



Principales conclusions et recommandations du CAD

**Extrait de : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le
développement**

Autriche 2020

Principales conclusions et recommandations du CAD

L'Autriche est un partenaire fiable et apprécié dans la coopération pour le développement

L'Autriche joue un rôle de chef de file important au plan régional et privilégie son engagement auprès du système multilatéral

L'Autriche a pour solide tradition d'œuvrer à la prévention des conflits et apporte des contributions notables aux initiatives internationales de gestion de crises et de maintien de la paix. La non-prolifération nucléaire, le désarmement, le contrôle des armes et l'État de droit constituent des priorités de sa politique étrangère, tandis que la question de la sécurité est un facteur déterminant de l'engagement de l'Autriche au sein de l'Union européenne. Ces priorités sont manifestes dans les actions menées par l'Autriche en tant que chef de file dans son voisinage immédiat – Europe du Sud-Est, où le pays joue un rôle important dans la promotion de l'intégration régionale et européenne.

L'Autriche est résolument attachée au multilatéralisme – plusieurs organisations multilatérales se sont d'ailleurs installées à Vienne – et a fait de Vienne un centre de la politique de l'énergie durable. De plus, le pays achemine une part relativement importante de son aide publique au développement (APD) sous forme de contributions au budget central d'organisations multilatérales (59 % en 2018). Les contributions aux institutions financières internationales sont régies par les lignes directrices stratégiques du ministère des Finances, qui rattachent ces financements à l'engagement plus global visant à réduire la pauvreté. Regrouper l'ensemble des engagements multilatéraux de l'Autriche en une seule et unique stratégie lui permettrait de repérer les possibilités de synergies entre ses différentes administrations.

L'environnement et la problématique femmes-hommes constituent des priorités transversales de la coopération pour le développement autrichienne

Les engagements pris par l'Autriche au niveau national en faveur de la durabilité des villes et de l'environnement constituent une assise crédible pour son engagement international en faveur de l'environnement et du climat. Le pays défend l'idée d'une énergie durable et d'une adaptation au changement climatique.

Depuis le dernier examen par les pairs, l'Autriche met un accent particulier sur la problématique femmes-hommes, thème central du programme triennal qu'elle met actuellement en œuvre au titre de sa politique de développement. La mise en place d'un réseau de points de contact chargés de cette problématique en Autriche et dans les bureaux locaux, ainsi que le manuel révisé sur la gestion de l'environnement, de la problématique femmes-hommes et de l'impact social renforcent la sensibilisation et étayent l'application

systematique de critères transversaux par le personnel de l'Agence autrichienne de développement (ADA) et du ministère des Affaires étrangères (MAE), tous deux responsables de la coopération pour le développement autrichienne (CDA).

Les partenaires apprécient l'engagement cohérent de l'Autriche dans les pays prioritaires

La présence de longue date et l'engagement continu de l'Autriche dans onze pays et territoires prioritaires ainsi que dans des secteurs tels que l'enseignement supérieur, l'eau, l'énergie et l'agriculture sont appréciés de ses partenaires. Ces derniers jugent également précieuse la démarche réactive, souple et collaborative dont font preuve les personnels des bureaux locaux.

L'Autriche peut bâtir sur ses acquis

Une vision stratégique reliant les objectifs de la coopération pour le développement aux budgets contribuerait à recentrer les engagements de l'Autriche auprès des pays en développement

Le MAE est chargé de la coordination de la politique de l'Autriche en matière de coopération pour le développement, officialisée dans son programme triennal. Toutefois, il n'est pas responsable ni comptable de la mise en œuvre des divers apports d'APD de l'Autriche. Même si d'autres ministères et organismes qui apportent des fonds d'APD renforcent la convergence entre leurs stratégies et le programme triennal, chaque ministère demeure responsable de la définition de ses propres priorités. En l'absence de mise en œuvre coordonnée, cette situation continue d'entraîner une fragmentation – problème déjà soulevé dans plusieurs examens par les pairs antérieurs. Les récents programmes triennaux s'alignent sur les Objectifs de développement durable. Toutefois, ils n'ont pas encore fait apparaître de lien clair entre les priorités d'action publique et la répartition de l'APD, limitant la capacité de l'Autriche à orienter les efforts des divers acteurs pourvoyeurs d'APD de telle sorte que ses objectifs stratégiques soient atteints.

La définition d'une vision générale pour l'aide au développement dispensée par l'Autriche, que l'ensemble de l'administration s'approprierait et mettrait en œuvre, permettrait une approche plus cohérente et plus coordonnée, ainsi qu'une efficacité et une efficacie accrues. Elle faciliterait également la communication au grand public des réalisations accomplies par l'Autriche en matière d'aide au développement.

Recommandation

1. L'Autriche devrait donner mandat au ministère des Affaires étrangères pour qu'il :
 - a. dirige la définition d'une vision générale pour la coopération pour le développement dispensée par l'Autriche et au sein de son programme triennal, y compris avec un cadre d'objectifs stratégiques conjoints, d'indicateurs et d'échéances ;
 - b. définisse, dans ses futurs programmes triennaux, les contributions respectives et les rôles de tous les acteurs qui dispensent de l'APD, et établisse un lien clair entre les affectations budgétaires prévues et les priorités d'action publique ;
 - c. conduise ensuite la mise en œuvre d'une approche cohérente et coordonnée de l'ensemble de son effort de coopération pour le développement.

Des stratégies par pays complètes assureraient une présence autrichienne holistique et coordonnée dans les pays partenaires

Des stratégies existent pour les 11 pays et territoires prioritaires recensés dans le programme triennal. Si les stratégies plus récentes intègrent des matrices de résultats et reconnaissent l'importance d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, elles continuent de se focaliser sur les activités de CDA, qui représentent une faible proportion (27 %) du budget global d'APD bilatérale.

Comme cela a été recommandé dans le dernier examen, l'intégration, dans les stratégies par pays, des activités et contributions financières de chaque acteur du développement autrichien contribuerait à améliorer la convergence, la cohérence, la prévisibilité et la transparence. Prendre en compte les efforts multilatéraux et régionaux permettrait de dresser un tableau encore plus complet du soutien de l'Autriche, permettant au pays d'avoir davantage de poids lorsqu'il cherche à influencer sur les réformes de l'action publique chez les pays partenaires. Les examens à moyen terme des stratégies par pays offrent également l'occasion de réfléchir à la manière dont les efforts des différents acteurs publics concourent à la mise en œuvre des priorités de l'Autriche pour les pays et territoires partenaires.

Recommandation

2. L'Autriche devrait intégrer sa contribution totale au développement durable dans ses stratégies par pays, prenant en compte les efforts bilatéraux, régionaux et multilatéraux pertinents.

La proportion de l'APD bilatérale autrichienne qui est programmable au niveau des pays a atteint 13 % en 2017, contre 8.5 % en 2015, chiffre qui reste minime comparé à la moyenne des pays du CAD (48 %). Des pressions s'exercent sur ce budget afin de couvrir un nombre croissant de secteurs et de thèmes. Faire en sorte que les priorités thématiques restent axées sur les domaines d'expertise de l'ADA, et là où elle peut apporter une valeur ajoutée – comme l'éducation ou l'eau et l'assainissement – contribuera à préserver la qualité de l'aide programmable par pays de l'Autriche et sa pertinence dans les pays prioritaires. L'Autriche pourrait également envisager de renforcer le soutien direct aux organisations locales de la société civile, renforçant leurs capacités et les aidant à relever les défis qui se posent à elles sur le plan d'un environnement propice à la participation citoyenne et à l'espace civique.

Recommandation

3. L'Autriche devrait accroître la part de son budget d'aide bilatérale qui est programmable au niveau des pays et au niveau régional, tout en se concentrant sur les secteurs et les thèmes dans lesquels elle peut apporter de la valeur ajoutée.

La part de l'APD mise en œuvre par l'Agence autrichienne de développement pourrait être accrue

L'Agence autrichienne de développement (ADA) continue d'améliorer ses systèmes et procédures. Elle peut ainsi exécuter des activités financées par la Commission européenne et d'autres formes de coopération déléguée. Malgré ses capacités avérées, l'ADA n'est pas encore habilitée à agir en qualité d'agence d'exécution pour les ministères fédéraux qui entreprennent des activités de développement – un rôle envisagé dans la loi fédérale sur la coopération pour le développement (2003) – et, en 2017, était chargée d'à peine 8.4 % de l'APD total et 27 % de l'APD bilatérale. Néanmoins, il est fait appel à l'ADA pour fournir des services à d'autres pans de l'administration et pour développer de nouveaux domaines d'activité, comme l'engagement auprès du Fonds vert pour le climat. On peut craindre que le budget administratif de l'agence soit insuffisant pour couvrir les coûts associés à ces responsabilités grandissantes. En outre, le déploiement de nombreux petits projets de courte durée, dû au fait que l'ADA opère sur la base de budgets discrétionnaires annuels, crée des difficultés pour l'agence. L'évaluation de 2019 de l'ADA offre l'occasion de réfléchir au rôle de l'agence et à son mode d'administration.

Recommandation

4. L'Autriche devrait veiller à ce que l'ADA dispose des ressources suffisantes pour mener à bien les fonctions que la loi sur la coopération pour le développement envisage de lui conférer et pour pouvoir assumer ses responsabilités grandissantes.

Une transparence accrue et un meilleur usage des informations sur les résultats et des constats d'évaluation pourraient contribuer à améliorer le soutien de l'opinion publique en faveur de l'APD

Une nouvelle politique d'évaluation interministérielle qui s'applique à cinq grands acteurs du développement constitue une étape très positive vers la couverture de l'ensemble du système d'APD de l'Autriche. Choisir des critères pertinents pour chaque évaluation est aussi une bonne pratique. Si le projet charge chaque institution de l'évaluation de ses propres efforts de coopération pour le développement, il manque un mécanisme permettant déterminer dans quelle mesure l'Autriche dégage des synergies à travers l'ensemble du système de coopération pour le développement. Au lieu d'évaluer chaque projet, l'ADA pourrait faire un meilleur usage des résultats du suivi opéré par les partenaires d'exécution et être plus sélective quant à ce qui est évalué.

Chaque acteur autrichien du secteur du développement tire des enseignements de ses activités de coopération pour le développement et les partage avec les autres de manière informelle. Toutefois, la diffusion des enseignements tirés n'est pas systématisée. La pratique de l'ADA consistant à publier des rapports d'évaluation et des synthèses des conclusions sur son site web pourrait être répliquée par d'autres acteurs publics.

Différents éléments facilitent la reddition de comptes au grand public et aux partenaires : la notification effectuée par l'Autriche au Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE, la publication en ligne d'informations synthétiques par l'ADA et la Banque autrichienne de développement (OeEB), et le rapport annuel. Toutefois, l'Autriche pourrait mieux rendre compte de l'utilisation qui est faite des fonds des contribuables et permettre à la population de mieux comprendre la coopération au développement si elle produisait des informations plus détaillées sur l'ensemble des efforts de coopération pour le développement déployés par l'Autriche et sur leurs résultats. Le soutien de la population à la coopération pour le développement fournie par l'Autriche pourrait également être renforcé grâce à une mise en relation plus tangible avec les efforts déployés par le pays pour mettre en œuvre le Programme à l'horizon 2030.

Recommandation

5. La communication publique de l'Autriche devrait aller au-delà des détails sur les projets, et offrir un récit complet expliquant en quoi son APD contribue au développement durable ; cette démarche renforcerait la sensibilisation, la transparence et la redevabilité.

Un instrument de financement flexible étayerait l'engagement de l'Autriche à l'égard de la prévention des conflits

Forte d'un engagement de longue date à l'égard de la paix et de la prévention des conflits, l'Autriche est de plus en plus consciente des liens qui existent entre la sécurité et le développement. Elle s'efforce aujourd'hui d'aligner ses priorités en matière de paix et de coopération pour le développement. Toutefois, l'Autriche ne dispose pas d'instrument ou de budget spécifiquement consacré à la stabilité et à la prévention des conflits. Le fonds dédié aux catastrophes à l'étranger (*Auslandskatastrophenfonds*, AKF), actuellement utilisé pour un périmètre restreint d'activités civiles en faveur de la stabilité et de la prévention, pourrait devenir un instrument plus complet pour réagir dans les contextes de crise et de fragilité.

Recommandation

6. L'Autriche devrait consolider son orientation sur la prévention des conflits en instaurant un mécanisme permettant de dégager plus facilement un financement rapide et flexible pour les États fragiles et les situations de crise.

Si l'Autriche comprenait mieux et évaluait mieux les risques contextuels, son approche de la gestion des risques de corruption serait plus solide

L'Autriche met fortement l'accent sur la gestion des risques internes, notamment des risques fiduciaires et réputationnels, et développe beaucoup les contrôles fiduciaires afin de garantir la bonne gestion financière de ses programmes. Ces contrôles internes sont certes robustes, mais l'approche globale de l'Autriche serait plus solide si le pays veillait à ce que la stratégie de l'ADA en matière de gestion des risques de corruption repose sur une compréhension claire des risques externes ou contextuels de corruption, par exemple des risques spécifiques à un programme ou à un secteur. La réalisation systématique d'évaluations des risques de corruption lors de l'élaboration de programmes et de stratégies par pays contribuerait plus avant à garantir que les activités de développement menées par l'Autriche sont mieux adaptées à l'environnement de risques dans lequel elles sont déployées.

Recommandation

7. L'Autriche devrait mieux évaluer les risques de corruption dans ses programmes, en particulier les risques contextuels et spécifiques à un secteur dans les pays partenaires, afin de renforcer sa stratégie globale de gestion des risques de corruption.

L'investissement dans les capacités est nécessaire pour l'ensemble du système autrichien de coopération pour le développement

Les systèmes de gestion des ressources humaines en place visent à attirer et à retenir le personnel autrichien travaillant dans le domaine de la coopération pour le développement, et à fournir des opportunités de formation permanentes au personnel. Le MAE est conscient du fait que le départ en retraite prochain de membres du personnel ayant une expertise en matière de développement pourrait réduire les capacités de la Direction générale du développement. En raison de contraintes budgétaires, l'ADA n'est pas à même de proposer des conditions d'emploi compétitives pour le personnel local travaillant dans les bureaux locaux dédiés à la CDA, et ces personnes bénéficient de possibilités limitées pour ce qui est de la formation formelle.

Recommandation

8. Chaque acteur autrichien du développement devrait se pencher sur les capacités du personnel nécessaires pour dispenser la coopération pour le développement de manière efficace et efficiente, et mettre en place un plan d'action pour les ressources humaines permettant d'y parvenir.

L'Autriche doit s'atteler à plusieurs problèmes clés

L'Autriche ne respecte pas ses engagements internationaux en matière d'APD

Dans ses récents programmes et politiques, l'Autriche réitère son engagement à consacrer 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD. Des hausses ont été enregistrées dans certains domaines, tels que le budget opérationnel de l'ADA, les affectations additionnelles au guichet de financement concessionnel de la Banque mondiale (l'IDA) ou le fonds autrichien dédié aux catastrophes à l'étranger. Cependant, comme l'examen par les pairs précédent le notait aussi, rien n'est encore planifié pour parvenir à honorer cet engagement de 0.7 % ; en 2018, les apports d'APD de l'Autriche en proportion de son RNB sont tombés à 0.26 %, soit le niveau le plus bas depuis 2004.

Les performances de l'Autriche demeurent médiocres au regard de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD. La proportion d'aide non liée de l'Autriche couverte par la Recommandation est passée de 26.9 % à 62.4 %, mais reste bien inférieure à la moyenne du CAD, et tend à fluctuer en fonction des dispositions relatives à la bonification d'intérêt administrées par les agences de crédit à l'exportation. L'Autriche est l'un des rares membres du CAD à continuer de recourir à cette modalité. Cette fluctuation reflète aussi la déconnexion entre la définition des politiques publiques par le MAE et les autres acteurs chargés de parts importantes du budget d'APD.

Recommandation

9. L'Autriche devrait établir un plan pour accroître son APD conformément à son engagement d'y affecter 0.7 % de son revenu national brut en :
 - a. fixant des objectifs intermédiaires
 - b. donnant la priorité aux hausses d'APD qui sont non liées et ont le développement comme objectif principal.

La cohérence des politiques publiques à l'appui du développement requiert un leadership institutionnel plus fort

Si la loi fédérale sur la coopération pour le développement fixe la base juridique de la cohérence des politiques à l'appui du développement, l'Autriche ne dispose pas des systèmes et des structures qui lui permettraient de la mettre en œuvre concrètement – un point déjà relevé dans le précédent examen par les pairs. Outre la mise en place de dispositions institutionnelles qui permettraient d'assurer un leadership et d'opérer un suivi des questions de cohérence, le MAE pourrait également faire en sorte que l'ensemble des ministères comprennent mieux comment les politiques et règlements autrichiens soutiennent ou entravent le développement durable d'autres pays, ce qui contribuerait à l'effort déployé par l'Autriche pour concrétiser l'Agenda 2030.

Recommandation

10. L'Autriche devrait donner les moyens et les ressources nécessaires à un point de contact ou à une institution pour qu'il soit chef de file en matière de cohérence des politiques à l'appui du développement, lui conférant notamment la responsabilité d'élaborer un plan d'action pour remédier aux principaux domaines d'incohérence.

La politique humanitaire de l'Autriche est en décalage par rapport à sa réponse aux crises

La politique humanitaire de l'Autriche date de 2009 et met l'accent sur sa réaction en cas de catastrophe naturelle. Elle ne reflète pas la position actuelle du pays pour intervenir dans des crises prolongées. L'aide humanitaire fait de plus en plus partie d'une réponse cohérente de l'Autriche aux crises, en droite ligne de la Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. L'Autriche devrait actualiser sa politique de manière à établir clairement comment son aide humanitaire cadre avec son approche cohérente, complémentaire et coordonnée (3C) pour l'intervention en cas de crise. Une évaluation du système d'aide humanitaire de l'Autriche et de sa programmation apporterait une base d'éléments factuels utile pour cette actualisation.

Recommandation

11. L'Autriche devrait actualiser sa politique humanitaire de manière à mieux refléter son approche pragmatique et cohérente de l'intervention en cas de crises prolongées.

Recommandations du CAD à l'intention de l'Autriche

(1)	<p>L'Autriche devrait donner mandat au ministère des Affaires étrangères pour qu'il :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dirige la définition d'une vision générale pour la coopération pour le développement dispensée par l'Autriche et au sein de son programme triennal, y compris avec un cadre d'objectifs stratégiques conjoints, d'indicateurs et d'échéances ; • définisse, dans ses futurs programmes triennaux, les contributions respectives et les rôles de tous les acteurs qui dispensent de l'APD, et établisse un lien clair entre les affectations budgétaires prévues et les priorités d'action publique ; • conduise ensuite la mise en œuvre d'une approche cohérente et coordonnée de l'ensemble de son effort de coopération pour le développement.
(2)	<p>L'Autriche devrait intégrer sa contribution totale au développement durable dans ses stratégies par pays, prenant en compte les efforts bilatéraux, régionaux et multilatéraux pertinents.</p>
(3)	<p>L'Autriche devrait accroître la part de son budget d'aide bilatérale qui est programmable au niveau des pays et au niveau régional, tout en se concentrant sur les secteurs et les thèmes dans lesquels elle peut apporter de la valeur ajoutée.</p>
(4)	<p>L'Autriche devrait veiller à ce que l'ADA dispose des ressources suffisantes pour mener à bien les fonctions que la loi sur la coopération pour le développement envisage de lui conférer et pour pouvoir assumer ses responsabilités grandissantes.</p>
(5)	<p>La communication publique de l'Autriche devrait aller au-delà des détails sur les projets, et offrir un récit complet expliquant en quoi son APD contribue au développement durable ; cette démarche renforcerait la sensibilisation, la transparence et la redevabilité.</p>
(6)	<p>L'Autriche devrait consolider son orientation sur la prévention des conflits en instaurant un mécanisme permettant de dégager plus facilement un financement rapide et flexible pour les États fragiles et les situations de crise.</p>
(7)	<p>L'Autriche devrait mieux évaluer les risques de corruption dans ses programmes, en particulier les risques contextuels et spécifiques à un secteur dans les pays partenaires, afin de renforcer sa stratégie globale de gestion des risques de corruption.</p>
(8)	<p>Chaque acteur autrichien du développement devrait se pencher sur les capacités du personnel nécessaires pour dispenser la coopération pour le développement de manière efficace et efficiente, et mettre en place un plan d'action pour les ressources humaines permettant d'y parvenir.</p>
(9)	<p>L'Autriche devrait établir un plan pour accroître son APD conformément à son engagement d'y affecter 0.7 % de son revenu national brut en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • fixant des objectifs intermédiaires • donnant la priorité aux hausses d'APD qui sont non liées et ont le développement comme objectif principal.
(10)	<p>L'Autriche devrait donner les moyens et les ressources nécessaires à un point de contact ou à une institution pour qu'il soit chef de file en matière de cohérence des politiques à l'appui du développement, lui conférant notamment la responsabilité d'élaborer un plan d'action pour remédier aux principaux domaines d'incohérence.</p>
(11)	<p>L'Autriche devrait actualiser sa politique humanitaire de manière à mieux refléter son approche pragmatique et cohérente de l'intervention en cas de crises prolongées.</p>

Obtenir le rapport complet

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement: Autriche 2020

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264311893-en>

