

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

AUTRICHE

Résumé Exécutif

Introduction

– portée de l'évaluation

L'Autriche a entériné la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (DP, 2005) et le Programme d'action d'Accra (PAA, 2008). Dans ces deux documents, les organismes de développement et les pays partenaires ont convenu d'apporter les améliorations qualitatives nécessaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD, 2000). L'Autriche a élaboré un Plan d'action sur l'efficacité de l'aide (2006-2011) et un Plan de mise en œuvre du PAA (2009-2011).

L'Autriche participe à l'Évaluation de la DP (1) par sa contribution à l'évaluation de l'Ouganda, (2) par une étude de l'administration centrale et (3) par sa participation aux cycles de suivi. La présente étude de l'Agence autrichienne de développement met l'accent sur le système de coopération au développement de l'Autriche, y compris les ministères concernés, l'Agence autrichienne de développement, la banque de développement d'Autriche et des organisations non gouvernementales (ONG), en leur qualité d'intermédiaires ou d'agences d'exécution à Vienne, ainsi que les bureaux de coopération dans les pays prioritaires du programme autrichien de coopération au développement.

L'évaluation se concentre sur les trois conditions porteuses – l'engagement, les capacités et les incitatifs – dont il est question dans le cahier des charges.

Dans le cadre de l'étude de l'administration centrale, un groupe de référence composé de représentants du Ministère des affaires européennes et internationales, du Ministère des finances, de l'Agence autrichienne de développement et des organisations de la société civile ont fait les commentaires les plus utiles sur le cahier des charges, le rapport initial et la première version du rapport préliminaire.

Pour ce qui est de la méthodologie, on a notamment lu des documents nationaux et internationaux sur la Déclaration de Paris; tenu (à Vienne, du 20 au 28 septembre 2010) une série de 42 entretiens semi-structurés avec des représentants des organisations concernées, et mené une enquête électronique dans les 12 bureaux de coordination.

Principaux résultats et conclusions

Principales caractéristiques : L'Aide publique au développement (APD) a diminué pour passer de 1 321 millions d'euros en 2007 (0,50 % du revenu national brut) à 820 millions d'euros en 2009 (0,30 %). L'APD autrichienne est très fragmentée : en 2009, 136 pays (sur 150 pays admissibles à l'APD) recevaient de l'aide au titre de l'APD autrichienne, avec une moyenne de 1,9 million d'euros. L'Autriche renonce presque à effectuer une sélection, même si la fragmentation reste une tendance. En 2008, seulement *trois* des pays prioritaires de l'Autriche figuraient parmi les dix premiers bénéficiaires de l'APD (Iraq, *Bosnie et Herzégovine*, Tchad, Égypte, Turquie, Chine, *Kosovo*, région/plusieurs pays de l'Europe, région de l'Afrique Subsaharienne, *Ouganda*). Au cours des deux dernières années, l'aide programmable par pays représentait seu-

lement 10 % de l'APD autrichienne. L'Autriche occupe la troisième avant-dernière place parmi les donateurs bilatéraux membres du CAD pour ce qui est de sa part d'aide programmable par pays et figure à l'avant-dernière place pour ce qui est de la concentration (*OECD Report on Division of Labour*, 2009, p. 21 et p. 28). Le volume des autres parts de l'APD autrichienne oscille énormément : allègement de la dette (55 % - 5 %), contribution à la coopération au développement de l'UE (25 % - 15 %) et contributions à des institutions de financement internationales (23 % - 6 %).

Contexte juridique : Les lois autrichiennes (loi sur les ministères fédéraux, loi fédérale sur la coopération au développement, différentes lois sur les contributions financières aux institutions financières internationales, lignes directrices sur les finances fédérales, et plusieurs autres) offrent un fondement inégal à l'ensemble de l'aide au développement autrichienne et créent des conditions opérationnelles divergentes aux différentes facettes de l'APD. On trouve des différences surtout parmi la coopération au développement bilatérale, les contributions à des institutions de financement internationales et les contributions à des organisations internationales (ONU, UE).

Politique en matière de développement : Il manque une stratégie d'ensemble à la coopération au développement de l'Autriche. Il y a eu plusieurs tentatives de rendre la politique de développement de l'Autriche plus cohérente au niveau inférieur, celui des lignes directrices ministérielles et interministérielles. Pourtant, elles restent très générales et sont contredites par les lignes directrices destinées aux finances fédérales. De plus, elles ne fournissent pas vraiment une orientation à l'APD autrichienne et ne sont pas encadrées par des mécanismes de surveillance stratégiques rigoureux.

Problèmes structurels : Ces problèmes structurels, à l'origine d'une fragmentation marquée de l'APD autrichienne, d'une cohérence interne médiocre et de fortes oscillations du financement, ne font pas partie du plan d'action national. Dans ses énoncés à l'intention de publics internationaux, le gouvernement autrichien n'aborde pas ces problèmes.

Recherche de solutions : Cependant, l'Autriche a essayé plusieurs fois de surmonter ces difficultés. Ces efforts, quoique conformes aux principes de la DP, ont été déployés sans référence directe à la DP. Le plus important de ces efforts fut la création de l'Agence autrichienne de développement, en 2004, visant à mettre en place une organisation souple et compétente capable de gérer environ le double du montant de la Coopération autrichienne pour le développement – Austrian Development Co-operation (ADC). Étant donné que l'Agence autrichienne de développement avait peu de souplesse institutionnelle, que son rôle n'était pas clair par rapport à celui de la banque de développement de l'Autriche et qu'elle est dotée d'un budget beaucoup moins élevé que prévu, cet effort n'a pas été couronné de succès. D'autres tentatives ont échoué, par exemple l'échec à atteindre la cible de l'UE en matière d'APD, fixée à 0,51% en 2008, ou l'« approche du Livre blanc » en 2009.

Mise en œuvre des principes de la DP : Dans ces circonstances, la mise en œuvre des principes de la DP s'est limitée à l'aide programmable par pays. Pour cette petite portion de l'APD (environ 10 %), l'Autriche enregistre de bons progrès, quoique lents, au regard de la mise en œuvre de la DP.

Il est peu probable que l'on enregistre des progrès plus poussés étant donné que la coopération au développement ne figure pas au nombre des grandes priorités du plan d'action politique autrichien. De plus, le rôle de chacun des protagonistes reste confus, les processus sont compliqués et les formats des documents portant sur les politiques et les stratégies ne sont pas adéquats.

Les protagonistes ont cherché des solutions dans les procédures politiques, par exemple en modifiant la loi sur la coopération au développement (2003), la trajectoire de l'APD (2008), l'« approche du Livre blanc » (2009), ou dans les procédures intermédiaires, comme les lignes directrices stratégiques interministérielles sur l'environnement et le développement, ou la sécurité et le développement (2009-2010), mais ces efforts n'ont pas donné de résultats probants ou ils ont carrément échoué. Presque rien n'a été fait pour tenter d'adapter les instruments insatisfaisants qui existent déjà, par exemple les programmes triennaux dans les procédures ascendantes.

Évaluation des facteurs contextuels : L'ADP autrichienne ne dispose d'aucune stratégie de coopération au développement qui pourrait guider la mise en œuvre globale de la DP. L'Autriche dispose d'une agence spécialisée en coopération au développement, l'Agence autrichienne de développement, fondée en 2004. Immédiatement après sa création, l'Agence autrichienne de développement s'est lancée dans la mise en œuvre des principes de la DP. Le ministère des affaires européennes et internationales, responsable de coordonner la politique de développement autrichienne et la coopération au développement, fixe des priorités différentes des principes de la DP dans l'ordre du jour d'ensemble, par exemple participer aux conseils de l'ONU ou donner une plus grande visibilité à l'Autriche. Le ministère des finances, chargé des contributions aux institutions financières internationales (IFI), accorde une grande priorité aux principes de la DP, mais leur mise en œuvre demeure jusqu'à un certain point la responsabilité des IFI recevant un appui. Les parties prenantes autrichiennes ne sont pas toutes du même avis quant à la force obligatoire de la DP. En l'absence d'une stratégie globale de coopération au développement, il est difficile d'évaluer jusqu'à quel point les approches des différents protagonistes sont cohérentes et complémentaires. Jusqu'à présent, peu de faits montrent que les principes de la DP auraient une influence directe sur l'aide programmable par pays (en 2009, environ 45 % des nouveaux engagements de l'Agence autrichienne de développement, environ 5 % du total de l'APD, font réellement l'objet d'une programmation conforme aux principes de la DP).

Évaluation de l'engagement : La chute de 31,2 % du volume de l'APD autrichienne en 2009 a révélé qu'il y avait des problèmes structurels dans des éléments de politiques, mais cela

est presque passé inaperçu auprès d'un large public tant et aussi longtemps que l'Autriche visait correctement la cible de 0,51 % d'APD en 2010, fixée par l'UE. Aucun mécanisme stratégique national n'est en place pour l'ensemble de l'aide au développement. Sous sa forme actuelle, le plan triennal (3YP) ne peut servir de mécanisme stratégique, car il sert à la fois de stratégie globale et de plan opérationnel à la banque de développement autrichienne et à l'Agence autrichienne de développement. Pour réduire les chevauchements et résoudre les divergences entre l'APD et l'ADC (Coopération autrichienne pour le développement), il est donc nécessaire d'élaborer une politique de développement à moyen terme qui reçoive un appui politique. Le programme qui sera mis en place par le gouvernement à l'occasion de la 25^e législature (2014-2017) marquera un tournant dans l'engagement de l'Autriche. D'autres engagements visant des cibles particulières de la DP, par ex. l'augmentation des missions conjointes et unités conjointes de mise en œuvre des projets, le déploiement accéléré de la coopération déléguée, l'augmentation de la part de l'Autriche dans la mise en commun des fonds, etc., sont moins importants, mais il faudrait tout de même s'y attaquer dans le cadre d'un exercice visant à restructurer la programmation.

Évaluation des capacités : L'Autriche est dotée de remarquables capacités pour trouver des solutions novatrices. C'est le propre de petites unités, dans des contextes de travail particuliers, mais ces efforts ne s'appliquent pas aux plans opérationnels de l'ensemble du système, ni à un système d'apprentissage mutuel des possibilités et des risques. Il y a de la place pour déléguer davantage les compétences, redéfinir les relations de travail et améliorer la collaboration et l'échange entre les principales parties. Les capacités de l'Autriche pourraient s'améliorer rapidement si les trois principaux acteurs, la banque de développement de l'Autriche, le Ministère des finances et l'Agence autrichienne de développement, coopéraient davantage, afin d'établir des relations de travail plus étroites entre la coopération bilatérale et multilatérale, financière et technique, et ce, dans l'optique suivante :

- Comblent les lacunes au sommet de la hiérarchie des documents stratégiques en mettant en place une stratégie autrichienne globale de coopération au développement
- Réduire le nombre total de politiques, stratégies et programmes au niveau inférieur
- Transférer les discussions des groupes de travail aux instances responsables
- Simplifier la division du travail entre les trois parties concernées

Le déploiement des capacités est limité et la meilleure façon de régler ce problème serait de faire en sorte que l'Agence autrichienne de développement dépende moins de la banque de développement de l'Autriche, et de la doter d'un budget adapté à sa taille, en modifiant la loi fédérale sur la coopération au développement.

Évaluation des incitatifs : Les facteurs d'incitation et de découragement ne sont pas bien équilibrés. Le personnel de l'ADC

est animé par une motivation intrinsèque. La principale source de découragement provient du manque d'appui politique, de la distorsion de l'APD, du fait qu'il n'y a pas de politique globale de coopération au développement, que la part d'aide programmable par pays est trop petite, que la division du travail entre la banque de développement de l'Autriche et le ministère des finances est inappropriée, que le rôle de l'Agence autrichienne de développement et celui des ministères n'est pas clair, que la communication des ministères avec les bureaux de coordination est compliquée, que le volume des programmes par pays n'est pas adéquat, et qu'il n'y a pas d'orientation en matière de résultats. Autre obstacle à une orientation aux résultats : la spécificité culturelle de l'Autriche, qui accorde davantage d'importance à la volonté de faire quelque chose plutôt qu'à la qualité des résultats obtenus.

Évaluation de la mise en œuvre : Au niveau stratégique, les principes de la DP sont en partie appliqués dans le 3YP et les lignes directrices interministérielles. Depuis 2010, ils sont appliqués dans leur intégralité dans les nouveaux programmes visant les pays prioritaires et les lignes directrices stratégiques sur les IFI. Sur le plan opérationnel, l'Agence autrichienne de développement les met en œuvre dans leur intégralité. Cependant, ils sont rarement mis en œuvre dans d'autres institutions. En renforçant la complémentarité et la division du travail dans les pays prioritaires, on pourrait vraisemblablement réduire les doublons (moins de secteurs et davantage de coordination entre les donneurs, etc.). Mais cette tendance positive est compromise par des tendances indésirables, par exemple un accroissement de la fragmentation de l'APD et le grand nombre de politiques et de stratégies qui se chevauchent. Sur le plan financier, les tendances à la baisse de l'ADC représentent un obstacle à la mise en œuvre des principes de la DP. Les engagements pluriannuels de la coopération bilatérale ne sont pas encore assez stables. Pour plus de la moitié de tous les pays recevant de l'APD, les volumes financiers sont si petits qu'une programmation adaptée ne peut être réalisée de façon rentable. En ce qui concerne la responsabilité mutuelle, le problème principal est qu'il n'y a pas, à l'échelon du gouvernement ou du Parlement, de plateforme pour discuter de la responsabilité de l'Autriche au niveau politique.

Au-delà des modalités de la DP : L'APD autrichienne est si fragmentée que cela nuit à sa crédibilité. L'Autriche doit réduire le nombre de pays recevant de petites contributions au titre de l'APD autrichienne pour éviter de nuire davantage à sa réputation. Il serait peut-être utile, pour orienter le processus, de mettre à jour le plan d'action autrichien sur l'efficacité de l'aide pour 2012 et les années qui suivent.

Recommandations

Recommandations générales

- 1) **Repositionner la politique de développement autrichienne :** L'évaluateur externe recommande au gouvernement de l'Autriche de préparer soigneusement le repositionnement de la politique de développement de l'Autriche, non

seulement dans la perspective de l'après-PD, mais surtout en vue du prochain programme du gouvernement.

- 2) **Concevoir de nouveaux programmes régionaux conformes aux principes de la DP** : L'évaluateur externe recommande au gouvernement autrichien de cibler les programmes régionaux à venir (p. ex. la région de la Mer Noire) en fonction des principes de la DP.
- 3) **Restructurer l'APD autrichienne étape par étape** : L'évaluateur externe recommande à la banque de développement de l'Autriche de restructurer petit à petit l'APD autrichienne dans l'objectif de créer un cadre financier pluriannuel ayant force obligatoire pour l'ensemble de l'APD, et de fixer des priorités délibérées dans le cadre de partenariats stratégiques avec d'autres ministères.
- 4) **Rationaliser les stratégies** : L'évaluateur externe recommande fortement à la banque de développement de l'Autriche et à l'Agence autrichienne de développement de continuer à rationaliser les processus qui ont déjà donné de bons résultats, notamment les deux plans d'action pour 2006-2011 et 2009-2011, le nouveau format des stratégies de pays, et le plan de base visant les modalités de l'aide, et ce, malgré la situation financière apparemment difficile.
- 5) **Simplifier les procédures** : L'évaluateur externe recommande à la banque de développement de l'Autriche et à l'Agence autrichienne de développement d'adopter une approche pragmatique pour être plus transparent face aux forces et aux lacunes de l'ADC actuel, d'analyser les choix de base pour les profils particuliers de concentration/fragmentation, et de simplifier en conséquence les procédures en vue d'adopter une approche de travail plus pratique dans le domaine de la coopération au développement international.

Recommandations particulières à la banque de développement de l'Autriche

- 6) **Groupe de travail interministériel** : L'évaluateur externe recommande à la banque de développement de l'Autriche de donner à la division VII le mandat de mettre sur pied, à l'échelon de la division, un groupe de travail interministériel comprenant des représentants du Ministère des finances, du Ministère de la science et de la recherche, du Ministère de l'environnement, de l'Agence autrichienne de développement, et d'autres ministères si nécessaire, afin de définir, étape par étape, l'approche qui permettra de restructurer l'APD autrichienne. Le groupe devrait notamment prendre les mesures suivantes :
 1. Évaluer différents scénarios, par exemple, modifier la loi sur la coopération au développement, restructurer le 3YP, clarifier les priorités thématiques, regrouper les instruments stratégiques existants, restructurer les mécanismes de financement de

l'APD, redistribuer les responsabilités entre les ministères,

2. Classer les scénarios par ordre de priorité
3. Dresser la liste des mesures nécessaires pour mettre en œuvre les scénarios associés aux priorités les plus élevées
4. Élaborer une proposition de mise en œuvre comprenant un calendrier d'exécution
5. Distribuer des notes d'information sur la proposition aux ministères représentés dans le groupe de travail.

La première étape ci-dessus devrait au moins comprendre l'adaptation de la 3YP aux exigences de la DP, notamment les modifications suivantes :

- a) Fixer des objectifs et les résultats prévus, accompagnés d'indicateurs quantitatifs
- b) Faire référence aux objectifs et aux résultats obtenus pendant la période de programmation qui a précédé
- c) Faire des références explicites aux accords internationaux et aux engagements pris par l'Autriche
- d) Partager les responsabilités entre les ministères en ce qui a trait à l'obtention de résultats

Recommandations à l'intention de la division VII de la Banque de développement de l'Autriche

- 7) **Cibler les stratégies** : L'évaluateur externe recommande à la division VII de la Banque de développement de l'Autriche de se concentrer sur la distribution rapide de lignes directrices stratégiques concises comprenant une répartition claire des responsabilités, une planification des résultats attendus et des extraits financiers, ainsi que sur la réduction de la programmation opérationnelle.

Recommandations à l'intention de l'Agence autrichienne de développement

- 8) **Réduire et simplifier les stratégies, les concepts et les programmes** : L'évaluateur externe recommande à l'Agence autrichienne de développement de réduire le dédoublement des documents (p. ex. les règlements et le concept de l'entreprise, le programme de travail et le programme de travail sectoriel) et les chevauchements (p. ex. 3YP – programme de travail); de réduire ses considérations stratégiques dans tous les documents, mais de faire référence aux documents stratégiques du gouvernement autrichien ou des gouvernements partenaires lorsqu'il y a lieu; et d'intégrer à tous les documents des comparaisons examens perspectives et des résultats étayés par des indicateurs.

Recommandations à l'intention des ONG autrichiennes

- 9) **Passer des appels aux alliances** : L'évaluateur externe recommande aux ONG de renforcer leurs compétences nationales en matière de défense des droits, de faire moins de revendications sur la méthodologie ou la mise en œuvre de projets, et davantage sur le plan politique, et de tisser des alliances plus solides dans le cadre de leurs campagnes.