ministre en la matière, cela arrive rarement. L'AAD effectuant un premier tri des candidats présentés au comité de présélection, et disposant d'une majorité au sein du comité, l'avis du ministère sur les qualités des candidats n'a qu'un impact limité sur la décision finale. Le processus de recrutement des chefs des bureaux locaux pourrait donc être modifié pour donner plus de poids à l'avis du MAE.

### **Une relation en pleine mutation avec les ONG autrichiennes**

Les relations et les modalités de collaboration avec les ONG se sont améliorées. Les responsabilités sont clairement réparties entre le MAE et l'AAD en ce qui concerne les relations et les activités avec les ONG : au MAE d'entretenir avec elles un dialogue de fond, l'AAD se chargeant des questions concrètes, y compris le cofinancement de leurs activités. La politique de coopération avec les ONG (Coopération autrichienne pour le développement, 2007c), qui s'applique aux ONG autrichiennes comme à celles des pays du Sud, prévoit des mesures spécifiques destinées à renforcer les capacités des partenaires locaux. Le ministère des Affaires étrangères a par ailleurs resserré le dialogue avec les ONG depuis le dernier examen par les pairs. Un dialogue structuré, avec au minimum deux réunions par an, a été mis en place, et il semble bien fonctionner. Le ministre s'est par ailleurs engagé à renforcer la coopération avec les ONG au niveau interministériel dans le cadre du programme triennal actuel (2008-2010). L'un des objectifs de cet engagement est de garantir que toutes les composantes de la société autrichienne trouvent leur trace dans la politique de coopération pour le développement. De plus, des réunions ponctuelles sont régulièrement organisées entre les ONG, le MAE et l'AAD sur des questions thématiques et stratégiques. Les ONG ont toutefois le sentiment de disposer d'un laps de temps trop court pour formuler leurs contributions aux lignes directrices, et

61      Arbeitsprogramm de l'AAD, 2009.

62      Arbeitsprogramm de l'AAD, 2009.

estiment que le processus de consultation pourrait gagner en transparence<sup>63</sup>. Le MAE et l'AAD sont également conscients qu'il serait possible d'accroître encore la contribution de la société civile locale aux programmes-pays dans les pays partenaires. En Éthiopie par exemple, les organisations de la société civile recevant une aide de la part de l'Autriche n'avaient de toute évidence pas été consultées sur le nouveau programme-pays.

L'AAD a élaboré des lignes directrices spécifiques pour ses cinq instruments de cofinancement des activités des ONG. Ainsi, tous les projets des ONG doivent cadrer avec les plans de développement nationaux et régionaux existants dans le pays concerné. Les projets alignés sur les priorités géographiques et thématiques de l'Autriche reçoivent un pourcentage plus élevé de fonds publics que les projets et programmes de nature plus générale (jusqu'à 50 % contre 60 % pour les projets isolés, et jusqu'à 80 % contre 70 % pour les programmes). L'adoption de ces lignes directrices, qui a été bien accueillie, témoigne des efforts déployés par l'Autriche pour rehausser l'efficacité du programme de coopération avec les ONG.

La collaboration avec les ONG soulève encore des problèmes bien réels, tout particulièrement s'agissant de l'apport de financements pluriannuels non réservés un usage spécifique (voir chapitre 3) et de l'amélioration des synergies avec les stratégies par pays, par secteur et par région de l'Autriche. L'exemple de l'Éthiopie montre que si l'Autriche respecte les bonnes pratiques internationales en apportant des contributions à des fonds communs destinés à alimenter des projets d'ONG, elle pourrait également recourir aux modèles de rapport conjoint par les donateurs et améliorer la prévisibilité de son aide. La politique de coopération avec les ONG veut en outre que les projets bénéficiant de cofinancements favorisent une plus grande synergie avec les programmes par pays, par secteur et par région. L'expérience de l'Éthiopie indique que cela est plus facile à obtenir avec les ONG locales, qui sont sélectionnées par les bureaux locaux, qu'avec les ONG autrichiennes, qui reçoivent leurs concours directement des services centraux (ces dernières ne savaient rien du programme autrichien de coopération pour le développement en Éthiopie). L'Autriche aurait donc tout intérêt à élargir le dialogue avec les ONG locales, et ainsi à tirer meilleur profit de leur potentiel et de leur expérience sur le terrain.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Il convient d'affiner le réglage de l'organisation du système d'aide autrichien afin de lever les pressions sur les capacités et de préciser les rôles et attributions respectifs du MAE et de l'AAD. Il faut veiller à ce que le MAE dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités, à savoir arrêter la ligne générale d'action, fournir des orientations stratégiques, suivre et évaluer les activités et rendre compte des résultats.
- La procédure de recrutement des chefs de la coopération devrait être revue (de manière que le comité de sélection compte un nombre égal de représentants de l'AAD et du MAE) et les réunions annuelles des responsables des bureaux locaux devraient être organisées et gérées conjointement par le ministère et l'agence, de telle sorte que le MAE dispose d'un pouvoir d'influence adéquat et puisse



entretenir un dialogue avec les bureaux locaux sur la politique du développement, l'efficacité de l'aide et la cohérence des politiques au service du développement.

- La stratégie de valorisation des ressources humaines de l'AAD devrait être assortie de politiques du personnel expliquant clairement le fonctionnement de la rotation et des échanges de postes, et prenant en compte le personnel recruté localement.
- Afin d'accorder le système d'évaluation autrichien aux bonnes pratiques internationales, il est indispensable de doter le MAE d'un budget spécifique ainsi que d'une capacité d'évaluation indépendante.



## Chapitre 5

### Efficacité de l'aide

#### Adhésion à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra

L'Autriche prend une part active aux discussions internationales portant sur l'efficacité de l'aide et a notamment co-présidé le Groupe de travail du CAD sur les statistiques à l'époque où celui-ci débattait de la classification des modalités de l'aide. Elle a présenté un rapport d'étape pour le Forum de haut niveau d'Accra (OCDE, 2008c) ; il faut toutefois noter que les mesures qui y sont exposées concernent, pour l'essentiel, l'aide bilatérale, laquelle ne représente qu'une faible part de l'APD totale<sup>64</sup>.

L'Autriche a intégré les principes de l'efficacité de l'aide dans sa Loi sur la coopération pour le développement, dans ses programmes triennaux pour 2007-2009 et 2008-2010 ainsi que dans ses stratégies-pays. La Loi sur la coopération pour le développement établit en effet que « le rôle de l'AAD est de préparer et de mettre en œuvre des mesures de coopération pour le développement en accordant une attention toute particulière à leur efficacité dans les pays en développement, [...] en coordination avec les autres organismes qui mènent aussi des activités à l'appui du développement ». L'AAD et le MAE ont par ailleurs élaboré un plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide (coopération autrichienne pour le développement, 2008), en vertu duquel « une amélioration de la qualité de l'aide doit aller de pair avec l'augmentation du volume de l'APD, qui sera porté à 0.33 % du RNB en 2006, 0.51 % en 2010 et 0.7 % en 2015 » (*ibidem*). Le ministère et l'agence ont également procédé à des changements internes d'ordre institutionnel visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Il incombe désormais à l'AAD d'administrer la mise en œuvre du plan d'action : des correspondants ont été désignés dans les services centraux pour suivre l'évolution du programme d'action au niveau international, les bureaux locaux se chargeant quant à eux de l'application du plan sur le terrain, étant entendu que leurs pouvoirs seront encore élargis. C'est donc à l'AAD qu'il incombe d'améliorer l'efficacité de l'aide sur le terrain<sup>65</sup>. Toutefois, si les dispositions énoncées dans la loi fédérale et dans les programmes triennaux valent en théorie pour l'ensemble du système d'aide, dans les faits, elles sont appliquées uniquement aux activités d'aide bilatérale administrées par le MAE et l'AAD. L'amélioration de l'efficacité du système d'aide autrichien dans son ensemble reste en conséquence un défi majeur.

64. On s'intéressera dans la section 5.2 à l'efficacité de l'aide multilatérale et dans la section 5.1.2 à l'aide acheminée par l'intermédiaire des ONG.

65. Si les stratégies relatives aux pays d'Afrique abordent systématiquement la question, en revanche, les stratégies concernant certains pays d'Europe de l'Est mettent en évidence les difficultés que cela soulève.

Certains engagements de l'Autriche en faveur de l'efficacité de l'aide semblent malgré tout très timides, à l'instar de ceux concernant la concentration de l'aide et les fonds devant aller au soutien budgétaire.

- i). La concentration sur un nombre plus restreint de pays résultera pour partie du retrait de l'Autriche de deux pays prioritaires et de 15 pays partenaires. Cela dit, l'Autriche prévoit en parallèle d'accroître ses versements à des organismes régionaux et internationaux opérant aussi bien dans des régions où elle cesse que dans des régions où elle maintient ses activités bilatérales (voir chapitre 3).
- ii). L'engagement pris par l'Autriche d'allouer 10 à 15 % du budget de l'AAD au soutien budgétaire implique que l'enveloppe réservée à ce dernier ne représentera pas plus de 1.5 % de l'APD brute totale. Si le CAD n'a émis aucune ligne directrice concernant la part des financements à affecter aux divers instruments, les responsables de l'aide autrichienne en Éthiopie ont reconnu que le soutien budgétaire sectoriel consenti par l'Autriche ne saurait être efficace s'il n'atteint pas un volume suffisant pour permettre à cette dernière de peser davantage dans le dialogue sur les mesures à prendre<sup>66</sup>.

Plusieurs raisons pourraient expliquer cette timidité, parmi lesquelles les craintes que suscitent, notamment dans la sphère politique, les risques associés à l'usage de nouvelles modalités d'aide et les doutes qu'émet le ministère des Finances quant à la capacité du MAE et de l'AAD de gérer ces risques et les problèmes qui les accompagnent. Quoiqu'il en soit, plutôt que de nuire à l'efficacité de son système d'aide par une trop grande prudence, l'Autriche devrait mettre au point une technique d'évaluation des risques liés aux différentes modalités d'aide et amener les différents ministères à trouver un accord sur la gestion des risques.

### ***Problèmes et dilemmes spécifiques auxquels est confrontée l'Autriche dans la mise en œuvre du programme d'action pour l'efficacité de l'aide***

L'Autriche a rendu compte de ses résultats dans plusieurs publications (CA, 2008 ; OCDE, 2008c), lesquelles révèlent certains problèmes institutionnels de taille, à commencer par la nécessité d'un appui durable de la sphère politique et d'une supervision efficace du parlement, mais également d'efforts constants pour améliorer la cohérence entre les différents acteurs impliqués dans l'APD. Un des principaux obstacles sur lesquels butent les efforts de l'Autriche pour rehausser l'efficacité de son aide vient de la faiblesse de la part de celle-ci qui va aux pays prioritaires (voir chapitre 3). Dans ses auto-évaluations, l'Autriche souligne également l'absence, dans les politiques de gestion des ressources humaines, de dispositifs incitant à améliorer l'efficacité de l'aide, ainsi que l'insuffisance de personnel qui freine les progrès de la décentralisation (voir plus loin).

Peu d'avancées ont été enregistrées en Autriche pour ce qui est d'encourager toutes les parties prenantes à veiller à l'efficacité de leurs activités d'aide. L'application cohérente des principes de la Déclaration de Paris par les autres ministères et les ONG pose encore problème. En outre, du fait des liens ténus qu'il entretient avec les bureaux locaux, gérés par l'AAD, le MAE peut difficilement imposer des orientations stratégiques, par exemple le programme d'action défini dans la Déclaration de Paris, et

66. Dans la pratique, l'Autriche préfère le soutien budgétaire sectoriel au soutien budgétaire général. Voir section 5.3.3.

opérer un suivi de leur mise en œuvre. Par ailleurs, la Loi sur la coopération pour le développement ne concerne pas le ministère des Finances, qui administre l'essentiel de l'aide passant par les institutions financières internationales. Cela dit, le Plan d'action pour la cohérence arrêté par l'Autriche a contribué à renforcer les dispositifs de coordination afin de rehausser la cohérence entre les organismes intervenant dans la gestion des activités de l'aide<sup>67</sup>. L'équipe chargée du présent examen par les pairs souscrit aux conclusions de l'Autriche elle-même, à commencer par le constat que la fragmentation de la structure institutionnelle constitue un obstacle pour l'application des principes de la Déclaration de Paris.

Les ONG se félicitent de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, et notamment du soutien de l'AAD à la promotion d'un débat international sur l'efficacité des ONG<sup>68</sup>. Elles n'en émettent pas moins des critiques sur certains aspects de ces discussions internationales, en particulier s'agissant de leur rôle dans la coopération pour le développement, critiques auxquelles le Programme d'action d'Accra répond d'ailleurs en partie<sup>69</sup>. Par ailleurs, à leurs yeux, « l'harmonisation ne doit pas se ramener à cantonner la coopération autrichienne au seul soutien budgétaire et à se concentrer uniquement sur les programmes nationaux (tels que les CSLP) ou les approches sectorielles ». Les ONG admettent certes que l'accroissement prévu du soutien budgétaire constitue un moyen d'acheminer davantage d'aide tout en réduisant les coûts administratifs, mais le soutien budgétaire doit aller de pair, selon elles, avec une augmentation de l'aide affectée à des programmes et projets visant à améliorer la reddition de comptes au niveau intérieur dans les pays en développement<sup>70</sup>.

### ***Élaborer une stratégie pour compléter le plan d'action***

Le Plan d'action autrichien 2006-2010/11 pour l'efficacité de l'aide (CA, 2008) fixe des objectifs généraux pour les différents indicateurs répertoriés dans la Déclaration de Paris, sans pour autant préciser de cibles et résultats spécifiques ni la répartition exacte des responsabilités. Le Programme triennal 2007-2009 et la contribution de l'Autriche à la réunion tenue à Hanoi en 2007 sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement fournissent des informations complémentaires. Il en ressort deux options, en accord avec la volonté de l'Autriche de faire transiter l'aide par les systèmes nationaux des pays partenaires : concentrer l'aide sur un nombre plus réduit de pays et de secteurs et fixer un objectif de 10-15 % du budget de l'AAD pour le soutien budgétaire. Par ailleurs, l'AAD a mis au point un *modus operandi* pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris<sup>71</sup>, sous la forme d'une matrice indiquant, en regard de chacun des engagements pris

- 
67. Le Plan d'action pour la cohérence vise à instaurer une approche pangouvernementale de l'APD. Voir au chapitre 2.
68. Les ONG hésitent généralement à critiquer le MAE et l'AAD, qui sont pour elles des alliés dans certains domaines. Néanmoins, elles désapprouvent le fait que, si en vertu de la loi l'administration de l'APD relève du MAE, dans les faits ce pouvoir est exercé par le ministère des Finances, qui n'adhère pas aux principes de l'efficacité de l'aide. Voir également la section 5.2.
69. Y sont notamment évoqués l'attention limitée portée à l'efficacité du développement, le droit des ONG à agir en tant que partenaires au développement à part entière et le rôle important joué par ces dernières dans la représentation des intérêts des États et communautés bénéficiaires.
70. Note de synthèse fournie par l'organisme de tutelle des ONG, AGEZ, à l'équipe chargée de l'examen.
71. Voir l'annexe 3 du Plan d'action autrichien 2006-2010/11 pour l'efficacité de l'aide (CA, 2008).

par les donateurs, les projets et programmes spécifiques que l'Autriche entend mettre en place dans les pays partenaires pour en assurer la réalisation. Cette matrice ne couvre cependant pas la totalité des acteurs autrichiens de l'aide au développement, bien que l'Autriche reconnaisse que de véritables avancées dans la mise en œuvre du Programme d'Action d'Accra passent par l'implication de tous (voir encadré 8). Pour progresser encore, l'Autriche doit arrêter une stratégie visant à lever les principaux obstacles d'ordre institutionnel auxquels se heurte la mise en œuvre de son plan d'action.

#### **Encadré 8. Tirant les enseignements du passé, l'Autriche redéfinit la voie à suivre pour la période 2008-2011**

L'Autriche reconnaît que le Programme d'Action d'Accra requiert un renforcement de la collaboration entre tous les acteurs de l'aide au développement, y compris la société civile, ainsi qu'une meilleure coordination et division du travail entre les donateurs. Elle entend en conséquence opérer les réorientations suivantes dans son action à l'appui de l'efficacité de l'aide :

- renforcement de l'appropriation et de la maîtrise exercée par les pays partenaires -- consolidation des structures de terrain grâce à une décentralisation et diffusion d'informations sur le rôle des ONG autrichiennes ;
- amélioration de l'efficacité, de l'efficacités et de l'harmonisation -- augmentation du volume de l'APD, concentration de l'aide sur un nombre plus limité de pays et de secteurs, modification des parts respectives des diverses modalités avec une réduction du nombre de projets de petite taille et un recours accru au soutien budgétaire, multiplication des missions conjointes et recours accru à des dispositifs collectifs de financement, et
- consolidation de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle -- renforcement des capacités du personnel des bureaux locaux pour ce qui est de l'adaptation à la nouvelle architecture de l'aide et de l'information du grand public autrichien.

*Sources* : CA, 2008, et Mémoire de l'Autriche, 2008.

### **Promouvoir l'efficacité de l'aide multilatérale**

L'Autriche s'est efforcée d'améliorer l'efficacité de son aide multilatérale, efforts qu'elle pourrait étendre à l'ensemble de ses partenaires multilatéraux. Elle affiche en particulier un désir manifeste de mettre en œuvre le Consensus européen pour le développement (voir chapitre 2) et l'AAD participe activement aux séminaires techniques de l'UE sur le sujet. Elle reconnaît également l'importance du Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement adopté en 2007. Si l'on en croit le Programme triennal 2007-2009, elle prônera de nouvelles mesures d'harmonisation entre les différents organismes de l'UE afin d'améliorer la contribution de l'Europe aux progrès du développement.

Concernant les institutions financières internationales (IFI), le ministère des Finances a élaboré, à l'issue d'une consultation avec les parties prenantes, un Guide stratégique pour les institutions financières internationales (ministère fédéral des Finances, 2005). Ce guide incite vivement à la concentration de l'aide sur un nombre limité de secteurs, à

savoir les énergies renouvelables et l'amélioration du rendement énergétique, l'eau et l'assainissement, ainsi que le commerce et le développement. Par conséquent, l'Autriche a entrepris de recentrer ses efforts sur les IFI spécialisées dans ces secteurs. Le guide reconnaît par ailleurs l'importance de l'appropriation par les pays des programmes de lutte contre la pauvreté (de préférence à l'imposition par les IFI de leurs propres remèdes) ainsi que la nécessité de réformes institutionnelles pour accompagner les évolutions des programmes des IFI.

Par ailleurs, l'Autriche a soutenu le processus d'amélioration de la cohérence au sein du système des Nations unies ainsi que la réforme de l'architecture de ce dernier dans le domaine du développement. L'AAD a apporté son concours technique pour le processus d'Accra et le MAE, co-fondateur du Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), a piloté l'évaluation du FNUAP entre 2005 et 2008. Une évaluation de la coopération multilatérale autrichienne est prévue en 2010. Il est malgré tout difficile de dire en quoi les jugements portés par l'Autriche sur l'efficacité de l'aide dispensée par ses partenaires multilatéraux influent sur la répartition de ses financements.

### Progrès enregistrés et défis à relever sur le terrain

Les résultats de l'Enquête 2008 de suivi (OCDE, 2008) mettent en évidence une amélioration de la performance de l'Autriche au regard de nombreux indicateurs de l'efficacité de l'aide, mais aussi une dégradation au regard de quelques autres (voir tableau 2). Des progrès sont en particulier à noter en matière de renforcement des capacités (indicateur 4)<sup>72</sup>, de gestion des finances publiques (indicateur 5a), de passation des marchés (indicateur 5b), de prévisibilité de l'aide (indicateur 7) et de travaux conjoints d'analyse par pays (indicateur 10 b). En revanche, l'Autriche n'a participé à aucune mission conjointe (indicateur 10a), a eu moins recours à des dispositifs communs par le biais d'approches fondées sur des programmes (indicateur 9) et a augmenté le nombre de ses structures parallèles de mise en œuvre de projets et programmes d'environ 50 % (indicateur 6)<sup>73</sup>. Dans l'ensemble, ces résultats sont encourageants et révèlent la capacité du pays de transformer ses engagements en priorités stratégiques et en résultats concrets. L'Autriche doit désormais s'efforcer de progresser au regard de l'ensemble des indicateurs de la Déclaration de Paris.

72. Les indicateurs mentionnés dans ce paragraphe sont ceux qui ont servi de base pour l'enquête de suivi (OCDE, 2008b).

73. Le déliement de l'aide (indicateur 8) est traité dans la section 5.3.3.

**Tableau 2. Progrès de l’Autriche au regard des indicateurs de la Déclaration de Paris pour la période 2005-07**

	Pour les 6 pays couverts en 2005	Pour les 6 pays couverts en 2005 et en 2007	Pour les 10 pays couverts en 2007)
Apports d’aide alignés sur les priorités nationales (indicateur 3)	36 %	40 %	34 %
Renforcement des capacités au moyen d’un soutien coordonné (indicateur 4)	15 %	30 %	35 %
Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (indicateur 5a)	22 %	38 %	34 %
Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (indicateur 5b)	32 %	49 %	46 %
Éviter les structures de mise en œuvre parallèles (indicateur 6)	18	27	32
Prévisibilité de l’aide (indicateur 7)	23 %	36 %	31 %
L’aide est non liée (indicateur 8)	51 %	96 %	99 %
Utilisation de procédures ou dispositifs communs (indicateur 9)	46 %	29 %	31 %
Missions conjointes (indicateur 10a)	14 %	0 %	0 %
Travaux d’analyse conjoints par pays (indicateur 10b)	33 %	53 %	47 %

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

### ***Promouvoir l’appropriation : le mot d’ordre de la coopération autrichienne pour le développement***

La Loi sur la coopération pour le développement établit que le respect des objectifs du pays partenaire et de son « droit à choisir sa propre voie de développement » est un principe fondamental de la coopération autrichienne pour le développement. Ce souci de l’appropriation transparaît dans les modalités d’élaboration des programmes-pays, lesquels s’appuient sur la stratégie de développement du pays concerné ainsi que sur des documents d’orientation autrichiens tels que le projet de stratégie concernant la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local (CA, 2007a)<sup>74</sup>. Ce dernier document traite de l’instauration de conditions générales propres à promouvoir un recul de la pauvreté, la participation et la démocratie de même qu’une réelle appropriation par la population au niveau local, et met avant tout l’accent sur le renforcement des capacités locales ainsi que sur le financement du développement local<sup>75</sup>. L’encadré 9

74. Dans ce document est fournie une analyse documentaire exhaustive, étayée par des exemples tirés de l’expérience accumulée par l’Autriche sur le terrain en Afrique de l’Est. Il fait également le lien avec les politiques existantes en matière de développement rural, d’égalité homme-femme et d’autonomisation.

75. Pour plus d’informations sur ce sujet, voir le chapitre 6.



fournit un aperçu de l'action de l'Autriche en Éthiopie, où l'aide destinée aux programmes régionaux est acheminée selon des modalités transparentes et prévisibles, et où des efforts considérables ont été déployés pour renforcer les capacités de gestion financière au niveau local. Le rapport autrichien sur l'efficacité de l'aide fournit également des exemples d'activités menées au Burkina Faso pour consolider la formation professionnelle, et au Nicaragua pour promouvoir l'action des organisations de la société civile et l'égalité homme-femme afin d'élargir l'appropriation des initiatives visant le secteur de la santé (CA, 2008).

En dépit de la volonté manifeste de l'Autriche de promouvoir l'appropriation, en particulier à travers son approche du développement des capacités, certains obstacles institutionnels entravent encore ses efforts dans ce domaine. Le projet de stratégie concernant la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local (CA, 2007a) met d'ailleurs en lumière certains problèmes de taille rencontrés dans le cadre des approches sectorielles, du soutien budgétaire direct et de l'harmonisation avec les acteurs locaux, ainsi que les enseignements à en tirer. L'intégration des activités des ONG autrichiennes aux projets des gouvernements locaux pose également problème. En outre, le cadre régissant actuellement les engagements pluriannuels limite la marge de manœuvre dont dispose l'AAD au niveau des pays, une critique qui avait déjà été émise par Concord, une confédération d'ONG européennes<sup>76</sup>. Le fait que l'AAD ne puisse souscrire des engagements à hauteur de plus de 60 % du budget de l'exercice précédent risque de porter préjudice aux efforts déployés pour améliorer la prévisibilité et la flexibilité de l'aide dans les pays partenaires (voir chapitre 4).

#### **Encadré 9. Efficacité de l'aide en Éthiopie : Programme de la région Gondar Nord**

En Éthiopie, le Plan pour un développement accéléré et durable pour éliminer la pauvreté (PASDEP) constitue le principal cadre de dialogue avec les donateurs concernant le développement, lequel montre certains signes d'essoufflement depuis 2005 (voir annexe D). D'après l'évaluation conjointe du PASDEP menée par le gouvernement éthiopien et le groupe des donateurs « la croissance économique a été freinée par des problèmes structurels, la faiblesse de la productivité, une insuffisance de capacités de mise en œuvre, un manque de financements externes, l'absence de prévisibilité de l'aide et les coûts de transaction associés à cette dernière » (Groupe d'assistance au développement pour l'Éthiopie, 2008). La faiblesse de la productivité soulève des problèmes particulièrement importants dans le secteur agricole. Seul un « renforcement des capacités à tous les niveaux » permettrait d'accélérer le rythme des progrès. En 2005, le pourcentage des versements d'APD enregistrés dans les comptes nationaux atteignait le chiffre impressionnant de 96 %, mais en 2007 le taux de prévisibilité avait chuté à 73 % en raison des difficultés qu'ont les donateurs à utiliser des dispositifs communs. L'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris souligne par ailleurs que « l'harmonisation entre tous les donateurs des procédures juridiques et financières [...] dans le cadre de la gestion des programmes demeure l'un des enjeux majeurs de l'amélioration de l'efficacité de l'aide » (OCDE, 2008b).

.../...

76. Breier et Wenger (2008) abordent également ce point dans leur évaluation de l'AAD. La confédération Concord (2006) souligne de son côté que les avantages découlant des engagements pluriannuels sur le plan de la prévisibilité de l'aide sont limités par des contraintes d'ordre budgétaire et politique.

(suite)

Le programme-pays autrichien pour l'Éthiopie promeut l'appropriation aux niveaux local, régional et national et témoigne d'un réel souci d'alignement et d'harmonisation dans un contexte difficile. Sur le budget total affecté au programme-pays pour l'Éthiopie 38 %, vont au fonds commun pour le *Projet de protection des services de base*, et l'Autriche accorde une attention toute particulière à un programme pour le développement rural et la sécurité alimentaire dans la région du Gondar Nord, qui contribue avec succès au règlement de plusieurs difficultés majeures propres à l'Éthiopie. Des projets antérieurs avaient permis d'accroître la productivité de l'élevage tout en protégeant les ressources naturelles, et c'est principalement cela qui a poussé l'Éthiopie à solliciter la poursuite de l'aide autrichienne à travers un programme de soutien des administrations locales et régionales. Les autorités locales apprécient grandement ce programme, qui concourt au renforcement de leurs capacités, leur garantit des apports prévisibles, et produit des résultats visibles. Bien que le mécanisme budgétaire éthiopien ne permette pas au Gondar Nord de bénéficier de financements additionnels, les fonctionnaires locaux trouvent rassurant de pouvoir compter sur le concours (financier et technique) de l'Autriche pour assurer la survie de ce programme qui donne de bons résultats.

Source : Visite en Éthiopie de l'équipe chargée de l'examen ; annexe D.

### ***Alignement et harmonisation : des avancées et des difficultés***

Comme l'atteste le tableau 2, les efforts déployés par l'Autriche depuis 2005 pour renforcer l'efficacité de son aide ont eu des retombées substantielles et visibles sur les plans de l'alignement et de l'harmonisation. En 2005, l'Autriche a amorcé des discussions sur le soutien budgétaire direct et décidé de privilégier le soutien budgétaire sectoriel. Le rapport autrichien sur l'efficacité de l'aide (coopération autrichienne pour le développement, 2008) fournit plusieurs exemples positifs de soutien budgétaire sectoriel, lequel ne va pourtant pas toujours sans problème, notamment dans les pays où le contexte ne favorise pas le recours au soutien budgétaire ou dans les cas où les contraintes résultant du système budgétaire autrichien limitent la prise d'engagements à long terme. Si le chef du bureau local autrichien en Éthiopie dispose d'une certaine marge de manœuvre pour choisir les modalités d'aide qui lui semblent appropriées, il bute malgré tout sur l'absence d'orientations stratégiques de principe destinées à guider le processus. D'après l'Autriche, 30 % des financements d'APD émanant de l'AAD vont à des projets classiques, 25 % à des projets cofinancés avec des ONG et 4 % seulement à des initiatives impliquant une mise en commun de fonds (coopération autrichienne pour le développement, 2008). L'Autriche se dit certes prête à accroître ses versements en faveur de ce type d'initiatives, mais encore faudrait-il pour cela que soit opérée une remise à plat des cadres politique et budgétaire.

L'Autriche est partisane de la division internationale du travail, dans laquelle elle voit un moyen de promouvoir l'harmonisation. Elle a donc concentré son aide sur un nombre limité de secteurs, en consultation avec les pays partenaires. Plusieurs éléments du programme d'action à l'appui de l'alignement et de l'harmonisation lui posent toutefois problème. On a déjà mentionné dans la section 5.1.1 les difficultés que soulèvent pour elle l'alignement en raison de la fragmentation de son aide et de la technicité des discussions sur l'harmonisation. Elle s'inquiète par ailleurs des coûts de transaction associés à l'instauration de dispositifs de mise en commun de fonds (voir encadré 8), et reconnaît la nécessité de déléguer davantage de pouvoirs à ses bureaux locaux et d'adapter ses ressources humaines aux impératifs du terrain. Par ailleurs, en tant que donneur de petite taille, l'Autriche est confrontée à des choix difficiles au niveau de ses programmes-

pays (voir encadré 10) afin de trouver pour ses activités d'APD la niche la plus intéressante qui garantira que son intervention fait une réelle différence. Autant de défis qui sont liés tant à la division du travail qu'à la prévisibilité de l'aide.

#### **Encadré 10. Les dilemmes liés à l'action d'un donneur de petite taille dans un pays prioritaire**

La nécessité prônée par l'équipe chargée de l'examen d'augmenter substantiellement l'aide autrichienne prend toute sa signification dans le cas de l'Éthiopie, où la taille restreinte du programme remet en question la raison même de la présence autrichienne sur la scène du développement (voir encadré 6 également), surtout si on tente de cerner l'avantage comparatif de l'Autriche. Dans une récente enquête de la Commission européenne auprès des donateurs ayant des activités en Éthiopie (CE, 2008), la quasi-totalité de ces derniers se sont prévalu d'un avantage comparatif dans le secteur agricole/de la sécurité alimentaire et plus de la moitié dans le secteur de la santé. Or l'Autriche concentre ses efforts sur ces deux secteurs.

Pour de nombreux donateurs, y compris l'Autriche, l'importance géopolitique de l'Éthiopie en Afrique de l'Est constitue la première raison de leur présence dans le pays, avec la lutte contre la pauvreté et le développement. Cela explique certainement la présence d'une ambassade et d'un bureau de coopération autrichiens en Éthiopie. Il ressort toutefois des consultations que l'interaction entre les deux instances est moins étroite que l'on aurait pu s'y attendre dans le cas d'un petit donneur.

Si l'Autriche désire que sa coopération pour le développement avec l'Éthiopie ait un effet réel et durable, elle doit dépasser les considérations géopolitiques, et rechercher, avec le concours des autorités éthiopiennes, où réside réellement son avantage comparatif. Si cela se révèle compliqué dans ce pays où évoluent de nombreux donateurs de grande taille, l'Autriche devra envisager de passer par les circuits nationaux de gestion des finances publiques, à tout le moins pour les ressources supplémentaires qu'elle pourrait décider d'attribuer à l'avenir à l'Éthiopie.

*Source* : Visite en Éthiopie de l'équipe chargée de l'examen.

Le plan d'action autrichien pour l'efficacité de l'aide (coopération autrichienne pour le développement, 2008) ne fait référence à aucune disposition visant le déliement de l'aide. D'après l'Enquête de suivi (OCDE, 2008b), l'aide autrichienne était non liée à concurrence de 99 % dans 10 pays (couverts en 2007). Par ailleurs, dans les six pays partenaires déjà couverts dans l'enquête de 2005, le taux de liaison était passé de 51 % à 96 % (voir tableau 3). Cela dit, une part importante de cette aide non liée prend la forme d'allègements de dette, type d'opérations qui est amené à diminuer à l'avenir, ce qui aura pour conséquence de gonfler la part de l'aide liée dans le total de l'aide. D'après les statistiques de l'AAD, la part d'APD bilatérale (assistance technique non comprise) qui était non liée en 2007 s'établissait à 86.6 %, en baisse par rapport à 2006 (89.5 %) et contre 94.5 % pour la moyenne du CAD. Toutefois, le MAE n'a guère les moyens d'influer sur l'évolution future du taux de déliement de l'aide autrichienne compte tenu de la part relativement faible de l'aide bilatérale dans le total de l'APD (voir OCDE, 2008b et coopération autrichienne pour le développement, 2008). Accroître le volume total de l'aide ainsi que la fraction de ce dernier qui transite par le canal bilatéral pourrait contribuer à faire changer les chiffres.

### *Les difficultés liées à l'obligation de résultats et à la responsabilité mutuelle*

Pour que l'Autriche puisse mettre l'accent sur les résultats dans les pays partenaires, il faut que les dispositifs communs de gestion des performances convenus entre les gouvernements de ces pays et les donateurs soient appliqués, ce qui implique de s'appuyer sur des systèmes nationaux dont l'Autriche est bien consciente qu'ils présentent des défaillances (OCDE, 2008c). Le problème vaut pour tous les donateurs. L'enquête de suivi (OCDE, 2008b) révèle que la participation de l'Autriche à des dispositifs communs a décliné depuis 2006, ce qui indique l'ampleur des difficultés rencontrées par le pays. Quelques avancées n'en sont pas moins décelables. C'est le cas notamment en Éthiopie où l'Autriche a recours à des mécanismes communs dans le cadre du programme du gouvernement éthiopien visant le secteur de la santé ainsi que pour le suivi et l'évaluation du PASDEP, pour lequel de nombreux indicateurs concernent cependant davantage les moyens mis en œuvre et les produits obtenus que les résultats concrets (voir encadré 9). Dans la région du Gondar Nord, l'équipe chargée de l'examen a pu se rendre compte des difficultés que doit surmonter l'Autriche pour intégrer le mode de collecte des données régionales auprès des districts (*woreda*) et les méthodes de travail de l'unité responsable de la coordination du projet afin de soutenir le renforcement des capacités de suivi et d'évaluation aux différents échelons de l'administration. Par ailleurs, le rapport autrichien sur l'efficacité de l'aide (coopération autrichienne pour le développement, 2008) ainsi que l'autoévaluation fournie par l'Autriche à propos de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2008c) fournissent des exemples supplémentaires des efforts de renforcement des capacités déployés par ce pays dans les domaines du suivi et de l'évaluation, de la gestion des performances et des statistiques (en Albanie, au Cap Vert, en Namibie, en Ouganda et au Sénégal).

Du fait de la réorientation au profit d'approches fondées sur des programmes, il deviendra de plus en plus difficile pour l'Autriche de rendre compte de ses résultats et d'assurer la visibilité de sa contribution au développement de tel ou tel pays<sup>77</sup>. On l'a vu, si la plus grande partie de l'aide émanant de l'AAD passe toujours par des projets, ces derniers s'intègrent de plus en plus dans le cadre d'approches sectorielles. En outre, s'il arrive à l'Autriche de participer à divers dispositifs au niveau des pays, par exemple des évaluations conjointes, des groupes de travail sectoriels et des tables rondes, les inquiétudes concernant les coûts de transaction liés à ces activités ont apparemment abouti à l'abandon complet des missions conjointes depuis 2006 (voir tableau 2)<sup>78</sup>. En revanche, l'accent est davantage mis sur les travaux d'analyse conjoints, pour lesquels les bureaux locaux peuvent faire appel aux services de Vienne. L'Autriche émet en outre des inquiétudes quant au manque de visibilité de ses contributions au développement avec ce type d'approches, lequel nuit à la mobilisation, pourtant indispensable, de l'appui du grand public et de la sphère politique.

77. L'Autriche mène actuellement une évaluation stratégique du soutien budgétaire qu'elle a consenti en 2009.

78. L'AAD a fait savoir à l'équipe chargée de l'examen qu'afin de réduire les coûts de transaction plus aucune mission sur le terrain ne serait confiée à des agents des services centraux et qu'elle aurait désormais systématiquement recours pour ces missions à du personnel des bureaux locaux.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'Autriche devrait consolider ses engagements en faveur de l'efficacité de l'aide en assujettissant *tous* les acteurs de la coopération autrichienne pour le développement aux principes et aux indicateurs de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. Le MAE et l'AAD doivent redoubler d'efforts pour mieux faire connaître à la sphère politique les engagements souscrits par l'Autriche en matière d'efficacité de l'aide, à travers une stratégie de communication pourvue de ressources suffisantes.
- L'Autriche devrait compléter son Plan d'action pour l'efficacité de l'aide par une stratégie à l'échelle de l'ensemble du système s'appuyant sur les enseignements de l'examen de l'efficacité de l'aide autrichienne, lesquels font notamment ressortir la nécessité de mettre l'accent sur les résultats, de préciser la répartition des tâches sur le terrain, d'améliorer la prévisibilité des apports et d'utiliser les procédures et systèmes des pays partenaires pour le suivi, l'évaluation et la reddition de comptes.
- Afin de promouvoir l'efficacité de l'aide multilatérale, l'Autriche devrait préciser en quoi ses évaluations de la performance des organismes multilatéraux influent sur ses dotations et sur sa collaboration avec ces institutions.



## Chapitre 6

### Thèmes particuliers

Le CAD a décidé que tous les examens de l'aide réalisés au cours de la période 2009-10 couvriraient deux thèmes particuliers, dont l'un serait obligatoirement le renforcement des capacités. Les membres ont le choix, pour le second thème, entre l'agriculture et le prix élevé des denrées alimentaires, ou l'environnement et le changement climatique. L'Autriche a opté pour ce dernier thème.

#### Renforcement des capacités

En 2006, le CAD a reconnu que l'adéquation des capacités était une condition essentielle mais encore non remplie au succès des efforts en cours pour assurer la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OCDE/CAD, 2006). En 2008, les signataires du Programme d'action d'Accra vont encore plus loin, affirmant que « la réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. »<sup>79</sup> Dans ses examens par les pairs, le CAD s'applique à déterminer dans quelle mesure le donneur considéré s'attache à renforcer les capacités au niveau des systèmes, processus et organisations des pays partenaires. Par capacités, il faut entendre « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès », conformément à la définition fournie par le CAD dans ses lignes directrices de 2006<sup>80</sup>. Une action s'impose donc à trois niveaux : celui des individus, celui des organisations, et celui des conditions générales.

#### *Des directives claires sont indispensables*

Dans la Loi fédérale autrichienne sur la coopération pour le développement, transparait un engagement indéniable à l'égard du renforcement des capacités. Il y est en effet souligné que, pour son action de coopération pour le développement, l'Autriche « doit utiliser prioritairement les capacités d'administration et de mise en œuvre des projets existant dans les pays en développement afin de contribuer ainsi à renforcer les structures de la société civile et du secteur public de ces pays ». Des critères qualitatifs pour le renforcement des capacités ont été mis au point par l'AAD en 2005 (voir encadré 11) mais leur utilisation n'est pas encore systématique. En outre, si de nombreuses politiques et stratégies comportent des éléments propres à contribuer au renforcement des capacités, leur application concrète laisse parfois à désirer. En

79 Programme d'action d'Accra, 3<sup>ème</sup> Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (septembre 2008), paragraphe 15.

80 OCDE/CAD (2006a)

conséquence, le personnel semble avoir recours à différentes approches et méthodologies. Dans son programme de travail pour 2009, l'AAD souligne l'importance nouvelle qu'a prise le renforcement des capacités depuis la tenue à Accra en 2008 du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Il y est indiqué que l'Autriche projette d'élaborer une stratégie dans ce domaine. Étant donné que le pays a déjà défini des critères qualitatifs, des directives opérationnelles seraient peut-être plus utiles pour favoriser un effort systématique de renforcement des capacités.

D'un point de vue théorique, la perception du renforcement des capacités qui transparait dans les programmes et stratégies de l'Autriche est en gros conforme à la définition présentée dans les lignes directrices du CAD, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et le Programme d'action d'Accra. Le renforcement des capacités est en effet considéré comme « un moyen de soutenir les processus de changement » (Coopération autrichienne pour le développement, sans date(a) et encadré 11). De toute évidence, l'AAD voit dans le renforcement des capacités un instrument favorisant les connexions entre les échelons national, infranational et local. Le thème du renforcement des capacités des entités qui ont le moins de pouvoirs et se situent aux plus bas niveaux dans la hiérarchie administrative se retrouve dans plusieurs de ses stratégies, notamment la stratégie concernant la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local (CA, 2007a) et le document de réflexion sur les parlements et la lutte contre la pauvreté.

#### **Encadré 11. Critères qualitatifs de l'AAD pour le renforcement des capacités**

- « Le renforcement des capacités est regardé comme un moyen de soutenir les processus de changement. Dans cette optique, il convient de se pencher sur tous les aspects de la mise en valeur des ressources humaines et des cadres institutionnels et d'anticiper leurs évolutions (réglementations, procédures, dispositifs de gestion du personnel, etc.).
- Les efforts de renforcement des capacités doivent s'appuyer sur des plans d'action élaborés et avalisés aux niveaux national, régional et local. L'appropriation par les partenaires impliqués, et une large participation de ces derniers aux processus d'évaluation, de hiérarchisation des priorités et de prise des décisions, doivent être acceptées et encouragées.
- [...] Il est indispensable de nouer un dialogue avec les institutions compétentes du pays partenaire et d'exploiter du mieux possible les connaissances et compétences disponibles aux niveaux national, régional ou local [...]. Il convient d'éviter de tabler exclusivement sur des solutions purement sectorielles, des consultants externes ou des approches axées sur l'offre et pilotées par les donateurs.
- Les actions de renforcement des capacités doivent répondre à une demande et être considérées comme servant d'étai à des processus endogènes. Il convient d'apporter une attention particulière aux initiatives d'échanges sud-sud et d'apprentissage local, aux approches informelles et aux dispositifs d'apprentissage par la pratique. Les bourses d'études, surtout lorsqu'elles sont assimilées à une forme de récompense, de gratification ou d'encouragement, doivent faire l'objet d'un examen critique approfondi, centré sur leurs effets potentiels et leurs avantages globaux.
- [...] La plupart des programmes de renforcement des capacités ont tout à gagner à l'instauration d'une étroite coopération entre les institutions de recherche nationales, les échelons nationaux et locaux d'administration et les personnes constituant au bout du compte le groupe cible.

.../...



(suite)

- Il convient de trouver, pour chaque groupe cible et partenaire, des solutions adaptées qui tiennent compte des impératifs liés à l’environnement local.
- La plupart des efforts et des dépenses de renforcement des capacités restent dirigés sur les institutions les plus puissantes, notamment les ministères, et les groupes les plus haut placés. L’Autriche s’attachera tout particulièrement à répondre aux besoins de renforcement des capacités au niveau de la gouvernance locale, mais également, dans la mesure du possible, d’autres acteurs locaux, du secteur privé ou de la société civile par exemple.
- Aux yeux de l’Autriche, la participation et l’ouverture au plus grand nombre sont des principes fondamentaux dont il convient de préserver le respect dans tous les programmes et à tous les stades du cycle des programmes et projets.
- Mesurer la réussite du processus représente un défi de taille pour toutes les parties prenantes impliquées dans le renforcement des capacités. Jusqu’à présent, la plupart des indicateurs renvoient exclusivement à des critères quantitatifs, sans faire grand cas des résultats escomptés ou des retombées à plus long terme (sélection idoine des bénéficiaires, qualité du contenu et des informations fournies, connaissances acquises et degré d’usage qui en est fait, par exemple). »

Source : Coopération autrichienne pour le développement, sans date(a)

Il convient de transposer l’approche autrichienne du renforcement des capacités dans des directives opérationnelles. Les orientations du CAD pour le renforcement des capacités peuvent aiguiller l’Autriche dans ses efforts. Cette dernière devrait tout particulièrement s’intéresser aux points d’ancrage concrets découlant du Programme d’action d’Accra, notamment : (i) permettre à la société civile et au secteur privé locaux de jouer le rôle qui leur revient ; (ii) mettre à profit les stratégies sectorielles et thématiques existant à l’échelle nationale et infranationale ; (iii) œuvrer à l’instauration d’une coopération technique adaptée à la demande, y compris à travers des dispositifs sud-sud ; (iv) corriger les éléments de l’environnement général qui font obstacle au renforcement des capacités ; (v) évaluer et consolider les systèmes des pays partenaires, et en promouvoir l’utilisation ; et (vi) adapter, échelonner et coordonner les actions de renforcement des capacités face à des situations de fragilité. Comme on le verra dans la section suivante, les points (iii), (v) et (vi) méritent une attention particulière de la part de l’Autriche. Le CAD s’emploie, en collaboration avec l’Alliance pour le renforcement des capacités mise en place par des pays du Sud, à faciliter la mise en œuvre de ces priorités d’ici le Forum de haut niveau de 2011, à recenser les meilleures pratiques existantes et à élaborer de nouvelles orientations. L’Autriche est encouragée à contribuer activement à ces efforts.

### *Dotation en personnel et gestion*

À l’instar de nombreux membres du CAD, ni le MAE ni l’AAD ne possèdent d’unité traitant spécifiquement du renforcement des capacités. En 2008, l’AAD a intégré les approches théoriques et pratiques du renforcement des capacités dans sa stratégie de formation et a constitué un groupe de travail chargé de fournir des orientations pour la prise en compte des questions de renforcement des capacités et l’exploitation des enseignements de l’expérience dans l’élaboration des programmes. Une interaction avec

des plateformes d'apprentissage, telles que le panel sur le renforcement des capacités en cours de création à la CE, et l'initiative susmentionnée du CAD, devraient permettre à l'Autriche d'améliorer au fil du temps la cohérence de son projet et de sa démarche à l'égard du renforcement des capacités en dépit des ressources humaines limitées affectées à cette question.

### ***Le renforcement des capacités dans la pratique***

#### *Application dans deux domaines : la décentralisation et le secteur privé*

Dans la pratique, c'est surtout dans ses activités visant deux domaines, la décentralisation (dans les pays du Sud) et la coopération avec le secteur privé (en Europe du Sud-est) que l'Autriche intègre les questions de renforcement des capacités. Dans la stratégie concernant la décentralisation, le renforcement des capacités est décrit comme un « moyen essentiel de consolider l'autogestion, l'appropriation et la responsabilité à l'échelon local » (CA, 2007a). Le soutien apporté par l'Autriche aux autorités régionales éthiopiennes dans les secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire et de l'agriculture (annexe D) en est une excellente illustration. Dans le secteur privé, l'AAD axe ses efforts de renforcement des capacités de manière à tenter de créer des synergies entre la politique du développement et la promotion du commerce extérieur. L'Autriche gagnerait à veiller à l'apport d'un soutien spécifiquement adapté à la demande et au contexte afin d'atteindre à l'approche « au plus juste » qu'elle recherche. Dans d'autres secteurs, dont le changement climatique (voir plus loin), une attention plus limitée est prêtée au renforcement des capacités.

Les programmes de l'Autriche sont alignés sur les stratégies sectorielles et de lutte contre la pauvreté des pays partenaires (voir chapitre 5). Il s'agit d'une condition préalable importante au renforcement des capacités dès lors que l'Autriche souhaite améliorer et utiliser les systèmes des pays partenaires. Cependant, les résultats de l'enquête de suivi 2008 (OCDE, 2008b) montrent que seule une modeste part de l'aide autrichienne transite par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés, et que l'Autriche a souvent recours à des unités parallèles de mise en œuvre pour ses projets. L'utilisation plus systématique des systèmes des pays concernés aiderait l'Autriche à respecter les engagements inscrits dans la Loi fédérale sur la coopération pour le développement.

#### *Coopération technique : renforcer l'attention portée à une approche fondée sur les besoins*

En 2007, la coopération technique telle que la définit le CAD a représenté 10 % de l'APD brute totale de l'Autriche (171 millions USD). Si l'indicateur du renforcement des capacités figurant dans la Déclaration de Paris ne recouvre pas toutes les activités considérées comme relevant de la coopération technique dans les notifications de l'Autriche au CAD, il n'en reste pas moins que, sur les 22 millions USD enregistrés en tant que coopération technique dans les dix pays pris en compte dans l'enquête de suivi, 8 millions USD seulement ont été alloués de manière coordonnée (OCDE, 2008b). Il serait judicieux de réévaluer la façon dont la coopération technique autrichienne, et en particulier le programme de bourses d'études, peut contribuer le plus efficacement possible au renforcement des capacités des pays partenaires. Les évaluations conjointes des capacités peuvent s'avérer des outils utiles pour se forger une idée commune des besoins.

L'Autriche reconnaît qu'elle pourrait et devrait resserrer la collaboration avec les consultants locaux (Mémorandum). Le bureau local en Éthiopie est, de ce point de vue, un exemple à suivre. L'administration de son programme sur la sécurité alimentaire et la gestion durable des ressources dans la région du Gondar Nord (voir encadré 9) est confiée, au niveau régional, à un comité de pilotage constitué d'experts locaux et d'employés du ministère. Ce comité s'occupe de trouver les compétences nécessaires au niveau local, et assure la conduite, la gestion et le suivi du programme. Il rend compte au bureau local, qui se contente d'évaluer les avancées et de prendre les décisions d'ordre financier.

Le programme de bourses d'étude de l'Autriche, autre aspect de sa coopération technique, existe depuis plus de 40 ans et est cofinancé par le ministère des Sciences et de la recherche et l'AAD. Les coûts imputés des étudiants ont représenté 6.3 % de l'APD totale en 2007, presque autant que le budget de fonctionnement de l'AAD (6.9 %). Cependant, une évaluation datant de 2007 du soutien apporté par l'Autriche au secteur de l'éducation a décelé que la plupart des dispositifs proposés dans le cadre du programme de bourses étaient motivés par des considérations liées à l'offre et ne privilégiaient pas spécialement les pays jugés prioritaires par l'Autriche (ÖSB Consulting GmbH/L&R Sozialforschung OEG, 2007). L'équipe chargée de l'examen souscrit aux recommandations de l'évaluation, à savoir que, pour contribuer à renforcer les capacités, les programmes de bourses doivent s'appuyer sur une évaluation des besoins et s'inscrire dans une démarche visant à consolider les capacités individuelles aussi bien qu'institutionnelles. Le CAD se félicite de l'intention manifestée par l'Autriche dans son programme triennal 2008-2010 de réformer progressivement son programme de bourses d'étude, ainsi que de l'élaboration annoncée d'une stratégie interministérielle sur les sciences et l'éducation.

### *Situations de fragilité*

A la connaissance de l'équipe chargée de l'examen, l'AAD n'a tenté de mettre sur pied aucune approche spécifique du renforcement des capacités pour les situations de fragilité. L'Autriche est donc encouragée à prendre en compte ce type de situations dans ses futures orientations.

## **Environnement et changement climatique**

Si ce thème particulier a été retenu pour la période 2009-10 par le CAD, c'est parce que ce dernier est conscient des liens de plus en plus importants existant entre changement climatique et développement. Le présent examen par les pairs est le premier dans lequel on se penche sur le traitement réservé par un membre du CAD à ces questions dans la pratique. Ces dernières années, le CAD a énormément travaillé sur le sujet et a entériné plusieurs stratégies. Ses activités se sont, jusqu'à présent, articulées pour l'essentiel autour des grands axes suivants :

- L'intégration des aspects liés au changement climatique, à la perte de biodiversité et à la désertification dans la coopération pour le développement (voir les lignes directrices du CAD : *Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OCDE, 2002). Des orientations complémentaires sur l'intégration de l'adaptation au changement climatique sont prévues pour 2009.

- La promotion du recours à l'évaluation environnementale stratégique dans l'élaboration des politiques, plans et programmes de développement (OCDE, 2006b).
- L'intégration des questions environnementales dans les politiques et cadres d'action des pays partenaires, par le biais d'outils tels que *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté* (OCDE, 2005).

### ***Les engagements inscrits dans la législation autrichienne s'agissant de l'environnement et du changement climatique***

L'Autriche affiche une bonne connaissance des orientations du CAD et autres directives internationales concernant les aspects environnementaux du développement. Les questions liées à l'environnement occupent une place importante dans la Loi sur la coopération pour le développement. Dans l'ensemble toutefois, la mise en œuvre de cette priorité, y compris en ce qui concerne le changement climatique, dans la coopération pour le développement n'en est encore qu'à ses débuts.

#### *L'Autriche, un pays soucieux de l'environnement sur son propre territoire*

L'Autriche s'est investie d'un rôle ambitieux de facilitateur dans les négociations internationales sur l'environnement et le changement climatique. Elle s'est imposée à elle-même des normes élevées en matière d'environnement et est à la pointe du progrès pour ce qui est du développement des énergies renouvelables et de l'agriculture biologique. D'après l'*Examen de la politique environnementale* de l'UE (CE, 2008b), l'Autriche était en 2006 le pays européen où la part de l'énergie renouvelable était la plus élevée avec 56 %, et qui consacrait la part la plus importante de sa superficie cultivable à l'agriculture biologique (voir encadré 12). Malgré un taux d'émissions de gaz à effet de serre relativement faible, le pays devra prendre de rigoureuses mesures supplémentaires pour atteindre l'objectif fixé à Kyoto, à savoir réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 13 % pour 2012 (par rapport aux niveaux de 1990). Le désir de l'Autriche d'associer à ses efforts de coopération pour le développement une action en faveur de l'environnement a été alimenté par des études de cas et les travaux sur les bonnes pratiques réalisés par le CAD, la formulation d'un plan d'action de l'UE sur l'intégration du changement climatique dans la coopération pour le développement<sup>81</sup> et les plaidoyers d'organismes de la société civile, partisans d'un lien plus étroit entre climat et développement<sup>82</sup>.

Le cadre juridique et stratégique en place en Autriche laisse escompter une bonne cohérence entre les actions en faveur, respectivement, de l'environnement et du développement. Selon la Loi sur la coopération pour le développement (2003), « Préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles, bases d'un développement durable » constitue un des trois piliers de la coopération autrichienne pour le développement. De leur côté, la législation nationale dans le domaine de

81 L'Autriche obtient un score relativement élevé pour ses politiques sur le climat, la pêche et la biodiversité dans le Commitment to development index publié par le Center for Global Development.

82 Notamment Allianz Klimagerechtigkeit, groupe d'ONG autrichiennes militant pour une justice climatique internationale. Voir son document *The Day Before Tomorrow* (Allianz Klimagerechtigkeit, 2008).

l'environnement et les stratégies relatives à l'environnement et au changement climatique contiennent beaucoup d'éléments en rapport avec le développement, comme mentionné au chapitre 2. Il y est par exemple stipulé que les projets mis en œuvre dans le cadre des mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto doivent respecter les objectifs et principes de la coopération autrichienne pour le développement, tels que définis dans la loi du même nom. Des orientations stratégiques concernant l'environnement et le développement sont en cours d'élaboration dans le cadre d'un processus interministériel. Cet effort conjoint est le bienvenu du point de vue de la cohérence des politiques. Le cadre stratégique autrichien comporte néanmoins une lacune car l'adaptation au changement climatique, qui figure pourtant parmi les engagements souscrits par l'Autriche en vertu de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto<sup>83</sup>, n'est pas évoquée dans la Stratégie pour le climat (Lebensministerium, 2007).

### **Encadré 12. Un net avantage comparatif pour l'Autriche dans l'agriculture biologique**

L'Autriche reste un des chefs de file de l'agriculture biologique, à laquelle elle consacre une part plus importante de ses terres agricoles que tous les autres pays européens (CE 2008b). Lors de l'examen par les pairs de 1996 avaient d'ailleurs déjà été soulignés l'avantage comparatif et l'expertise de l'Autriche dans ce domaine. Une agriculture respectueuse de l'environnement peut faire beaucoup pour améliorer la résilience et faciliter l'adaptation des communautés au changement climatique. Le projet de document thématique de l'AAD sur l'agriculture biologique (CA, 2007b), bien qu'il ne soit pas publié, contient de précieuses informations pour la mise en œuvre de ce genre de projets. Il prône une démarche très intéressante pour promouvoir l'agriculture sans nuire à la lutte contre l'érosion, à l'atténuation des effets du changement climatique et à la préservation de la biodiversité. Parallèlement, l'agriculture biologique rejoint les priorités affichées par l'Autriche en matière de développement rural et de développement du secteur privé. Le pays parraine la recherche agricole *via* le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) et il œuvre pour la sécurité alimentaire et l'utilisation de techniques de production non polluantes. L'Autriche est encouragée à finaliser ses orientations, à veiller dans ses programmes à anticiper d'éventuels changements climatiques nouveaux, et à adopter une approche régionale. En renforçant et en étendant ses activités à l'appui d'une agriculture biologique au service du développement, l'Autriche pourrait devenir un acteur incontournable dans ce secteur novateur.

### ***Environnement et changement climatique : la pratique***

Dans ses programmes, l'Autriche considère l'environnement comme un élément faisant partie intégrante du développement quel que soit le secteur intéressé et évite de recourir à des programmes spécifiques. Parallèlement, elle privilégie quatre domaines d'intervention, sans expliciter les critères retenus pour leur sélection, ni la manière de s'y prendre pour que les efforts ne se limitent pas à une simple prise en compte des considérations correspondantes (CA/AAD, sans date) :

- i). La gestion durable des ressources naturelles, la lutte contre la désertification et la préservation de la diversité biologique,

83 Voir en particulier le Protocole de Kyoto, article 4, paragraphe 1 (e) et (h), et paragraphes 3 et 4. Voir le site [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php).

- ii). L'atténuation des effets du changement climatique,
- iii). L'approvisionnement en eau et l'assainissement,
- iv). La gestion écologique des produits chimiques et des déchets.

Malgré l'absence de stratégie cadre, les programmes, documents thématiques et orientations font tous référence aux grandes questions d'environnement. La politique sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement (2008), la stratégie pour le développement rural (2003) ainsi que le projet de document thématique sur l'agriculture biologique (CA, 2007b) illustrent l'attachement de l'Autriche à la conservation de l'environnement, l'atténuation des effets du changement climatique, la lutte contre l'érosion et la préservation de la biodiversité, en même temps que son souci de stimuler le développement dans les secteurs des infrastructures, de l'agriculture et de l'énergie. Cependant, doit encore être intégrée dans les Lignes directrices sur l'aide humanitaire internationale (OEZA, 2007) la question de savoir comment réduire les risques résultant du changement climatique, ainsi qu'il est suggéré dans le cadre d'action de Hyogo.<sup>84</sup>

Dans ses efforts visant l'environnement et le changement climatique, l'Autriche ne respecte pas encore toutes les dispositions de la Déclaration de Paris. En effet, si les projets financés par l'AAD doivent bien être alignés sur les stratégies environnementales des pays partenaires<sup>85</sup>, seuls 13 % des financements de l'Autriche ayant l'environnement pour objectif sont acheminés par le biais du secteur public, *via* les systèmes nationaux. La majeure partie des fonds passent par des ONG, probablement parce que les pays partenaires accordent souvent une faible priorité aux questions environnementales<sup>86</sup>. L'Autriche est donc encouragée à faire fond sur ses actions à l'appui du renforcement des capacités et de l'élaboration des politiques pour mettre les pays partenaires à même de s'atteler eux-mêmes aux problèmes d'environnement.

### *L'intégration systématique, un impératif*

Les statistiques reflètent l'importance qu'accorde l'Autriche à l'environnement. Parmi les dix premiers bénéficiaires de l'APD axée sur l'environnement, sept sont des pays prioritaires de la coopération autrichienne pour le développement. Ce chiffre confirme que la volonté de principe de l'Autriche d'intégrer les considérations d'environnement à son action en faveur du développement se traduit par des efforts allant dans ce sens sur le terrain.

**Tableau 3. Les dix premiers bénéficiaires de l'aide autrichienne axée sur l'environnement**

Moyenne des versements sur la période 2006-07, en millions USD

Rang	Pays	Pays prioritaire de la CA	Aide axée sur l'environnement
------	------	---------------------------	-------------------------------

84 Cadre d'action de **Hyogo pour 2005-2015** : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Voir le site <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

85 Ce critère figure sur la liste des conditions que toutes les propositions de projets doivent remplir pour pouvoir bénéficier d'un financement de l'AAD.

86 Thèse qui ressort également du projet de document thématique sur l'agriculture biologique (CA, 2007b).

		Oui / Non	millions USD	En % de l'APD autrichienne au pays
1	Ouganda	Oui	6.51	59 %
2	Nicaragua	Oui	4.77	59 %
3	Sud du Sahara (non précisé)		3.42	48 %
4	Éthiopie	Oui	3.42	28 %
5	Burkina Faso	Oui	2.99	62 %
6	Serbie	Oui	2.64	6 %
7	Europe (non précisé)		2.58	30 %
8	Sénégal	Non	2.52	79 %
9	Cap Vert	Oui (retrait en cours)	2.24	83 %
10	Albanie	Oui	2.11	31 %

Source : Système de notification des pays créanciers : APD ayant l'environnement pour objectif, OCDE

Etant considéré comme un domaine transversal, l'environnement ne fait pas l'objet d'une ligne budgétaire spécifique. Afin de garantir la prise en compte des questions environnementales, l'Autriche a recours à deux instruments principaux : le filtrage des projets, et les évaluations d'impact sur l'environnement. Toute sollicitation de financement de l'AAD, qu'elle résulte d'un appel d'offres ou concerne un projet d'une ONG ou d'un pays partenaire qui en assure lui-même l'exécution, doit être accompagnée d'un document attestant de l'intégration des considérations d'environnement dans le projet et de la viabilité environnementale de ce dernier. Par la suite, il incombe à l'AAD d'évaluer les projets à l'aune des menaces et des opportunités qu'ils représentent pour l'environnement et de leur pertinence au regard des Conventions de Rio sur les changements climatiques, la lutte contre la désertification et la diversité biologique. En revanche, des évaluations d'impact sur l'environnement ne sont menées que lorsque l'AAD le juge nécessaire, ce qui jusqu'à présent reste rare.

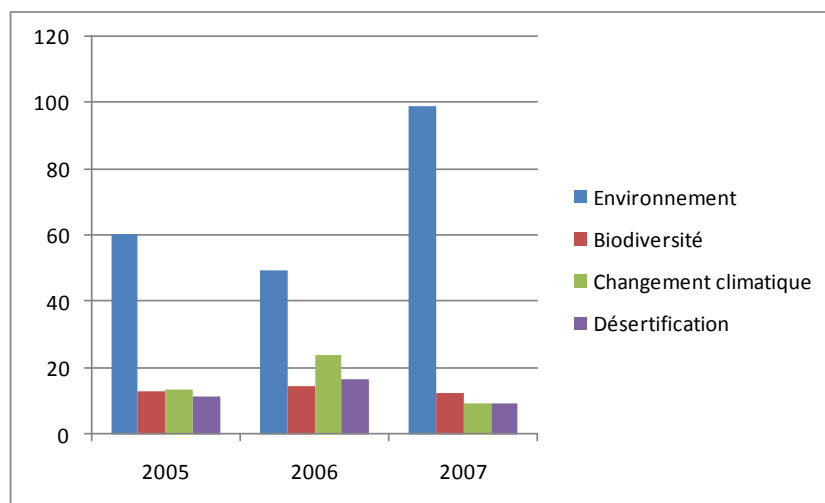
L'Autriche, en tant que membre de l'UE, est tenue de respecter la *Directive de l'UE sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement* (2001), laquelle vise à garantir que leurs retombées sur l'environnement soient identifiées et évaluées durant la préparation et avant l'approbation des politiques, plans et programmes. L'Autriche a ainsi commencé à procéder à des évaluations environnementales stratégiques et les motions portées devant le Parlement autrichien font systématiquement l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. Ce type d'évaluations n'a cependant pas été systématisé pour les politiques touchant au développement et les programmes-pays, et l'AAD n'a jamais été à l'origine de la moindre évaluation environnementale stratégique (EES) préalable de programmes ayant franchi avec succès le processus de filtrage, même si elle en aurait parfois eu l'occasion. L'Autriche n'en met pas moins à profit les profils environnementaux établis par la CE, la Banque mondiale et d'autres donneurs, en plus de ses propres évaluations, au stade de la conception des programmes. L'Autriche est donc encouragée à étendre l'évaluation environnementale stratégique à ses activités de coopération pour le développement, en s'appuyant sur les enseignements ressortant de l'expérience de ses pairs européens.

### *Adaptation au changement climatique : une aide à l'élaboration des politiques et à la recherche et une approche régionale*

Les programmes de l'Autriche font, d'une manière générale, une place croissante aux questions d'environnement et plus spécialement à la préservation de la biodiversité et à l'atténuation des effets du changement climatique (voir graphique 7). Les efforts déployés par l'Autriche sur le front de l'adaptation au changement climatique restent cependant difficiles à apprécier en l'absence d'un marqueur qui permettrait d'isoler les apports d'APD affectés à cet objectif. Ces efforts prennent des formes diverses. A titre d'exemple, l'Autriche apporte son concours pour l'établissement de Programmes d'action nationaux d'adaptation (PANA) dans ses pays partenaires en tant que membre du Groupe d'experts des pays les moins avancés (LEG), établi en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. En outre, elle participe au financement des recherches scientifiques sur l'agriculture, la sylviculture, l'industrie de la pêche et l'environnement, autant de domaines où se pose la question de l'adaptation face au changement climatique.<sup>87</sup> Ces activités constituent une base solide à partir de laquelle élargir la place faite à la question de l'adaptation au changement climatique dans ses programmes. Quoi qu'il en soit le renforcement des capacités locales en matière d'adaptation serait très utile pour assurer, à terme, l'appropriation par les pays partenaires des politiques et des recherches dans ce domaine. L'AAD prévoit de continuer à affecter des fonds au traitement des problèmes liés au changement climatique à travers la ligne consacrée dans son budget aux questions d'envergure mondiale (voir chapitre 3). Les propositions actuelles font état d'un chiffre d'environ 1.8 million EUR pour les trois années débutant en 2009<sup>88</sup>.

**Graphique 7 APD autrichienne assortie des marqueurs environnement et Rio (2005-07)**

Engagements, en millions USD courants



Source : Système de notification des pays créanciers, OCDE

87 Voir les directives du ministère fédéral des Finances et de l'AAD pour l'apport de contribution ciblées aux centres du GCRAI (2008).

88 L'adoption de la loi de finances est prévue le 21 avril 2009.



*Des efforts limités, au niveau des programmes, en faveur de l'atténuation des effets du changement climatique, compensés par une activité importante du secteur privé*

Certains programmes autrichiens de développement soutiennent implicitement l'atténuation du changement climatique, autrement dit la réduction des gaz à effet de serre. Dans le document thématique sur le changement climatique, il est précisé qu'un des principes sous-tendant la coopération autrichienne est de minimiser ou d'éviter, dans les programmes et projets, les émissions supplémentaires de gaz à effet de serre (CA, 2007). Pourtant, la part de l'APD autrichienne assortie du marqueur Rio-changement climatique est relativement faible comparée à celle qu'on observe chez d'autres donateurs. Même s'il semble que l'Autriche pourrait faire davantage pour l'atténuation du changement climatique dans le cadre de ses programmes, il se pourrait néanmoins que ces faibles chiffres s'expliquent en partie par la qualité des données collectées par le CAD sur ce marqueur relativement récent, ainsi que par l'interprétation restrictive utilisée par l'Autriche pour l'application des marqueurs<sup>89</sup>. Les compétences qu'a acquises l'Autriche dans le domaine de la production d'énergies renouvelables, aussi bien à travers ses initiatives d'ordre intérieur que dans le cadre de ses programmes de développement et de sa coopération avec les IFI, lui fournissent un bon point de départ pour multiplier ses activités en faveur de l'atténuation du changement climatique.

L'Autriche fait largement usage du Mécanisme pour un développement propre (MDP), et apporte par ce biais une contribution significative, mais qui ne peut être comptabilisée dans son APD, à l'atténuation du changement climatique. A la date de la rédaction du présent rapport, les investissements autrichiens dans des projets MDP représentaient près de 2 % du volume global de l'ensemble des projets enregistrés.<sup>90</sup> Ces projets recèlent un potentiel non négligeable du point de vue du développement puisqu'ils permettent l'approvisionnement en énergie propre de régions où l'électricité est une denrée rare et contribuent à la préservation de ressources naturelles telles que les forêts. Cela dit, sur les 45 projets actuellement financés par l'Autriche dans le cadre du MDP, aucun ne bénéficie à un pays parmi les moins avancés, et un seul se situe en Afrique (en Égypte). Les premières dispositions prises par l'Autriche en vue de faire jouer le MDP en Éthiopie, un de ses pays prioritaires, sont en conséquence les bienvenues.

L'Autriche mène par contre des activités de renforcement des capacités axées sur le MDP, qui *sont*, elles, comptabilisées dans son APD en vertu des règles de notification appliquées par le CAD. En 2007, elle a lancé, sous l'intitulé *Austrian Clean Development Mechanism in Africa*, une initiative destinée à encourager les projets MDP en Afrique subsaharienne. Cette dernière, fruit d'une étroite collaboration entre plusieurs grandes institutions comme le veut la loi autrichienne (paragraphe 11), vise à offrir une « solution globale » aux partenaires de l'Autriche. A travers des formations au fonctionnement du MDP et à la gestion des projets dispensées aux autorités nationales compétentes et au secteur privé, l'AAD entend préparer ses partenaires subsahariens à accueillir des projets MDP. Cette démarche, d'ores et déjà appliquée en Éthiopie, en Ouganda, en Tanzanie et

89 Le CAD compte mettre sur pied un groupe d'étude statistique afin d'améliorer la qualité des données sur les marqueurs Rio.

90 <http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>, projets enregistrés par les investisseurs dans les pays visés (AI) et les pays non visés (NAI) à l'annexe I, consulté le 7 mars 2009.

au Ghana, témoigne, à l'instar d'autres actions similaires en Albanie<sup>91</sup> et au Bhoutan, d'une approche cohérente du développement durable dans les pays prioritaires.

### ***Dotation en personnel, gestion et division du travail dans les domaines de l'environnement et du changement climatique***

#### *Capacités de la coopération autrichienne pour le développement*

Malgré l'adhésion enthousiaste de l'Autriche à la cause de l'environnement, le système autrichien de coopération pour le développement dispose de capacités limitées en la matière, ce qui soulève quelques problèmes. En effet, le ministère des Affaires étrangères ne compte dans ses effectifs qu'un seul expert des questions environnementales, et l'AAD deux. Une fois mise en place la stratégie depuis longtemps attendue sur l'environnement et le développement, l'Autriche souhaitera peut-être s'interroger sur les compétences supplémentaires qui lui seraient nécessaires pour renforcer ses efforts dans les domaines de l'environnement et du changement climatique. D'un autre côté, elle aurait intérêt à s'abstenir d'« étendre le spectre des mesures prises dans les pays en développement afin de transmettre efficacement ses connaissances sur l'environnement » (ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, 2007, p. 22). Il serait en effet judicieux qu'elle sélectionne deux ou trois priorités concernant l'environnement et le changement climatique pour lesquelles tout à la fois les pays partenaires sont demandeurs et elle jouit d'un avantage comparatif. En outre, l'exemple de l'Éthiopie tend à indiquer qu'un renforcement des capacités des agents sur le terrain favoriserait certainement l'intégration des questions liées à l'environnement et au changement climatique dans les programmes.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

#### Renforcement des capacités

- L'Autriche devrait élaborer à l'intention de son personnel des orientations concernant les modalités pratiques du renforcement des capacités, y compris dans les situations de fragilité.
- L'Autriche est invitée à s'interroger sur les moyens qui s'offrent à elle d'évaluer de façon plus systématique, avec les pays partenaires, les besoins de ces derniers sur le plan des capacités de telle sorte que ses activités de coopération technique soient réellement dictées par la demande. Le mieux à cet égard serait d'unir ses efforts à ceux des autres donateurs.
- L'Autriche doit faire de la poursuite de la réforme du programme de bourses d'étude une priorité absolue. Il convient à cet égard d'adopter une démarche cohérente et intégrée, de telle sorte que les bourses d'étude deviennent un instrument efficace par rapport à son coût de mise en place de capacités durables dans les pays partenaires. Il convient aussi de veiller à ce que les bourses concourent largement aux priorités affichées par l'Autriche en matière de développement, sur le plan géographique aussi bien que thématique.

91

C'est le PNUD qui assure la mise en œuvre de cette initiative en Albanie, pour laquelle les contributions autrichiennes émanent du MAE.

### *Environnement et changement climatique*

- L'environnement faisant partie des priorités clés de la coopération pour le développement, la formulation d'une stratégie interministérielle est on ne peut plus opportune et bienvenue. L'Autriche est encouragée non seulement à parachever cette stratégie et à lui donner force d'obligation pour l'ensemble des instances gouvernementales, mais également à veiller à ce que les ressources humaines et financières affectées à l'environnement et au changement climatique dans les services centraux et sur le terrain soient à la hauteur de l'importance stratégique accordée à ces questions dans ses politiques. Lors de la prochaine révision de sa Stratégie sur le changement climatique, l'Autriche est incitée à y intégrer la question de l'adaptation au changement climatique, et notamment à préciser les responsabilités qu'elle juge lui incomber dans ce domaine à l'égard des pays en développement.
- Les efforts constants que déploie l'Autriche pour tenir systématiquement compte des questions environnementales dans ses programmes et projets de développement pourraient être améliorés sur deux points : il conviendrait de soumettre les politiques et programmes de développement à une évaluation environnementale stratégique (Strategische Umweltprüfung) et aussi d'intégrer la notion d'adaptation au changement climatique dans le processus de filtrage des projets afin de garantir la résilience de ces derniers face au changement climatique.
- L'Autriche est invitée à faire un choix stratégique quant à l'intensité des efforts spécifiques qu'elle entend déployer dans les domaines de l'environnement et du changement climatique dans le cadre de ses programmes à l'appui du développement et à limiter son action à quelques grands problèmes pour le traitement desquels elle possède un avantage comparatif, sans pour autant perdre de vue les besoins des pays partenaires.



## Annexe A

### Progrès accomplis au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
<i>Cadre général et orientations nouvelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Autriche fait valoir que la coopération pour le développement, tout en faisant partie intégrante de sa politique étrangère, reste une sphère d'intervention distincte des pouvoirs publics. Elle pourrait utilement préciser le lien entre la politique de développement et les autres domaines d'action d'intérêt national.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme triennal prend en compte les activités d'aide d'autres ministères, dans les domaines notamment de l'environnement et du changement climatique, des échanges et des relations économiques, et intègre également des chapitres consacrés à la cohérence des politiques et en particulier à la cohérence interne de la politique d'aide. L'Autriche gagnerait toutefois à élaborer et à valider une stratégie globale pour encadrer son action de coopération pour le développement, qui définirait clairement les interactions entre les différents domaines d'intervention, ainsi qu'à établir une déclaration affirmant l'attachement des plus hautes sphères au principe de la cohérence des politiques au service du développement.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La réforme du système autrichien de coopération 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 2004-2006. Il convient en particulier d'opérer une répartition précise des tâches entre le MAE et l'AAD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'AAD respecte les politiques et stratégies arrêtées. En revanche, il n'apparaît pas que cela soit le cas pour les autres ministères intervenant dans la coopération pour le développement. L'élaboration d'une stratégie interministérielle pour l'environnement et le développement devrait donc se révéler utile pour faire en sorte que l'AAD ne soit pas la seule à œuvrer aux priorités retenues en matière de développement.</li> <li>• La répartition des tâches a été explicitée dans le contrat d'entreprise 2005-2007 (<i>Unternehmenskonzept</i>) de l'AAD sous la forme d'une matrice. Un document qui serait le pendant opérationnel de ce contrat est maintenant indispensable pour guider la division du travail dans la pratique. Reste que cette dernière ne pourra être efficace que si la Division VII du MAE dispose de ressources suffisantes pour ne pas avoir à faire appel à l'AAD pour pouvoir remplir sa mission.</li> </ul>

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afin de favoriser la cohérence de la coopération autrichienne pour le développement, la couverture du programme triennal et des stratégies-pays devrait être étendue à toutes les activités de l'Autriche relevant de l'APD. L'Autriche pourrait aussi envisager de mettre en place un dispositif formel qui permettrait au MAE de coordonner effectivement les activités qui ne relèvent pas directement de ses attributions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dès la validation du programme triennal et des stratégies-pays par le Conseil des ministres, ceux-ci s'appliquent à toutes les actions d'APD autrichiennes. Cependant, il apparaît que l'appropriation de ces stratégies au-delà des entités du MAE, du ministère des Finances et de l'AAD reste faible.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'engagement affiché 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 lutte contre la pauvreté dans tous les projets et programmes nécessite d'importantes ressources humaines. L'évaluation des résultats des activités autrichiennes, et de leur contribution à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD, devrait figurer en tête des priorités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des lignes directrices pour la lutte contre la pauvreté ont été approuvées.</li> <li>Les stratégies élaborées par l'Autriche ne mettent pas suffisamment l'accent sur les résultats.</li> </ul>
<i>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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 sentier de croissance détaillé.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si l'Autriche est parvenue en 2005 à respecter l'engagement pris à Barcelone d'atteindre 0.33 % du RNB alloué à l'APD, c'est grâce aux allègements de dettes. Face à la diminution anticipée de ce type d'opérations, un sentier de croissance a été préparé pour l'APD en 2007-2008 afin de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour que l'Autriche puisse respecter les objectifs minimaux fixés au niveau de l'UE, à savoir 0.51 % en 2010 et 0.7 % en 2015. Ce sentier de croissance n'ayant pas été approuvé par le gouvernement, la recommandation précédemment formulée demeure valable.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'augmentation nécessaire de l'aide programmable appelle un étoffement substantiel des capacités de gestion et d'administration. Des prévisions à plusieurs années de l'évolution des apports amélioreraient la prévisibilité de l'aide autrichienne et faciliteraient la programmation pour les pays partenaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'aide programmable n'a pas progressé. Les capacités de gestion et d'administration ont été étoffées à l'AAD, mais restent faibles au ministère des Affaires étrangères. En 2008, l'Autriche n'a pas été en mesure d'établir des prévisions à plusieurs années en raison d'un retard dans l'approbation de la loi de finances. Cela dit, les stratégies-pays font état d'une enveloppe indicative plancher pour la période qu'elles couvrent.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une concentration du programme d'aide de l'Autriche pourrait contribuer à en rehausser l'efficacité et l'efficacité en permettant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des progrès ont été enregistrés sur le plan de la concentration de l'aide, l'Autriche ayant recentré son action sur deux à trois secteurs clés auxquels elle alloue</li> </ul>

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>d'atteindre une masse critique et d'étoffer les programmes à caractère sectoriel.</p>	<p>l'essentiel de ses apports. L'Autriche s'est également retirée progressivement de plusieurs pays. La préparation de six programmes régionaux va exiger des ressources financières, et pourrait nuire à la concentration du programme d'aide ainsi qu'aux efforts de renforcement des programmes à caractère sectoriel. L'accroissement escompté de l'aide, qui aurait permis à l'Autriche de conduire des programmes sectoriels plus ambitieux, ne s'est pas matérialisé.</p>
<i>Cohérence des politiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afin de suivre et d'assurer la cohérence des politiques au service du développement, il serait utile que le MAE dispose (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 pourrait 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En vertu de la Loi sur la coopération pour le développement, les objectifs de développement doivent être pris en compte dans tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics ayant des retombées pour les pays en développement. Le MAE n'a mis en place aucun dispositif global. Au lieu de cela, on a vu se multiplier les initiatives de collaboration interministérielle autour de questions spécifiques qui appellent un souci réciproque de cohérence des politiques.</li> <li>• La recommandation précédemment formulée est toujours d'actualité.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Programme triennal devrait comporter un chapitre sur la cohérence des politiques précisant les domaines où le MAE/Division VII souhaite réaliser des progrès à court et moyen termes (programme en faveur de la cohérence des politiques).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un chapitre du Programme triennal 2007-2009 est consacré à la cohérence des politiques au service du développement. À court terme (pour la période couverte par le programme), c'est la cohérence entre tous les acteurs institutionnels au sein du système de l'APD qui est au centre des préoccupations. Pour cette période, les activités se cristallisent en particulier autour des flux migratoires et du développement. À moyen terme, l'attention sera élargie à l'ensemble des domaines où peuvent se poser des problèmes de cohérence des politiques en faveur du développement, à commencer par les relations économiques internationales, les enjeux énergétiques mondiaux, l'environnement et le changement climatique.</li> <li>• Le Programme triennal ne fait toutefois pas apparaître les mesures qu'envisage de prendre l'Autriche pour obtenir des avancées sur le court et le moyen termes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau pourrait être pour le MAE un partenaire privilégié s'agissant des travaux sur la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les liens entre ces deux ministères se sont resserrés, en particulier dans l'optique de définir la réponse de l'Autriche face aux défis résultant du changement climatique. De cette collaboration est née une stratégie</li> </ul>

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>cohérence, compte tenu de son rôle de chef de file dans la mise en œuvre de la stratégie nationale autrichienne pour un développement durable et des responsabilités qui lui incombent en matière d'agriculture, domaine soulevant des préoccupations majeures en termes de cohérence.</p>	<p>pour l'environnement et le développement, qui est en attente d'approbation par le gouvernement.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'amélioration de la cohérence requiert une mobilisation de l'opinion publique, et les ONG autrichiennes pourraient s'appliquer plus activement à appeler l'attention sur les domaines où l'action des pouvoirs publics n'est pas cohérente avec les objectifs de la coopération pour le développement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Autriche reconnaît la place qu'occupent les ONG dans son action de coopération pour le développement, place qu'il revient aux ONG de faire connaître. Ces dernières ont, dans une certaine mesure, compris que ce rôle de sensibilisation leur incombait, mais avancent qu'il concerne également d'autres acteurs institutionnels de la société civile (notamment les syndicats). Si l'AAD soutient l'éducation au développement et a déjà financé des campagnes orchestrées par des ONG, en revanche, le financement des actions de sensibilisation menées par les ONG est plus litigieux.</li> </ul>
<i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les politiques du personnel concernant le MAE, les services centraux de l'AAD et ses bureaux de coordination doivent être actualisées 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines a été élaborée pour l'AAD, qui repose sur une systématisation de la formation. Par contre, elle n'apporte aucune solution aux problèmes de mobilité, et laisse de côté les besoins du personnel local. Les connaissances spécialisées disponibles correspondent dans l'ensemble aux objectifs poursuivis en matière de développement, mais les capacités dans les domaines de l'environnement et de l'énergie doivent encore être renforcées pour être en phase avec les orientations stratégiques de l'Autriche. Les nouvelles modalités d'aide, notamment le soutien budgétaire, requièrent en outre des compétences spécifiques.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Autriche aurait tout intérêt à réfléchir au rôle des ONG en tant que sous-traitants <i>ou</i> partenaires au développement (sur la base d'un cofinancement) <i>ou encore</i> partenaires pour la conduite d'activités de sensibilisation, afin de faire face aux conflits d'intérêt susceptibles de survenir dans le cadre du dispositif actuel. Cette question devrait être abordée dans le cadre de la réflexion en cours au MAE et à l'AAD sur la politique à suivre à l'égard des ONG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La politique adoptée à l'égard des ONG (2007) précise le rôle des acteurs non-étatiques dans la coopération pour le développement, et fixe en particulier un cadre aux initiatives des ONG. La réflexion sur le rôle des ONG en tant que sous-traitants n'a pas avancé. De nouvelles consultations, plus structurées, entre le MAE et les ONG devraient fournir l'opportunité d'approfondir la question.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Autriche est encouragée à jouer un rôle actif en soutenant l'élaboration et</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aider les pays partenaires à concevoir une stratégie nationale ne figure pas au rang des</li> </ul>



Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<p>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.</p>	<p>priorités autrichiennes. L'Autriche apporte tout de même son soutien à ce processus par le truchement du groupe d'experts des pays les moins avancés œuvrant à la mise en place de programmes d'action nationaux d'adaptation. L'Autriche a recours au soutien budgétaire, général ou sectoriel, dans quatre pays partenaires et s'est engagée à allouer 10 à 15 % du budget de l'AAD à cette forme d'aide. Elle a aussi conclu un accord de coopération déléguée (avec la Suisse).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'Autriche a rédigé un document intitulé « Plan d'action » portant sur l'harmonisation et l'alignement. Ce document est une synthèse des mesures envisagées par l'Autriche pour obtenir une plus grande efficacité de l'aide, mais il ne définit aucun cadre de contrôle des résultats.</li> <li>L'Autriche a pris des mesures concrètes d'harmonisation de ses apports d'aide avec les objectifs poursuivis par les pays partenaires. Si ses programmes-pays sont bien alignés, il est toutefois regrettable que les initiatives ne soient pas systématiquement précédées d'une évaluation des besoins, notamment en matière de renforcement des capacités. Les efforts déployés sur le front de l'alignement doivent reposer sur une démarche privilégiant les besoins.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'approche fondée sur le 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les agents de l'AAD ont reçu une formation sur la gestion du cycle des projets dans le cadre de la nouvelle stratégie de mise en valeur des ressources humaines. Plusieurs documents clés, tels que le modèle de soumission de projet à l'intention des ONG, intègrent des cadres logiques même si, la plupart du temps, ils ne suivent pas une démarche axée sur les résultats, c'est-à-dire qu'ils ne s'appuient sur aucun objectif ni indicateur.</li> <li>Bien que les appels d'offres respectent la réglementation autrichienne en matière de passation des marchés et que des sessions d'information soient organisées sur les instruments de financement, les ONG souhaiteraient davantage de transparence. Les critères de sélection sont rendus publics</li> </ul>

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'agissant de l'évaluation, il importe de :               <ol style="list-style-type: none"> <li>i. veiller à l'indépendance organisationnelle des unités d'évaluation du MAE et de l'AAD ;</li> <li>ii. conduire davantage de méta-évaluations afin de diffuser les enseignements tirés de l'expérience ;</li> <li>iii. suivre dûment l'application des recommandations résultant des évaluations, et</li> <li>iv. continuer à établir des programmes de travail pluriannuel pour les évaluations stratégiques.</li> </ol> </li> </ul>	<p>en même temps que les appels d'offres.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. A l'AAD, l'évaluation relève désormais d'une unité indépendante, directement rattachée au DG de l'AAD. Cette évolution va dans le bon sens, mais l'indépendance du point de contact pour l'évaluation au MAE doit également être garantie.</li> <li>ii. Il n'est pas procédé à des méta-évaluations sur une base régulière.</li> <li>iii. L'application des recommandations résultant des évaluations s'effectue de façon informelle, à travers des réunions entre l'AAD et le MAE. Elle devrait donner lieu à une démarche plus rigoureuse, mieux structurée.</li> <li>iv. Un programme de travail sur deux années pour les évaluations stratégiques existe, sous la forme d'une liste. Des critères de sélection clairs doivent être formulés explicitement.</li> </ol>
	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La recommandation formulée sur le suivi est toujours valable. La plupart des stratégies ne mentionnent ni objectifs, ni résultats souhaités, ni indicateurs.</li> </ul>

## Annexe B

## Statistiques de OCDE/CAD sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants, sauf indication contraire

Autriche	Versements nets						
	1993-97	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>688</b>	<b>545</b>	<b>549</b>	<b>448</b>	<b>1 884</b>	<b>1 051</b>	<b>1 184</b>
Aide publique au développement	434	509	505	678	1 573	1 498	1 808
Bilatérale	269	337	228	353	1 232	1 092	1 324
Multilatérale	165	172	276	325	341	407	484
Autres apports du secteur public	254	36	44	- 229	310	- 448	- 624
Bilatéraux	198	36	44	- 229	310	- 448	- 624
Multilatéraux	56	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>48</b>	<b>61</b>	<b>71</b>	<b>89</b>	<b>139</b>	<b>119</b>	<b>123</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>456</b>	<b>770</b>	<b>824</b>	<b>815</b>	<b>2 814</b>	<b>2 285</b>	<b>19 247</b>
Bilatéraux : dont	456	770	824	815	2 814	2 285	19 247
Investissements directs	138	564	765	924	2 712	1 853	15 802
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>1 192</b>	<b>1 375</b>	<b>1 445</b>	<b>1 352</b>	<b>4 837</b>	<b>3 455</b>	<b>20 553</b>
<i>pour référence :</i>							
APD aux prix et taux de change constants de 2006	502	722	593	709	1 618	1 498	1 622
APD en pourcentage du RNB	0.21	0.26	0.20	0.23	0.52	0.47	0.50
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.57	0.69	0.58	0.46	1.60	1.08	5.66
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	40	46	41	54	62	67	72
- En pourcentage des versements nets	9	8	8	8	4	4	4
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	4	8	8	8	9	7	7

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

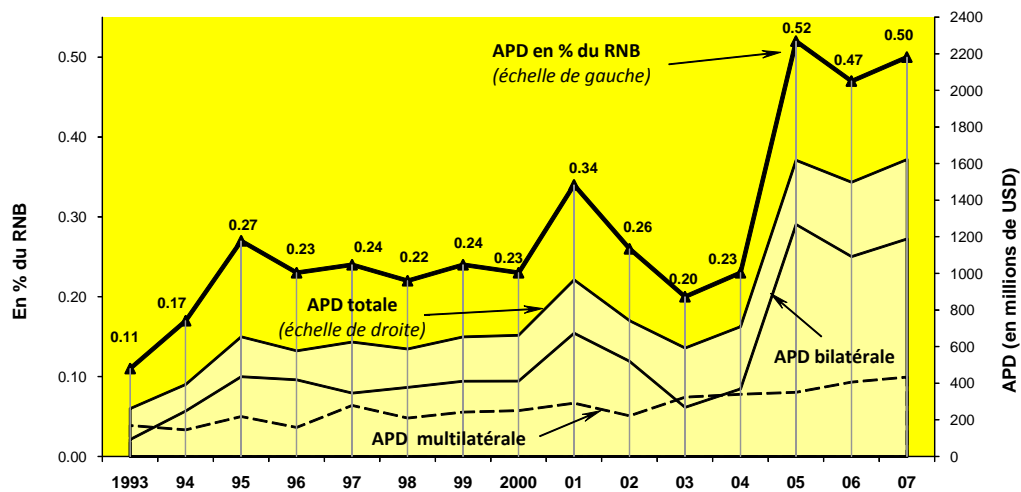
Versements nets d'APD  
Aux prix et taux de change constants de 2006 et en % du RNB

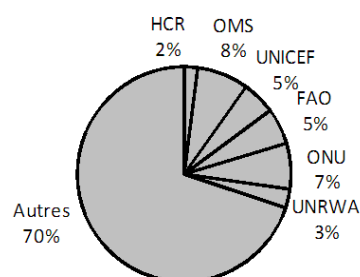
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Autriche	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage des versements bruts					Versements					
						2003 2004 2005 2006 2007					2003 2004 2005 2006 2007					Ensemble du CAD 2007%
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2007%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>315</b>	<b>401</b>	<b>1 282</b>	<b>1 103</b>	<b>1 213</b>	<b>49</b>	<b>54</b>	<b>78</b>	<b>73</b>	<b>74</b>						<b>74</b>
<i>Dons</i>	<i>314</i>	<i>401</i>	<i>1 282</i>	<i>1 103</i>	<i>1 213</i>	<i>49</i>	<i>54</i>	<i>78</i>	<i>73</i>	<i>74</i>						<b>65</b>
Projets et programmes de développement	13	11	24	42	37	2	2	1	3	2						24
Coopération technique	134	139	155	162	171	21	19	9	11	10						13
Aide alimentaire à des fins de développement	2	2	1	1	2	0	0	0	0	0						1
Aide humanitaire	3	7	27	17	13	0	1	2	1	1						5
Allégement de la dette	48	123	937	761	850	8	17	57	50	52						8
Dépenses administratives	30	31	32	32	33	5	4	2	2	2						4
Autres dons	84	88	105	88	108	13	12	6	6	7						9
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>						<b>9</b>
Prêts nouveaux de développement	1	-	-	-	-	0	-	-	-	-						8
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						0
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>324</b>	<b>340</b>	<b>351</b>	<b>407</b>	<b>434</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>22</b>	<b>27</b>	<b>26</b>						<b>26</b>
Organismes des Nations unies	25	38	28	27	42	4	5	2	2	3						5
CE	198	209	227	236	234	31	28	14	16	14						10
Groupe de la Banque mondiale	50	49	48	98	100	8	7	3	7	6						5
Banques régionales de développement (a)	32	32	37	36	35	5	4	2	2	2						2
Autres	20	13	12	10	23	3	2	1	1	1						4
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>640</b>	<b>741</b>	<b>1 633</b>	<b>1 510</b>	<b>1 648</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>						<b>100</b>
Remboursements et annulations de dette	-47	-32	-14	-11	-25											
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>593</b>	<b>709</b>	<b>1 618</b>	<b>1 498</b>	<b>1 622</b>											
<i>Pour référence :</i>																
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-											
Allégement de dette nette	45	97	930	757	829											
Coûts imputés des étudiants	55	50	63	69	77											
Réfugiés dans les pays donateurs	40	54	63	41	45											

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 2006-2007)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2006-2007)

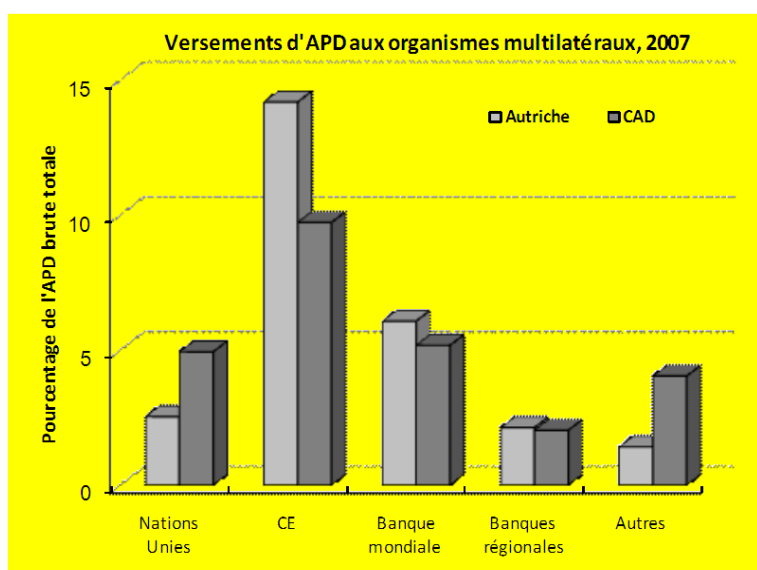
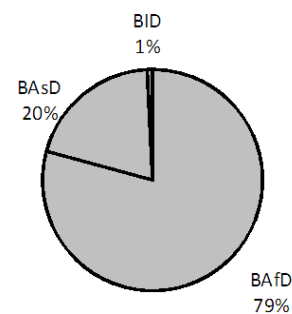
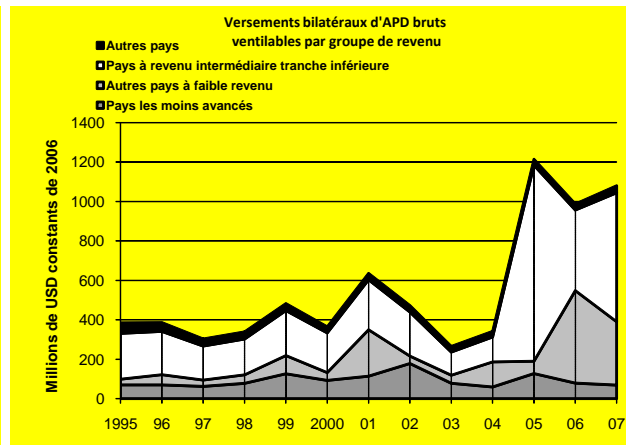
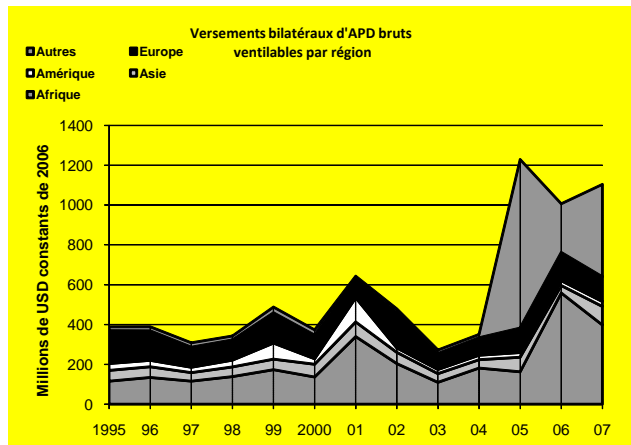


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable<sup>1</sup> par région et groupe de revenu

Autriche	Versements bruts										Ensemble du CAD 2007%
	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>Afrique</b>	110	182	163	559	398	40	52	13	56	36	<b>39</b>
Afrique subsaharienne	86	160	140	534	372	32	46	11	53	34	<b>33</b>
Afrique du Nord	24	22	22	23	25	9	6	2	2	2	<b>5</b>
<b>Asie</b>	44	42	73	37	93	16	12	6	4	8	<b>29</b>
Asie du Sud et Asie centrale	32	29	55	19	68	12	8	4	2	6	<b>14</b>
Extrême-Orient	12	13	18	18	26	4	4	1	2	2	<b>14</b>
<b>Amérique</b>	21	22	23	24	25	8	6	2	2	2	<b>9</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	16	18	18	19	19	6	5	1	2	2	<b>4</b>
Amérique du Sud	5	4	5	5	5	2	1	0	0	0	<b>5</b>
<b>Moyen-Orient</b>	17	16	845	243	463	6	5	69	24	42	<b>17</b>
<b>Océanie</b>	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Europe</b>	80	88	123	142	124	30	25	10	14	11	<b>4</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par région</b>	<b>272</b>	<b>351</b>	<b>1 229</b>	<b>1 007</b>	<b>1 104</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	78	59	127	79	69	29	17	10	8	6	<b>32</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	41	128	63	470	322	15	37	5	48	30	<b>18</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)</b>	118	126	994	409	655	44	37	82	41	61	<b>43</b>
<b>(tranche supérieure)</b>	29	28	30	31	35	11	8	2	3	3	<b>6</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu</b>	<b>265</b>	<b>341</b>	<b>1 215</b>	<b>988</b>	<b>1 080</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	313	398	1 280	1 101	1 212	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée par région</i>	41	47	50	94	108	13	12	4	9	9	<b>19</b>
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	48	56	65	113	131	15	14	5	10	11	<b>25</b>



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

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

Autriche	1995-99 moyenne				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2000-04 moyenne				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2005-07 moyenne				Memo: <i>Médiane CAD</i>
	Millions de USD	Millions de USD	Pour	<i>Médiane CAD</i>		Millions de USD	Millions de USD	Pour	<i>Médiane CAD</i>		Millions de USD	Millions de USD	Pour	<i>Médiane CAD</i>	
	courants	de 2006	cent			courants	de 2006	cent			courants	de 2006	cent		
Bosnie-Herzégovine	63	73	20	33	Cameroun	44	61	14	34	Irak	516	507	46	48	
Egypte	25	30	8		Serbie	37	50	12		Cameroun	151	151	13		
Nicaragua	16	20	5		Egypte	21	28	7		Nigeria	109	98	10		
Ouganda	16	19	5		Bosnie-Herzégovine	16	22	5		Serbie	40	40	4		
Serbie	14	18	5		Turquie	15	19	5		Bosnie-Herzégovine	29	28	3		
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>134</b>	<b>159</b>	<b>42</b>		<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>133</b>	<b>180</b>	<b>43</b>		<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>846</b>	<b>824</b>	<b>75</b>		
Turquie	13	16	4	51	Bolivie	13	20	4	52	Turquie	23	22	2	62	
Indonésie	11	13	4		Tanzanie	10	14	3		Egypte	22	21	2		
Iran	10	12	3		Afghanistan	9	12	3		Géorgie	21	19	2		
Ghana	8	9	3		Mozambique	7	10	2		Madagascar	19	19	2		
Tanzanie	8	9	2		Ouganda	6	8	2		Chine	13	12	1		
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>184</b>	<b>219</b>	<b>58</b>		<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>178</b>	<b>244</b>	<b>58</b>		<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>943</b>	<b>918</b>	<b>84</b>		
Albanie	7	9	2	63	Nicaragua	6	8	2	66	Ouganda	11	11	1	73	
Bhoutan	7	8	2		Ghana	6	6	2		Ethiopie	11	11	1		
Mozambique	7	8	2		Iran	6	7	2		Malawi	10	10	1		
Croatie	6	7	2		Ethiopie	5	7	2		Nicaragua	9	9	1		
Chine	6	7	2		Guatemala	5	7	2		Croatie	7	6	1		
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>217</b>	<b>259</b>	<b>68</b>		<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>206</b>	<b>280</b>	<b>67</b>		<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>991</b>	<b>964</b>	<b>88</b>		
Guatemala	6	7	2	72	Sierra Leone	5	6	1	74	Guatemala	7	6	1	80	
Slovénie	6	6	2		Chine	5	6	1		Sri Lanka	6	6	1		
Cameroun	5	6	1		Burkina Faso	4	6	1		Albanie	6	6	1		
Cap-Vert	4	5	1		Bhoutan	4	6	1		Ukraine	6	6	1		
Burkina Faso	4	5	1		Croatie	4	5	1		Macédoine, ERY	6	5	1		
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>241</b>	<b>288</b>	<b>76</b>		<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>228</b>	<b>309</b>	<b>74</b>		<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 022</b>	<b>994</b>	<b>91</b>		
<b>Total (126 bénéficiaires)</b>	<b>317</b>	<b>379</b>	<b>100</b>		<b>Total (119 bénéficiaires)</b>	<b>309</b>	<b>416</b>	<b>100</b>		<b>Total (123 bénéficiaires)</b>	<b>1 124</b>	<b>1 094</b>	<b>100</b>		
Aide non affectée	40	47			Aide non affectée	41	53			Aide non affectée	109	105			
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>357</b>	<b>426</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>349</b>	<b>469</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>1 234</b>	<b>1 199</b>			

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

*Versements bruts, moyennes annuelles*

Autriche	1995-99		2000-04		2005-07		2005-07 Total du CAD %
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>257</b>	<b>40</b>	<b>143</b>	<b>39</b>	<b>228</b>	<b>19</b>	<b>35</b>
Education	133	21	68	18	116	9	8
dont : Education de base	2	0	2	1	4	0	2
Santé	42	7	15	4	25	2	4
dont : Santé de base	26	4	12	3	19	2	3
Politique en matière de population/Santé et f	0	0	1	0	3	0	4
Distribution d'eau et assainissement	50	8	17	5	20	2	5
Bon gouvernement et société civile	24	4	36	10	55	4	11
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	-	-	18	1	2
Autres infrastructures et services sociaux	7	1	6	2	9	1	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>13</b>
Transport et entreposage	14	2	6	2	9	1	6
Communications	0	0	2	1	1	0	0
Energie	8	1	5	1	7	1	4
Banque et services financiers	2	0	1	0	1	0	2
Entreprises et autres services	0	0	1	0	5	0	1
<b>Production</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	15	2	6	2	11	1	4
Industries manufacturières, extractives, cons	25	4	6	2	6	0	1
Commerce et tourisme	0	0	0	0	0	0	1
Autres	2	0	2	0	4	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>178</b>	<b>28</b>	<b>122</b>	<b>33</b>	<b>832</b>	<b>68</b>	<b>18</b>
<b>Aide humanitaire</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>34</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Concours fournis aux ONG (budget centra</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>Refugies dans les pays donateurs</b>	<b>75</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>9</b>	<b>51</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>639</b>	<b>100</b>	<b>369</b>	<b>100</b>	<b>1 231</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	<i>654</i>	<i>74</i>	<i>382</i>	<i>61</i>	<i>1 242</i>	<i>74</i>	<i>81</i>
<i>dont : non affectée</i>	<i>15</i>	<i>2</i>	<i>13</i>	<i>2</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>APD multilatérale</i>	<i>229</i>	<i>26</i>	<i>241</i>	<i>39</i>	<i>435</i>	<i>26</i>	<i>19</i>
<i>APD totale</i>	<i>883</i>	<i>100</i>	<i>623</i>	<i>100</i>	<i>1 676</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

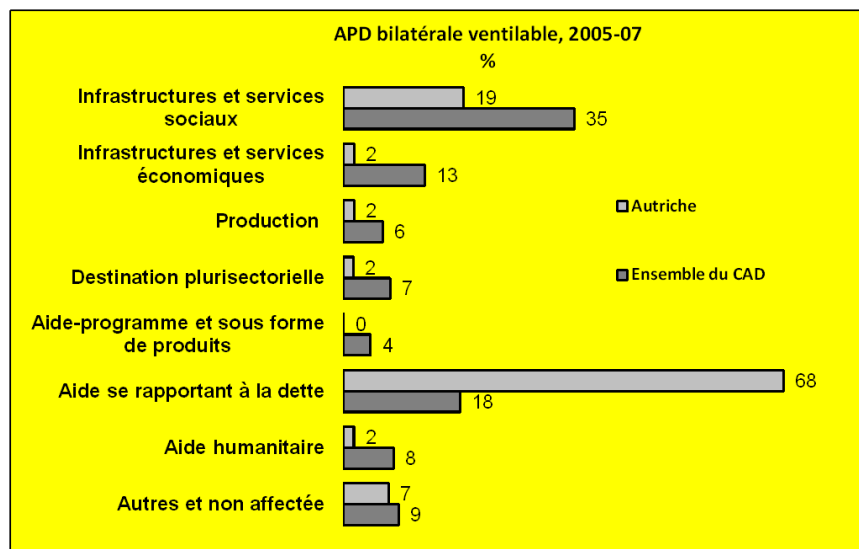


Tableau B.6. Panorama comparatif

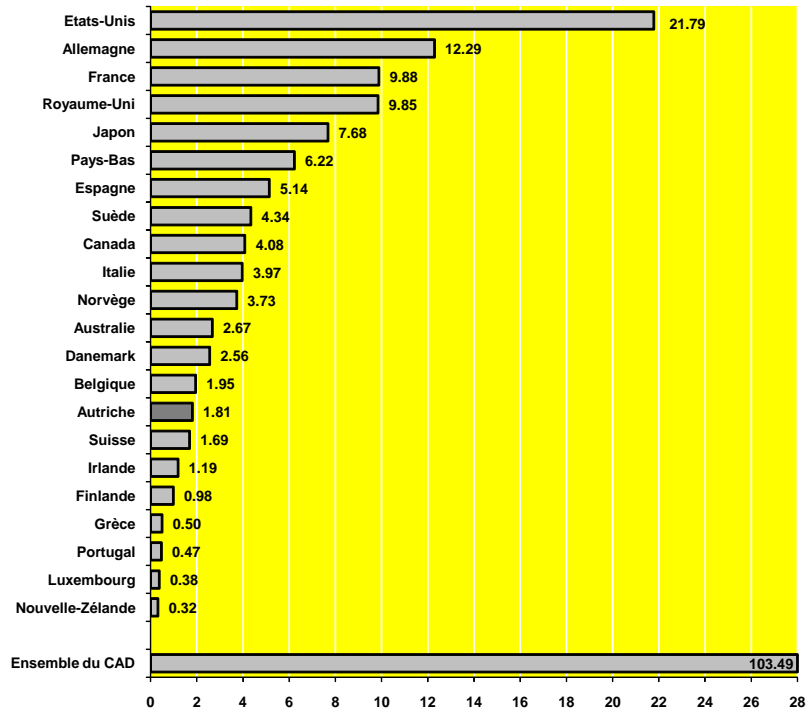
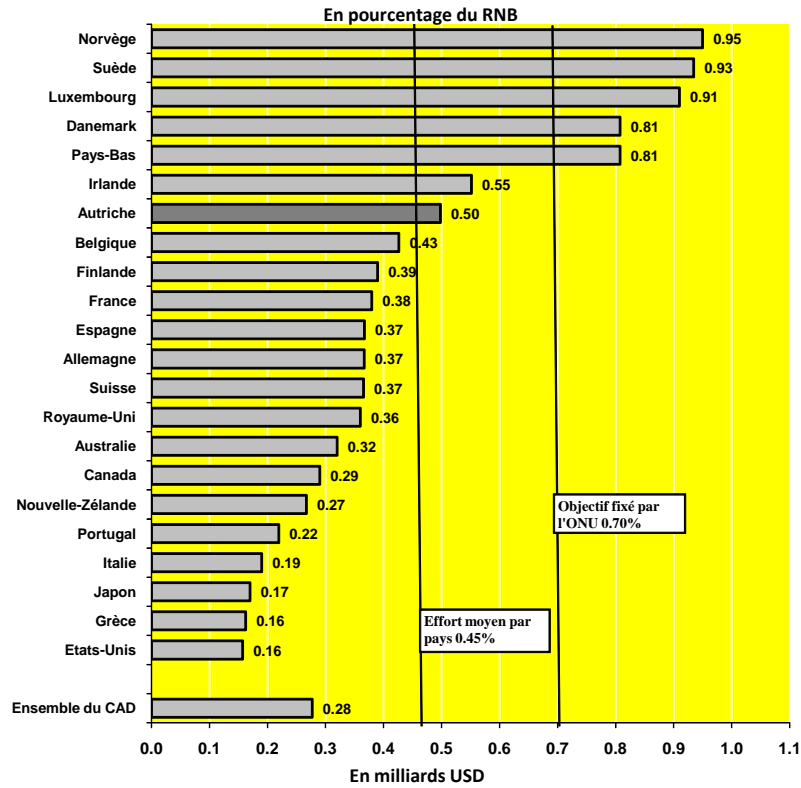
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2007 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2007		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2001-02 et 06-07		2007				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2007	
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	(c)	% du RNB (b)	(c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	12 291	0.37	7.9	95.8	35.3	15.4	0.13	0.06	24.7	0.09
Australie	2 669	0.32	7.2	100.0	15.0		0.05		25.8	0.08
<b>Autriche</b>	<b>1 808</b>	<b>0.50</b>	<b>12.8</b>	<b>100.0</b>	<b>26.8</b>	<b>12.4</b>	<b>0.13</b>	<b>0.06</b>	<b>14.1</b>	<b>0.07</b>
Belgique	1 953	0.43	5.2	99.7	36.5	13.3	0.16	0.06	39.9	0.17
Canada	4 080	0.29	6.1	100.0	22.7		0.07		38.3	0.11
Danemark	2 562	0.81	-1.7	100.0	35.6	26.3	0.29	0.21	42.1	0.34
Espagne	5 140	0.37	8.2	95.8	35.0	16.9	0.13	0.06	21.9	0.08
États-Unis	21 787	0.16	9.9	100.0	13.2		0.02		28.0	0.04
Finlande	981	0.39	7.6	99.9	40.5	22.5	0.16	0.09	37.3	0.15
France	9 884	0.38	6.3	92.6	36.7	14.9	0.14	0.06	30.1	0.11
Grèce	501	0.16	2.9	100.0	50.2	6.7	0.08	0.01	22.3	0.04
Irlande	1 192	0.55	14.8	100.0	30.9	19.7	0.17	0.11	51.0	0.28
Italie	3 971	0.19	3.6	98.9	68.0	30.4	0.13	0.06	33.0	0.06
Japon	7 679	0.17	-0.2	86.1	24.8		0.04		33.0	0.06
Luxembourg	376	0.91	6.0	100.0	32.5	23.6	0.29	0.21	39.2	0.36
Norvège	3 728	0.95	4.6	100.0	22.7		0.22		35.6	0.34
Nouvelle-Zélande	320	0.27	6.9	100.0	22.7		0.06		26.2	0.07
Pays-Bas	6 224	0.81	2.7	100.0	25.4	16.3	0.21	0.13	29.1	0.24
Portugal	471	0.22	-2.3	85.7	42.6	12.5	0.09	0.03	43.9	0.10
Royaume-Uni	9 849	0.36	9.7	100.0	43.1	21.4	0.15	0.08	40.9	0.15
Suède	4 339	0.93	8.1	100.0	32.4	25.2	0.30	0.24	31.4	0.29
Suisse	1 689	0.37	5.6	100.0	24.6		0.09		28.9	0.11
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>103 491</b>	<b>0.28</b>	<b>6.4</b>	<b>97.1</b>	<b>29.6</b>	<b>18.2</b>	<b>0.08</b>	<b>0.05</b>	<b>30.9</b>	<b>0.09</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.45								

## Notes :

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



Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007





## Annexe C

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

L'Autriche s'est engagée à respecter les dispositions du Consensus européen sur l'aide humanitaire (2007) dans son action humanitaire bilatérale ainsi que dans son soutien à l'action humanitaire de la CE. Si l'Autriche n'était pas présente à la conférence inaugurale de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (*Good Humanitarian Donorship* - GHD), tenue à Stockholm en juin 2003, elle n'en a pas moins approuvé par la suite les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire<sup>92</sup>. Depuis lors, elle participe à l'Initiative GHD, mais n'a toujours pas publié de plan national pour la mise en œuvre des engagements pris à ce titre<sup>93</sup>. Le présent examen par les pairs donne pour la première fois l'occasion d'évaluer l'action humanitaire autrichienne au regard des engagements souscrits dans le cadre de l'Initiative GHD. Les observations formulées lors du précédent examen par les pairs (2004), bien qu'assez peu nombreuses, portaient sur un certain nombre de points importants (voir encadré 13), sur lesquels quelques progrès ont été accomplis depuis. Ainsi, un Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger (*Foreign Disaster Relief Fund* - FDRF) a-t-il vu le jour, même s'il ne fait pas encore l'objet d'une ligne budgétaire spécifique (voir plus loin).

#### Encadré 13. Considérations à prendre en compte pour l'avenir concernant l'assistance humanitaire autrichienne, formulées à l'issue de l'examen par les pairs de 2004

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.
- 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.

Source : Examen des politiques et programmes de l'Autriche en matière de coopération pour le développement, OCDE, Paris, 2004, p. 40

92 Voir le site <http://www.goodhumanitariandonorship.org/>.

93 Lors de la réunion sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire qui s'est tenue à Ottawa, en 2004, les donateurs sont convenus « d'élaborer un cadre/plan d'action national ou de veiller à ce que les mécanismes nationaux existants prennent en compte les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ».

Le présent examen de l'action humanitaire autrichienne s'appuie sur le cadre d'évaluation de l'aide humanitaire approuvé par le CAD en 2005<sup>94</sup>. Il s'articule autour des quatre grands thèmes distingués dans les Principes et bonnes pratiques, à savoir : (i) principes généraux, (ii) financement de l'aide humanitaire (iii) promotion et amélioration de l'application des normes existantes, et (iv) apprentissage et reddition de comptes. Il se conclut par une liste de considérations à prendre en compte pour l'avenir dans le système autrichien de coopération pour le développement. Le rapport se fonde principalement sur ce qu'il est ressorti de diverses réunions qui ont rassemblé à Vienne, en novembre 2008, des hauts responsables gouvernementaux, des ONG partenaires du programme humanitaire autrichien et l'équipe chargée de l'examen. Afin de compléter le tableau, leur avis a également été demandé à un certain nombre d'organismes. L'évaluation de l'action humanitaire de l'Autriche ne faisait en revanche *pas* partie des objectifs de la visite effectuée sur le terrain en Éthiopie.

### ***Principes généraux***

#### ***Fondements juridiques***

Le programme triennal glissant (ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, 2007) définit le cadre juridique international dans lequel s'inscrit l'action humanitaire de l'Autriche, à savoir les Conventions de Genève de 1949, leurs protocoles additionnels de 1977 et le droit international coutumier. La situation de cette action au regard de la législation nationale reste par contre vague. Ni la Loi sur la coopération pour le développement (2002) ni sa version amendée de 2003 ne font expressément référence aux objectifs humanitaires (voir encadré 1, chapitre 1), qui sont supposés être couverts par l'objectif général relatif à la paix et à la sécurité humaine.

Les responsabilités de chaque ministère en matière de politique humanitaire sont déterminées par la Loi de 1986 sur les ministères fédéraux. En vertu de la version amendée de 2003, le ministère fédéral des Affaires européennes et internationales est responsable pour ce qui touche à la coopération avec le HCR et la Croix Rouge Internationale, et exerce une fonction de surveillance plus large sur l'ensemble des relations avec les autres pays. Le ministère fédéral de l'Intérieur est chargé quant à lui de l'aide internationale en cas de catastrophe, que celle-ci soit destinée à des pays figurant *ou non* sur la liste des bénéficiaires de l'APD.

Le MAE est également habilité à déléguer à un autre ministère fédéral sa compétence « à représenter la République d'Autriche auprès des organisations internationales traitant de questions relevant des attributions du ministère fédéral en question » (Loi de 1986 sur les ministères fédéraux). C'est en vertu de cette disposition que le ministère fédéral de l'Agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau a été désigné chef de file pour la politique de sécurité alimentaire autrichienne (y compris s'agissant des engagements pris dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire et de la liaison avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture – FAO – et le Programme alimentaire mondial – PAM). De même, la responsabilité de la politique de soutien de la paix, un domaine qui relève en partie également de l'humanitaire, incombe au ministère fédéral de la Défense. En vertu de sa mission d'organe exécutant du MAE, l'Agence autrichienne de développement (AAD) est chargée de veiller à la bonne

94 La visite effectuée par l'équipe chargée de l'examen dans les services centraux autrichiens a eu lieu avant l'approbation par le CAD du nouveau cadre d'évaluation de l'aide humanitaire pour les examens par les pairs [DCD/CAD(2008)48].

mise en œuvre de la plupart (pas de tous cependant) des aspects de l'action humanitaire autrichienne<sup>95</sup>.

### *L'action humanitaire dans le programme triennal*

L'aide humanitaire est occupée une grande place dans le Programme triennal d'action à l'appui du développement pour 2006-2008, qui stipule qu'« en apportant une aide humanitaire efficace et axée sur les besoins, l'Autriche contribue à protéger des vies humaines dans des situations de crise et de catastrophe, à réduire et à éviter des pénuries, et à préserver l'intégrité et la dignité des personnes concernées ». La mission de l'aide humanitaire autrichienne a été à nouveau élargie pour inclure des mesures visant à restaurer la confiance « dans les structures gouvernementales et administratives de l'État, et rétablir ainsi les bases du fonctionnement de la société ». Si ces buts rejoignent dans l'ensemble les objectifs humanitaires répertoriés dans l'initiative GHD, une certaine circonspection ne s'en impose pas moins afin d'éviter que ces nouveaux éléments de la mission autrichienne (c'est-à-dire le soutien du renforcement de l'État) n'aillent à l'encontre des principes humanitaires.

### *Cadre stratégique de l'action humanitaire*

En juin 2007, l'Autriche a rendu publique sa première stratégie humanitaire sous le titre *Internationale humanitäre Hilfe Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*. Celle-ci repose sur une conception pluridimensionnelle de « l'aide humanitaire », recouvrant la réduction des risques de catastrophe, la réponse aux crises, la remise en état et le redressement. Une distinction y est en outre établie entre les interventions rapides face à des crises soudaines (secours en cas de catastrophe) et celles menées en réponse à des crises moins soudaines et plus durables (secours humanitaires). Cette stratégie constitue une déclaration d'intention bienvenue mais sa principale faille tient au fait que n'y sont pas précisés les moyens à utiliser pour remplir les engagements (notamment concernant les bonnes pratiques d'action humanitaire) et que n'y sont pas spécifiées des cibles propres à étayer les objectifs généraux qui y sont énoncés.

### *Financement de l'action humanitaire autrichienne*

#### *Volume*

Comme il a été mentionné au chapitre 1, l'Autriche manifeste une indéniable volonté d'assistance aux populations confrontées à des crises. Néanmoins, ses contributions financières à l'action humanitaire par le canal de l'ADP restent modestes et bien en-deçà du niveau (en termes réels et relatifs) de celles des autres États membres de l'UE présentant un profil économique similaire (tels que l'Irlande ou le Luxembourg, voir tableau B.5, annexe B). En 2007, ses versements au titre de l'aide humanitaire se sont montés à 50.12 millions USD seulement. Si ce total comprend les concours aux budgets ordinaires des organismes multilatéraux et l'aide programmable (alimentaire et non alimentaire), il exclut en revanche certaines initiatives répondant aux critères GHD mais

95 Le MAE conserve la haute main sur le dialogue sur les questions humanitaires, ainsi que sur la gestion des contributions aux budgets ordinaires des organismes humanitaires des Nations Unies.

comptabilisées dans une autre catégorie<sup>96</sup>. La faiblesse des contributions autrichiennes est reconnue dans le programme triennal, où il est souligné que, « l'aide humanitaire, à laquelle l'Autriche a jusqu'à présent toujours accordé des moyens financiers insuffisants, [...] doit mobiliser un soutien beaucoup plus important » (ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, 2007). L'annonce, dans le programme du gouvernement pour la XXIV<sup>e</sup> législature (novembre 2008), d'« un accroissement substantiel des moyens financiers affectés à l'aide humanitaire » représente donc une avancée très encourageante.

**Tableau C.1. Autrichienne à vocation humanitaire en 2007**

	En millions USD	Pourcentage du total des versements d'aide humanitaire
<b>Aide humanitaire totale (contributions régulières et aide-programme)</b>	<b>50.123</b>	<b>(100 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>Budget humanitaire de la CE</i>	19.53	
<i>Sécurité alimentaire de la CE</i>	8.32	
<b>Aide humanitaire (hors contributions à la CE)</b>	<b>22.267</b>	<b>(44.4 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>Contributions de base aux autres organismes multilatéraux (y compris le CICR)</i>	5.66	
<b>Aide humanitaire (déduction faite de <u>toutes</u> les contributions de base)</b>	<b>16.604</b>	<b>(33.1 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>Régions, collectivités locales, secteur privé (Code 700 dans les statistiques du CAD)</i>	3.37	
<b>Aide humanitaire du gouvernement fédéral (alimentaire et non alimentaire)</b>	<b>13.233</b>	<b>(26.4 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>Aide dans les pays d'accueil au retour des réfugiés (Code 700 dans les statistiques du CAD)</i>	2.04	
<b>Aide humanitaire du gouvernement fédéral (hors coûts de retour des réfugiés)</b>	<b>11.192</b>	<b>(22.3 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>Ministère de l'Intérieur (aide internationale en cas de catastrophe) (Code 700 dans les statistiques du CAD)</i>	0.32	
<i>Ministère de l'Agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau (aide alimentaire) (codes 72040 et 52010 du CAD)</i>	2.04	
<i>Autres ministères fédéraux (y compris ministère de la Défense) (Code 700 dans les statistiques du CAD)</i>	1.63	
<b>Aide humanitaire utilisable à discrétion dans le cadre de la CA</b>	<b>7.170</b>	<b>(14.3 %)</b>
<i>Dont :</i>		
<i>AAD (aide alimentaire et non alimentaire) (codes 72040 et 52010 du CAD)</i>	4.87	
<i>MAE (Code 700 dans les statistiques du CAD)</i>	2.29	

Source : AAD (2008)

96 Par exemple, une contribution au Programme pour les maladies non contagieuses de la Palestinian Medical Relief Society a été comptabilisée en tant qu'aide au développement, car elle a été financée sur la ligne budgétaire destinée à la Palestine et a bénéficié à un programme s'étendant sur une relativement longue période [même s'il était couvert par l'Appel global interinstitutions des Nations unies (PAG) pour 2007]. De même, un engagement de 600 000 EUR destiné à un projet au Bhoutan visant à réduire les risques liés au changement climatique et la vulnérabilité aux crues glaciaires a été notifié avec le code prévention et lutte contre les inondations (41050).

En 2007, seuls 14.3 % (7.17 millions USD) des versements à l'appui de l'aide humanitaire ont été mis à la disposition du système autrichien de coopération pour le développement sous la forme d'une réserve dans laquelle puiser librement tout au long de l'année (voir tableau C.1), ce qui a notablement limité la flexibilité et la réactivité face aux crises. Avec l'augmentation des financements destinés à l'assistance humanitaire, l'Autriche se trouvera donc confrontée à des choix cruciaux. Elle pourrait en particulier en profiter pour accroître ses concours réguliers aux organismes multilatéraux et aux instances de la Croix Rouge afin d'acquérir un statut plus en adéquation avec sa position au sein de la communauté internationale, d'autant qu'elle est membre du Conseil de sécurité des Nations unies, lequel est régulièrement saisi lors des crises humanitaires qui surviennent de par le monde. Une plus grande décentralisation de la prise des décisions opérationnelles en faveur des partenaires exécutants ouvrirait, cela dit, un espace pour un dialogue plus stratégique entre les responsables de la coopération autrichienne pour le développement et d'autres acteurs de la communauté humanitaire internationale, dialogue qui pourrait améliorer l'impact de l'assistance humanitaire autrichienne, mais aussi le statut de l'Autriche au sein du système humanitaire mondial

### *Gestion*

La gestion des financements publics affectés à l'action humanitaire internationale est répartie entre quatre ministères au moins, plus l'AAD. Cette fragmentation entraîne une grande confusion parmi les partenaires quant aux flux d'aide humanitaire autrichienne et à leur origine. Les concours de base aux organismes humanitaires multilatéraux (y compris les contributions au Fonds central d'intervention d'urgence et à la CE), qui ont totalisé 33.52 millions USD en 2007, émanent de la Division VII.3 du MAE. Une petite enveloppe, de 4.87 millions USD (3.1 millions EUR), a été allouée à l'AAD en 2007 pour les activités de suivi et/ou les crises humanitaires de longue durée. Accordés au cas par cas, les fonds de l'AAD sont versés directement à des organismes multilatéraux ou des ONG agréées, choisies à l'issue d'un processus d'appel d'offres concurrentiel dénommé « appel à propositions ». Dans les moyens financiers mis par l'Autriche au service de l'aide humanitaire entre également un engagement annuel (à hauteur de 1.49 million EUR) au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999, habituellement versé en deux fois par le ministère de l'Agriculture, des forêts, de l'environnement et de la gestion de l'eau au PAM, après consultation du MAE et de l'AAD<sup>97</sup>.

Un budget restreint (245 000 EUR en 2007, porté à 430 000 EUR en 2008) est accordé au ministère fédéral de l'Intérieur afin de faire face aux demandes extérieures d'aide en cas de catastrophe<sup>98</sup>. Ce type d'assistance est généralement de courte durée (deux semaines au maximum) et passe essentiellement par des apports en nature (équipes de recherche et de secours par exemple). En outre, étant donné son budget limité, le ministère de l'Intérieur n'est pas en mesure de prendre en charge plus de huit à dix alertes par an. Si ce soutien financé par le ministère de l'Intérieur permet à l'ONU, à la Croix Rouge et au Croissant Rouge d'accéder à des contributions en nature très utiles en cas de crise soudaine, il ne saurait se substituer à des concours financiers plus conséquents en

97 L'Autriche apporte son concours aux interventions du PAM dans des situations d'urgence ou de crise humanitaire (par exemple les EMOP, les IPSR et les opérations spéciales) mais non à ses programmes d'aide alimentaire au développement.

98 L'aide apportée par le ministère fédéral de l'Intérieur ne va pas uniquement à des pays en développement, et n'est donc que partiellement comptabilisable dans l'APD.

faveur du système humanitaire international pour le traitement de situations évoluant plus lentement ou de crises récurrentes.

Un Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger (*Foreign Disaster Relief Fund* - FDRF) a été créé par le Conseil national, en vertu de la Loi fédérale de janvier 2005, pour acheminer l'aide autrichienne après le tsunami survenu en Asie, et des ressources lui ont été attribuées par la Loi d'accompagnement du budget fédéral de 2006. Le FDRF est tributaire de « dons » de l'État, d'organismes régionaux et d'autres acteurs des secteurs public et privé. En d'autres termes, il ne fait l'objet d'aucune dotation annuelle dans le budget fédéral. Dans les faits, il s'agit d'une ligne supplémentaire de crédits d'urgence, mise à la disposition du MAE et du ministère des Finances en cas de crise imprévue. Ces ministères doivent obtenir l'accord du Conseil des ministres pour mobiliser un surplus de financements publics afin de réalimenter le FDRF si la situation l'exige. Par le passé, ce processus s'est révélé long et imprévisible, d'où le risque de retards incompatibles avec l'engagement pris par l'Autriche au titre des GHD de dégager rapidement des moyens financiers. La recommandation émise à l'issue de l'examen par les pairs de 2004 concernant la mise en place d'un budget annuel pour les crises imprévues (plus conséquent que la modeste enveloppe allouée au ministère de l'Intérieur et en sus de cette dernière) conserve donc toute sa validité. L'engagement pris par l'Autriche d'augmenter de manière significative son aide humanitaire offre l'occasion d'inscrire dans le budget annuel une dotation pour le FDRF et de déléguer au ministère des Affaires étrangères et à l'AAD le pouvoir de décision quant à l'utilisation de ces fonds.

### *Canaux d'acheminement*

En 2007, un total de 41.5 millions USD (soit 82.8 % de l'ensemble des versements liés à l'aide humanitaire) a pris le chemin d'organismes multilatéraux (y compris le Comité international de la Croix Rouge), ce qui témoigne de la ferme détermination de l'Autriche à faire transiter son soutien par des dispositifs humanitaires internationaux (voir tableau C.2). Plus des deux tiers de cette somme (soit 55.6 % du budget humanitaire total) ont été acheminés par le biais de la CE, ce qui illustre encore une fois l'attachement de l'Autriche à ses obligations internationales, découlant notamment du Consensus européen sur l'aide humanitaire ou du Code de conduite de l'UE sur la division du travail.

Revers de la médaille, les contributions volontaires (au budget ordinaire ou pour des activités multi-bilatérales) aux organismes humanitaires des Nations Unies et au CICR n'ont représenté que 13.6 millions USD. Ce niveau de soutien est bien loin de refléter les aspirations (et les responsabilités) de l'Autriche en tant que membre actuel du Conseil de sécurité des Nations unies, et qui plus est largement inférieur à celui émanant d'autres États membres de l'UE présentant un profil économique comparable. L'Autriche n'a donc d'autre choix que d'augmenter de manière significative le volume de l'aide humanitaire qu'elle achemine par l'intermédiaire des organismes multilatéraux et du CICR. Par ailleurs, pour effacer la mauvaise réputation qui entache son action humanitaire en termes de prévisibilité dans l'esprit des grands partenaires multilatéraux, l'Autriche pourrait envisager de recourir à l'avenir à des modalités d'affectation s'inspirant davantage de l'aide-programme, notamment (mais pas seulement) à des accords-cadres pluriannuels. De telles mesures permettraient d'améliorer la prévisibilité de l'aide autrichienne d'une part, et ouvriraient un espace pour un approfondissement du dialogue dans des domaines d'intérêt mutuel d'autre part.



**Tableau C.2. Soutien apporté par l’Autriche aux organismes multilatéraux en 2007**

	En millions USD	Pourcentage du total des versements d’aide humanitaire
<b>Aide humanitaire totale</b>	<b>50.123</b>	100 %
<b>Total de l’aide multilatérale</b>	<b>41.503</b>	82.8 %
<i>Dont aide alimentaire</i>		
<b>Total des contributions régulières</b>	<b>33.519</b>	66.9 %
Contributions régulières à la CE (aide humanitaire et sécurité alimentaire)	27.856	55.6 %
Contributions régulières à d’autres organismes multilatéraux	5.663	11.3 %
<i>Dont CICR</i>		
<b>Soutien multi-bilatéral</b>	<b>7.984</b>	15.9 %
<i>Dont CICR</i>		

Source: AAD (2008)

Toutes les ONG autrichiennes sont habilitées à demander une accréditation pour l’acheminement de fonds d’intervention d’urgence dans le cadre de la coopération autrichienne pour le développement<sup>99</sup>, soit en s’adressant directement à l’AAD, soit en justifiant d’une accréditation de l’ECHO. À ce jour, sept ONG<sup>100</sup> ont reçu cette accréditation (une par agrément direct, et six en vertu d’une accréditation de l’ECHO). Un processus d’accréditation de cette nature revient implicitement à sanctionner les qualités et les capacités des ONG, pas uniquement pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes d’aide, mais également de l’évaluation des besoins et de l’affectation des ressources en conséquence. Néanmoins, ce processus d’agrément n’a pas encore débouché sur des modalités simplifiées d’allocation des ressources, les organismes accrédités étant toujours soumis à la procédure d’« appel à propositions ». Le système gagnerait en efficacité si étaient mis en place des accords de partenariats, tels qu’il en existe déjà dans le domaine du développement, avec les ONG agréées. Cela permettrait non seulement d’éviter de pesants processus de soumission, mais aussi d’alléger les procédures administratives au sein du système autrichien de coopération pour le développement. Il pourrait aussi être envisagé de prévoir, dans ces accords-cadres, une dotation préalable afin de permettre un déblocage rapide de fonds en cas de crise, ainsi qu’une contribution au renforcement des capacités institutionnelles du secteur des ONG autrichiennes. Ces mesures auraient pour effet d’améliorer la prévisibilité de l’aide autrichienne, mais aussi d’éviter de lourds processus de conception et d’évaluation préalable.

### Qualité

Afin de rehausser la qualité de son aide humanitaire, l’Autriche s’est appliquée à : (i) opérer une sélection rigoureuse parmi les grands organismes multilatéraux et autres

99 Des demandes de subventions pour des actions de prévention et de reconstruction à plus long terme peuvent être déposées par des organisations qui ne sont pas agréées par l’AAD pour les interventions d’urgence.

100 Croix Rouge autrichienne, CARE Autriche, Caritas Autriche, Diakonie, Hilfswerk Autriche, World Vision Autriche et Hope 87.

instances internationales, et (ii) mettre en place un système d'agrément pour les ONG autrichiennes. Ces mesures ont pour objectif de mettre en évidence les avantages comparatifs et les points forts des organismes retenus. Cependant, les fonds sont généralement préaffectés à une activité particulière, et chaque contribution autrichienne fait l'objet d'un contrat individuel, ce qui provoque inmanquablement des retards dans le versement des fonds. En outre, les conditions ne sont pas forcément les mêmes selon que le contrat est passé avec un ministère autrichien ou avec l'AAD (cas des contrats d'aide alimentaire notamment) de sorte que les organismes qui reçoivent des financements de deux sources différentes ont du mal à savoir à quoi s'en tenir.

Des accords pluriannuels avec les principaux partenaires multilatéraux, prévoyant l'octroi de fonds destinés à alimenter leur budget central ou des programmes, amélioreraient considérablement la qualité de l'aide humanitaire autrichienne sans qu'il en résulte pour autant nécessairement une dilution des obligations de comptes. Une fois en place, ces dispositifs favoriseraient en outre un dialogue davantage axé sur les questions stratégiques et réduiraient la charge de travail qui pèse sur l'administration autrichienne.

### *Priorités géographiques*

Dans ses versements au profit de l'action humanitaire, l'Autriche accorde la priorité aux pays où elle met en œuvre un programme d'aide, ce qui, dans les faits, conduit à une concentration de l'aide humanitaire autrichienne sur les territoires sous administration palestinienne, l'Éthiopie, le Burkina Faso, le Mozambique, et d'autres pays où l'Autriche dispose de capacités de suivi et est à même d'apporter par la suite une aide au redressement. Le principe de la répartition des ressources en fonction des besoins n'est donc pas respecté mais, compte tenu de la modestie des moyens déployés par l'Autriche dans le domaine humanitaire, c'est un choix rationnel car favorisant un raccordement avec des programmes de développement à plus long terme dans les pays bénéficiaires. Il n'en reste pas moins qu'à mesure de l'intensification de ses efforts d'aide humanitaire internationale prévue par le nouveau gouvernement, l'Autriche devrait adopter une approche davantage fondée sur les besoins. S'il en résultera vraisemblablement une augmentation du nombre des pays bénéficiant de l'aide humanitaire autrichienne, cette démarche aura néanmoins le mérite d'être plus conforme à l'engagement d'impartialité inscrit dans l'initiative GHD.

### *Mise en œuvre*

#### *Répartition des responsabilités dans l'organisation de l'action humanitaire autrichienne*

Dans le système d'aide autrichien, le ministère de l'Intérieur est le premier interlocuteur de l'ONU et de l'UE en cas de demandes d'assistance suite à des catastrophes, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement. En concertation avec les ministères des Affaires étrangères et de la Défense, le ministère de l'Intérieur est habilité à mobiliser des ressources humaines et matérielles (par exemple des équipes de recherche et de secours) en vertu d'accords-cadres avec les organismes autrichiens de protection civile. Il arrive également qu'un soutien soit apporté à la Croix Rouge autrichienne pour l'achat de matériel spécifique (fournitures médicales par exemple) destiné à être distribué aux sociétés nationales de la Croix Rouge et du

Croissant Rouge des pays touchés. En dehors de ces situations d'urgence, l'action humanitaire de l'Autriche est principalement du ressort du MAE et de l'AAD, lesquels, en coopération avec le ministère de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau, se chargent d'organiser la contribution autrichienne aux actions d'aide humanitaire dans les situations de crise prolongée ou lors des périodes de transition qui précèdent ou qui suivent une crise.

Comme mentionné précédemment, la cohérence des réponses de ces organismes aux crises humanitaires semble dépendre davantage d'actes ponctuels de coordination et de la qualité des relations personnelles que de structures formalisées. Pour les partenaires extérieurs, il en résulte souvent des doutes sur l'interlocuteur vers qui se tourner pour débattre des questions humanitaires et une certaine frustration au niveau du processus de décision.

### *Coopération civilo-militaire*

La participation à des opérations humanitaires ou de secours aux sinistrés ainsi qu'à des opérations internationales de maintien de la paix entre dans la mission première des Forces armées autrichiennes, *Österreichs Bundesheer*<sup>101</sup>. L'unité de secours en cas de catastrophe des Forces armées autrichiennes ainsi que des unités spécialisées ont déjà été déployées pour épauler des équipes civiles au lendemain de catastrophes inattendues. L'Autriche apporte un soutien important aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, au service desquelles elle a mis plus de 70 000 hommes depuis le début des années 1960. Il est arrivé, à titre exceptionnel, que les Forces armées autrichiennes soient amenées à mettre en œuvre elles-mêmes des actions humanitaires ou de développement à petite échelle, en plus de leur mission essentielle consistant à assurer la sécurité et le soutien logistique des opérations humanitaires.

Si, pour les responsables de la coopération autrichienne pour le développement, l'importance d'une collaboration avec les Forces armées est évidente en situation de crise, il leur apparaît toutefois comme une nécessité absolue d'établir une distinction claire entre les objectifs humanitaires et les objectifs politico-militaires au niveau de la mise en œuvre et de la reddition de comptes sur les dépenses humanitaires. Dans la politique en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits, il n'en est pas moins précisé que « la CA collabore actuellement avec l'Armée autrichienne dans le cadre d'une coopération civilo-militaire (*Civil-Military Co-operation* - CIMIC) et s'emploiera activement à voir si, à l'avenir, d'autres projets de CIMIC peuvent être mis en œuvre avec le concours du ministère fédéral de la Défense [au Kosovo] » (MAE, 2006). Ce faisant, l'Autriche devra veiller à ce que le respect des principes humanitaires fondamentaux ne soit pas compromis et à ce que l'intégrité de son action humanitaire soit préservée.

Jusqu'à présent de timides mesures ont été prises pour tenter de sensibiliser les effectifs militaires autrichiens aux principes et aux questions humanitaires avant un déploiement. Ainsi, « les soldats autrichiens ont suivi un programme de formation sur les droits humains, les droits de l'enfant et le problème des enfants soldats avant leur déploiement au Tchad, fin 2007 » (Mémoire de l'Autriche, p. 13). Il conviendrait peut-être, cependant, de renforcer et de systématiser ces efforts à l'avenir. D'ailleurs, l'Autriche ne manque pas de ressources en la matière : au niveau international, elle a joué un rôle prépondérant dans la formation du Groupe consultatif sur l'utilisation des

101 <http://www.bundesheer.at/english/index.shtml>

ressources militaires et de la protection civile (RMPC) et vient d'être réélue à la présidence de ce groupe. Le Groupe consultatif remplit une mission de surveillance et de conseil auprès de la Section de la coordination civilo-militaire du BCAH, qui est, au sein du système des Nations unies, le centre névralgique pour la coordination des interventions civiles et militaires dans les situations de crise et le dépositaire des principales directives relatives à la coopération civilo-militaire<sup>102</sup>.

### *Défense de la cause humanitaire*

Le programme triennal 2006-2008 fait de la « coopération à dessein humanitaire » l'un des piliers de la coopération autrichienne pour le développement. Il précise en outre que « l'Autriche doit prendre la mesure de l'importance croissante que revêt la dimension humanitaire dans les relations internationales et de la nécessité d'une solidarité responsable », laissant ainsi entendre que le soutien au système humanitaire international par la voie diplomatique constitue une mission fondamentale des activités autrichiennes de relations internationales. Si l'Autriche a bien œuvré dans ce sens lors de sa présidence de l'UE, en promouvant les RCS 1612 (sur la protection des enfants dans les conflits armés) et 1325 (sur les femmes, la paix et la sécurité), selon certains organismes humanitaires internationaux, elle pourrait se montrer encore plus combative au sein des instances traitant des questions humanitaires mondiales. Son siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations unies (2009-2010) constitue notamment pour l'Autriche une tribune lui permettant de peser davantage dans le débat mondial sur les questions humanitaires et de dépasser ses engagements en plaidant la cause d'une action humanitaire obéissant à des principes.

### *Apprentissage et reddition de comptes*

La culture de l'apprentissage qui se met en place au sein du système autrichien de coopération pour le développement n'a pas encore totalement gagné la sphère de l'humanitaire. Les récents examens d'ordre stratégique se sont cantonnés à l'évaluation de programmes autrichiens de déminage au Mozambique et en Europe du sud-est (2003). L'Autriche a rarement participé à des exercices d'évaluation conjointe avec des partenaires exécutants ou d'autres donateurs. Les contrats passés avec les ONG n'imposent pas que les projets soient évalués, de sorte que si évaluation il y a c'est plutôt à l'initiative des bénéficiaires que de l'AAD. De plus, dans ce cas, il n'est pas manifeste que les résultats en soient systématiquement intégrés aux processus d'apprentissage interne afin de pouvoir ensuite éclairer les prises de décisions au sein du système autrichien de coopération pour le développement. Dans la conception de son propre dispositif d'évaluation et d'apprentissage, l'Autriche aurait tout intérêt à rechercher comment mieux mettre à profit les enseignements ressortant des évaluations des ONG, et comment participer plus régulièrement à des exercices d'évaluation conjointe.

Dans ces conditions, on voit mal comment l'Autriche peut démontrer l'impact de son action humanitaire. Cette lacune risque de poser de plus en plus problème à mesure que s'accroissent les fonds alloués à l'aide humanitaire et la surveillance exercée sur leur utilisation. L'évaluation thématique de tous les aspects de l'action humanitaire autrichienne envisagée en 2009 revêt donc une importance capitale, non seulement parce

102 Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) et Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes (Directives RMPC).

qu'elle pourrait entraîner une remise à plat de la stratégie humanitaire et une consolidation de l'assise de l'action humanitaire future (avec notamment une ligne budgétaire spécifique pour le FDRF), mais aussi parce qu'elle offre l'occasion de se pencher sur les pratiques en vigueur, en matière d'apprentissage et de reddition de comptes, dans le domaine humanitaire. En outre, cette évaluation ouvre une possibilité sans pareille de parfaire l'adéquation du cadre stratégique de l'action humanitaire autrichienne avec les engagements souscrits dans le cadre de l'initiative GHD et du Consensus européen sur l'aide humanitaire (2007).

***Considérations à prendre en compte pour l'avenir***

- L'Autriche pourrait tirer parti du siège qu'elle occupe au Conseil de sécurité des Nations unies pour faire valoir les réalisations à son actif dans le domaine humanitaire et ainsi acquérir plus de poids au sein du système humanitaire mondial.
- La récente promesse d'augmentation substantielle de l'aide humanitaire autrichienne est très encourageante. L'Autriche pourrait en profiter pour inscrire dans son budget annuel une enveloppe pour le FDRF.
- L'Autriche pourrait étudier la possibilité d'adopter des modalités plus rationnelles pour le soutien acheminé par l'intermédiaire de partenaires multilatéraux, notamment (mais pas uniquement) avec la conclusion d'accords-cadres pluriannuels. A mesure de l'augmentation du budget, un dividende d'efficacité pourrait par ailleurs être escompté de la passation d'accords de partenariat humanitaire avec des ONG accréditées, s'inspirant des dispositifs qui existent déjà dans le domaine du développement.
- L'Autriche devrait renforcer les fonctions d'évaluation et d'apprentissage compte tenu de l'augmentation prévue des moyens financiers mis à la disposition du secteur humanitaire.
- L'évaluation programmée de l'action humanitaire vient à point nommé pour jeter les fondements d'une réforme du système autrichien d'aide humanitaire.



## Annexe D

### Visite sur le terrain en Éthiopie

Dans le cadre du présent examen par les pairs, une équipe constituée de représentants du Luxembourg et de la Norvège ainsi que du Secrétariat du CAD/OCDE s'est rendue en Éthiopie du 24 au 28 novembre 2008. Elle a rencontré des responsables de la coopération autrichienne pour le développement et leurs principaux partenaires à Addis-Abeba, dans la région Somali et dans la province du Gondar Nord, où elle a pu voir par elle-même les résultats du programme pour le développement rural et la sécurité alimentaire. La présente annexe dresse la synthèse des observations de l'équipe sur le programme autrichien de coopération pour le développement en Éthiopie.

#### Le contexte du développement en Éthiopie

L'Éthiopie compte parmi les pays les moins développés du monde, et se place au 169<sup>e</sup> rang sur 177 au regard de l'Indicateur du développement humain établi par le PNUD. D'après les résultats de la dernière enquête en date sur la pauvreté, 77.8 % de la population éthiopienne vit avec moins de 2 USD par jour (PNUD, 2007). Malgré une croissance forte et généralisée ces dernières années (8.2 % en 2006/07), l'Éthiopie affiche toujours des scores parmi les plus élevés au monde pour certains indicateurs liés aux OMD, notamment ceux relatifs à la mortalité maternelle et infantile. Le pays est par ailleurs confronté à des défis colossaux sur le plan des ressources naturelles. Des sécheresses et des précipitations anormales anéantissent régulièrement les récoltes, provoquant des famines récurrentes, ce qui a souvent entravé le processus de développement. C'est aussi, avec 78 %, le pays où la proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable est la plus élevée au monde (PNUD, 2007). Alors que l'agriculture représente près de 47 % du PIB (OCDE et Banque africaine de développement, 2008), le pays est importateur net de denrées alimentaires. L'inflation des prix des produits alimentaires, qui a atteint 81 % en septembre 2008<sup>103</sup>, est venue aggraver l'insécurité alimentaire dans un pays où près d'un habitant sur deux souffre déjà de malnutrition (FAO, 2008). La deuxième Stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) de l'Éthiopie, baptisée Plan pour un développement accéléré et durable pour éliminer la pauvreté (PASDEP), vise à favoriser la croissance à travers le développement de l'agriculture, du secteur privé et des villes.

Au regard des indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, l'Éthiopie se situe dans le décile inférieur pour ce qui est de la stabilité politique. Deux guerres récentes, la guerre civile qui a sévi de 1974 à 1991 et le conflit qui l'a opposée à l'Érythrée de 1998 à 2000, l'ont fragilisée. Des contestations frontalières toujours irrésolues avec l'Érythrée provoquent une instabilité latente. De plus, une grave crise humanitaire est survenue dans

103 Source : Banque mondiale ; moyenne sur les 12 mois se terminant en septembre 2008.

la région Somali, où les Forces de défense éthiopiennes ont entrepris de réprimer l'insurrection de groupes armés venant de Somalie. Depuis les élections de 2005, l'espace politique a été réduit, et les médias muselés. Une proclamation portant sur les organisations caritatives et les associations, dont la prise d'effet est prévue pour 2009, devrait par ailleurs restreindre grandement le poids de la société civile dans la vie politique.

Plus de 25 donateurs, bilatéraux et multilatéraux, sont présents en Éthiopie (voir encadré 14). La plus grande partie de l'APD bilatérale va à l'aide humanitaire et au soutien des services et infrastructures économiques. Si l'Éthiopie est toujours tributaire de l'aide, cette dépendance s'amenuise peu à peu : l'aide, qui s'élevait à 19.4 % du RNB en 2004, n'en représentait plus que 14.7u la même période.

#### Encadré 14. Mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Éthiopie

La coordination des donateurs en Éthiopie se distingue par son architecture élaborée. Le Groupe d'assistance au développement (DAG), fondé en 2001, englobe 15 donateurs bilatéraux et 10 donateurs multilatéraux, dont une représentation totalement intégrée de la CE. Le DAG est épaulé par 11 groupes de travail techniques. Il fait remonter les questions d'ordre stratégique que se posent les donateurs jusqu'au gouvernement éthiopien par la voie diplomatique de l'Ethiopian Partners' Group (Groupe des partenaires de l'Éthiopie). Deux fois par an, ce groupe rencontre le gouvernement éthiopien à l'occasion d'un Forum de haut niveau pour débattre de la mise en œuvre du plan national de développement, des mesures d'harmonisation à prendre et de la structure du partenariat. Fin 2007, le gouvernement a créé cinq nouveaux groupes de travail sectoriels, dont deux sont entrés en fonction dès 2008. Cette initiative, ainsi que la demande du gouvernement de co-présider certains des groupes de travail techniques, est perçue comme une avancée importante sur le plan de l'appropriation.

En tant que pays pilote pour les actions à l'appui de l'efficacité de l'aide depuis 2002, l'Éthiopie affichait des ambitions élevées au regard des engagements formulés dans la Déclaration de Paris. Le DAG avait élaboré un programme accéléré pour la concrétisation des objectifs fixés dans la Déclaration de Paris. Dans ce cadre, plusieurs donateurs importants apportaient un soutien budgétaire et s'apprêtaient à accroître le volume de leur aide. Cependant, les événements qui ont suivi les élections de 2005, la détérioration de la gouvernance et la réticence du nouveau gouvernement à reconnaître l'existence de problèmes humanitaires ont provoqué, entre les donateurs et les pouvoirs publics, une crise de confiance qui a conduit à la suspension du soutien budgétaire direct. Afin d'éviter une détérioration des services pour les pauvres, les donateurs ont alors mis en place un Programme de protection des services de base, qui laisse en fait moins de marge au gouvernement dans l'utilisation des ressources émanant des donateurs. Les fonds sont strictement réservés à des activités, à l'échelon des régions et des *woreda* (districts), dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement ou de l'agriculture, et sont soumis à des obligations de comptes très rigoureuses.

Dans l'enquête 2008 de suivi, le degré d'**appropriation** a été jugé « bon », tandis que pour tous les autres indicateurs la performance apparaît « mitigée ». Les donateurs confirment que les autorités font totalement leurs la stratégie nationale de développement et les politiques sectorielles, et que la société civile a apporté sa contribution à leur élaboration. Les stratégies des donateurs sont bien **alignées** sur celles des pouvoirs publics, et elles dénotent une volonté de faire place aux nouvelles modalités d'aide. En réaction à des critiques, émises notamment par l'Autriche, selon lesquelles la coordination serait devenue une fin en soi et ne ferait qu'augmenter les coûts de transaction, la CE a engagé d'indéniables efforts pour relancer l'**harmonisation** et faciliter une division efficace du travail. Elle a notamment établi récemment une cartographie des activités des donateurs, de leurs avantages comparatifs et des secteurs dans lesquels chacun d'eux serait à même de remplir un rôle de chef de file. Bien que l'objectif du .../...



(Suite)

Groupe d'assistance au développement soit de permettre aux donateurs de « parler d'une même voix », les dissensions entre ces derniers ont limité leur influence dans les négociations menées avec le gouvernement. Les donateurs ont, par exemple, cherché à établir un dialogue avec le gouvernement pour s'élever contre les restrictions législatives pesant sur la société civile mais, en l'absence d'une voix unanime et d'un relai au plus haut niveau hiérarchique, ces efforts n'ont pas donné les résultats escomptés. La nouvelle loi, encore en préparation, aura vraisemblablement de très grandes répercussions sur la coopération pour le développement avec la société civile.

Alors même que les donateurs redoublent d'efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide, la coordination de cette dernière par les autorités éthiopiennes apparaît insuffisamment efficace et transparente. Selon plusieurs donateurs, la stratégie du gouvernement est de « diviser pour mieux régner », stratégie motivée par la crainte qu'une meilleure coordination n'entraîne un recul du volume de l'aide. Le différend opposant les donateurs et le ministère éthiopien des Finances à propos de la comptabilisation de l'APD dans le budget de l'Éthiopie en est un exemple. La discordance des données a mis à rude épreuve la **responsabilité mutuelle**. Le soutien apporté par les donateurs pour la mise en place d'un système de notification que le gouvernement puisse s'approprier n'a pas produit les résultats souhaités, et a au contraire conduit à l'établissement d'un système parallèle de notification pour les donateurs. L'enjeu pour le Groupe d'assistance au développement sera de démontrer qu'une meilleure coordination, loin d'induire une réduction du volume de l'aide, encouragera les donateurs à accroître leurs apports.

## **L'action de l'Autriche en Éthiopie : priorité à la lutte contre la pauvreté**

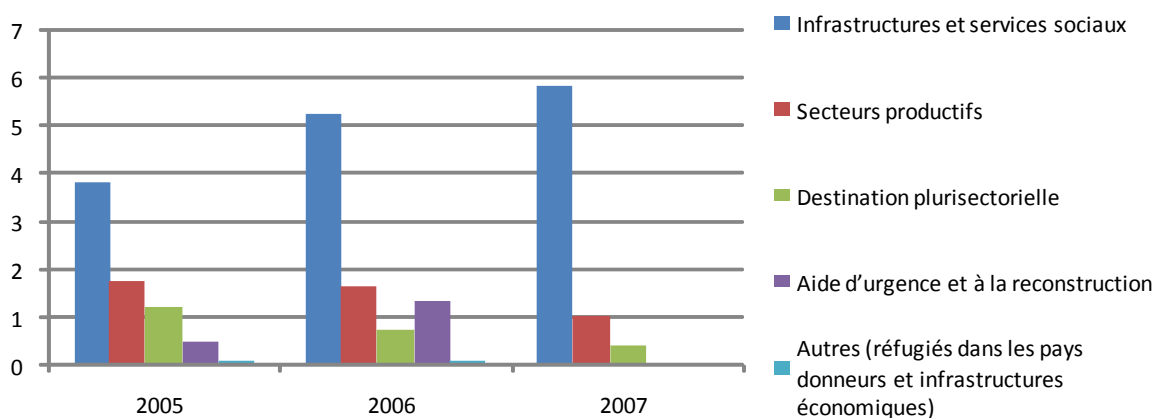
### ***Un engagement croissant qui reflète la politique et la stratégie autrichiennes***

L'Autriche et l'Éthiopie entretiennent depuis longtemps des liens étroits, basés sur le commerce. L'Autriche a fait de l'Éthiopie un de ses pays prioritaires en 1993, et a ouvert un bureau local à Addis-Abeba en 1996, connu aujourd'hui sous le nom de Bureau de coordination de la coopération pour le développement de l'Ambassade d'Autriche (*Austrian Embassy Development Co-operation - AEDC*). Après quatre programmes, dont trois triennaux et un quadriennal, l'AEDC s'attèle pour la première fois à la mise en œuvre d'un programme-pays indicatif sur cinq ans (2008-12). Celui-ci s'appuie sur un protocole d'accord entre les deux États, en vertu duquel l'Autriche s'engage à soutenir la stratégie éthiopienne de lutte contre la pauvreté.

L'Autriche concentre actuellement ses efforts sur deux secteurs, (i) le développement rural et la sécurité alimentaire, d'une part, et (ii) la santé, d'autre part, ainsi que sur trois domaines non prioritaires, l'énergie, la bonne gouvernance et l'égalité homme-femme. Ces cinq thèmes d'activité sont en accord avec le programme triennal actuel de l'Autriche. Le récent recentrage sur deux secteurs, au lieu de quatre précédemment, et la concentration progressive, en parallèle, des versements (voir figure D1) sur les « infrastructures et services sociaux » (essentiellement dans le domaine de la santé) et la « production » (agricole, exclusivement ou presque) témoignent de l'attachement de l'Autriche à l'amélioration de l'efficacité de l'aide et au Code de conduite de l'UE.

### Graphique D.1. Ventilation par secteur de l'APD autrichienne à l'Éthiopie

Versements bruts sur la période 2005-07, en millions USD courants (hors activités liées à l'allègement de la dette)



Source : Système de notification des pays créanciers, OCDE/CAD

#### *Un impératif : améliorer le dialogue entre les services centraux et le terrain*

D'un point de vue stratégique, la plupart des activités mises en place par le bureau local en Éthiopie prennent appui sur des documents de réflexion et des (projets de) stratégies de la coopération autrichienne pour le développement. Les documents d'orientation semblent être utiles lorsqu'ils donnent naissance à des outils pratiques, à l'instar de la liste des considérations à prendre en compte concernant la problématique homme-femme et divers autres modèles. Dans l'ensemble, cependant, il semble y avoir peu d'échanges sur les questions de fond entre l'AEDC, Vienne et les bureaux locaux dans d'autres pays. Si l'AEDC fournit un travail de haute qualité, c'est essentiellement grâce à ses compétences propres et aux enseignements qu'il a lui-même tiré de ses activités passées, aux partenariats qu'il a noué à l'échelon local et aux échanges qu'il a, au sein des groupes de travail techniques, avec les autres donateurs présents en Éthiopie. L'approche novatrice de l'Autriche, axée sur des activités de niche (voir ci-dessous), et son solide savoir-faire technique laissent espérer une collecte plus structurée de bonnes pratiques à l'usage de la CA et d'autres acteurs du développement. Quoi qu'il en soit, aucune évaluation du programme-pays pour l'Éthiopie n'a encore été menée à ce jour. Le recueil et l'échange de bonnes pratiques entre les bureaux de la coopération autrichienne pour le développement de même qu'un renforcement du dialogue entre les services centraux et le terrain pourraient contribuer à resserrer la collaboration autour des questions d'orientation de l'action.

Une interaction plus étroite avec les ONG pourrait rehausser l'efficacité de l'approche stratégique adoptée par l'Autriche en Éthiopie. Si l'AAD cofinance des projets que des ONG autrichiennes conçoivent et mettent œuvre en partenariat avec des organisations éthiopiennes et qui viennent compléter le programme-pays (3.5 millions EUR), l'AEDC, lui, a très peu de contacts avec ces ONG autrichiennes et leurs homologues locales, lesquelles préfèrent traiter directement avec les services de l'AAD à Vienne. Les ONG autrichiennes présentes en Éthiopie ne savent pas grand-chose de la stratégie de l'Autriche dans ce pays, lacune qu'il conviendrait de combler. En outre, à supposer que le programme de cofinancement de l'AAD soit élargi aux ONG des pays du Sud, l'AEDC pourrait, afin d'améliorer l'impact de l'approche autrichienne et de favoriser

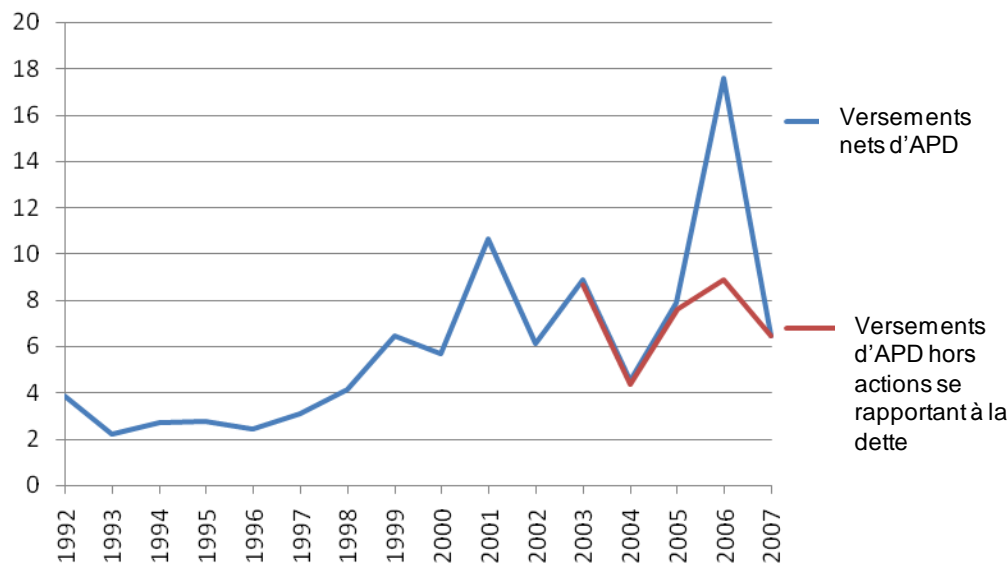
l'appropriation locale, instaurer une collaboration plus directe avec la société civile locale.

***Une approche axée sur des activités de niche et un programme ciblé au niveau local***

Bien que l'Éthiopie fasse partie des pays prioritaires de l'Autriche et des 12 premiers bénéficiaires de l'aide autrichienne (en 2006/07), elle ne reçoit qu'1 % de l'APD bilatérale autrichienne. Lorsque l'Autriche a fini de solder la dette de l'Éthiopie en 2007, ses contributions, qui s'élevaient à 17.59 millions USD en 2006 sont revenues à 6.6 millions USD, soit 0.4 % des recettes totales d'APD de l'Éthiopie (voir graphique D.2). L'engagement pris par l'Autriche d'allouer 28.5 millions EUR à son programme-pays, qui s'étend sur cinq ans, implique des versements de 5 millions EUR, en moyenne, par an, avec une progression annoncée de 1 million EUR par an. Sur ce total, 45 % sont destinés aux deux programmes visant les secteurs prioritaires, 38 % au Programme de protection des services de base et les 17 % restants aux domaines non prioritaires. Si l'Autriche accroît effectivement le volume de son aide, l'AEDC prévoit d'affecter ces fonds supplémentaires au Programme de protection des services de base.

**Graphique D.2. Versements nets d'APD de l'Autriche à l'Éthiopie, 1992-07**

en millions USD constants de 2006



Source : Système de notification des pays créanciers, OCDE/CAD

D'après une récente étude réalisée par la CE en Éthiopie sur la division du travail, l'Autriche fait partie des cinq donateurs (sur 25) ayant recentré leurs efforts sur deux ou trois secteurs seulement, alors que les autres interviennent parfois dans jusqu'à 14 secteurs différents. Bien que de nombreux donateurs opèrent dans les deux secteurs privilégiés par l'AEDC, celui-ci axe surtout ses efforts sur des régions et des créneaux bien définis ce qui confère à ses activités une véritable valeur ajoutée.

Bien qu'étant un donneur de petite taille au regard du montant de son aide, l'Autriche a une action visible et efficace au niveau local, où elle travaille en liaison directe avec les autorités locales. Son programme à l'appui du développement rural et de la sécurité

alimentaire est centré sur la région Amhara et celui en faveur de la santé sur la région Somali, une zone instable qui ne bénéficie que d'apports limités d'aide au développement. Des contacts directs avec les autorités locales (Bureaux des finances et de la santé) ont permis à l'Autriche de cibler dans ces régions les communautés les plus défavorisées, d'identifier des niches, d'acquiescer une connaissance approfondie du contexte local et de devenir un partenaire respecté. L'une des difficultés majeures réside toutefois dans le fait que le ministère des Finances procède à des compensations budgétaires au niveau fédéral, ce qui pourrait avoir des conséquences sur la pérennité des activités. Au bout du compte, celle-ci est assujettie à la disposition des autorités éthiopiennes à financer ces programmes sur leurs propres deniers.

#### ***Accroître l'aide : un pari difficile***

À l'instar de tous les donateurs, l'Autriche rencontre certaines difficultés pour se positionner et se préparer à l'évolution à venir du contexte de la coopération en Éthiopie. Elle devra adapter le panachage entre les diverses approches et modalités d'aide à la taille de son programme de coopération, aux besoins locaux et à l'environnement politique, lequel n'inspire pas suffisamment confiance à de nombreux donateurs pour qu'ils acceptent d'accroître leur soutien budgétaire direct. Afin de conserver sa crédibilité vis-à-vis des autres donateurs et de ses partenaires éthiopiens, il est essentiel que l'Autriche arrête un plan pour l'augmentation de ses apports, prévoyant des dispositions spécifiques destinées à étoffer son programme en Éthiopie. Lors de la visite sur place de l'équipe chargée de l'examen, cette dernière a en outre exhorté l'Autriche à mettre à profit son expérience et ses indéniables compétences, ainsi qu'à définir clairement et faire connaître sa vision, sa stratégie et ses priorités.

### **L'Autriche : un partenaire compétent et actif en Éthiopie**

#### ***Une stratégie bien alignée ayant recours aux canaux d'acheminement nationaux et comportant une valeur ajoutée***

L'Autriche soutient la ferme appropriation par les autorités éthiopiennes de la stratégie de lutte contre la pauvreté et des plans sectoriels. Elle a mis au point un programme-pays qui va dans le sens des priorités locales et nationales en matière de développement et complète l'action des pouvoirs publics au niveau régional. Ses partenaires, gouvernementaux et non-gouvernementaux, louent sa fiabilité et son souci de communication. Ceux-ci, comme les autres donateurs, respectent le bureau local autrichien pour sa connaissance et sa compréhension du contexte éthiopien.

La volonté de l'Autriche d'avoir recours aux systèmes nationaux et aux nouvelles modalités d'aide est manifeste sur le terrain et le pays s'est en outre engagé à allouer des ressources supplémentaires aux fonds en question. L'actuel programme-pays traduit un changement d'approche important, avec un abandon des projets au profit de programmes et d'une utilisation accrue des systèmes nationaux. Sur le total des dons bilatéraux, 38 % passent par le Programme de protection des services de base, et 45 % supplémentaires, destinés aux deux programmes visant les secteurs prioritaires, par les budgets régionaux. Ces apports sont totalement transparents et prévisibles. L'Autriche a récemment décidé de transférer le portefeuille d'activités jusque là mis en œuvre par deux ONG aux autorités de la région Somali au niveau des districts (*woreda*), afin de renforcer les capacités locales en matière de planification et de fourniture de services de santé. La poursuite de l'intégration des programmes autrichiens dans les structures administratives éthiopiennes et la reddition mutuelle de comptes seront assurées par un recours

systématique aux procédures et systèmes nationaux de suivi, d'évaluation et de notification.

La participation de l'Autriche au DAG (voir encadré 14) est particulièrement appréciée sur le plan technique. Si, comme elle en affiche l'intention (qui transparaît dans le programme-pays), l'Autriche s'emploie à faire baisser les coûts de transaction engendrés par le mode actuel de fonctionnement du dispositif de coordination (le fait que celui-ci soit piloté par les donneurs aboutit à multiplier les réunions), cela constituera une initiative bienvenue pour favoriser l'harmonisation.

***Approches conjointes pour la gestion des résultats dans le cadre de la responsabilité mutuelle***

Dans son programme-pays, l'Autriche reconnaît la nécessité de procéder à un suivi et à une évaluation des résultats à travers des dispositifs conjoints associant les donneurs et les pouvoirs publics nationaux. Elle participe aux examens annuels des autorités éthiopiennes concernant la Stratégie de lutte contre la pauvreté et le Programme de développement du secteur de la santé (HSDP). Une démarche fondée sur la collaboration est également adoptée au niveau régional, où le suivi et l'évaluation du sous-programme autrichien en faveur de la santé sont effectués de concert avec les autorités sanitaires locales comme le prévoit le HSDP. Le sous-programme en faveur du développement rural fait, lui aussi, l'objet d'un suivi décentralisé par l'unité de coordination des projets, instance constituée d'experts locaux. Si toutes ces initiatives sont utiles pour promouvoir la responsabilisation, le suivi et l'évaluation gagneraient toutefois en qualité si étaient spécifiés des cibles, des produits et des objectifs précis, et s'ils étaient axés sur les résultats et non sur les processus. La visite-conseil des services centraux de l'AAD prévue en 2009 en vue de renforcer le suivi des résultats du développement rural devrait être mise à profit à cet égard.

***Un éventail d'instruments à l'appui du renforcement des capacités***

L'Autriche soutient le renforcement des capacités au moyen d'instruments divers, diversité qui a certes des avantages mais aussi des inconvénients. En effet, l'Autriche parvient à obtenir un effet de synergie en recourant de manière simultanée et complémentaire à des mesures telles que l'octroi aux fonctionnaires des administrations régionales de bourses d'étude pour passer un doctorat ou un master en Autriche, le financement de diplômés dans les pays partenaires, des actions visant à encourager l'acquisition de compétences en matière de gestion, de finance et de notification, des aides matérielles, et une large utilisation de l'expertise locale. L'assistance technique apportée par l'Autriche au Bureau de la santé pour le recensement des problèmes de notification et l'amélioration des compétences dans ce domaine constitue un modèle sur les plans de la promotion de l'appropriation et du renforcement des capacités. L'Autriche est consciente que les programmes de bourses d'études, s'ils ont des côtés positifs, ont aussi des effets négatifs (tels que la fuite des cerveaux). Dans le cas précis de l'Éthiopie, l'Autriche aurait tout intérêt à envisager de choisir pour les bourses d'étude qu'elle finance des universités dispensant des enseignements en anglais (plutôt qu'en allemand). Seuls des efforts persistants et redoublés à l'appui du renforcement des capacités et une gestion stratégique des outils disponibles dans ce domaine pourront garantir une amélioration de la durabilité des programmes mis en œuvre par l'Autriche.

### ***Un programme-pays abordant implicitement l'adaptation au changement climatique et la biodiversité***

L'intérêt stratégique porté par l'Autriche au lien entre développement, environnement et changement climatique, bien qu'implicite, est manifeste en Éthiopie. En accord avec les Lignes directrices du CAD intitulées *Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement* (OCDE, 2002), l'Autriche a en effet aidé l'Éthiopie à élaborer un Programme d'action national d'adaptation (PANA), cadre institutionnel et stratégique définissant les priorités de la lutte contre le changement climatique. Au niveau des programmes eux-mêmes, celui en faveur de l'agriculture rurale mis en œuvre dans le Gondar Nord fait une large place à l'adaptation au changement climatique, à travers la recherche et la promotion de nouveaux moyens de subsistance. Des efforts sont par ailleurs déployés en vue de la création d'un parc national dans le massif du Simien, qui peuvent contribuer à encourager la protection de l'environnement et de la biodiversité. Enfin, tous les projets de développement financés par l'Autriche font l'objet d'une évaluation d'impact sur l'environnement avant leur approbation.

L'Autriche et l'Éthiopie ont récemment signé un accord qui permettra de faire jouer le Mécanisme pour un développement propre (MDP). Si les possibilités de recours au MDP et les retombées des projets mis en place dans ce cadre sur les émissions mondiales de CO<sub>2</sub> risquent d'être limitées, les émissions de l'Éthiopie étant, avec 0.1 tonne de CO<sub>2</sub> par habitant, inférieures à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, les avantages qu'aurait à tirer l'Éthiopie d'une production énergétique durable pourraient en revanche être considérables, 773 kg de bois-énergie étant brûlés chaque année par personne. Qui plus est, en vertu de la Loi autrichienne de 2008 sur l'environnement, tout projet MDP mis en œuvre par l'Autriche en Éthiopie devra être cohérent avec la politique autrichienne de développement.

### **Organisation et gestion**

#### ***Le passage de l'Autriche au rang de partenaire stratégique est entravé par des obstacles d'ordre systémique***

Si l'Autriche dispose d'une ambassade et d'un bureau de coopération à Addis-Abeba, connu sous le nom de Bureau de coordination de la coopération pour le développement de l'Ambassade d'Autriche (AEDC), les liens entre ces deux entités sont cependant moins étroits que ne le suggèrent leurs noms. Bien que la coordination de l'APD relève en théorie du MAE, il est difficile de dire comment l'ambassade s'y prend pour opérer cette coordination. La pérennité du soutien apporté aux efforts de lutte contre la pauvreté requiert pourtant un dialogue politique actif destiné à étayer le programme-pays de l'Autriche, mission dont pourrait se charger l'ambassade. Une définition plus claire des rôles ainsi qu'une approche concertée des politiques étrangère et de développement feraient apparaître l'Autriche plus forte et plus cohérente au niveau local et permettraient également à l'AAD et au MAE de donner le meilleur d'eux-mêmes en Éthiopie.

Bien que la décentralisation en matière de finances n'en soit qu'à ses balbutiements, l'AEDC dispose d'une marge de manœuvre et de pouvoirs suffisants pour définir lui-même les priorités et les programmes en Éthiopie. C'est lui qui pilote l'élaboration et la mise en œuvre du programme-pays. C'est aussi lui qui débat, avec les autres donateurs et les autorités locales, des politiques à suivre ainsi que des questions d'harmonisation, de suivi et de notification. Des orientations plus concrètes ainsi que l'approbation par les services centraux de son programme-pays pourraient cependant contribuer à renforcer son

assise. Par ailleurs, la planification des financements liés au programme quinquennal est limitée par les règles imposées par les services centraux concernant les engagements pluriannuels (voir le chapitre 4), ce qui nuit parfois aux efforts de prévision budgétaire et à l'instauration d'un climat de confiance avec les partenaires locaux.

***Investir dans les ressources humaines et tirer les enseignements de l'expérience accumulée***

L'AECD se compose d'un chef de la coopération et d'un responsable administratif (autrichiens), épaulés par deux gestionnaires de programme et deux assistants (éthiopiens). La mise en place en Éthiopie d'un programme bilatéral renforcé et un recours accru aux nouvelles modalités d'aide (telles que le Programme de protection des services de base, voire le soutien budgétaire) pourraient nécessiter des compétences supplémentaires. L'AECD reconnaît avoir des lacunes en matière d'égalité homme-femme, d'environnement, de suivi et d'évaluation et prévoit de faire appel au concours des services centraux pour les combler. Mettre en place des formations pour les agents locaux sur ces questions transversales et déléguer les décisions d'embauche au chef de la coopération contribuerait à réduire la dépendance vis-à-vis des services centraux.

Un renforcement du système de suivi et d'évaluation (voir paragraphe 16) permettrait par ailleurs l'établissement d'un lien systématique entre le programme et le dispositif d'évaluation des performances du personnel, lequel ne repose pas à ce jour sur des normes précises. Une amélioration des perspectives de carrière à l'AAD, la mise à disposition d'un guide de la politique des ressources humaines et la systématisation de l'utilisation de l'anglais dans les communications entre les services centraux et le terrain contribueraient en outre à inciter le personnel local à assumer des responsabilités plus élevées et à s'impliquer davantage.





## Définitions des principaux termes

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif<sup>104</sup>.*

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

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

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

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

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

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

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

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ** : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt,

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

autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

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

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

**PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES** : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

**Autres PFR** : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

**PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

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

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

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

**RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

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

**VOLUME (termes réels)** : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.



## **BIBLIOGRAPHIE**

- AAD (2008a), *Geschäftsbericht, 2007*, Vienne, [http://www.entwicklung.at/uploads/media/ada\\_geschaeftsbericht\\_2007\\_01.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/ada_geschaeftsbericht_2007_01.pdf)
- AAD (2008b), *Arbeitsprogramm 2009 der ADA – Operative Programm- und Projektplanung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und Ostzusammenarbeit*. Version après examen par le conseil de surveillance (18 décembre 2008)
- AAD (2007), *Focus Paper: Parliaments and Poverty Reduction*, Vienne, février 2007
- AAD (2007), *Focus Paper: Climate Change in ADC*, Vienne, juin 2007
- AGEZ (Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit) (2008), *Policy Coherence for Development – Between Claims and Reality*, AGEZ, Vienne.
- Allianz Klimagerechtigkeit (2008), *The Day Before Tomorrow – Climate Change as a Challenge for the Environment, Development Co-operation and Humanitarian Aid*, Allianz Klimagerechtigkeit, Vienne.
- Breier, H et B. Wenger (2008), *Evaluation of the Work of the Austrian Development Agency (ADA)*, Schlussbericht, Bonn et Zürich, 23 avril 2008.
- Bröchler, S. (2008), “Regieren mit und ohne Richtlinienkompetenz – Handlungsspielräume der Bundeskanzler in Deutschland und Österreich”, in E. Holtmann et W. Patzelt, *Führen Regierungen wirklich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, Wiesbaden.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, et Kommunalkredit Public Consulting GmbH (2008), *Umweltsförderungsgesetz – In der Fassung vom 4. Juni 2008*, Vienne, <http://www.ji-cdm-austria.at/blueline/upload/ufgidf462008.pdf>.
- Coopération autrichienne pour le développement (2005), *Action Plan with Regard to the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, GZ: BMaA – AT.7.02.09/3-VII.2/2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/32/36867957.pdf>.
- Coopération autrichienne pour le développement (2007a), *Decentralization, Local Governance and Local Development. Strategy paper for the Austrian Development Co-operation*, projet, version longue, février 2007.
- Coopération autrichienne pour le développement (2007b), *Organic Agriculture – An approach for reducing poverty and safeguarding the environment*, document thématique non publié, avant-projet, mars 2007.
- Coopération autrichienne pour le développement (2007c), *NGO Co-operation*, document d’orientation, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales et Agence autrichienne de développement, Vienne.

- Coopération autrichienne pour le développement (2008), *Austrian Action Plan on Aid Effectiveness 2006-2010/11. Review of Implementation of Paris Declaration Commitments*, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales et Agence autrichienne de développement, Vienne.
- Coopération autrichienne pour le développement/AAD (sans date a), *Environment and Development in Austrian Development Co-operation*, Agence autrichienne de développement, Vienne.
- Coopération autrichienne pour le développement/AAD (sans date b), *OEZA Qualitätskriterien Kapazitätsentwicklung*, Agence autrichienne de développement, Vienne.
- CEPS (Centre for European Policy Studies) (2006), *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles.
- CE (Commission européenne) (2008a), *DAG Division of Labour Questionnaire - The Results*, Commission européenne, Bruxelles.
- CE (Commission européenne) (2008b), *Examen de la politique environnementale 2007*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2008)409, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008
- Concord (2006), *Pas de temps à perdre: les gouvernements européens sont en retard sur la quantité et la qualité de l'aide*. Concord, Bruxelles.
- FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) (2008), *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008*. FAO, Rome, disponible sur <http://www.fao.org/docrep/011/i0291f/i0291f00.htm>
- GfK Autriche (2007), *Lifestyle 2007 Entwicklungshilfe/-zusammenarbeit, Band 1 / 2: Textbericht, Im Auftrag von Austrian Development Agency*, GfK Autriche, Vienne.
- Gouvernement fédéral autrichien, (2008), *Mémorandum de l'Autriche* (octobre 2008), Vienne.
- Gouvernement fédéral autrichien, (2008b), *Regierungsprogramm 2008 – 2013, XXIV. Gesetzgebungsperiode*, Vienne.
- Groupe d'assistance au développement en Éthiopie (2008), *PASDEP Annual Progress Review (APR) Meeting-Brief Summary*, DAG, Addis-Abeba.
- Gouvernement fédéral autrichien (2002), *Die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung, Eine Initiative der Bundesregierung*, avril 2002, Vienne, <http://umwelt.lebensministerium.at/article/articleview/28088/1/7338/>
- Lebensministerium (2007) (Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion de l'eau), *Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008-2012, Vorlage zur Annahme im Ministerrat am 21. März 2007*, Vienne 2007.
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (2007a), *Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2007-2009*, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, Vienne.

- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (2007b), *Austrian Foreign Policy Yearbook 2007*, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, Vienne.
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (2006), *Peacebuilding and Conflict Prevention*, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, Vienne. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>
- Ministère fédéral des Affaires européennes et internationales (2004), *Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten und der Österreichischen Gesellschaft für Entwicklungszusammenarbeit M.B.H. (Agence autrichienne de développement - AAD)*, ministère fédéral des Affaires européennes et internationales, Vienne. Non publié.
- Ministère fédéral des Finances (2005), *Strategic Guide for International Financial Institutions*, Vienne
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2002), *Les Lignes directrices du CAD: Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Examen de l'aide : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *La cohérence des politiques au service du développement: Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *L'évaluation environnementale stratégique: Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris
- OCDE (2007), *Étude économique : Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration, Volume 2 Donor Self Assessments*, Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide, Activité conjointe sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, 2-4 septembre 2008 Accra, Ghana. OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*, OCDE-CAD, Paris.
- OCDE (2009), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, à paraître, OCDE, Paris.
- OCDE/BAD (2008), *Perspectives économiques en Afrique 2008*, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2006), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques, Lignes directrices et ouvrages référence du CAD*. OCDE, Paris.

OCDE/CAD (1998), *Réexamen des Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide*, OCDE, Paris.

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA), (2007), *Internationale humanitäre Hilfe*

*Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit*, Vienne, 2007.

Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA), (sans date), *Leitlinien für Evaluierung in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, [http://www.entwicklung.at/uploads/media/Evaluierung\\_Leitlinie\\_de.pdf](http://www.entwicklung.at/uploads/media/Evaluierung_Leitlinie_de.pdf)

ÖSB Consulting GmbH/L&R Sozialforschung OEG (2007), *Evaluation of the Education Sector of Austrian Development Co-operation and Co-operation with South-East Europe*, ÖSB Consulting GmbH/L&R Sozialforschung OEG, Vienne, 20 avril 2007.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2007), *Rapport mondial sur le développement humain (2007/8)*, PNUD, New York.





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](mailto:dac.contact@oecd.org)

**ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développements économiques  
Direction de la coopération pour le développement  
Unité de la communication et du soutien à la gestion  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16**

**[www.oecd.org/cad/examenspairs](http://www.oecd.org/cad/examenspairs)**