

AVANT-PROPOS

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques destinés à améliorer, sur les plans individuel et collectif, les efforts de coopération pour le développement des Membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide des différents Membres font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les trois ans. Six programmes environ sont examinés chaque année.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat qui travaillent conjointement avec des fonctionnaires de deux pays Membres du CAD désignés comme examinateurs. Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales activités menées au titre de sa politique et de 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 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 Membres du CAD concerné. Des missions de courte durée sur le terrain permettent de s'informer sur 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 durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, et la coordination locale de l'aide.

A partir de ces informations et analyses, le Secrétariat rédige un rapport sur la politique du pays Membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion du CAD sur l'examen de l'aide. Lors de cette réunion, de hauts responsables du pays Membre donneur approfondissent une série de questions posées dans un document succinct intitulé "Principales questions pour l'examen". Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la partie de la publication intitulée "Résumé et conclusions".

Cette publication contient le résumé et les conclusions approuvés par le Comité à l'issue de son examen réalisé le 3 décembre 1999 à Paris et le rapport établi par le Secrétariat, en liaison avec les examinateurs représentant l'Allemagne et le Japon sur l'examen du CAD sur la politique de l'Australie en matière de coopération pour le développement. Le rapport est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

Jean-Claude Faure
Président du CAD

LISTE DES SIGLES

ABS*	Bureau australien des statistiques
ACFOA*	Conseil australien d'aide à l'étranger
ACIAR*	Centre australien pour la recherche agricole internationale
ADS*	Programme australien de bourses pour le développement
AESOP*	Programme australien d'envoi de cadres à l'étranger
AIDA*	Zone de développement Australie-Indonésie
ANAO*	Cour des comptes australienne
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ANCP*	Programme de coopération entre AusAID et les ONG
APD	Aide publique au développement
ASTP*	Système australien de préférences tarifaires
AusAID*	Agence australienne pour le développement international
AVI*	Programme australien de bénévoles
BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEAP	Coopération économique Asie-Pacifique
CFTC*	Fonds du Commonwealth pour la coopération technique
CPS	Commission du Pacifique Sud
DFAT*	Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce
DIFF*	Mécanisme de financement des importations axées sur le développement
EFIC*	Société australienne de financement et d'assurance des exportations
FAsD	Fonds asiatique de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIPP	Fédération internationale pour le planning familial
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
INTERFET*	Force internationale au Timor oriental
MAF*	Cadre d'évaluation des organisations multilatérales
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale

PALMS*	Service des missionnaires laïques de l'Association paulinienne
PAM	Programme alimentaire mondial
PASU*	Section d'appui administratif au programme
PIA*	Groupe de performance et évaluation
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
QAG*	Groupe de l'assurance-qualité
SGP	Système généralisé de préférences
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SMERU*	Cellule de suivi social et de réponse immédiate
SPARTECA*	Accord de coopération commerciale et économique pour le Pacifique-Sud
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance

* Sigle dans la langue originale

Taux de change (\$A pour un dollar des Etats-Unis) :

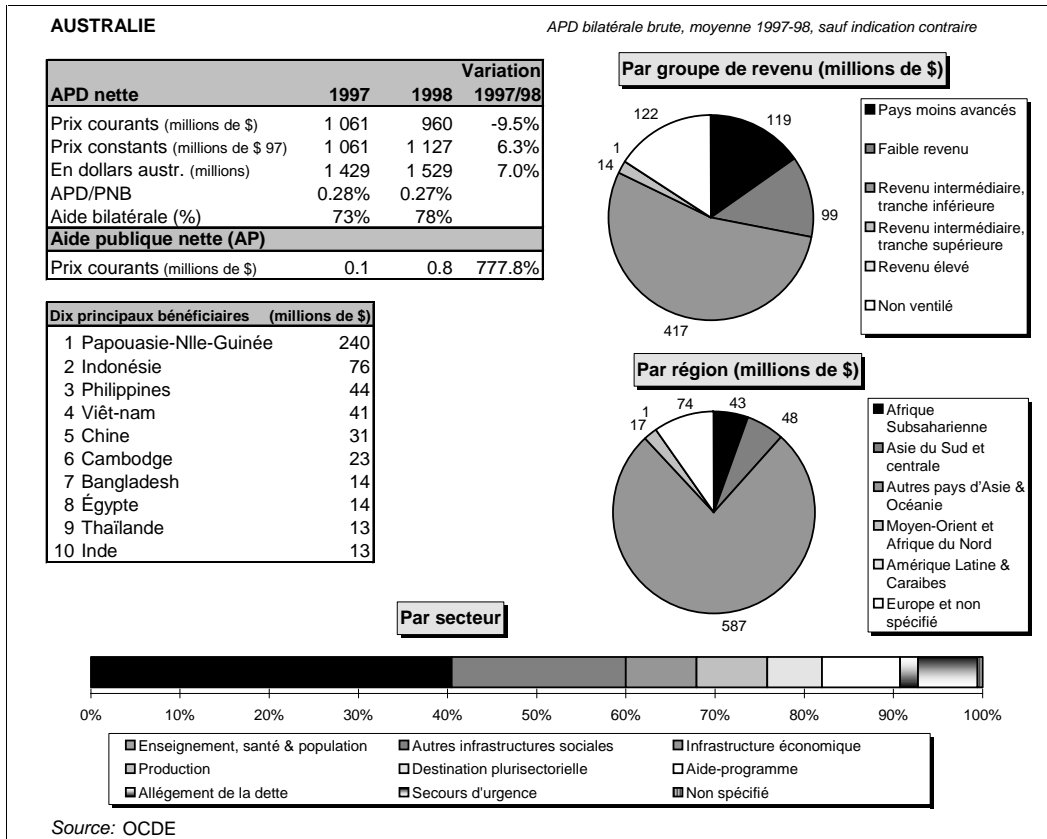
1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.473	1.369	1.350	1.277	1.347	1.592

Signes utilisés :

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

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

L'aide australienne : aperçu synthétique



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

RESUME ET CONCLUSIONS	II-11
CHAPITRE 1 GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT	II-23
Vue d'ensemble du programme d'aide australien et grands principes qui le sous-tendent .	II-23
La refonte de la politique extérieure et commerciale de l'Australie et ses liens avec la coopération pour le développement.....	II-23
La refonte du programme australien de coopération pour le développement	II-24
La déclaration d'orientation de l'Australie : Better Aid for a Better Future	II-24
Quelques traits caractéristiques du programme actuel d'aide de l'Australie	II-26
Volume de l'aide	II-27
L'Australie et la stratégie de partenariat pour le développement	II-28
Faire du partenariat une réalité.....	II-28
Réduction de la pauvreté	II-30
Education	II-32
Santé	II-33
Egalité homme-femme	II-34
Viabilité écologique	II-35
Bonne gestion des affaires publiques	II-36
Conflits, paix et développement.....	II-37
Aide humanitaire	II-38
Amélioration de la qualité du programme	II-38
Canaux d'acheminement de l'aide : aide bilatérale, aide multilatérale et organisations non gouvernementales (ONG).....	II-41
Soutien des initiatives d'allègement de la dette.....	II-43
CHAPITRE 2 COHÉRENCE DES POLITIQUES ET RELATIONS GLOBALES AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	II-45
Cohérence des politiques : les principes et la pratique	II-45
Le rôle de la société civile	II-46
Promouvoir la libéralisation des échanges et de l'investissement	II-47
Aider les pays en développement à prendre part à l'économie mondiale	II-48
Structure des échanges de l'Australie avec les pays en développement.....	II-50
Le régime tarifaire de l'Australie	II-52

CHAPITRE 3 STRUCTURE ORGANIQUE ET MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME	II-55
Programmes par pays et par région.....	II-55
Papouasie-Nouvelle-Guinée.....	II-55
Îles du Pacifique	II-60
Asie de l'Est	II-61
Asie du Sud	II-64
Afrique	II-64
Assurance de la qualité : les bilans d'activité.....	II-65
Organisations non gouvernementales	II-65
Aide transitant par les organisations non gouvernementales	II-65
Programmes d'envoi de volontaires	II-66
Assurance de la qualité : le système d'accréditation et les obligations redditionnelles des ONG	II-67
Aide multilatérale.....	II-70
L'aide multilatérale dans le programme de l'Australie.....	II-70
Banques multilatérales de développement	II-71
Assurance de la qualité : le cadre d'évaluation des organisations multilatérales	II-73
Gestion du programme d'aide.....	II-74
Agence australienne pour le développement international (AusAID).....	II-74
Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR)	II-78
Opinion publique et sensibilisation aux questions de développement.....	II-78
CHAPITRE 4 CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE	II-81
L'aide publique au développement (APD)	II-81
Volume de l'APD.....	II-81
Composition de l'APD	II-81
Répartition géographique de l'APD bilatérale	II-82
Répartition sectorielle de l'APD bilatérale.....	II-83
Soutien aux services sociaux de base	II-84
Autres apports financiers aux pays en développement et en transition	II-84
Aide publique	II-84
Autres apports du secteur public	II-85
Dons des organisations non gouvernementales.....	II-85
Apports privés aux conditions du marché	II-85
Notification statistique.....	II-85

ANNEXE I	STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	II-87
ANNEXE II	RAPPORTS D'EVALUATION PUBLIES	II-95
ANNEXE III	INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	II-97
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'AUSTRALIE PAR LE CAD		II-99
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES		II-103

Tableaux

Tableau 1.	Echanges de marchandises de l'Australie avec les pays en développement, 1997.....	51
Tableau I-1.	Apports financiers totaux.....	88
Tableau I-2.	APD par grandes catégories.....	89
Tableau I-3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu	90
Tableau I-4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	91
Tableau I-5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal aux prix et taux de change courants.....	92
Tableau I-6.	Panorama comparatif	93

Organigrammes

Organigramme 1.	Structure du programme d'aide de l'Australie.....	56
Organigramme 2.	Agence australienne pour le développement	77

Graphiques

Graphique 1.	APD en % du PNB.....	82
Graphique I-1.	APD nette en provenance des pays du CAD en 1998	94

Encadrés

Encadré 1.	L'objectif de réduction de la pauvreté dans le programme d'aide bilatérale de l'Australie.....	32
Encadré 2.	Le Groupe de Cairns	48
Encadré 3.	Moyens mis en œuvre par l'Australie pour faire face à la crise financière asiatique	49
Encadré 4.	Programme australien de coopération pour le développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée.....	58
Encadré 5.	Programme australien de coopération pour le développement en Indonésie.....	62
Encadré 6.	Examen et évaluation des mécanismes publics de financement des ONG	67

RESUME ET CONCLUSIONS

Grands principes sous-tendant le programme d'aide australien

De par la situation géographique de l'Australie, la sécurité et la santé économique de ce pays sont vraisemblablement plus étroitement liées aux évolutions qui peuvent se produire dans tout un ensemble de nations en développement que ce n'est le cas pour la plupart des autres pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD). Promouvoir la croissance et la stabilité dans la région Asie-Pacifique est donc une des priorités premières de la politique extérieure australienne, ainsi qu'en témoignent les mesures que l'Australie continue de prendre pour remédier aux problèmes induits par la crise financière asiatique et celles qu'elle a prises face aux événements survenus au Timor oriental à la fin de 1999.

Le programme australien de coopération pour le développement, qui s'inscrit dans un cadre rigoureusement défini conforme aux orientations préconisées par le CAD dans son rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996), apporte une grande contribution à la réalisation des objectifs de politique intérieure et extérieure de l'Australie. Il mobilise le soutien politique et populaire voulu pour remplir son rôle stratégique. Il n'en reste pas moins que l'aide publique au développement (APD) australienne n'a jamais été aussi faible, exprimée en pourcentage du produit national brut (PNB), lui croissant, de ce pays. L'Australie devrait exploiter les objectifs ambitieux qu'elle a assignés à juste titre à son programme d'aide, pour accroître son APD et progresser vers l'objectif de 0.7 % fixé pour le rapport APD/PNB dans les documents qui sous-tendent actuellement la politique d'aide.

Le Livre blanc publié par l'Australie sous le titre *In the National Interest* (1997) admet l'importance de la coopération pour le développement en tant que volet de la politique étrangère - au même titre que la diplomatie ou les politiques visant les échanges, la défense et l'immigration - mais aussi celle d'une approche intégrée de la formulation de l'action publique. L'Australie a fait beaucoup pour intégrer la coopération pour le développement à sa politique extérieure. Des améliorations sur ce point sont sans doute cependant encore possibles, par exemple en ce qui concerne les garanties publiques consenties sur les investissements réalisés dans des pays en développement, à propos desquelles l'agence chargée de la coopération pour le développement n'est actuellement pas invitée à donner son avis en dépit de la masse de connaissances qu'elle a accumulées sur les problèmes des pays en développement et de l'importance, parfois décisive, des retombées que ces investissements peuvent avoir sur l'économie des pays concernés.

Une commission indépendante, la Commission Simons, a procédé en 1996 à un examen du programme d'aide, lequel a débouché sur la parution d'un rapport détaillé, intitulé *One Clear Objective: poverty reduction through sustainable development* (1997). Les pouvoirs publics se sont ensuite appuyés sur cet examen pour rédiger une déclaration d'orientation, publiée sous le titre *Better Aid for a Better Future* (1997), dans laquelle ils présentent leur position sur chacune des recommandations de la Commission. Toutes les étapes de ce processus de réexamen ont été préparées avec soin dans la plus grande transparence, et les autres Membres du CAD désireux d'entreprendre un

réexamen de leur politique nationale de coopération pour le développement pourraient s'inspirer de cet exercice.

L'Agence australienne pour le développement international (AusAID) est l'organisme chargé de gérer le programme de coopération pour le développement, et elle administre la plus grande partie de l'APD. La Commission Simons a estimé, et les pouvoirs publics ont marqué leur accord sur ce point, que le fait de confier la gestion du programme d'aide à un organisme unique contribuait à en assurer la cohérence et l'intégrité, et qu'on ne le soulignerait jamais assez. Si l'on en croit le document détaillant le plan d'action d'AusAID pour 1998-2000, paru sous le titre *AusAID Corporate Plan 1998-2000*, la mission fondamentale d'AusAID est de donner des avis sur les problèmes de développement et d'assurer l'acheminement du programme australien de coopération pour le développement avec pour seul critère l'excellence. En vertu des réformes qui ont été opérées dans la fonction publique australienne, le gouvernement «achète» désormais à AusAID deux produits précis - des avis et la gestion du programme - à des prix qui ont été respectivement fixés pour l'exercice 1999/2000 à 9.9 millions de \$A (environ 6.5 millions de \$) et 53.7 millions de \$A (quelque 35.0 millions de \$).

La déclaration d'orientation de l'Australie : Better Aid for a Better Future

Better Aid for a Better Future assigne au programme d'aide un objectif qui doit primer sur tous les autres, promouvoir les intérêts nationaux de l'Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et à parvenir à un développement durable. L'Australie y confirme son adhésion indéfectible à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies pour le rapport APD/PNB, à cette réserve près qu'elle s'appliquera à maintenir son aide à un niveau aussi élevé, au regard des besoins de ses partenaires, que le lui permettent sa propre situation économique et ses capacités d'aide. Afin de guider la formulation de la politique future et la mise en œuvre du programme, *Better Aid for a Better Future* définit :

- **Six principes fondamentaux :**
 - partenariat (y compris au niveau des stratégies par pays) ;
 - adaptation en fonction des besoins les plus urgents et de l'avancement du développement ;
 - pragmatisme ;
 - ciblage ;
 - apposition de la marque de l'Australie ; et
 - ouverture.
- **Cinq secteurs prioritaires :**
 - santé ;
 - éducation ;
 - agriculture et développement rural ;
 - infrastructures ; et
 - bonne gestion des affaires publiques (laquelle apparaît pour la première fois parmi les secteurs prioritaires)
- **Deux questions transversales** revêtant une importance capitale :
 - égalité homme-femme ; et
 - environnement.

Il est reconnu que l'aide bilatérale australienne est concentrée sur la région Asie-Pacifique et qu'il doit continuer d'en aller ainsi, priorité absolue étant donnée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Etats du Pacifique et à l'Asie de l'Est, ce qui n'empêchera pas de s'appliquer à répondre de manière sélective aux besoins de développement des pays d'Asie du Sud, d'Afrique et du Moyen-Orient. Afin de continuer de marquer le programme du sceau de l'Australie, seules peuvent se voir confier la gestion de projets d'aide australiens des entreprises enregistrées à la Commission australienne des valeurs boursières ou ayant leur siège social en Australie ou en Nouvelle-Zélande. Il est admis que l'action des organisations non gouvernementales (ONG) est essentielle, et préconisé qu'AusAID rédige une déclaration officielle récapitulant les principes et objectifs de sa coopération avec les ONG.

L'Australie continuera d'apporter son soutien à tout un éventail d'institutions internationales - diverses banques multilatérales de développement, les organismes et fonds des Nations unies spécialisés dans le développement, en particulier ceux œuvrant dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture et de la santé, les institutions du Commonwealth et des organisations régionales, de la région Asie-Pacifique en particulier - mais elle adoptera une démarche plus stratégique fondée sur l'évaluation de leurs performances. Les décisions de financement tiendront compte de l'efficacité et de l'efficacé de l'organisme intéressé, et de la mesure dans laquelle son mandat peut contribuer à la réalisation des objectifs de l'aide australienne. Un Cadre d'évaluation des organisations multilatérales a été élaboré à cet effet.

Better Aid for a Better Future a remis à l'ordre du jour l'amélioration de la qualité du programme d'aide. En conséquence, AusAID a entrepris de rendre plus rigoureuses et d'axer davantage sur l'obtention de résultats ses méthodes de planification, de mise en œuvre et d'évaluation du programme. Il a été créé un Conseil consultatif sur l'aide, qui a pour mission de donner des avis au ministre des Affaires étrangères et de servir d'instance où débattre des problèmes d'aide et de développement avec des représentants de la société australienne.

Volume de l'aide

En pourcentage du PNB, l'APD australienne s'inscrit sur une tendance à la baisse depuis 1975, date à laquelle elle atteignait le niveau record de 0.65 %. En 1998, elle s'est chiffrée à 960 millions de \$, soit 0.27 % du PNB. Le produit intérieur brut de l'Australie s'est, quant à lui, accru de 4.5 % en termes réels au cours de l'exercice 1998/99. Si l'on en croit la dernière *Etude économique de l'OCDE* concernant ce pays, l'économie australienne entre dans sa neuvième année d'expansion, et cette croissance durable s'appuie sur un certain nombre de facteurs positifs. Dans ces conditions, au vu des immenses besoins de développement qui perdurent dans les pays partenaires de la région Asie-Pacifique, le CAD a encouragé l'Australie à relever son rapport APD/PNB. Selon les estimations d'AusAID, celui-ci devrait augmenter d'au moins 0.01 % en 1999, compte tenu des crédits budgétaires actuellement prévus et des financements supplémentaires qui seront vraisemblablement dégagés pour parer aux priorités les plus urgentes en matière de développement dans la région.

L'Australie et la stratégie de partenariat pour le développement

Réduction de la pauvreté

La stratégie de l'Australie en matière de lutte contre la pauvreté fait une très large place à l'investissement dans le capital humain et à la protection des groupes sociaux les plus vulnérables. Tenant compte des enseignements de la crise financière asiatique, AusAID accorde une grande importance à la bonne gestion des affaires publiques dans un large éventail de domaines. Les politiques de l'Australie en matière d'égalité homme-femme et d'environnement sont clairement

définies et ces questions sont de plus en plus intégrées dans des programmes et projets à l'appui d'autres objectifs. Les activités au titre des programmes concernant la santé et l'enseignement sont progressivement réorientées au profit des soins de santé primaires et de l'éducation de base. En 1997-98, 11 % de l'APD bilatérale de l'Australie sont allés aux services sociaux de base. Bien que le nombre d'étudiants originaires de pays en développement qui bénéficient d'une bourse d'études supérieures en Australie soit en baisse, ce volet du programme a absorbé plus de 10 % de l'APD totale ces dernières années et il nécessite un soutien logistique important de la part d'AusAID, même si les réformes administratives opérées depuis le précédent Examen par le CAD ont contribué à en réduire le coût.

Les stratégies d'aide par pays adoptées par AusAID jouent un rôle essentiel dans la détermination de la nature de l'aide bilatérale australienne car ce sont elles qui guident les décisions en matière de programmation. La ventilation sectorielle des dépenses de l'Australie au titre de l'aide n'est pas arrêtée à l'avance dans le cadre du processus budgétaire, mais est la résultante du processus de programmation par pays. C'est en partie pourquoi l'Australie n'a pas adhéré à l'initiative 20/20 lancée à Copenhague, qui appelle les donateurs à consacrer 20 % de leur APD totale, et les bénéficiaires 20 % de leurs dépenses, aux services sociaux de base.

La Commission Simons avait préconisé que l'Australie définisse une politique générale de lutte contre la pauvreté assortie d'un plan de mise en œuvre. Si les autorités australiennes ont souscrit, sur le principe, à cette recommandation, elles considèrent néanmoins que les stratégies par pays sont le cadre dans lequel il convient de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour que les programmes bilatéraux contribuent à réduire la pauvreté. Pour AusAID comme pour la plupart des autres Membres du CAD, faire de la réduction de la pauvreté l'objectif prioritaire du programme d'aide nécessite un ajustement considérable des méthodes adoptées et des capacités. S'agissant de la lutte contre la pauvreté, l'efficacité des stratégies par pays, des outils analytiques utilisés et des dispositifs de mise en œuvre doit être examinée et suivie au regard d'indicateurs de résultat et d'impact clairement définis.

Partenariat

AusAID s'emploie à renforcer les partenariats pour le développement. Les stratégies par pays sont élaborées en consultation avec les pays partenaires et les occasions de dialogue avec ceux-ci, y compris la société civile, sont fréquentes. AusAID apporte son appui et son concours à la mise en place de mécanismes de coordination de l'aide, autant que possible dans les pays partenaires. Les activités d'aide font généralement l'objet d'un suivi et d'une évaluation, réalisés dans la mesure du possible avec des représentants des pays bénéficiaires.

Le tiers de l'APD bilatérale australienne est lié. Les quatre cinquièmes de l'APD bilatérale prennent la forme de biens et services d'origine australienne. AusAID doit donc concilier le souci d'apposer la marque de l'Australie sur le programme d'aide avec les exigences du partenariat, et la nécessité de renforcer l'appropriation et les capacités au niveau local, d'assurer l'efficacité de l'aide par rapport à son coût ainsi que de maximiser l'impact des activités sur le développement. Sur le terrain AusAID encourage les partenaires à jouer un plus grand rôle, lorsqu'ils le peuvent. L'aide australienne peut passer par les systèmes et dispositifs locaux, à condition que ceux-ci offrent des garanties suffisantes d'efficacité et de transparence. De même, les ONG des pays en développement peuvent bénéficier d'une aide directe. Cependant, compte tenu de l'importance accordée à « l'identité » australienne du programme d'aide et étant donné la forte proportion de marchés passés avec des fournisseurs australiens, on peut se demander si l'aide australienne favorise suffisamment les partenariats et si elle tire le meilleur parti possible de l'intégration des compétences et du savoir-faire des pays en développement dans le processus de développement. L'Australie a fourni au CAD plusieurs exemples

témoignant des efforts qu'elle déploie pour promouvoir le partenariat et la participation dans le cadre de ses activités d'aide.

Du point de vue des partenariats, il est essentiel aussi de concevoir les projets et programmes de manière à assurer leur viabilité et le recouvrement des coûts, ce qui permet de prévoir une stratégie de sortie pour le donneur. Ces problèmes sont difficiles pour tous les donateurs ; ils nécessitent des projets adaptables à l'environnement local et la recherche de solutions locales pragmatiques. Quant à savoir si ces questions reçoivent une attention suffisante, c'est un autre problème. Il semble que ce soit un domaine auquel AusAID devra réfléchir au vu de ce que l'on peut observer tant au niveau de la sous-traitance de la conception des projets (pour laquelle certains fournisseurs estiment ne pas disposer de suffisamment de temps et de ressources), que de certains projets dans le domaine de la santé et de l'éducation où les considérations de recouvrement des coûts et de viabilité ne sont guère prises en compte.

Par ailleurs, les auteurs d'un récent rapport d'AusAID doutent que dans l'ensemble les partenaires de l'aide de l'Australie disposent des ressources ou des structures nécessaires pour assurer l'entretien des infrastructures de base. Le partenariat suppose de travailler sur ces problèmes essentiels de capacités économiques et administratives.

Egalité homme-femme

L'Australie se place parmi les Membres du CAD qui consacrent le plus de temps et de ressources à l'élaboration de politiques en faveur de l'égalité homme-femme et d'outils opérationnels correspondants. L'ouvrage d'AusAID intitulé *Guide to Gender and Development* énonce un ensemble impressionnant de conditions que les institutions doivent remplir pour bien tenir compte de la problématique homme-femme dans toutes leurs activités ; certains autres Membre du CAD ont d'ailleurs utilisé ce Guide comme point de départ pour l'aménagement de leurs propres structures. AusAID n'a pas encore pleinement intégré la dimension homme-femme dans tous les aspects de ses opérations. Cependant, en 1998-99, 23% de l'ensemble des dépenses ont été affectées à des projets dont l'un des objectifs premiers était de promouvoir l'égalité homme-femme ou qui prenaient cette dimension en considération. Il est donc sans doute possible de renforcer encore la prise en compte des rôles spécifiques des hommes et des femmes pour aller au-delà du dialogue sur les considérations d'égalité homme-femme et utiliser couramment, de façon plus explicite, l'analyse des sexospécificités dans les projets, politiques et rapports. La Commission Simons avait recommandé que le programme d'aide soit régulièrement soumis à des audits concernant la problématique homme-femme. Un exercice de ce type a été mené à bien en 1999.

Viabilité écologique

AusAID porte attention aux conséquences de ses projets pour l'environnement tant lors de leur conception que lors de leur mise en œuvre conformément aux prescriptions légales, et même dans ce domaine des activités ciblées en faveur la gestion durable des ressources, de la gestion de l'environnement urbain et de l'énergie durable, notamment ; elle participe en outre à des opérations internationales. La crise financière asiatique a induit une intensification des efforts dans ce domaine, avec en particulier une étude commandée par AusAID à un universitaire australien sur l'impact de la crise sur l'environnement de la région. Le rapport qui en est résulté a suscité une prise de conscience et devrait contribuer à une meilleure compréhension de l'importance de la gestion de l'environnement, de la biodiversité et de la gestion des ressources naturelles dans la région.

Bonne gestion des affaires publiques

Pour l'Australie, la bonne gestion des affaires publiques, c'est-à-dire la gestion efficace des ressources économiques et sociales d'un pays selon des méthodes ouvertes, transparentes, responsables et équitables, est indispensable à une aide efficace. Face à la crise financière asiatique, l'Australie a adopté une définition très large de la gestion des affaires publiques, incluant notamment la politique économique, la gestion du secteur public, les droits de l'homme et le système juridique, et a lancé dans ce domaine de très nombreux projets. Ces activités peuvent conduire AusAID à intervenir sur des questions délicates, ce qui ne va pas toujours sans problème, comme l'expérience en Indonésie le montre.

Le respect des droits de l'homme occupe une place particulière dans la politique étrangère de l'Australie. Celle-ci s'efforce en général d'appuyer les initiatives concrètes qui peuvent faire la différence sur le terrain, par exemple en contribuant à la mise en place et au renforcement des organisations de défense des droits de l'homme, et à encourager le débat sur les questions relatives aux droits de l'homme. Par exemple, l'Australie a créé le *Centre for Democratic Institutions* qui, dans le cadre de programmes de formation et d'ateliers destinés aux parlementaires, juges, personnes responsables de l'organisation des élections, médiateurs et journalistes, soutient les processus démocratiques dans la région Asie-Pacifique.

Conflits, paix et développement

Parmi les voisins de l'Australie, certains sont le théâtre de conflits complexes qui durent depuis fort longtemps. Des troubles ont agité l'île de Bougainville, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, pendant une dizaine d'années. Le statut officiel du Timor oriental est sujet à controverse depuis 1975 ; c'est l'Australie qui y conduit actuellement les opérations de maintien de la paix parrainées par l'ONU. AusAID accorde un rang de priorité élevé à Bougainville tout comme au Timor oriental. L'Australie est le donneur bilatéral le plus actif dans ces deux territoires, ce qui met en évidence le rôle important de la coopération pour le développement. L'Australie participe à la reconstruction de Bougainville où elle apporte son concours pour le rétablissement de services et infrastructures de base tels que les écoles, les postes sanitaires et les routes.

L'approche de l'Australie dans les situations de conflit se caractérise par la patience et la persévérance. Outre sa propre expérience et les compétences qu'elle a acquises en matière de règlement des conflits, AusAID s'appuie sur d'autres moyens, notamment l'armée et les forces de police australiennes, la Commission électorale australienne, les ONG ou des actions entreprises en coordination avec d'autres donateurs et organisations internationales.

Cohérence des politiques

Les mécanismes dont s'est dotée l'Australie pour contrôler et renforcer la cohérence de ses politiques ayant un impact sur les pays en développement sont relativement solides et performants. L'impératif de cohérence fait désormais partie intégrante de la politique gouvernementale de l'Australie. Dans le document intitulé *In the National Interest*, il est stipulé que l'approche intégrée préconisée s'applique non seulement aux politiques nationales et internationales, mais aussi aux divers aspects de la politique étrangère, en particulier le commerce extérieur, la défense, l'immigration et la coopération pour le développement. En outre, la cohérence des politiques semble avoir été renforcée par le regroupement en 1996 de la coopération pour le développement, des affaires étrangères et de la politique commerciale au sein du même portefeuille ministériel.

AusAID travaille en coopération avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT). D'autres ministères et organismes contribuent aussi au programme d'aide ou au financement du budget central d'organismes multilatéraux : le Trésor, le Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR), le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, le ministère de la Défense, le ministère de la Santé et des Soins aux personnes âgées, ainsi que la Commission électorale australienne. Par des circuits tels que les comités interministériels et par la diffusion de documents importants pour commentaires, AusAid fait office de relais entre tous ces organes de façon à garantir la mise en œuvre de cette approche "panministérielle". Pour consolider encore cette approche, il pourrait être expressément entrepris de faire ressortir les interactions et les complémentarités entre ces divers aspects de la politique extérieure afin d'aider l'opinion publique à mieux appréhender le rôle de l'aide.

La Société australienne de financement et d'assurance des exportations (EFIC) propose aux exportateurs et investisseurs australiens toute une gamme de produits d'assurance, de garanties et de produits financiers. Les opérations de l'EFIC sont garanties à 100 % par le gouvernement australien. Une grande partie de ces opérations sont liées à des activités dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique. L'EFIC est un organisme d'Etat autonome aujourd'hui placé sous la supervision du ministre du Commerce. La cohérence des politiques de l'Australie se trouverait renforcée si AusAID était invitée, lorsque ses compétences en matière de développement peuvent se révéler utiles, à fournir à l'EFIC des orientations à titre consultatif lorsqu'il est envisagé de consentir des garanties publiques pour des investissements dans des pays en développement.

L'Australie fournit une aide substantielle sous forme d'assistance technique et de formation pour aider à l'instauration de cadres juridiques et réglementaires de nature à favoriser les courants d'échanges et d'investissement, avec notamment des activités visant à faciliter le respect des obligations prescrites dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité des produits alimentaires, ainsi qu'à améliorer la gestion économique et à mettre en place l'infrastructure indispensable à une participation effective à l'économie mondiale. L'Australie a pris une part active aux efforts engagés à l'échelon international pour porter remède à la crise financière en Asie ; elle a, entre autres, organisé à Sydney en mars 1999 une réunion qui a contribué à affermir le soutien de la communauté internationale. L'Australie a en outre consenti une aide au développement et des prêts aux conditions du marché à la Corée, à l'Indonésie et à la Thaïlande, et a soutenu des opérations internationales de sauvetage engagées sous les auspices du Fonds monétaire international (FMI).

Soutien des initiatives d'allègement de la dette

A la date de mars 1999, l'Australie détenait, selon les estimations, pour 4 milliards de \$A (environ 2.2 milliards de \$) de créances souveraines sur les pays en développement. Si le programme d'aide australien prend aujourd'hui en totalité la forme de dons, des prêts n'en ont pas moins été consentis dans le passé dans le cadre du Mécanisme de financement des importations axées sur le développement (DIFF), dispositif désormais aboli de crédit mixte.

De l'avis des autorités australiennes, même si un allègement de la dette ne remplacera jamais une aide au développement, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) mise en place par la Banque mondiale et le FMI est l'instrument le plus crédible de réduction de la dette. L'Australie a apporté une contribution de 19 millions de \$ (31 millions de \$A) à l'initiative en faveur des PPTE en juin 1998 en affectant à cette dernière des fonds déjà en dépôt auprès de la Banque mondiale et du FMI. En septembre 1999, le ministre australien des Finances a déclaré que l'Australie apporterait son soutien au renforcement proposé de l'initiative PPTE et s'engageait à dégager pour celle-ci 35 millions de \$A (à peu près 19 millions de \$) supplémentaires. Cette somme sera financée sur plusieurs années par une rallonge au budget de l'aide.

Amélioration de la qualité du programme

Depuis quelques années, AusAID a procédé à toute une série de changements radicaux afin de se mettre en position de relever un double défi : améliorer la qualité du programme d'aide et, en même temps, entreprendre de se doter d'une culture de gestion axée sur l'obtention de résultats et de passer d'un système de comptabilité fondé sur les encaissements à un système sur la base du fait générateur. Afin de renforcer les compétences du personnel, les manuels et directives ont été révisés et des programmes de formation mis en place. La rotation rapide des effectifs et la multiplicité des directives et systèmes nouveaux continuent de poser problème pour la gestion de l'aide, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes australienne (ANAO) à l'occasion de l'audit des performances qu'elle a réalisé en 1996.

La structure organique actuelle d'AusAID est celle qui a été mise en place en janvier 1998. Le renforcement des fonctions de conseil sectoriel, de passation des marchés et d'assurance de la qualité et leur regroupement au sein d'une même instance, le Groupe de la qualité du programme, constituent une innovation importante, induite par l'examen de la Commission Simons. De nouveaux systèmes et procédures de contrôle de la qualité, d'information sur les performances et d'évaluation fondée sur les résultats ont été mis en place. La Commission Simons avait aussi recommandé la création d'un service d'évaluation indépendant, placé sous la direction d'une personnalité assermentée, mais les pouvoirs publics n'ont pas souscrit à cette idée jugeant qu'il devait continuer de revenir de droit à l'ANAO de procéder en toute indépendance à des évaluations des performances et à des contrôles.

AusAID s'est dotée d'un plan d'action, *AusAID's Corporate Plan 1998-2000*, raccordant ses propres priorités aux objectifs définis par le gouvernement ; ce plan recense dix domaines essentiels où des résultats doivent être obtenus, lesquels renvoient aussi bien à la gestion du programme qu'aux cinq secteurs prioritaires, aux deux questions transversales ou à certains des principes fondamentaux. L'essentiel des efforts d'AusAID s'est articulé autour de la création d'un Groupe de performance et évaluation (PIA) chargé d'entreprendre des évaluations en temps réel des activités menées à l'échelle d'un pays ou d'une région, dont les résultats sont pris en considération dans la conception et l'exécution des programmes. Les informations ainsi recueillies sur les performances seront analysées et vérifiées, au plan interne par le PIA et au plan externe dans le cadre des audits conduits par les sous-traitants et par l'ANAO.

La mise en œuvre d'une grande partie du programme d'AusAID étant confiée à des sous-traitants, il est capital, pour rehausser la qualité de l'ensemble du programme, de parvenir à améliorer le degré de performance de ces agents extérieurs. A cet effet, AusAID a entrepris d'intégrer à ses contrats des obligations de performance et d'étudier comment améliorer la sélection des sous-traitants, la gestion des contrats et les mécanismes de règlement des différends. Des réformes allant dans le même sens ont été opérées dans les procédures régissant les relations avec les ONG.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, principal partenaire bilatéral de l'Australie, un terme a progressivement été mis au soutien budgétaire, lequel a été remplacé par une aide programmée en commun. AusAID peut se targuer de certaines améliorations importantes qui ont déjà été obtenues pendant la phase de transition dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures. Un nouveau traité de coopération pour le développement a été négocié, qui entrera en vigueur le 1er juillet 2000. Grâce au nouveau mécanisme d'incitation qui y est prévu, une part croissante de l'aide australienne sera acheminée par l'intermédiaire de tout un éventail d'organismes publics et privés et des structures gouvernementales nationales, entre lesquels elle sera répartie sur la base de critères de performance. Il devrait en résulter une amélioration de l'efficacité et de la qualité de la prestation.

De par leur conception, les nouvelles structures et procédures d'AusAID font de l'Australie un des Membres du CAD dont les pratiques de gestion sont les plus performantes. Reste maintenant à AusAID à faire en sorte que ces structures et procédures soient progressivement intégrées par la hiérarchie et le personnel. Pour que ces innovations se traduisent par des résultats efficaces en termes de développement, il faudra aussi faire preuve de souplesse et les faire accepter par les partenaires.

Evaluation de la qualité du programme et des performances

Certains aspects de l'APD australienne donnent lieu à des évaluations approfondies et bien documentées ; par contre il existe peu de données sur l'impact de certaines composantes importantes du programme, notamment les grands projets d'infrastructure, les bourses d'études supérieures et, jadis, le soutien budgétaire à la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

AusAID renonce peu à peu aux évaluations *ex post* en tant qu'instrument principal de rétroaction de l'information pour privilégier les auto-évaluations "assistées", qui permettent de voir les ajustements à opérer pendant même le cycle des projets. Il est donc bien sûr indispensable de s'assurer que toutes les personnes appelées à participer à des auto-évaluations en appréhendent la finalité, peuvent accéder facilement aux conseils spécialisés dont elles ont besoin et peuvent leur consacrer un temps suffisant pour que le système fonctionne. La hiérarchie doit apporter sa pierre à l'édifice en utilisant le système avec sagesse et de manière cohérente dans ses décisions.

Pour chacune des activités entrant dans ses programmes par pays ou par région, AusAID établit un bilan d'activité qui est un instrument à la fois de suivi et de notification. Ces bilans sont stockés dans une base de données baptisée système de gestion des activités. Bien que ces deux outils de gestion existent depuis de nombreuses années, au cours desquelles ils ont été développés, leur intérêt, et l'utilisation qui en est faite, se sont accrus depuis qu'AusAID accorde une attention plus soutenue à la qualité de son aide et que les autorités australiennes ont institué un système de comptabilité sur la base du fait générateur et de gestion axée sur l'obtention de résultats.

Pour bénéficier de financements dans le cadre du programme d'aide, les ONG australiennes doivent adhérer à un code de conduite, apporter la preuve - attestée par la collecte d'au moins 30 000 \$ australiens de dons par an - que leur action continue de mobiliser le soutien de l'opinion publique australienne et être accréditées par AusAID. AusAID a collaboré étroitement avec les ONG et l'ACFOA à l'élaboration d'un nouveau code de conduite. Celui-ci définit des normes que doivent observer les ONG en matière de gouvernement d'entreprise, de gestion, de contrôle financier et de communication d'informations, et fixe des mécanismes précis garantissant le respect des obligations redditionnelles liées à l'utilisation de fonds publics. Les décisions d'accréditation sont prises conjointement par AusAID et des représentants des ONG, et les accréditations sont accordées pour une période renouvelable de cinq ans. De nombreuses ONG estiment que l'obligation qui leur est faite d'adhérer à un code de conduite et le processus d'accréditation d'AusAID les aident à améliorer leurs propres performances et la gestion de leurs activités à l'appui du développement.

AusAID s'est dotée d'un cadre d'évaluation des organisations multilatérales afin de pouvoir mieux juger de l'adéquation, de l'efficacité et de l'efficience des activités des organismes multilatéraux auxquels elle verse des contributions annuelles de fonctionnement, et de déterminer quelle attitude l'Australie doit adopter à leur égard et l'ampleur du soutien qu'elle doit leur accorder. Ce cadre prévoit la réalisation de deux types d'exercices :

- Des évaluations annuelles.
- Des examens approfondis, plus espacés.

AusAID est consciente que les travaux réalisés dans ce cadre ne doivent pas faire double emploi avec les évaluations menées par d'autres donateurs et doivent être guidés par un esprit d'ouverture et de consultation afin de déboucher sur une amélioration de la performance des organismes multilatéraux. Les banques multilatérales de développement ne sont pour le moment pas concernées par le processus d'évaluation.

Pendant la phase pilote, c'est-à-dire l'année 1998/99, il a été réalisé 27 évaluations annuelles. Un examen des résultats de cette phase est en cours. Le fort taux de rotation du personnel est source de problèmes car il rend difficile l'accumulation des connaissances nécessaires à la gestion du processus.

Seront en priorité soumises à des examens approfondis les organisations internationales qui reçoivent des contributions substantielles de l'Australie, celles à propos desquelles de grandes lacunes subsistent dans les informations existantes, et celles dont les performances affichent des fluctuations importantes. AusAID continuera en tant que de besoin à exploiter les possibilités qui s'offrent de réaliser des examens approfondis en collaboration avec d'autres donateurs. Le premier examen approfondi a porté sur le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC) et un examen sur le terrain des activités du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) est en cours.

Opinion publique et sensibilisation aux questions de développement

Un sondage d'opinion réalisé conjointement en 1998 par AusAID et l'ACFOA a montré que 84 % des Australiens sont favorables à l'aide étrangère et sensibles aux considérations humanitaires, mais que ce soutien est fragile car les gens appréhendent généralement assez mal les problèmes en jeu. De précédentes études avaient elles aussi mis en évidence le fait qu'il existait un large soutien mais que celui-ci n'était pas très bien ancré et que l'opinion publique connaissait mal le programme d'aide publique. En conséquence, les autorités australiennes ont lancé des actions concertées et novatrices, avec le large soutien des milieux politiques, pour informer l'opinion publique sur le programme d'aide. Entre autres activités, ont été organisés des séminaires, présidés par le Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères, où plus de 5 000 anciens volontaires se sont vu décerner un diplôme d'honneur et lors desquels des informations ont été fournies sur le programme d'aide et sur les opportunités qu'il pouvait offrir aux entreprises. Une campagne a par ailleurs été menée auprès des ONG pour les inciter à informer leurs membres sur le programme d'aide des pouvoirs publics.

Etant donné la vigueur relative du soutien accordé par l'opinion publique à l'aide au développement et les efforts déployés pour sensibiliser et informer la population, la question est de savoir comment cette attitude favorable peut être exploitée pour amener la société civile australienne à s'impliquer davantage dans le programme d'aide étrangère et pour accroître le niveau de l'APD.

Synthèse des principales recommandations

Au vu de ces divers éléments, le CAD invite l'Australie à :

- Accroître son rapport APD/PNB.
- Poursuivre ses efforts de recentrage de l'aide bilatérale aux secteurs de la santé et de l'éducation sur les soins de santé primaires et l'éducation de base.
- Surveiller dans quelle mesure les stratégies par pays contribuent efficacement à la réduction de la pauvreté et si les orientations stratégiques, cadres analytiques et dispositifs de mise en œuvre actuels ne nécessitent pas des ajustements, notamment dans leur prise en compte de la problématique homme-femme.

- S'employer à exploiter au maximum les ressources et structures propres des pays en développement pour la mise en œuvre et la gestion des projets et des programmes.
- Veiller à la prise en compte des considérations de viabilité financière à long terme dans la conception des projets et programmes.
- S'appliquer à augmenter le pourcentage d'activités ayant pour objectif premier l'égalité homme-femme ou intégrant la problématique homme-femme.
- Mettre en évidence les interactions et complémentarités entre les diverses composantes de la politique extérieure afin d'aider l'opinion publique à mieux appréhender le rôle de l'aide.
- Envisager qu'AusAID puisse être invitée, lorsque ses compétences en matière de développement peuvent se révéler utiles, à fournir à l'EFIC des orientations à titre consultatif lorsqu'il est projeté de consentir des garanties publiques sur des investissements réalisés dans des pays en développement.
- Etudier les possibilités qui s'offrent de favoriser la stabilité du personnel afin d'améliorer la gestion de l'aide.
- Partager avec les autres donateurs intéressés les enseignements qui se dégagent de l'expérience qu'elle a accumulée lors de l'instauration de structures et procédures d'évaluation de la qualité de son programme.
- Poursuivre les efforts novateurs qui ont été engagés pour informer l'opinion publique grâce à des activités de sensibilisation aux questions de développement.

CHAPITRE 1

GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

Vue d'ensemble du programme d'aide australien et grands principes qui le sous-tendent

De par la situation géographique de l'Australie, la sécurité, la prospérité et la santé économique de ce pays sont étroitement liées aux évolutions qui peuvent se produire dans tout un ensemble de nations en développement, lesquelles ont pour elle des retombées plus importantes et plus immédiates que pour la plupart des autres pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Promouvoir la croissance et la stabilité dans la région Asie-Pacifique est donc une des priorités premières de la politique extérieure australienne.

Le programme australien de coopération pour le développement apporte une grande contribution à la réalisation des objectifs de politique intérieure et extérieure de l'Australie. Ainsi qu'on le verra dans le présent examen, il mobilise le soutien politique et populaire voulu pour remplir son rôle stratégique. Il n'en reste pas moins que, par rapport aux besoins, aux normes internationales et aux objectifs ambitieux que l'Australie a assignés à juste titre à son programme d'aide, l'aide publique au développement (APD) australienne n'a jamais été aussi faible, exprimée en pourcentage du produit national brut (PNB), lui croissant, de ce pays.

La refonte de la politique extérieure et commerciale de l'Australie et ses liens avec la coopération pour le développement

Le gouvernement de coalition formé par les Libéraux et le Parti national qui a pris ses fonctions en 1996 a procédé à un réexamen approfondi de la politique extérieure et commerciale de l'Australie. Celui-ci a débouché sur la publication, en 1997, d'un Livre blanc intitulé *In the National Interest*¹, où il est posé pour principe que, dans toutes ses actions de politique extérieure et commerciale, le critère premier sur lequel s'appuiera le gouvernement est celui de l'intérêt national, autrement dit la sécurité de la nation australienne et l'emploi et le niveau de vie du peuple australien. Il y est par ailleurs reconnu que le programme australien de coopération pour le développement ne sert pas seulement des objectifs humanitaires mais apporte aussi une contribution majeure à la promotion des intérêts que défend l'Australie par sa politique extérieure et commerciale... Certains pays d'Asie de l'Est parviendront à terme à se passer d'aide, mais la coopération pour le développement restera une composante essentielle des relations unissant l'Australie à d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Indochine, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ou des îles du Pacifique.

1. Accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.dfat.gov.au/ini/wp.html>

Le Livre blanc admet l'importance de la coopération pour le développement en tant que volet de la politique étrangère - au même titre que la diplomatie ou les politiques visant les échanges, la défense et l'immigration - mais aussi celle d'une approche intégrée de la formulation de l'action publique. L'Australie a fait beaucoup pour intégrer la coopération pour le développement à sa politique extérieure. Des améliorations sur ce point sont sans doute cependant encore possibles, par exemple en ce qui concerne les garanties publiques consenties sur les investissements réalisés dans des pays en développement, à propos desquelles les responsables de la coopération pour le développement ne sont actuellement pas invités à donner leur avis.

La refonte du programme australien de coopération pour le développement

Parallèlement à l'établissement du Livre blanc, une commission indépendante, la Commission Simons, a procédé à un examen du programme d'aide, lequel a débouché sur la parution en 1997 d'un rapport détaillé et complet intitulé *One Clear Objective: poverty reduction through sustainable development*². Les pouvoirs publics se sont ensuite appuyés sur cet examen pour rédiger une déclaration d'orientation, publiée en novembre 1997 sous le titre *Better Aid for a Better Future*³, dont une section intitulée « Government's Response to the Committee of Review of Australia's Overseas Aid Programme » passe au crible les 79 recommandations de la Commission Simons et présente la position du gouvernement sur chacune d'entre elles.

Toutes les étapes de ce processus de réexamen ont été préparées avec soin dans la plus grande transparence. Les autres Membres du CAD désireux d'entreprendre un réexamen de leur politique nationale de coopération pour le développement pourraient s'inspirer de cet exercice, dont le produit final a très certainement renforcé le cadre général de la coopération australienne pour le développement, dans le droit fil des orientations convenues par les Membres du CAD en 1996 dans leur rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

La déclaration d'orientation de l'Australie : Better Aid for a Better Future

Better Aid for a Better Future vise à répondre aux préoccupations grandissantes suscitées par le fait qu'une multitude d'intérêts à court terme, y compris les intérêts commerciaux, en étaient venus à peser sur le programme d'aide au détriment de son efficacité en termes de développement. Dans ce document est assigné au programme d'aide un objectif qui doit primer sur tous les autres, et qui découle de l'argumentation présentée dans le Livre blanc, à savoir promouvoir les intérêts nationaux de l'Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et à parvenir à un développement durable. Comme toutes les autres activités des pouvoirs publics, le programme d'aide est supposé jouer un rôle dans l'instauration du climat de prospérité et de stabilité dont dépend l'avenir de l'Australie.

Afin de guider la formulation de la politique future et la mise en œuvre du programme, *Better Aid for a Better Future* définit :

-
2. Accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.aid.gov.au/publications/aidrev/simons02.html>
 3. Accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.aid.gov.au/publications/aidrev/response/content.html>

- Six **principes fondamentaux** :
 - partenariat (y compris au niveau des stratégies par pays) ;
 - adaptation en fonction des besoins les plus urgents et de l'avancement du développement ;
 - pragmatisme ;
 - ciblage ;
 - apposition de la marque de l'Australie ; et
 - ouverture.

- Cinq **secteurs prioritaires** :
 - santé ;
 - éducation ;
 - agriculture et développement rural ;
 - infrastructures ; et
 - bonne gestion des affaires publiques (laquelle apparaît pour la première fois parmi les secteurs prioritaires)

- Deux **questions transversales** revêtant une importance capitale :
 - égalité homme-femme ; et
 - environnement

Il est reconnu que l'aide bilatérale australienne est concentrée sur la région Asie-Pacifique et qu'il doit continuer d'en aller ainsi. Afin de marquer le programme du sceau de l'Australie, seules peuvent se voir confier la gestion de projets d'aide australiens des entreprises enregistrées à la Commission australienne des valeurs boursières ou ayant leur siège social en Australie ou en Nouvelle-Zélande. Il est admis que l'action des organisations non gouvernementales (ONG) est essentielle, du fait notamment qu'elle contribue à resserrer les liens entre des organisations de la société civile australienne et les populations des pays en développement.

L'Australie continuera d'apporter son soutien à tout un éventail d'institutions internationales - diverses banques multilatérales de développement, les organismes et fonds des Nations unies spécialisés dans le développement, en particulier ceux œuvrant dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture et de la santé, les institutions du Commonwealth et des organisations régionales, de la région Asie-Pacifique en particulier - mais elle adoptera une démarche plus stratégique fondée sur l'évaluation de leurs performances. Les décisions de financement tiendront compte de l'efficacité et de l'efficacé de l'organisme intéressé, et de la mesure dans laquelle son mandat peut contribuer à la réalisation des objectifs de l'aide australienne. Un Cadre d'évaluation des organisations multilatérales a été élaboré à cet effet.

L'aide de l'Australie prend dans son intégralité la forme de dons. La Commission Simons a recommandé la création d'un mécanisme de prêts non liés assortis de conditions favorables, qui serait réservé au financement d'activités incontestablement axées sur le développement. Dans *Better Aid for a Better Future*, il est précisé que cet éventuel nouveau mécanisme ne serait pas calqué sur le Mécanisme de financement des importations axées sur le développement (DIFF), dispositif de crédits mixtes qui a été abandonné en 1996. En tout état de cause, les contraintes actuelles en ressources ne permettent pas la mise en place dans l'immédiat d'un mécanisme de prêts assortis de conditions libérales et la création future d'un tel dispositif est assujettie à l'évolution du budget de l'aide.

Quelques traits caractéristiques du programme actuel d'aide de l'Australie

Il convient de mettre en exergue plusieurs éléments distinctifs du programme d'aide australien :

- **Cohérence des politiques.** L'Australie s'est dotée de mécanismes relativement solides pour vérifier et renforcer la cohérence de ses politiques susceptibles d'avoir des retombées pour les pays en développement, et ces mécanismes fonctionnent bien.
- **Crise financière asiatique.** L'Australie a contribué à l'action engagée à l'échelon international face à la crise financière asiatique, notamment en organisant une réunion internationale (à Sydney en mars 1999) qui a permis d'affermir le soutien de la communauté internationale. Elle a aussi apporté son aide, dans le cadre d'activités bilatérales et multi-bilatérales, aux pays touchés par la crise et consenti des prêts aux conditions du marché à la Corée, à l'Indonésie et à la Thaïlande.
- **Assurance de la qualité.** L'Agence australienne pour le développement international (AusAID) a subi une restructuration partielle destinée à renforcer les fonctions de conseil sectoriel, de passation des marchés et d'assurance de la qualité. De nouveaux systèmes de contrôle de la qualité, d'information sur les performances et d'évaluation fondée sur les résultats ont été mis en place.
- **Code de conduite des ONG.** AusAID a apporté un large concours aux ONG et à leur instance de coordination, le Conseil australien d'aide à l'étranger (ACFOA), pour l'élaboration d'un nouveau code de conduite de l'ACFOA, qui définit les normes que doivent observer les ONG en matière de gouvernement d'entreprise, de gestion, de contrôle financier et de communication d'informations et qui fixe des mécanismes garantissant le respect des obligations redditionnelles liées à l'utilisation de fonds publics.
- **Cadre d'évaluation des organisations multilatérales.** AusAID s'est dotée d'un instrument analytique lui permettant d'apprécier l'adéquation, l'efficacité et l'efficience des activités des organismes multilatéraux afin de faire en sorte qu'une attention accrue soit portée aux questions de performance dans les relations de l'Australie avec ces institutions.
- **Papouasie-Nouvelle-Guinée.** Un terme a été progressivement mis au soutien budgétaire à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, avec laquelle a été négocié un nouveau traité de coopération pour le développement. Ce dernier prévoit la création d'un mécanisme d'incitation grâce auquel une part restreinte mais croissante de l'aide australienne sera acheminée, dans le cadre d'un processus concurrentiel, par l'intermédiaire de tout un éventail d'organismes publics et privés et des structures gouvernementales nationales. Il devrait en résulter une amélioration de l'efficacité et de la qualité de la prestation.

Cela dit, abstraction faite de la question du rapport APD/PNB, certains autres aspects du programme australien nécessitent peut-être un examen complémentaire :

- **Lutte contre la pauvreté.** La Commission Simons a recommandé l'établissement d'une stratégie générale de lutte contre la pauvreté assortie d'un plan de mise en œuvre. Les pouvoirs publics ont certes souscrit, sur le principe, à cette recommandation, mais considèrent que les stratégies d'aide par pays constituent le cadre dans lequel il convient de s'interroger sur la contribution du programme à la réduction de la pauvreté. Un examen et une vérification de l'efficacité des instruments analytiques et dispositifs de mise en œuvre existants seraient nécessaires, et AusAID affirme qu'elle s'y applique.
- **Apposition de la marque australienne et partenariat.** Le tiers de l'APD bilatérale australienne est lié. Les quatre cinquièmes de l'APD bilatérale prennent la forme de biens et services d'origine australienne. Il faut trouver un juste équilibre entre le désir de l'Australie d'apposer sa marque sur le programme d'aide et la nécessité de renforcer le partenariat, de rehausser l'efficacité des activités par rapport leur coût et d'améliorer les retombées du programme en termes de développement. Dans le cadre des mécanismes de soutien aux ONG, cet équilibre est assuré par le fait qu'une aide directe peut aussi être accordée à des ONG de pays en développement.
- **Bourses d'études supérieures en Australie.** Bien que le nombre de boursiers diminue, cette composante du programme a encore absorbé plus de 10 % des dépenses totales d'APD ces dernières années et continue de nécessiter de la part d'AusAID un soutien logistique considérable même si son coût a pu être réduit grâce aux réformes administratives opérées depuis le précédent examen par le CAD en 1996.
- **Rotation du personnel.** La rotation rapide des effectifs et la multiplicité des directives et systèmes nouveaux posent problème pour la gestion de l'aide, ainsi que l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes australienne (ANAO) à l'occasion de l'audit des performances qu'elle a réalisé en 1996.
- **Evaluation.** Certains aspects de l'APD australienne donnent lieu à des évaluations approfondies et bien documentées ; par contre il existe peu de données sur l'impact de certaines composantes importantes du programme, notamment les grands projets d'infrastructure, les bourses d'études supérieures et, jadis, le soutien budgétaire à la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Volume de l'aide

En pourcentage du PNB, l'APD Australienne s'inscrit sur une tendance à la baisse depuis 1975, date à laquelle elle atteignait le niveau record de 0.65 %. En 1998, l'APD s'est chiffrée à 960 millions de \$, soit 0.27 % du PNB. Etant donné la vigueur persistante de la croissance économique, le rapport APD/PNB devrait, selon les estimations d'AusAID, augmenter d'au moins 0.01 % en 1999, au vu des crédits budgétaires actuellement prévus et compte tenu des financements supplémentaires qui seront vraisemblablement dégagés pour parer aux besoins les plus urgents en matière de développement dans la région.

Dans le rapport sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, les Membres du CAD s'engageaient à « dégager des ressources substantielles pour la coopération pour le

développement afin d'appuyer les efforts des pays et des peuples pour s'aider eux-mêmes ». Dans son propre document *Better Aid for a Better Future*, l'Australie confirme son adhésion indéfectible à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies pour le rapport APD/PNB, à cette réserve près qu'elle s'appliquera à maintenir son aide à un niveau aussi élevé, au regard des besoins de ses partenaires, que le lui permettent sa propre situation économique et ses capacités d'aide. Dans le cas de l'Australie, l'étude des moyens par lesquels l'aide au développement peut servir de façon directe et immédiate les intérêts nationaux introduit une dimension supplémentaire dans l'analyse de ce que pourrait être un niveau d'aide suffisant et adéquat.

Les principes affichés par l'Australie conduisent à espérer un accroissement substantiel du niveau de l'APD et devraient se traduire par un relèvement du rapport APD/PNB. Les changements de cap ou de gouvernement observés ces derniers temps dans certains pays, comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon, Vanuatu ou diverses nations d'Asie de l'Est, laissent présager l'avènement de conditions plus propices au développement, même si la situation demeure quelque peu précaire. La bonne santé de l'économie australienne - qui connaît une croissance soutenue dans un climat de relative stabilité budgétaire - offre de son côté une base solide à un accroissement de l'enveloppe de l'aide. Qui plus est, et c'est important, l'Australie est à même d'employer de manière constructive un surcroît de ressources d'APD puisque les structures et procédures administratives d'AusAID ont été revues et renforcées afin notamment d'améliorer la qualité du programme d'aide et de mettre davantage l'accent sur l'obtention de résultats. D'immenses efforts ont par ailleurs été déployés, auprès de l'opinion publique et des milieux politiques, pour assurer la transparence et susciter la confiance dans le programme.

L'Australie et la stratégie de partenariat pour le développement

S'agissant des grandes orientations, la lutte contre la pauvreté est à présent davantage au centre du programme d'aide de l'Australie car le document d'orientation du gouvernement *Better Aid for a Better Future* fait de cet objectif la priorité première du programme. En outre, le développement des partenariats est le premier des six grands principes arrêtés par l'Australie. Les visites sur le terrain en Indonésie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, effectuées aux fins du présent examen, ont permis de constater qu'AusAID s'emploie à mettre en pratique les enseignements tirés de l'expérience quant à la meilleure façon de donner suite à ces orientations.

La stratégie de l'Australie en matière de lutte contre la pauvreté fait une très large place à l'investissement dans le capital humain et à la protection des groupes sociaux les plus vulnérables. Des mesures sont actuellement prises pour réorienter progressivement les programmes concernant la santé et l'enseignement au profit des soins de santé primaires et de l'éducation de base ; cette tendance est bénéfique pour la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et autres fixés pour 2015. Tenant compte des enseignements de la crise financière asiatique, AusAID accorde une plus grande importance à la bonne gestion des affaires publiques dans un large éventail de domaines et elle en a fait l'une des composantes essentielles de son programme d'aide. Les politiques de l'Australie en matière d'égalité homme-femme et d'environnement sont clairement définies et ces questions sont de plus en plus intégrées dans les programmes et projets menés sur le terrain à l'appui d'autres objectifs.

Faire du partenariat une réalité

AusAID s'emploie à renforcer les partenariats pour le développement. Son aide repose habituellement sur des stratégies par pays élaborées en consultation avec les pays partenaires, dans le respect des objectifs généraux de développement arrêtés par ceux-ci. Les occasions de dialogue avec les

partenaires, y compris la société civile, sont fréquentes. Pour les principaux bénéficiaires, les orientations du programme et les résultats obtenus sont examinés lors de réunions annuelles à haut niveau, que viennent compléter des réunions de coordination des projets organisées dans le pays. AusAID apporte son appui et son concours aux mécanismes de coordination de l'aide dans les pays partenaires. Les activités d'aide font généralement l'objet d'un suivi et d'une évaluation conjoints avec des représentants des pays bénéficiaires.

L'Australie s'applique à développer l'appropriation et les capacités locales par le biais de son programme d'aide mais cet objectif doit être concilié avec la politique des autorités qui consiste à faire appel à des entreprises australiennes pour acheminer l'aide, notamment l'assistance technique, et ce en partie pour y apposer sa marque. AusAID s'efforce d'accorder d'une part le recours aux maîtres d'œuvre australiens, comme principal canal d'acheminement de l'aide, et d'autre part, le partenariat et la nécessité de renforcer les capacités locales. Dans les limites imposées par les grands principes sous-tendant sa politique, AusAID encourage, dans ses opérations sur le terrain, les partenaires à jouer un plus grand rôle, lorsqu'ils en ont les capacités, et l'aide australienne peut passer par les systèmes et dispositifs locaux, à condition que cela puisse se faire efficacement et avec des garanties de transparence suffisantes. De même, les ONG des pays en développement peuvent bénéficier d'une aide directe. Cependant compte tenu de l'importance accordée à « l'identité australienne » et, étant donné la forte proportion de marchés passés avec des fournisseurs australiens, la question a été posée de savoir si l'aide australienne favorise suffisamment les partenariats et si elle tire le meilleur parti possible de l'intégration des compétences et du savoir-faire des pays en développement dans le processus de développement. En réponse, AusAID a fourni plusieurs exemples témoignant des efforts qu'elle déploie pour promouvoir le partenariat et la participation dans le cadre de ses activités d'aide.

Deux aspects de la sous-traitance ont à voir avec la mise en place de capacités locales viables : premièrement, la conception et la gestion de l'ensemble du contrat, dont le maître d'œuvre australien doit se charger (préparation, recrutement, mobilisation des ressources, établissement de rapports et exécution des tâches administratives liées au contrat) et, deuxièmement, la gestion des activités du projet proprement dites (collaboration avec les participants, formation, mise au point et organisation des activités).

Le partenariat semble bien admis, sur le principe et dans les faits, au niveau de la gestion des activités, bien que travailler avec des homologues locaux dans les conditions qui prévalent localement soit un défi permanent. La visite sur le terrain en Papouasie-Nouvelle-Guinée a mis en évidence les grandes difficultés dues, dans ce pays, à la forte rotation des homologues locaux. Néanmoins, un important effort est consenti pour associer les partenaires locaux aux activités.

On ne sait pas vraiment si les homologues locaux sont suffisamment associés à la gestion globale des contrats mais il semble que certaines tâches soient sous-traitées à des entreprises locales. Dans la mesure où la gestion globale des projets est également un domaine où doivent être mises en place des capacités locales viables, la question mériterait un examen plus poussé. Utiliser du mieux possible les ressources et les façons de faire des pays en développement dans la mise en œuvre et la gestion des projets et programmes, de manière à pouvoir recourir davantage, à terme, à des maîtres d'œuvre de pays partenaires est un objectif qu'il convient de garder à l'esprit.

Un autre problème réside dans le fait que le système de gestion d'AusAID reste centralisé, les bureaux locaux assurant des fonctions d'exécution et de suivi des programmes, ce qui risque de gêner la promotion des partenariats pour le développement.

Du point de vue des partenariats, il est essentiel aussi de concevoir les projets et programmes de manière à assurer leur viabilité et le recouvrement des coûts, ce qui permet de prévoir une stratégie de

sortie pour le donneur. La Commission Simons préconise l'adoption de « stratégies d'accès à l'autonomie ». Ces problèmes sont difficiles pour tous les donneurs : peut-être faudrait-il réviser à la baisse l'envergure des projets et rechercher des solutions locales simples, ce qui nécessiterait sans doute des efforts supplémentaires, en particulier lors des phases d'évaluation préalable et de mise au point. Quant à savoir si AusAID porte l'attention voulue à ces questions, c'est un autre problème. Il semble que ce soit un domaine auquel AusAID devra réfléchir pour sa prochaine génération de projets et programmes, au vu de ce que l'on peut observer au niveau tant de la sous-traitance de la conception des projets, pour laquelle certains fournisseurs estiment ne pas disposer de suffisamment de temps et de ressources, que de certains projets dans le domaine de la santé et de l'éducation, par exemple, où les considérations de recouvrement des coûts et de viabilité ne sont guère prises en compte. Les auteurs d'un récent rapport d'AusAID⁴ doutent que dans l'ensemble les partenaires de l'aide de l'Australie disposent des ressources suffisantes pour entretenir un minimum d'infrastructures de base, et que même ceux qui les ont se soient dotés des structures voulues pour traiter les problèmes de maintenance comme il convient. En conséquence, l'Australie devrait s'appliquer de façon plus systématique à veiller à ce que les considérations de viabilité financière à long terme soient intégrées dans la conception des projets et programmes. Le partenariat suppose de travailler sur ces problèmes essentiels de capacités économiques et administratives.

En principe, l'aide budgétaire non liée promeut la responsabilité et l'appropriation au niveau local. L'Australie a acquis une remarquable expérience dans ce domaine du fait de l'aide budgétaire qu'elle a accordée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Cependant, après de nombreuses années de résultats décevants, l'Australie a progressivement remplacé cette forme d'aide par une aide programmée (projets et programmes spécifiques). Les autres donneurs peuvent tirer des enseignements de ce parcours.

Les achats de biens sont non liés dans le programme d'aide de l'Australie et AusAID estime que 37 % des services fournis en 1997 étaient liés au recours à des prestataires de services australiens. L'Australie appuie les propositions tendant à délier l'aide destinée aux pays les moins avancés, à l'exception de l'aide alimentaire et des opérations d'assistance technique pure.

Réduction de la pauvreté

Les stratégies d'aide par pays adoptées par AusAID jouent un rôle crucial car elles déterminent la nature de l'aide bilatérale australienne ; les décisions en matière de programmation sont en effet prises sur la base de ces stratégies, qui s'articulent autour des besoins prioritaires des pays partenaires. La ventilation sectorielle des dépenses de l'Australie au titre de l'aide est la résultante du processus de programmation par pays, et n'est pas arrêtée à l'avance dans le cadre du processus budgétaire ou en fonction des objectifs définis par les pouvoirs publics. C'est en partie pourquoi l'Australie n'a pas adhéré à « l'Initiative 20/20 » décidée à Copenhague, qui appelle les donneurs à consacrer 20 % leur APD totale, et les bénéficiaires 20 % de leurs dépenses, aux services sociaux de base. Cette situation a aussi des conséquences sur le traitement réservé à la lutte contre la pauvreté dans le programme. Si AusAID a bien fait de la réduction de la pauvreté l'un des objectifs prioritaires de son programme d'aide, les autorités n'ont pas accepté la recommandation de la Commission Simons préconisant la définition d'une politique générale de lutte contre la pauvreté assortie d'un plan de mise en œuvre, préférant s'appuyer sur les stratégies par pays pour déterminer les moyens de contribuer à la lutte contre la pauvreté dans chaque pays partenaire.

4. Voir AusAID, *Asset Maintenance : The Impact of the Underfinancing of Recurrent Costs*, Quality Assurance Series No. 13, mai 1999. Diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.aid.gov.au/publications/eval.html>

Pour AusAID comme pour la plupart des autres Membres du CAD, faire de la réduction de la pauvreté l'objectif prioritaire du programme d'aide nécessite un ajustement considérable des méthodes adoptées et des capacités. La question de savoir si les stratégies par pays, aujourd'hui, sont effectivement conçues pour favoriser le plus possible la réduction de la pauvreté reste posée. Moins de deux ans après la diffusion de *Better Aid for a Better Future*, il est sans doute trop tôt pour analyser cette question en profondeur. Cependant, AusAID devrait s'interroger sur l'efficacité avec laquelle les stratégies par pays contribuent à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté et sur l'opportunité de revoir ses outils analytiques ou ses dispositifs de mise en œuvre.

Malgré l'absence d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, certains éléments apportent des indications sur l'approche d'AusAID. Celle-ci semble être fondée sur l'idée que parce que les secteurs et questions transversales prioritaires sont importants du point de vue de la réduction de la pauvreté, intervenir dans chaque secteur revient à contribuer à la lutte globale contre la pauvreté ; pour renforcer et mieux cibler ses efforts, AusAID a donc élaboré une série de documents d'orientation spécifiques.⁵ Cette approche n'est certes pas dépourvue de logique mais elle n'aboutit pas nécessairement aux meilleurs résultats en termes de réduction de la pauvreté. Les travaux récents du CAD sur la lutte contre la pauvreté soulignent combien il est important que les organismes d'aide adoptent un objectif clair dans ce domaine et les mettent en garde contre le fait que la poursuite de multiples buts risque, sans que l'on veuille, de compromettre les efforts de lutte contre la pauvreté.

L'APD bilatérale de l'Australie n'est pas à l'heure actuelle axée en totalité sur les activités et secteurs les plus susceptibles d'améliorer le bien-être économique des populations pauvres (voir encadré 1). L'Australie s'est montrée capable de s'adapter à l'évolution des besoins des pays en développement en ajustant le niveau de son aide, par exemple en réduisant son programme en Malaisie et au contraire en développant ses activités au Cambodge, au Laos et au Viêt-nam. D'autres mesures d'ajustement pourraient être envisagées, en particulier centrer l'aide sur les pays pauvres qui obtiennent de bons résultats.

Sur un autre plan, l'approche adoptée par AusAID en matière de lutte contre la pauvreté la conduit à mettre l'accent sur l'égalité homme-femme, les femmes étant considérées comme « davantage susceptibles d'être pauvres », ce qui est important dans une certaine mesure. Cependant, une analyse plus générale de l'impact économique et des effets redistributifs des projets contribuerait à renforcer le ciblage sur la réduction de la pauvreté.

Autre caractéristique de l'approche d'AusAID à l'égard de la lutte contre la pauvreté, la place faite à la croissance économique, considérée comme une condition essentielle. Or, la croissance en soi ne suffit pas si le profil de croissance n'est pas favorable aux pauvres. Peut-être faudrait-il essayer de mieux déterminer, dans les principaux pays partenaires de l'Australie, les interventions qui ont un impact optimal sur la croissance économique et sur les effets redistributifs de celle-ci. Parmi les domaines qui pourraient être abordés dans cette analyse figurent le développement de l'économie rurale, la création de moyens de subsistance dans les zones rurales non agricoles et l'accès plus large des populations pauvres aux services sociaux de base.

5. Les documents d'orientation relatifs aux secteurs et questions transversales prioritaires d'AusAID sont les suivants : *Education and Training in Australia's Aid Programme* (Août 1996) (<http://www.ausaid.gov.au/publications/educpub.html>), *Health in Australia's Aid Programme* (Decembre 1998) (<http://www.ausaid.gov.au/publications/health.html>) et *Gender and Development : Australia's Aid Commitment* (Mars 1997) (<http://www.ausaid.gov.au/publications/gender.html>). Le ministre des Affaires étrangères a prononcé un discours important sur la bonne gestion des affaires publiques intitulé *Promoting Good Governance and Human Rights through the Aid Programme*, le 27 août 1997 (diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/speech.html>).

Face aux besoins nés de la crise financière asiatique, l'Australie s'est employée à atténuer les conséquences sociales de celle-ci en appuyant les programmes de protection sociale mis en place dans un certain nombre de pays.

Encadré 1. L'objectif de réduction de la pauvreté dans le programme d'aide bilatérale de l'Australie

Pour atteindre les objectifs ambitieux mais réalisables de la stratégie de partenariat pour le développement, les Membres du CAD doivent centrer leur aide sur les pays les plus pauvres et donner la priorité aux activités et secteurs les plus susceptibles d'améliorer le bien-être économique des populations pauvres, par exemple l'égalité homme-femme, la bonne gestion des affaires publiques et l'aide en faveur des services sociaux de base - éducation de base, soins de santé primaires et services de santé génésique, approvisionnement en eau potable. Le Système de notification des pays créanciers (SNPC) du CAD peut donner une indication de la mesure dans laquelle l'aide bilatérale d'un donneur est axée sur la réduction de la pauvreté, lorsque la qualité de la notification est suffisamment bonne.

Pour évaluer dans quelle mesure le programme d'un pays privilégie les pays comptant le plus grand nombre de pauvres, le Secrétariat de l'OCDE a classé les pays en développement en cinq catégories en fonction de la distance qui les sépare des objectifs fixés à l'échelon international concernant la réduction de la pauvreté, l'enseignement primaire universel et la baisse de la mortalité infantile. Les pays du premier groupe sont ceux qui sont le plus loin d'atteindre ces objectifs tandis que les pays entrant dans le cinquième groupe ont presque ou ont déjà atteint les objectifs fixés pour 2015.

En 1997-98, 7 % de l'APD bilatérale de l'Australie étaient destinés au premier groupe de pays, lequel compte un des dix principaux bénéficiaires de l'aide australienne -- le Cambodge. La moitié des principaux partenaires de l'Australie -- la Papouasie Nouvelle Guinée, l'Indonésie, le Viêt-nam, le Bangladesh et l'Inde -- entrent dans le deuxième groupe de pays, tout comme deux de ses partenaires qui font partie des îles du Pacifique -- Vanuatu et les Iles Salomon. Près de 66 % de l'APD australienne sont allés à ce groupe de pays. Le troisième groupe de pays a bénéficié de 15 % de l'APD bilatérale australienne et comprend ses quatre autres principaux pays partenaires -- les Philippines, la Chine, l'Égypte et la Thaïlande. Le volume de l'aide aux deux derniers groupes de pays a été peu important. Ainsi, l'Australie destine près de 90 % de son aide bilatérale aux pays figurant dans les trois groupes de pays qui sont le plus loin d'avoir atteint les objectifs fixés pour 2015, le deuxième groupe recevant de loin la part la plus importante.

Un examen des principaux codes-objet de l'APD bilatérale australienne montre que 11 % de celle-ci étaient orientés vers les services sociaux de base en 1997-98, tandis que 50 % étaient destinés aux autres services sociaux tels que l'enseignement tertiaire. Dans chacun des cinq groupes de pays, seule une petite part de l'APD bilatérale est allée aux services sociaux de base : 6 % pour le premier groupe, 13 % pour le deuxième et 4 % pour le troisième.

Cette analyse donne à penser que l'aide bilatérale de l'Australie, qui prend pour l'essentiel le chemin de la région Asie-Pacifique, bénéficie largement à de nombreux pays encore loin d'avoir atteint les objectifs fixés pour 2015. Le programme pourrait être davantage encore axé sur la réduction de la pauvreté si une part plus importante de l'aide allait aux pays qui obtiennent de bons résultats mais qui sont comparativement plus éloignés des objectifs fixés pour 2015, ou si une part plus importante des ressources était allouée, à l'intérieur des programmes par pays, aux activités en faveur de l'éducation de base, des soins de santé primaires, des services de santé génésique et de l'approvisionnement en eau salubre.

Education

L'enseignement et la formation, essentiels pour le développement et la lutte contre la pauvreté, sont l'un des principaux points de mire de l'aide australienne depuis le lancement du programme. L'aide sélective en faveur du renforcement des institutions, du télé-enseignement et de l'enseignement supérieur est désormais une priorité pour l'APD australienne.

Les bourses d'études supérieures en Australie [désormais octroyées par l'intermédiaire de l'*Australian Development Scholarship programme* (ADS - programme australien de bourses pour le développement)] sont depuis longtemps une composante non négligeable du programme d'aide de l'Australie. Pendant la majeure partie des années 80, le nombre des étudiants bénéficiant d'une bourse d'AusAID en Australie était inférieur à 2 000 par an mais en 1991 il était passé à plus de 6 000 avant de revenir à 3 425 (1 911 garçons et 1 514 filles) le 31 mars 1999 (dont 672 Indonésiens,

517 Vietnamiens et 336 Papouans-Néo-Guinéens). Les dépenses au titre des bourses d'études en Australie sont tombées à 139 millions de \$A en 1998/99, soit 9 % des dépenses totales.

Compte tenu des ressources considérables engagées, il semblerait judicieux de réaliser quelques enquêtes de suivi auprès d'anciens boursiers afin de déterminer comment cet investissement a contribué au développement des pays bénéficiaires et des institutions retenues, et comment la carrière de ces anciens boursiers a évolué. AusAID indique que des études de suivi ont été entreprises dans de nombreux pays et qu'un important examen du secteur de l'éducation a été mené au début de l'année 1999, mais les résultats de ces travaux n'ont pas été rendus publics. Selon un récent audit approfondi du programme de bourses réalisé par l'ANAO⁶, les dispositions actuelles représentent une amélioration considérable par rapport à la situation antérieure et l'aide accordée sous forme de bourses est à présent mieux intégrée dans les programmes par pays. L'ANAO estime que la gestion du programme pourrait encore être améliorée par la mise au point d'indicateurs de performance et l'établissement de rapports, par une amélioration du suivi, notamment des conséquences de l'abandon des études par les étudiants ou du fait qu'ils ne rentrent pas dans leurs pays, par une analyse plus approfondie des besoins des pays partenaires dans le domaine de la valorisation des ressources humaines et un meilleur ciblage des bourses en fonction de ces besoins, et enfin par une gestion plus rigoureuse des contrats.

Dans le domaine de l'éducation, *Better Aid for a Better Future* préconise un infléchissement de la politique au profit, en particulier, de l'éducation de base et de l'enseignement technique, et les mesures prises par AusAID accordent une plus grande attention aux besoins des femmes et des jeunes filles dans le domaine de l'enseignement. Cependant, les crédits budgétaires programmés pour 1999/2000 privilégient toujours l'enseignement secondaire et supérieur, qui devraient recevoir plus de 50 % des fonds destinés au secteur de l'éducation (bourses d'études supérieures : 43 % ; projets : 5 % ; enseignement secondaire : 5 %) alors que l'éducation de base devrait bénéficier de 30 % du total. Ces chiffres sont des estimations calculées à partir des activités approuvées et AusAID pense que la place réservée à l'éducation de base devrait s'accroître à mesure que de nouvelles activités seront approuvées. On peut donc observer une tendance indéniable au recul de la part de l'enseignement supérieur et secondaire et il faut se féliciter de la tendance à l'augmentation de l'aide au profit de l'éducation de base qui en résulte, et surtout de l'effort particulier qui est consenti pour les femmes et les jeunes filles, voie dans laquelle il convient de poursuivre. Cette évolution devrait peu à peu transparaître de façon plus marquée dans les dotations budgétaires et dans la planification des activités d'éducation, laquelle tient de plus en plus compte des inégalités homme-femme dans les pays partenaires. AusAID est également prête à financer des activités s'inscrivant dans une approche sectorielle et à intensifier sa coopération avec d'autres donateurs dans certains pays.

Le montant des dépenses directes qu'AusAID a consacrées à l'éducation en 1998/99 est estimé à 259 millions de \$A, soit 18 % du total, auxquels s'ajoutent 41 millions de \$A de financements indirects.

Santé

Better Aid for a Better Future préconise l'adoption de méthodes de prévention et de traitement simples et efficaces par rapport à leur coût, l'aide étant centrée sur les groupes les plus démunis, en particulier les femmes et les enfants. La primauté devrait être accordée aux soins de santé primaires et à la prévention des maladies. La nouvelle présentation budgétaire abandonne la terminologie « soins de

6. Voir *Management of the Australian Development Scholarships Scheme* (Audit Report N° 15, 1999-2000), diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.anao.gov.au/rpts00.html>

santé primaires » au profit de « soins de santé de base », mais inclut un poste « infrastructures » (sans doute les infrastructures nécessaires aux soins de santé de base).

D'après les visites sur le terrain et des discussions avec des spécialistes de ce secteur, il semble qu'AusAID ait réorganisé son programme au profit des soins de santé primaires et de la prévention du SIDA et aux dépens des traitements curatifs en milieu hospitalier, ce qui est mieux adapté à une approche axée sur la pauvreté. Cette évolution est conforme à l'analyse de la Commission Simons. Par ailleurs, on peut se féliciter de la plus grande attention accordée au planning familial et aux services de santé génésique sur la base d'une politique non coercitive permettant à chacun d'exercer son libre-arbitre, dont l'importance a également été bien analysée par la Commission Simons ; il convient de poursuivre dans cette voie.

Le montant des dépenses directes d'AusAID en faveur du secteur de la santé en 1998/99 est estimé à 110 millions de \$A, soit 7 % du total, auxquels s'ajoutent 50 millions de \$A de financements indirects.

Egalité homme-femme

L'Australie se place parmi les Membres du CAD qui consacrent le plus de temps et de ressources à l'élaboration de politiques en faveur de l'égalité homme-femme et d'outils opérationnels nécessaires à leur mise en œuvre. Les questions relatives à la problématique homme-femme sont systématiquement examinées à chaque stade important du cycle des activités, et des réunions d'informations spécifiques sont organisées pour les missions avant même les phases d'identification et de conception des projets. Un spécialiste des questions d'égalité homme-femme évalue l'agencement des projets ; en outre les connaissances de l'ensemble des équipes de projet sur les communautés locales et la problématique homme-femme sont également évaluées.

L'ouvrage d'AusAID intitulé *Guide to Gender and Development*⁷ contient des instructions utiles et claires destinées au personnel et aux sous-traitants d'AusAID concernant les points importants du cycle des activités. Les questions générales relatives à la problématique homme-femme sont complétées par des questions précises, préparées à partir des enseignements tirés de l'expérience, concernant onze secteurs : agriculture, établissement de rapports économiques, éducation, environnement, santé et démographie, aide humanitaire, droits de l'homme, infrastructures, renforcement des institutions, développement des micro-entreprises et formation. Ce guide est remarquable par sa couverture des conditions que les institutions doivent réunir pour prendre en considération les questions d'égalité homme-femme dans toutes leurs activités, comme en témoigne le fait que certains autres Membres du CAD l'ont utilisé comme point de départ pour l'aménagement de leurs propres structures.

Dans le même temps, comme bon nombre d'autres Membres du CAD, AusAID n'a pas encore pleinement intégré la dimension homme-femme dans tous les aspects de ses opérations. Les fonds qu'AusAID a consacrés en 1998/99 aux projets dont l'un des objectifs premiers est de promouvoir l'égalité homme-femme ou qui prennent cette dimension en considération, sont estimés à 340 millions de \$A, soit 23 % de ses dépenses totales. Il est donc sans doute possible de renforcer encore la prise en compte dans les activités des rôles joués par les hommes et les femmes pour aller au-delà du dialogue sur les questions d'égalité homme-femme et utiliser de façon quotidienne et plus explicite l'analyse des sexospécificités dans les projets, les politiques et les rapports. Par exemple, la nutrition, la santé et l'éducation sont les éléments essentiels de la survie des enfants, comme l'a souligné un rapport récent

7. Diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/gender.html>

demandé par AusAID⁸ sur les conséquences de la crise financière asiatique pour les enfants. Cependant, le cadre de référence de cette enquête n'établit pas de distinction entre les filles et les garçons. Par conséquent, le rapport n'aborde pas en profondeur les spécificités des garçons et des filles.

L'Australie élabore et utilise des indicateurs relatifs à la problématique homme-femme et met à profit la disponibilité et la précision accrues des données ventilées selon le sexe pour centrer son attention sur ces questions lors de l'élaboration des programmes. Dans certains pays, tels que les îles Fidji ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée, où il est reconnu que la violence à l'encontre des femmes est un problème du point de vue des droits de l'homme et du développement, AusAID a appuyé des stratégies visant à traiter ce problème par une réforme judiciaire destinée à renforcer le respect de la loi, par la sensibilisation des populations et par des projets destinés à assurer l'application de la loi. L'éducation des jeunes filles et des femmes est un thème important sur lequel l'accent est mis dans l'ensemble du programme. Les programmes de bourses d'études de l'Australie sont gérés de manière à promouvoir l'équilibre homme-femme. Ce type d'approche s'est semble-t-il montré efficace et témoigne de la volonté d'AusAID de poursuivre l'objectif d'égalité homme-femme de façon concrète.

La Commission Simons a recommandé que le programme d'aide soit régulièrement soumis à des audits concernant la problématique homme-femme. Un exercice de ce type a été mené à bien en 1999 et selon AusAID, sa préparation a été très bénéfique pour le programme d'activités. Le rapport a été établi sur une période de six mois en étroite consultation avec les responsables de l'ensemble des domaines couverts par le programme et ce processus a lui-même favorisé la prise en compte de la problématique homme-femme dans toutes les activités. AusAID n'a pas rendu public le rapport, ce qui est regrettable compte tenu de l'intérêt qu'il peut présenter pour les autres donateurs.

Viabilité écologique

AusAID porte attention aux conséquences de ses projets pour l'environnement tant lors de leur conception que lors de leur mise en œuvre conformément aux prescriptions légales, et mène dans ce domaine des activités ciblées, par exemple sur la gestion des ressources durables, la gestion de l'environnement urbain et l'énergie durable. La crise financière asiatique a contribué à une intensification des efforts dans ce domaine, du fait en particulier d'une étude commandée par AusAID à un professeur australien⁹, sur l'impact sur l'environnement de la crise dans cette région. Ce rapport ne permettra pas seulement une prise de conscience des problèmes d'environnement ; il contribuera aussi, grâce à une meilleure compréhension de l'importance de la gestion de l'environnement, de la biodiversité et de la gestion des ressources naturelles, à influencer les programmes d'aide dans la région. AusAID renforcera ses travaux dans le domaine de l'environnement en 1999/2000 en analysant son portefeuille d'activités relatives à l'environnement, en mettant à jour ses lignes

8. Voir *Impact of the Asia crisis on children : Issues for social safety nets*, août 1999, diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/latest.html>

9. Voir Peter Dauvergne, *The environment in times of crisis: Asia and donors after the 1997 financial crisis*, avril 1999, diffusé sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/latest.html>

directrices pour l'évaluation environnementale¹⁰ et en développant les conseils techniques pour les programmes régionaux et les programmes par pays.

Les dépenses directes qu'AusAID a consacrées à l'environnement en 1998/99 sont estimées à 51 millions de \$A, soit 3 % des dépenses totales, auxquels s'ajoutent 142 millions de \$A de financements indirects.

Bonne gestion des affaires publiques

Pour l'Australie, la bonne gestion des affaires publiques, c'est-à-dire la gestion efficace des ressources économiques et sociales d'un pays, par des méthodes ouvertes, transparentes, responsables et équitables, est indispensable à une aide efficace. Pour donner de bons résultats, la conduite des affaires publiques doit être à l'écoute des besoins de la population et elle doit permettre à l'ensemble de la population de contribuer au développement et d'en tirer profit. Face à la crise financière asiatique, l'Australie a adopté une définition très large des activités entrant dans le domaine de la gestion des affaires publiques et ses nombreux projets en la matière peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- **Politique économique**, en particulier élaboration de la politique économique et gestion financière du secteur public.
- **Gestion du secteur public**, en particulier bonnes méthodes de gestion dans les ministères chargés de la planification et de la politique économiques, et décentralisation de la prestation de services, lorsque cela devrait accroître la transparence et améliorer la qualité des services.
- **Droits de l'homme et système juridique**, notamment aide en faveur des droits civiques et des droits politiques, de procédures électorales libres et justes, du développement des médias, des initiatives de paix et des réformes du système juridique.

Il est parfois délicat pour les donateurs d'intervenir dans certains de ces domaines et cela ne va pas sans problème pour AusAID, en particulier dans les pays avec lesquels l'Australie entretient depuis longtemps des relations complexes et changeantes, et qui peuvent interpréter comme une ingérence dans leurs affaires intérieures les efforts entrepris pour créer des conditions propices au développement. Tenter d'améliorer la gestion des affaires publiques conduit aussi à s'attaquer aux problèmes de corruption qui compromettent le développement dans plusieurs pays de la région où opère l'Australie.

Le respect des droits de l'homme occupe une place particulière dans la politique étrangère de l'Australie car c'est un sujet qui préoccupe souvent vivement l'opinion publique australienne et parce qu'il est généralement admis que promouvoir les droits de l'homme ne peut que servir la sécurité et les intérêts économiques à long terme de l'Australie. L'Australie s'efforce en général d'appuyer les initiatives concrètes qui peuvent faire la différence sur le terrain, par exemple par le biais de l'aide au développement, de la mise en place et du renforcement des organisations de défense des droits de l'homme et de l'instauration d'un dialogue sur les questions relatives aux droits de l'homme. Par

10. Les lignes directrices actuellement en vigueur, *Environmental Assessment Guidelines for Australia's Aid Programme*, octobre 1996, sont diffusées sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.aid.gov.au/publications/enviro.html>

exemple, l'Australie a créé un *Centre for Democratic Institutions* au sein de l'*Australian National University* ; par le biais de programmes de formation et d'ateliers destinés aux parlementaires, aux juges, aux personnes responsables de l'organisation des élections, aux médiateurs et aux journalistes, ce centre soutient les processus démocratiques dans la région Asie-Pacifique. Les autorités australiennes ont conscience que l'appui apporté aux droits de l'homme peut créer des difficultés dans les relations bilatérales avec certains partenaires importants et elles s'efforcent de pratiquer un pragmatisme respectueux des principes en pesant soigneusement possibilités et contraintes.

Les activités en faveur des droits de l'homme sont financées par l'intermédiaire de divers mécanismes dont le *Human Rights Fund*. Ce fonds complète d'autres programmes bilatéraux et régionaux et programmes en direction des ONG et est géré conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT). Sa dotation pour 1999/2000 se monte à 1 million de \$A.

L'Australie et la Chine entretiennent un dialogue formel et régulier sur les droits de l'homme, lequel s'appuie sur une aide concrète. Lors de la première réunion sur ce thème, les gouvernements des deux pays sont convenus de lancer le Programme d'assistance technique concernant les droits de l'homme. Ce programme a pour but de rechercher au problème des droits de l'homme en Chine des solutions transparentes et constructives afin de parvenir à des résultats concrets qui améliorent la vie des Chinois. Lors de la troisième réunion organisée dans le cadre du dialogue formel sur les droits de l'homme, un ensemble d'activités s'inscrivant dans le prolongement des projets précédents de sensibilisation, mais mettant davantage l'accent sur l'élaboration de stratégies pratiques de promotion des droits de l'homme, ont été identifiées. Il s'agit notamment de projets centrés sur les institutions juridiques, les droits des femmes et des minorités et la société civile.

Les fonds directement consacrés par AusAID à l'amélioration de la gestion des affaires publiques en 1998/99 sont estimés à 135 millions de \$A, soit 9 % des dépenses totales, auxquels s'ajoutent 124 millions de \$A d'aide indirecte.

Conflits, paix et développement

L'Australie connaît près de ses frontières des situations de conflit complexes qui durent depuis longtemps. L'instabilité règne dans l'île de Bougainville en Papouasie-Nouvelle-Guinée depuis près de dix ans. Le statut officiel du Timor oriental est sujet à controverse depuis l'annexion de ce territoire par l'armée indonésienne en 1975 et des violences et des troubles ont éclaté après le scrutin de 1999 sur l'avenir de ce territoire. Le programme d'aide de l'Australie accorde un rang de priorité élevé à Bougainville tout comme au Timor oriental. L'Australie est le donneur bilatéral le plus actif dans ces deux territoires.

A Bougainville, l'Australie a apporté son concours financier aux pourparlers engagés par l'entremise de la Nouvelle-Zélande en 1997, grâce auxquels la paix a pu être rétablie. Elle fournit actuellement un soutien pour la reconstruction et pour le rétablissement de services et infrastructures de base tels que les écoles, les postes sanitaires et les routes.

Après le scrutin au Timor oriental, l'Australie a apporté une contribution de premier plan aux efforts de maintien de la paix et de reconstruction déployés sous les auspices des Nations unies, détachant notamment jusqu'à 4 500 hommes auprès de la force internationale.

L'approche de l'Australie dans les situations de conflit se caractérise par la patience et la persévérance. Outre sa propre expérience et les compétences qu'elle a acquises en matière de règlement des conflits, AusAID s'appuie sur d'autres ressources, notamment l'armée et les forces de

police australiennes, la Commission électorale australienne et les ONG qui œuvrent dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire. L'Australie opère en coopération avec d'autres donateurs et organisations internationales et soutient les initiatives internationales.

Aide humanitaire

Les besoins en matière d'aide humanitaire et de secours d'urgence ont été considérables dans la région Asie-Pacifique ces dernières années du fait de sécheresses en Indonésie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, d'incendies de forêt en Indonésie, d'éruptions volcaniques et d'un raz-de-marée en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et en raison des dommages causés par des cyclones dans certaines îles du Pacifique. L'Australie a accueilli des réfugiés est-timorais ; elle a aussi contribué aux efforts d'aide internationaux dans d'autres régions du monde, par exemple en Amérique centrale (cyclone Mitch) et au Kosovo, notamment en offrant un asile temporaire aux Kosovars d'origine albanaise. Le budget consacré aux programmes de secours d'urgence et d'aide humanitaire a triplé, pour passer à 34 millions de \$A en 1998/99 en raison des besoins supplémentaires imputables aux catastrophes naturelles.

Les concours dégagés par l'Australie pour la crise au Timor oriental représentent la contribution la plus importante jamais apportée par ce pays pour une urgence humanitaire internationale, avec des engagements de plus de 70 millions de \$A au cours du seul deuxième semestre 1999. Ces fonds ont notamment servi à financer des contributions aux activités des organismes des Nations unies, d'ONG et du Comité international de la Croix-Rouge, un soutien logistique pour les opérations humanitaires, des aides aux populations déplacées au Timor occidental, la fourniture d'abris, de produits agricoles et de moyens de transport avant le début de la saison des pluies, et des programmes dans les domaines de l'éducation de base et de la santé. L'Australie apporte également son appui à des programmes de reconstruction et de développement à long terme, de même qu'une participation financière à l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO), chargée de superviser les préparatifs en vue de l'accès à l'indépendance du Timor oriental.

Amélioration de la qualité du programme

La Commission Simons a souligné la nécessité d'améliorer la qualité du programme d'aide australien, précisant que l'efficacité de l'aide doit être jugée au regard des résultats obtenus en termes de développement, ce qui implique qu'on se place à un niveau d'agrégation plus élevé et qu'on utilise des outils plus sophistiqués que ceux servant à évaluer séparément l'impact de projets spécifiques. Dans *Better Aid for a Better Future*, le gouvernement a reconnu le bien fondé de cette recommandation mais souligné que l'aptitude du programme d'aide à donner des résultats quantifiables en termes de développement à un niveau plus global était assujettie à des facteurs exogènes, propres au pays partenaires et échappant donc au contrôle d'AusAID.

La récente réforme des pratiques de gestion opérée dans l'ensemble de la fonction publique australienne afin d'inciter les divers services et organismes gouvernementaux à porter davantage attention aux résultats et retombées de leurs activités a contribué à instaurer à AusAID aussi une culture axée sur l'obtention de résultats.

AusAID a relevé le défi, décidant, d'une part, de s'appliquer à rehausser la qualité du programme d'aide et, d'autre part, d'apporter la preuve des améliorations obtenues grâce à la mise en place de tout un éventail de nouveaux dispositifs et procédures visant à renforcer la gestion et l'administration du programme d'aide. Afin de faciliter l'évaluation de la qualité du programme d'aide, AusAID a défini

la qualité comme renvoyant au degré d'excellence des modes d'acheminement de l'aide et des résultats que celle-ci produit, et arrêté quatre critères au regard desquels fixer des normes de qualité et évaluer les performances ; en vertu de ces critères, chaque activité doit avoir des objectifs appropriés et être bien conçue, atteindre ses objectifs, être gérée de manière professionnelle, et aboutir à des résultats durables. Les diverses activités inscrites dans les programmes relatifs aux différents pays et régions sont notées au regard de chacun de ces critères.

Au plan institutionnel, l'essentiel des efforts d'AusAID s'est articulé autour de la création, en 1998, du Groupe de performance et évaluation (PIA). Celui-ci est investi de nombreuses attributions, mais sa mission principale concerne l'amélioration de la qualité des programmes par pays et région. Il est notamment chargé de veiller à l'application de pratiques optimales pour la conception et la mise en œuvre des projets et à la prise en compte des enseignements tirés des évaluations dans les analyses sous-tendant la conception des activités, de contribuer au réexamen des structures et procédures, lesquelles ont une incidence sur la qualité des programmes, d'assurer le retour de l'information et de communiquer des données d'expérience utiles aux bureaux géographiques, missions locales et conseillers sectoriels, d'enrichir les directives opérationnelles et de renforcer les activités de formation destinées au personnel. Il entreprend en outre des évaluations en temps réel, dont les résultats sont pris en considération dans la conception et l'exécution des programmes. Au sein du PIA a été institué un Groupe de l'assurance-qualité (QAG), calqué sur le modèle de celui existant à la Banque mondiale. Ce Groupe a pour mission d'apprécier la qualité des activités, tâche pour laquelle il constitue des panels composés de gestionnaires de programme et de spécialistes des différents services d'AusAID.

D'autres changements ont été opérés, toujours dans le but d'améliorer la qualité du programme, notamment les suivants :

- Institution de trois comités exécutifs pour épauler les hauts responsables de l'Agence, chargés, respectivement, de l'orientation stratégique du programme, de la qualité du programme, et de la restructuration et du renforcement des compétences.
- Création d'un Groupe de la qualité du programme, comprenant des services techniques et responsable de l'assurance-qualité du programme ainsi que de la supervision des performances des sous-traitants.
- Séparation des fonctions assurance de la qualité et conseil de celles liées à la mise en œuvre du programme.
- Etablissement de groupes consultatifs, composés de représentants d'AusAID et d'experts du secteur privé, concernant les secteurs et questions transversales sur lesquels doit porter en priorité l'action d'AusAID.
- Renforcement des systèmes de gestion et de notification afin de les recentrer sur l'objectif d'efficience et de permettre un suivi de la qualité au regard des objectifs.
- Institution, ainsi que l'avait recommandé la Commission Simons, d'un Conseil consultatif sur l'aide chargé de donner des avis au ministre des Affaires étrangères et servant d'instance où débattre des questions relatives à l'aide et au développement avec des représentants de la société australienne. Ce Conseil est présidé par le ministre et comprend 12 membres venant du monde universitaire, des milieux d'affaires, d'organisations régionales et d'ONG, plus trois représentants en qualité de l'ACFOA, du DFAT et d'AusAID.

Les efforts engagés par AusAID en vue d'améliorer la qualité du programme d'aide visent également la conception des activités d'aide, l'assurance de la qualité pendant la phase de préparation des projets et les dispositifs de collecte d'informations sur les performances (voir le chapitre 3 pour de plus amples précisions). Il a notamment été établi :

- Pour les programmes par pays et région, un système de bilan d'activité.
- Pour l'aide multilatérale, un cadre d'évaluation des organisations multilatérales.
- Pour les programmes des ONG et d'envoi de volontaires, une procédure de libre notification dont les informations sont vérifiées grâce aux données émanant des études réalisées dans le cadre de la procédure d'accréditation, des activités de suivi sur le terrain et des exercices d'évaluation.

Les informations ainsi recueillies sur les performance seront analysées et vérifiées, au plan interne par le PIA et au plan externe dans le cadre d'audits conduits par les sous-traitants et l'ANAO.

AusAID s'est dotée d'un plan d'action, *AusAID's Corporate Plan 1998-2000*¹¹, raccordant ses propres priorités aux objectifs définis par le gouvernement ; ce plan recense dix domaines essentiels où des résultats doivent être obtenus, lesquels renvoient aussi bien à la gestion du programme qu'aux cinq secteurs prioritaires, aux deux questions transversales ou à certains des principes fondamentaux. Ces domaines sont les suivants :

- Etablir et entretenir de réelles relations de partenariat avec les pays en développement et les organisations internationales ainsi qu'avec les ONG dont l'action sert les intérêts nationaux de l'Australie.
- Gérer efficacement l'acheminement du programme d'aide de l'Australie.
- Accélérer le développement de l'agriculture et des zones rurales.
- Elargir l'accès à l'enseignement et à la formation et rehausser la qualité des services d'enseignement et de formation.
- Promouvoir une gestion efficiente des affaires publiques dans les pays partenaires.
- Améliorer la santé des populations des pays partenaires.
- Contribuer à mettre les infrastructures indispensables à la disposition des populations des pays partenaires.
- Apporter rapidement une aide humanitaire ou une aide d'urgence appropriée et efficace.
- Renforcer le souci de la viabilité écologique dans les pays partenaires.
- Favoriser l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en tant qu'acteurs et bénéficiaires du développement.

11. Accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.ausaid.gov.au/corplan/>

Les activités bilatérales d'AusAID sont concentrées sur ces domaines essentiels, qui servent aussi de critère pour les décisions de soutien aux ONG et aux organisations multilatérales. Afin de rendre plus systématiquement compte des résultats obtenus, des informations qualitatives et chiffrées sur les résultats des activités au regard des dix domaines essentiels seront rassemblées et publiées, concernant les divers programmes, chaque secteur et l'Agence dans son ensemble. La communication d'informations sur les résultats sera rendue plus fréquente et plus transparente et, dans les évaluations et études traditionnelles, une place accrue sera faite aux informations sur les performances, à la mesure des performances et à l'assurance-qualité grâce à un renforcement de l'attention portée aux retombées pour le développement, à la durabilité des résultats obtenus et à l'intégration des enseignements de l'expérience.

La mise en œuvre d'une grande partie du programme d'AusAID étant confiée à des sous-traitants ou à des ONG, il est capital, pour rehausser la qualité de l'ensemble du programme, de parvenir à améliorer le degré de performance de ces agents extérieurs. A cet effet, AusAID a entrepris d'intégrer à ses contrats des obligations de performance afin de mettre davantage l'accent sur les résultats que doivent produire les projets, et d'étudier comment améliorer la sélection des sous-traitants, la gestion des contrats et les mécanismes de règlement des différends. Des réformes allant dans le même sens ont été opérées dans les procédures régissant les relations avec les ONG.

Autrement dit, depuis quelques années, AusAID a procédé à toute une série de changements radicaux afin de se mettre en position de relever un double défi : améliorer la qualité du programme d'aide et, en même temps, entreprendre, comme les autres ministères et instances gouvernementales, de se doter d'une culture de gestion axée sur l'obtention de résultats et de passer d'un système de comptabilité fondé sur les encaissements à un système sur la base du fait générateur. Il a fallu aider le personnel et la direction d'AusAID à s'adapter à ces changements et renforcer leurs compétences, ce qui a conduit à réviser les manuels et directives et à mettre en place des programmes de formation.

De par leur conception, les nouvelles structures et procédures d'AusAID font de l'Australie un des Membres du CAD dont les pratiques de gestion sont les plus performantes. Il n'en demeure pas moins que le processus vient à peine de débiter et certains ajustements risquent de se révéler nécessaires. Reste maintenant à AusAID à faire en sorte que ces structures et procédures soient intégrées par la hiérarchie et le personnel. Pour que ces innovations se traduisent par des résultats efficaces en termes de développement, elles devront être appliquées avec souplesse et acceptées par les acteurs locaux. Il est encore trop tôt pour se faire une opinion sur le nouveau système, mais cette question retiendra très certainement l'attention du CAD lors du prochain examen de l'aide de l'Australie.

Canaux d'acheminement de l'aide : aide bilatérale, aide multilatérale et organisations non gouvernementales (ONG)

L'Australie accorde une importance particulière à ses relations bilatérales. Dans *In the National Interest*, il est considéré qu'elles sont les fondements de stratégies efficaces à l'échelle régionale et mondiale, et une hiérarchisation en est donnée. La région Asie-Pacifique est celle qui reçoit la plus haute priorité dans le cadre de la politique étrangère et commerciale, et au sein de celle-ci les pays qui ont le plus d'importance pour les intérêts de l'Australie sont les trois grandes puissances - Etats-Unis, Japon et Chine - ainsi que son voisin le plus vaste - l'Indonésie. Revêtent également une grande importance pour les intérêts de l'Australie, ses relations avec la Corée, les autres pays de l'ANASE, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'aide australienne au développement est certes supposée concourir à la réalisation des objectifs de politique étrangère et commerciale, mais tous les pays qu'on vient de citer ne sont pas des pays en développement de sorte que cette liste ne peut recenser les pays prioritaires de l'aide bilatérale australienne. *Better Aid for a Better Future* donne des

indications plus précises sur les priorités géographiques du programme d'aide, stipulant que l'aide restera concentrée sur la région Asie-Pacifique, et principalement sur la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Etats du Pacifique et l'Asie de l'Est. L'Australie continuera aussi de s'appliquer à répondre de manière sélective aux besoins de développement des pays d'Asie du Sud, d'Afrique et du Moyen-Orient.

Si l'on en croit l'argumentation présentée dans *In the National Interest*, cette place privilégiée accordée aux relations bilatérales conduit à adopter une approche sélective à l'égard des questions multilatérales et à concentrer l'action sur celles qui sont en rapport avec les intérêts nationaux australiens. Il est ensuite précisé que l'Australie doit rester réaliste dans ses attentes à l'égard des institutions multilatérales comme les Nations unies, les organisations internationales n'étant pas en mesure d'accomplir davantage que ce que leurs Etats membres leur permettent d'accomplir. Aux yeux de l'Australie, l'aide multilatérale n'est qu'un complément de l'aide bilatérale, dont elle accroît la portée et l'efficacité, du fait que les organismes multilatéraux bénéficient d'une neutralité qui leur permet d'aborder davantage de sujets dans le dialogue avec les pays partenaires, et sont bien placés pour coordonner les efforts des différents donateurs et s'attaquer aux problèmes mondiaux dont la solution appelle une action concertée.

Ces dernières années, les contributions multilatérales ont absorbé environ le quart de l'APD totale de l'Australie, ce qui situe ce pays dans les derniers rangs des Membres du CAD. L'Australie ne s'est fixée aucun objectif concernant le niveau de ses contributions multilatérales. La Commission Simons a estimé qu'il n'y avait aucune raison particulière de se fixer maintenant un objectif indicatif. Cependant, dans un souci de partage du fardeau et compte tenu de la nécessité d'assurer la viabilité du système multilatéral d'aide, il lui semblait que le niveau actuel, de l'ordre de 20 à 25 % du programme, devait à tout le moins être maintenu. Dans *Better Aid for a Better Future*, il est réaffirmé que l'Australie doit continuer d'apporter un concours significatif aux organismes multilatéraux de développement.

Ce dernier ouvrage reconnaît aussi le rôle essentiel que jouent les ONG dans le développement et dans le programme d'aide australien et leur attribue les atouts suivants :

- Capacité de mobiliser le soutien de l'opinion publique et sa générosité.
- Aptitude à nouer des liens solides avec des organisations d'intérêt local dans les pays en développement.
- Faculté de travailler dans des domaines où une aide d'Etat à Etat est impossible.
- Compétence particulière pour l'apport d'une aide répondant aux besoins fondamentaux des populations, surtout dans des situations d'urgence où il faut intervenir rapidement et faire preuve de souplesse.

Il n'en reste pas moins que, par rapport aux autres Membres du CAD, l'Australie achemine une part relativement restreinte de son APD par l'intermédiaire des ONG - en 1998/99, les programmes des ONG se sont vu allouer 103 millions de \$A, soit 7 % des dépenses totales.

La Commission Simons avait recommandé qu'AusAID rédige une déclaration officielle récapitulant les principes et objectifs de sa coopération avec les ONG. Cette déclaration est parue en août 1999¹² et

12. Voir *Working with Australian NGOs: An Australian Aid Programme Policy Paper*, accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.aid.gov.au/publications/ngopub.html>

deux objectifs y sont assignés à la collaboration avec les ONG : améliorer la qualité de l'aide et élargir la portée du programme d'aide. Il y est aussi fait observer que les ONG peuvent contribuer à marquer du sceau incontestable de l'Australie certains aspects du programme d'aide.

Soutien des initiatives d'allégement de la dette

A la date de mars 1999, l'Australie détenait, selon les estimations, pour 4 milliards de \$A de créances souveraines sur les pays en développement. Si le programme d'aide australien prend aujourd'hui en totalité la forme de dons, des prêts, joutés à des crédits à l'exportation, n'en ont pas moins été consentis dans le passé dans le cadre du DIFF, désormais aboli.

Les pouvoirs publics australiens apportent leur concours à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) mise en place par la Banque mondiale et le FMI, bien que celle-ci ne satisfasse pas au critère de promotion des intérêts nationaux de l'Australie puisque la plupart des pays visés ne se situent pas dans les régions prioritaires de l'aide australienne. Sur les 41 PPTE, 4 ont des dettes souveraines à l'égard de l'Australie : le Viêt-nam (67.6 millions de \$A), l'Ethiopie, seul PPTE où ait été financé un projet dans le cadre du DIFF (15.3 millions de \$A), le Nicaragua (5.7 millions de \$A) et le Laos (0.6 million de \$A).

De l'avis des autorités australiennes, même si un allégement de la dette ne remplacera jamais une aide au développement, l'initiative PPTE est l'instrument le plus crédible de réduction de la dette. Lors du séminaire sur la dette mondiale organisé par la Commission mixte des Affaires étrangères, de la Défense et du Commerce, du Parlement, le Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères a expliqué que la priorité du gouvernement était de s'assurer que les allègements consentis seraient durables et ne produiraient pas d'effets dommageables. Il a précisé que si elles ne sont pas assorties de conditions appropriées, les annulations de dette peuvent orienter dans une mauvaise voie les pays pauvres qui gèrent bien leur économie, et risquent durablement d'inciter à l'accumulation d'un niveau d'endettement intenable et de décourager les créanciers de poursuivre leur aide.

L'Australie a apporté une contribution de 19 millions de \$ (30.5 millions de \$A) à l'initiative en faveur des PPTE en juin 1998. Cette somme a été prélevée sur des fonds déjà en dépôt auprès de la Banque mondiale et du FMI, l'Australie possédant un excédent de 5.5 millions de \$ (8.7 millions de \$A) sur le Fonds de bonification d'intérêts de la Banque mondiale et de 13.7 millions de \$ (21.8 millions de \$A) sur le Compte spécial conditionnel du FMI. L'Australie a approuvé le récent réexamen de l'initiative en faveur des PPTE et les propositions qui en ont découlé tendant à permettre un allégement de la dette plus large, plus important et plus rapide. Un élément important à ses yeux vient de ce que ce réexamen a visé à trouver des moyens d'établir un lien plus étroit entre allégement de la dette et réduction de la pauvreté. Aux réunions annuelles de la Banque et du Fonds, en septembre 1999, le ministre australien des Finances a déclaré que l'Australie apportait son entier soutien au renforcement proposé de l'initiative PPTE et s'engageait à dégager pour celle-ci 35 millions de \$A supplémentaires. Il a en outre approuvé la proposition du FMI, lequel a suggéré que le coût de cette mesure soit financé par une réévaluation de ses avoirs en or et non par la vente de ces derniers sur le marché libre. Ces engagements seront financés par une majoration sur plusieurs années des crédits portés au budget de l'aide.

L'Australie a par ailleurs participé aux efforts multilatéraux de rééchelonnement de la dette engagés dans le cadre du Club de Paris. D'une manière générale, dès lors que l'Australie est dettentrice de créances éligibles sur des pays visés par une opération du Club de Paris, elle est tenue d'appliquer les mêmes conditions que les autres créanciers. Tel est cependant rarement le cas. L'Australie a néanmoins participé à des rééchelonnements dans le cadre du Club de Paris en faveur de l'Egypte

(dont elle a effacé pour 195 millions de \$A de dettes), du Nicaragua, et, plus récemment, de la Russie. Elle a également participé à une opération multilatérale de rééchelonnement de la dette de l'Indonésie en 1998, et procédé à des opérations bilatérales de rééchelonnement de certaines de ses créances sur Cuba, les Iles Salomon et le Viêt-nam ; elle a en outre consenti 5 millions de \$A pour contribuer à l'effacement des arriérés du Viêt-nam à l'égard du FMI et 2.5 millions de \$A pour le règlement de ceux du Cambodge.

CHAPITRE 2

COHÉRENCE DES POLITIQUES ET RELATIONS GLOBALES AVEC LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Cohérence des politiques : les principes et la pratique

L'Australie est consciente qu'il lui appartient de mener des politiques nationales cohérentes pour réaliser ses objectifs stratégiques. Dans *In the National Interest*, l'adoption d'une approche intégrée couvrant l'ensemble de la nation était considérée comme essentielle à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics. Ce type d'approche implique que les décisions stratégiques prennent en compte l'interaction des politiques nationales et internationales, et que le gouvernement fasse apparaître dans le processus de décision les liens entre les différents portefeuilles ministériels. Il suppose également une bonne communication entre les fonctionnaires qui travaillent sur des questions apparentées dans les différents ministères et organismes. Lors de sa présentation de *Better Aid for a Better Future* devant le Parlement, le ministre des Affaires étrangères avait précisé qu'il n'y avait pas à faire de choix entre traiter les problèmes intérieurs ou fournir une aide extérieure, étant donné que la promotion d'un développement durable à l'étranger et la poursuite de l'intérêt national à long terme de l'Australie sont inextricablement liées. La nécessité d'une cohérence des politiques nationales ayant une incidence sur les pays en développement a ainsi été entérinée pour devenir une politique officielle du gouvernement de l'Australie.

In the National Interest stipule que l'approche intégrée s'applique non seulement aux politiques nationales et internationales, mais aussi aux divers aspects de la politique extérieure, en particulier le commerce extérieur, la défense, l'immigration et la coopération pour le développement. Pour consolider encore cette approche, il pourrait être entrepris de faire ressortir les interactions et les complémentarités entre les différentes composantes de la politique étrangère afin d'aider l'opinion publique à mieux appréhender le rôle de l'aide.

La dimension aide reçoit l'attention qu'elle mérite dans tout un éventail de domaines, ce qui témoigne de l'importance particulièrement directe et importante que l'Australie accorde à la coopération pour le développement. Les mécanismes visant à favoriser la cohérence et la consultation entre les ministères et autres organismes publics sont relativement solides et performants. La cohérence des politiques semble avoir été encore renforcée depuis le regroupement en 1996 de la coopération pour le développement, des affaires étrangères et de la politique commerciale au sein du même portefeuille ministériel.

AusAID, qui joue un rôle central dans les efforts d'aide de l'Australie, travaille en concertation et en étroite coopération avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT). Plusieurs autres ministères et organismes contribuent aussi au programme d'aide ou au financement du budget central d'organismes multilatéraux : le Trésor, le Centre australien pour la recherche agricole internationale

(ACIAR), le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Forêts, le ministère de la Défense, le ministère de la Santé et des Soins aux personnes âgées, ainsi que la Commission électorale australienne. Par des circuits tels que les comités interministériels et par la diffusion de documents importants pour suggestions et commentaires, AusAID fait office de relais entre tous ces organes de façon à garantir la mise en œuvre de cette approche "panministérielle".

La Société australienne de financement et d'assurance des exportations (EFIC) propose aux exportateurs et investisseurs australiens toute une gamme de produits d'assurance, de garanties et de produits financiers, qui ne sont habituellement pas fournis par le secteur financier privé, ou lorsque il n'existe pas de structures adaptées à certains marchés risqués. L'EFIC est un organisme d'Etat autonome aujourd'hui placé sous la supervision du ministre du Commerce. Une part importante des opérations de l'EFIC, qui sont garanties à 100 % par le gouvernement australien, sont liées à des activités dans les pays en développement de la région Asie-Pacifique. Etant donné les retombées importantes, et parfois mêmes capitales, que ces investissements peuvent avoir pour l'économie des pays concernés, la cohérence des politiques de l'Australie se trouverait renforcée si AusAID était invitée, lorsque ses compétences en matière de développement peuvent se révéler utiles, à fournir à l'EFIC des orientations à titre consultatif lorsqu'il est envisagé de consentir des garanties publiques pour des investissements dans des pays en développement.

Le rôle de la société civile

Pour assurer une véritable cohérence des politiques, il faut que les processus de prise de décision laissent place à la consultation et à la participation d'un vaste éventail d'intérêts représentatifs de la société civile. Le gouvernement australien s'est engagé à améliorer la communication avec ceux dont les intérêts sont affectés par les négociations et les accords internationaux. Tout en rappelant que les décisions concernant les engagements internationaux appartiennent en dernier ressort au gouvernement fédéral, *In the National Interest* admet que la réalisation des objectifs de politique étrangère exigera une communication et des consultations sur les politiques et les priorités au sein du Commonwealth, des gouvernements des États et des territoires, du secteur privé et des ONG, étant donné que ces politiques ne pourront être menées à bien que si elles recueillent le soutien de l'opinion publique australienne.

L'ouverture des questions de politique étrangère à une plus large palette de représentants de la société australienne peut être illustrée par quelques exemples récents. La Commission Simons a reçu 250 notifications pour l'élaboration de son rapport et a eu des entretiens avec un grand nombre de particuliers, de représentants des services gouvernementaux des États et du Commonwealth, d'entreprises, d'établissements d'enseignement tertiaire et d'instituts de recherche ainsi que d'ONG. Trois comités consultatifs ministériels ont été constitués – le Conseil des affaires étrangères, le Conseil consultatif sur la politique commerciale et le Conseil consultatif sur l'aide – qui doivent faire entendre l'opinion de la société civile sur des questions d'actualité et fournir aux ministères des avis spécialisés. Le gouvernement australien a aussi élargi le processus d'élaboration des traités pour assurer une plus grande concertation avec la société civile quant aux coûts et avantages des accords internationaux auxquels le gouvernement se propose de souscrire.

Les questions liées à l'aide et aux relations de l'Australie avec les pays en développement sont examinées par diverses commissions du Parlement. Ces dernières années, la Commission mixte permanente du Parlement sur les affaires étrangères, la défense et le commerce a ainsi débattu du dialogue régional de l'Australie sur les droits de l'homme, de ses relations commerciales avec l'Inde et de ses relations avec l'Afrique du Sud et la Thaïlande. Elle a également tenu des séminaires publics sur la crise financière en Asie, le rapport de la Commission Simons et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. La

Commission poursuit actuellement une enquête sur l'île de Bougainville et a organisé en août 1999 un séminaire public sur l'endettement mondial. De son côté, la Commission du Sénat sur les affaires étrangères, la défense et les relations commerciales a récemment mené une enquête sur le Timor oriental et fait paraître son rapport provisoire le 30 septembre 1999. AusAID et le DFAT ont rédigé à cette occasion une soumission conjointe.

Promouvoir la libéralisation des échanges et de l'investissement

Gros exportateur de produits agricoles, minéraux et combustibles, l'Australie poursuit en matière de politique commerciale des objectifs qui coïncident souvent avec ceux de nombreux pays en développement. En outre, les pays en développement constituent des marchés importants pour les exportations australiennes de produits primaires. Un accroissement des exportations de biens manufacturés en provenance de pays en développement vers des pays tiers pourrait avoir pour effet de doper la demande de certains produits primaires australiens.

La libéralisation des échanges et de l'investissement est une des clés de voûte de la politique commerciale et extérieure de l'Australie. Afin de servir ses propres objectifs, celle-ci s'applique à favoriser l'instauration d'un système équitable et fondé sur des règles pour régir les échanges internationaux. Les avancées que l'Australie pourra obtenir sur ces fronts peuvent aussi apporter des avantages aux pays en développement. La libéralisation des échanges agricoles retient tout particulièrement l'attention des autorités australiennes, et ce depuis de nombreuses années, en raison de l'importance de ce secteur pour l'économie nationale ; AusAID devrait toutefois veiller à ce que l'Australie œuvre activement aussi à la libéralisation des échanges dans des domaines où celle-ci aurait de grandes retombées pour les pays en développement mais moins d'avantages directs pour l'économie australienne, comme les textiles, l'habillement et la chaussure.

Parmi les stratégies auxquelles l'Australie recourt pour promouvoir ses objectifs en matière de politique étrangère et de politique commerciale figurent notamment la "constitution de coalitions d'intérêts", le rassemblement autour de thèmes spécifiques de pays poursuivant des objectifs communs. La mise en place d'un groupe informel de pays, pour la plupart en développement, partageant les mêmes idées au siège de l'OMC en vue de favoriser le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales qui couvrent les échanges agricoles en est une illustration. Le "Groupe de Cairns", qui réunit des pays exportateurs de produits agricoles, en est une autre (voir l'encadré 2).

Toujours pour faire progresser l'idée d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, le ministre du Commerce a publié en mai 1999 un rapport intitulé *Global Trade Reform: Maintaining Momentum*¹³, d'après lequel tant pour les pays développés que pour les pays en développement, le lancement d'un nouveau cycle de négociations est incontournable.

13. Accessible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.dfat.gov.au/trade/opening_doors/index.html

Encadré 2. Le Groupe de Cairns

La formation du Groupe de Cairns en 1986 est le fruit d'une initiative de l'Australie. Ce groupe se compose actuellement de trois pays développés (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) et de 12 pays en développement à revenu intermédiaire ou élevé (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Fidji, Indonésie, Malaisie, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay). C'est le ministre australien du Commerce qui en préside les réunions ministérielles annuelles.¹⁴

C'est en partie grâce aux efforts du Groupe de Cairns qu'un cadre de réforme des échanges de produits agricoles a été établi lors du Cycle d'Uruguay et que l'agriculture a, pour la première fois, fait l'objet de mesures de libéralisation des échanges (définies dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture). Depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, le Groupe a continué à œuvrer en faveur d'une concurrence loyale au niveau des exportations de produits agricoles.

Lors de sa 19^{ème} réunion ministérielle, qui s'est tenue à Buenos Aires en août 1999, le Groupe s'est montré ferme, réaffirmant son objectif de faire en sorte que les échanges de produits agricoles soient placés "sur un pied d'égalité avec les échanges d'autres produits", précisant qu'il est "inacceptable... que les producteurs agricoles les plus efficaces soient pénalisés alors que les obstacles aux échanges non agricoles sont supprimés ou réduits au maximum", et soulignant que "pour bon nombre de pays du monde en développement, l'agriculture est la clé de la croissance et de l'emploi, mais le niveau élevé de protection et les subventions dans certains pays industrialisés coupent court au processus de développement et il convient d'y mettre un terme".

Aider les pays en développement à prendre part à l'économie mondiale

De nombreux pays en développement souffrent encore de défaillances structurelles qui font obstacle à leur pleine participation à l'économie mondiale. Consciente de cela, l'Australie s'applique, par son aide au développement, à renforcer la capacité des pays en développement d'identifier et de gérer les répercussions économiques et sociales éventuelles de la libéralisation des échanges et de l'investissement, et de trouver de nouvelles sources de revenu et des opportunités commerciales. A cet effet, elle a mis en place tout un portefeuille d'activités directes, liées au commerce, ainsi que des programmes de développement général qui ont un impact indirect car contribuant à améliorer la gestion des affaires économiques.

En 1999/2000, l'Australie fournira quelque 50 millions de \$A sous forme d'assistance technique et de formation pour aider à l'instauration de cadres juridiques et réglementaires de nature à favoriser les courants d'échanges et d'investissement, avec notamment des activités visant à faciliter le respect des obligations prescrites dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité des produits alimentaires. L'Australie soutient l'accession de plusieurs pays à l'OMC et aide les pays Membres de l'OMC à mettre en œuvre les Accords et à participer aux processus de l'OMC, notamment en finançant l'envoi de participants aux réunions. Parmi les autres activités figurent l'aide à la formation en matière de politique commerciale et les contributions au Commonwealth Trade and Investment Facility. L'Australie appuie le Programme de soutien de la CEAP – qui vise en particulier à renforcer les droits de propriété intellectuelle, à aligner les normes nationales et internationales, à améliorer les contrôles

14. De plus amples renseignements sur le Groupe de Cairns sont accessibles sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce à l'adresse suivante : http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/cairns_group/index.html

en matière d'isolement sanitaire et à améliorer les communications et les flux d'information – ainsi que l'établissement d'un Annuaire des services professionnels pour faciliter l'accès des pays de la CEAP aux marchés des services professionnels. En collaboration avec les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Australie a mis au point un Skills Recognition Directory for Professional Occupations de façon à diffuser l'information sur les qualifications requises pour l'exercice des professions intellectuelles et scientifiques.

Le soutien qu'apporte l'Australie aux activités destinées à améliorer la gestion des affaires économiques porte notamment sur 46 millions de \$A prévus pour 1999/2000 en faveur de projets de gestion économique et de développement du secteur privé, et 50 millions de \$A à l'appui de projets de renforcement des capacités humaines et institutionnelles dans d'importants organes du secteur public. Par ailleurs, 189 millions de \$A ont été inscrits au budget afin de financer les investissements d'infrastructure nécessaires pour aider les pays en développement à participer de façon plus efficace à l'économie mondiale. En outre, près de 1 000 ressortissants de pays en développement étudient en Australie l'économie, le commerce et l'administration. L'amélioration de la gestion des affaires économiques est l'un des moyens privilégiés mis en œuvre par l'Australie pour faire face à la crise financière asiatique (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Moyens mis en œuvre par l'Australie pour faire face à la crise financière asiatique

Le gouvernement australien a perçu la crise financière asiatique comme un problème systémique et comme un test pour la région. L'Australie s'efforce non seulement de remédier aux problèmes financiers de surface, mais également d'établir un diagnostic des problèmes fondamentaux de transparence et de gestion publique qui ne manqueront pas d'influer sur l'avenir de la région et de contribuer à leur règlement. L'Australie a pris part aux efforts déployés pour faire face à la crise, y compris, dès les premières atteintes (fin 1997 et 1998), en annonçant une aide financière assortie de conditions commerciales dans le cadre des montages financiers internationaux organisés sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) en faveur de l'Indonésie, de la Corée et de la Thaïlande¹⁵, en sus d'une aide alimentaire et humanitaire, de garanties de crédits à l'exportation et d'une assistance technique dans le domaine de la gestion des affaires économiques.

A la réunion des dirigeants économiques de la CEAP en 1998, l'Australie avait annoncé un montage de 50 millions de \$A sur trois ans destiné à renforcer la gestion économique dans les économies touchées par la crise. Ce montage s'appuie sur des ressources bilatérales et régionales venant du programme d'aide et vient les compléter. Au sein de la CEAP, l'Australie a commandé une étude¹⁶ en 1998 auprès d'un institut de recherche économique australien sur les activités de coopération actuelles et envisageables en Indonésie, en Corée, en Malaisie, aux Philippines, en Thaïlande et au Viêt-nam, pour renforcer les capacités en matière de gestion des affaires économiques. L'étude a montré que les flux d'information, la transparence, la qualité de l'analyse économique et le renforcement des systèmes

suite

15. Dans le cadre d'opérations soutenues par le Fonds, l'Australie a engagé 1 million de \$ EU respectivement pour l'Indonésie, la Corée et la Thaïlande. Ces engagements ont fait l'objet de versements en fonction des besoins ressentis. En octobre 1999, 862 millions de \$ avait été fournis à la Thaïlande dans le cadre d'un swap de devises et un prêt de 330 millions de \$ avait été consenti à la Corée. Les pourparlers continuent avec la Thaïlande quant au déblocage de la première tranche d'un prêt de 300 millions de \$
16. Voir Centre for International Economics, *APEC Economic Governance Capacity Building Survey*, octobre 1998, accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/apec/>

d'alerte étaient des sujets de préoccupation partagés. Elle a également mis en évidence que le gouvernement d'entreprise et la gestion financière étaient deux domaines où d'intenses activités étaient en cours et où la coopération régionale était considérée comme précieuse. En 1999, le gouvernement australien a commissionné une autre étude (à laquelle il a déjà été fait référence) pour la CEAP relative à l'impact de la crise sur les enfants en Indonésie, aux Philippines et en Thaïlande. D'après l'étude, si la plupart des enfants ont continué à fréquenter l'école et à bénéficier des services de santé, il y a eu une évolution de la demande de services, qui s'est détournée des prestataires privés au profit des prestataires publics, ce qui n'a pas manqué de peser sur les budgets et sur les ressources en personnel du secteur public.

L'Australie a organisé une réunion internationale sur les moyens mis en œuvre en matière de coopération pour le développement pour faire face à la crise, réunion qui a eu lieu à Sydney (mars 1999) et à laquelle ont participé des représentants de 29 pays et de 9 organismes multilatéraux¹⁷. C'est la première réunion qui se soit tenue à ce niveau pour examiner l'ensemble des aspects économiques et sociaux de la crise. L'Australie y a proposé, et cette proposition a été adoptée, la création d'un Centre d'information sur le redressement en Asie, pour répondre à la nécessité d'améliorer l'accès à l'information et les échanges d'informations sur les conséquences de la crise et les moyens utilisés pour y faire face.

Un Fonds pour la crise en Asie a été mis en place en 1998/99 dans le cadre du programme d'aide. Ce Fonds, qui dispose d'un financement de 18 millions de \$A jusqu'en 1999/2000, doit servir à aider les pays le plus touchés par la crise à rétablir la croissance, à préserver l'investissement social et à garantir un filet de protection sociale adapté. Dans tous les programmes qu'elle met en œuvre dans la région, au plan bilatéral et multilatéral, l'Australie a pris en compte l'impact de la crise et, dans nombre de ces programmes, des solutions pour y faire face ont été intégrées aux activités d'AusAID. Remédier à la crise, et en particulier répondre aux besoins de l'Indonésie, reste une priorité du budget de l'aide pour 1999/2000.

Structure des échanges de l'Australie avec les pays en développement

Par rapport à ce qu'on observe dans bien d'autres pays du CAD, une part importante et croissante des échanges de l'Australie se fait avec les pays en développement – 35.9 % de ses exportations en 1997 (contre 30.8 % en 1994) et 23.2 % de ses importations (contre 18.7 %) (voir le tableau 1). Au total, les échanges bilatéraux de l'Australie avec les pays en développement, qui représentaient 7.47 % de son PNB en 1994, comptaient pour 9.74 % en 1997. L'excédent commercial de l'Australie vis-à-vis des pays en développement s'est lui aussi accru, passant de 5.3 milliards de \$ en 1994 (1.64 % du PNB) à 8.2 milliards de \$ en 1997 (2.16 % du PNB).

17. De plus amples informations sur cette manifestation *Development Co-operation: Responding to the Asia Crisis* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.AusAid.gov.au/mdc-rac/index.html>

Tableau 1. Echanges de marchandises de l'Australie avec les pays en développement, 1997

	Millions de \$			<i>Pour réf : APD nette</i>	Pourcentage	
	Exportations	Importations	Excédent (+) / déficit (-)		Exportations	Importations
Pays en développement						
Pays les moins avancés	570	112	+459	126	0.9	0.2
Autres pays à faible revenu	5 080	4 708	+372	107	8.1	7.6
Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	7 752	4 088	+3 365	400	12.3	6.6
Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	3 857	3 182	+676	16	6.1	5.1
Pays à revenu élevé	5 264	2 242	+3 022	1	8.4	3.6
Total pays en développement	22 523	14 331	+8 193	1 061	35.9	23.2
Ensemble des autres pays	40 291	47 502	-7 211	<i>n.d.</i>	64.1	76.8
Total	62 815	61 832	+982	<i>n.d.</i>	100.0	100.0

Source : OCDE.

La performance commerciale de l'Australie est largement déterminée par ses échanges avec les pays d'Asie. Si on fait abstraction du Japon, premier partenaire commercial de l'Australie, en 1997, les pays asiatiques ont absorbé à peu près les deux cinquièmes des exportations de l'Australie, et étaient à l'origine de plus d'un quart de ses importations, tandis que les pays d'Afrique subsaharienne n'ont reçu que 1.7 % de ses exportations et ne comptaient que pour 0.8 % dans ses importations. L'essentiel des échanges de l'Australie avec cette dernière région concerne l'Afrique du Sud.

Parmi les pays en développement, les principaux partenaires commerciaux de l'Australie sont les suivants :

- **Corée.** Exportations représentant 5 017 millions de \$ en 1997 (or, charbon, minerai de fer et aluminium) et importations d'une valeur de 2 199 millions de \$ (or, véhicules de tourisme, matériel de télécommunications, navires et ordinateurs).
- **Chine.** Exportations représentant 2 951 millions de \$ en 1997 (minerai de fer, laine, minerai de cuivre et crustacés) et importations d'une valeur de 3 513 millions de \$ (vêtements, jouets, jeux et articles de sport, et chaussures).
- **Indonésie.** Exportations représentant 2 516 millions de \$ en 1997 (coton, pétrole brut et aluminium) et importations d'une valeur de 1 680 millions de \$ (pétrole brut, or et joaillerie).
- **Malaisie.** Exportations représentant 1 752 millions de \$ en 1997 (lait et crème, aluminium, cuivre et laine) et importations d'une valeur de 1 557 millions de \$ (ordinateurs, matériel de télécommunications, circuits intégrés, pétrole brut et meubles).

Le Taipei chinois et Singapour, qui ne peuvent plus prétendre à l'APD, sont deux autres importants partenaires commerciaux de l'Australie.

La structure des échanges de l'Australie s'est quelque peu modifiée du fait de la crise financière asiatique. Même si ses importations en provenance de pays affectés par la crise ont continué de s'accroître, ses exportations ont fléchi, et l'Australie accuse désormais un déficit commercial vis-à-vis de l'Indonésie et de la Malaisie. Pourtant, compte tenu de l'importance pour ces pays des produits primaires en provenance d'Australie et de leurs efforts pour se sortir de leurs difficultés économiques par les échanges, la diminution des exportations n'est pas aussi prononcée qu'on l'avait redouté initialement.

Le régime tarifaire de l'Australie

Depuis une dizaine d'années, l'Australie abaisse ses tarifs douaniers, ce qui a ouvert le marché australien aux exportateurs de pays développés aussi bien qu'en développement. En outre, deux groupes de pays en développement – les PMA et les pays du Pacifique (dont la Papouasie-Nouvelle-Guinée) – ont un accès préférentiel au marché australien. Dans le cadre de l'un de ces dispositifs ou des deux, 11 des 20 premiers destinataires de l'APD australienne en 1997-98 bénéficient d'un accès privilégié au marché australien. Certaines restrictions non tarifaires, par exemple les mesures d'isolement sanitaire, peuvent cependant encore faire obstacle aux importations.

Pendant presque tout le siècle, l'Australie a protégé ses industries nationales en imposant des droits de douane élevés pour restreindre les importations. En 1988, elle a infléchi sa politique, puis en 1991 elle a annoncé un programme de réduction tarifaire qui a entraîné une baisse de l'ensemble des droits de douane – à l'exception de ceux sur les véhicules de tourisme et sur les textiles, l'habillement et la chaussure – dont aucun n'excédait plus 5 % au 1er juillet 1996. L'Australie se classe désormais parmi les marchés relativement ouverts, puisque 44 % de ses lignes tarifaires sont assorties d'un taux nul.

En dépit de ces réductions générales des droits de douane, les industries australiennes du textile, de l'habillement et de la chaussure continuent de jouir de protections tarifaires relativement importantes. Les droits de douane tendent néanmoins à baisser dans ce secteur aussi. Pour l'habillement et les textiles finis, les crêtes tarifaires seront ramenées de 31 % en 1998 à 25 % au 1er janvier 2000, et resteront à ce niveau jusqu'en 2005. Le gouvernement prévoit ensuite de les réduire à 17.5 % au 1er janvier 2005. Les droits applicables aux autres articles du textile, de l'habillement et de la chaussure seront eux aussi abaissés, la fourchette devant revenir de 5 à 22 % actuellement à 5 à 10 % d'ici 2005. Les droits de douane sur les véhicules de tourisme devraient quant à eux être ramenés à 15 % en 2000 et à 10 % en 2005.¹⁸

En vertu du Système australien de préférences tarifaires (ASTP), les biens importés des PMA bénéficient d'une marge de préférence de 5 points de pourcentage lorsque le tarif général est de 5 % ou plus. Si le tarif général est déjà inférieur à 5 %, les biens sont importés en franchise de droits. L'ASTP s'applique désormais à tous les produits, ce qui n'est pas le cas avec le dispositif de nombre d'autres donneurs dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP). Cela dit, seulement 0.2 % des importations australiennes provenaient de PMA en 1997, contre 0.1 % en 1988.

Les échanges entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays en développement du Pacifique sont régis par l'Accord de coopération commerciale et économique pour le Pacifique-Sud (SPARTECA). Cet accord donne aux pays en développement un accès en franchise de droits et sans restriction aux

18. Voir OMC (1998), Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) - Australie.

marchés australien et néo-zélandais de tous les produits – à l'exception, notamment, des véhicules de tourisme et du textile, de l'habillement et de la chaussure – sans obligation de réciprocité. Certains pays du Pacifique, comme Fidji, ont bien accueilli et exploité les opportunités créées par cet Accord. Dans son allocution à l'occasion de la Conférence du cinquantenaire de la Commission du Pacifique Sud en 1997, le Président de Fidji s'est exprimé en ces termes : "J'ai toujours dit que la meilleure aide que pouvaient apporter les grands pays à nos territoires insulaires était d'ouvrir leurs marchés à nos fruits et légumes et aux autres produits des îles, et de leur donner la possibilité de commercer dans des conditions justes et viables. L'Accord SPARTECA, en dépit de quelques difficultés, est un exemple d'une telle ouverture." En 1997, 1.6 % des importations australiennes venaient de pays en développement du Pacifique, contre 0.6 % en 1988.

Par ailleurs, l'Australie engage ou soutient des mesures spécifiques pour encourager les importations en provenance des pays en développement ; elle a notamment organisé des séminaires sur l'accès au marché australien et financé des enquêtes sur les parasites de façon à évaluer le respect des obligations prescrites par la réglementation en matière d'isolement sanitaire (ces enquêtes sont nécessaires pour pouvoir déclarer officiellement une zone exempte de parasites). Elle finance également les activités de la Commission commerciale du Pacifique Sud, dont le siège est à Sydney, qui a pour but de promouvoir les courants d'échanges et d'investissement entre les pays insulaires membres du Forum du Pacifique Sud et l'Australie en fournissant une assistance technique et financière ainsi que des conseils aux gouvernements des pays partenaires et au secteur privé.

CHAPITRE 3

STRUCTURE ORGANIQUE ET MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

Le programme d'aide de l'Australie se divise en cinq sous-programmes : aide par pays et par région, aide mondiale, services communs (totalité d'AusAID), ACIAR (Centre australien pour la recherche agricole internationale) et autres ministères (voir l'organigramme 1). Ce sont les programmes d'aide par pays et par région et d'aide mondiale qui canalisent la majeure partie des financements, chacun étant à son tour subdivisé en composantes ou éléments regroupant un ou plusieurs pays.

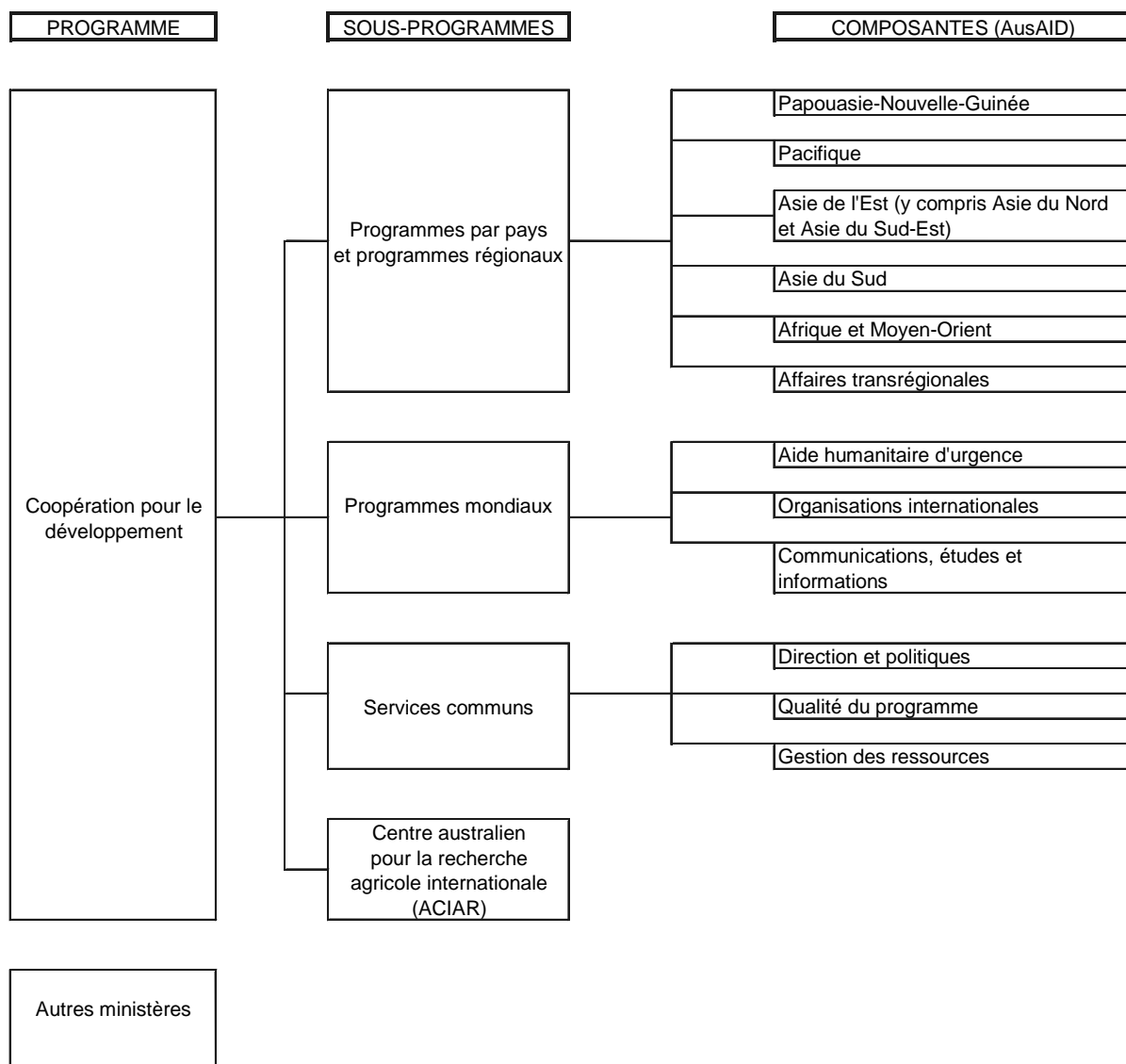
Programmes par pays et par région

Papouasie-Nouvelle-Guinée

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a obtenu son indépendance en 1975. La même année, l'Australie a lancé son programme bilatéral qui, dans un premier temps, a pris la forme d'un important soutien budgétaire non lié. Depuis lors, le volume d'APD que l'Australie accorde à ce pays a diminué, quoiqu'elle lui en ait fourni pour plus de 8 milliards de \$ sur les 25 dernières années (en prix constants 1997), soit plus de 40 % de l'APD totale australienne et plus des trois quarts de l'aide versée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée tous donateurs confondus. En 1997, l'Australie lui a octroyé 228 millions de \$ d'APD, soit plus d'un quart de son aide bilatérale et un cinquième de son APD totale.

L'efficacité du soutien budgétaire ayant suscité certaines interrogations, celui-ci a été progressivement abandonné dans les années 90 et est maintenant remplacé par une aide programmée en commun (c'est-à-dire des actions spécifiques dans le cadre de programmes ou de projets). L'inefficacité du soutien budgétaire est peut-être imputable au fait qu'à l'époque où la Papouasie-Nouvelle-Guinée recevait cette aide, elle n'avait pas encore entrepris de mettre en œuvre un programme de stabilisation macro-économique recueillant l'aval et le soutien de la communauté internationale, ni engagé les réformes administratives et structurelles indispensables à cet effet (la décentralisation des fonctions gouvernementales n'a commencé qu'en 1994, au moment de la promulgation de la nouvelle Loi organique). Cela dit, AusAID peut s'enorgueillir d'un certain nombre de progrès importants déjà obtenus grâce à l'aide programmée en commun, dans les domaines de la santé publique (éradication de la poliomyélite et baisse de la mortalité infantile), de l'enseignement (construction de salles de classe, formation des enseignants et fourniture de livres, ce qui a fait augmenter le taux de fréquentation de l'école primaire), ainsi que des infrastructures (1 400 km de routes et 70 ouvrages d'art construits ou réparés au cours de ces quatre dernières années).

Organigramme 1. Structure du programme d'aide de l'Australie



Source : AusAID.

Depuis 1989, l'Australie a fourni la quasi totalité de son aide dans le cadre d'un traité, ce qui est une pratique assez peu courante. Ce traité est réexaminé en commun tous les trois ans. A l'issue de l'examen de 1995, des consultations annuelles à haut niveau ont été instaurées afin d'arrêter des orientations pour l'action à entreprendre, et des critères de performance ont été adoptés afin de suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réforme. Des activités autres que celles prévues par le traité sont aussi mises en œuvre, notamment des secours en cas de catastrophes naturelles et l'octroi de financements à court terme pour consolider l'économie. Tout récemment, l'Australie a fait part de son intention de mettre en place un mécanisme de financement à 90 jours renouvelables, doté de 80 millions de \$, afin de permettre au gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée de s'acquitter d'une partie de sa dette.

Inspiré d'un document qui énonce sa stratégie pour le pays, le programme actuel d'AusAID répond à quatre grands objectifs :

- **Améliorer la gestion des affaires publiques**, par un soutien à la gestion économique, un renforcement des capacités des prestataires nationaux de services publics, la promotion de l'Etat de droit et un élargissement de la participation de la société civile.
- **Améliorer les indicateurs sociaux**, en développant les structures sanitaires et éducatives de base, notamment dans les collectivités rurales pauvres, en renforçant les capacités de réponse autonome en cas d'urgence et en favorisant l'égalité homme-femme.
- **Ouvrir des perspectives de croissance économique durable**, en contribuant à la mise en place et à l'entretien d'infrastructures vitales pour le développement, en augmentant la productivité de l'agriculture et en encourageant l'utilisation durable des ressources naturelles.
- **Consolider le processus de paix à Bougainville** en rehaussant la visibilité des dividendes de la paix.

L'enveloppe budgétaire prévue pour 1999/2000 se répartit entre les domaines de l'infrastructure (32 %), de l'éducation (26 %), de la santé (13 %), de la gestion des affaires publiques (19 %) et des ressources naturelles renouvelables (7 %).

A l'occasion du réexamen du traité de coopération pour le développement effectué en 1998, les deux gouvernements ont décidé d'établir un nouveau traité qui prendra effet au 1^{er} juillet 2000 et qui contiendra les principes suivants destinés à orienter le programme :

- **Objectifs de performance.** Le nouveau traité reconduira et rendra encore plus rigoureux le système d'objectifs de performance, lequel va dans le sens du programme de réforme économique du FMI et de la Banque mondiale et est lié au volume et à la composition du programme d'aide.
- **Contestabilité.** Grâce à la création d'un mécanisme d'incitation, une part limitée mais croissante du programme servira à récompenser et encourager des institutions, gouvernementales et autres, de Papouasie-Nouvelle-Guinée qui obtiennent de bons résultats. Dans un premier temps, une dotation de 15 millions de \$A sera allouée à ce mécanisme, et ce montant sera augmenté d'année en année. Les crédits qui n'auront pas été utilisés dans l'année seront annulés, ce qui constituera une puissante incitation à concevoir des propositions réalisables.

- **Niveau indicatif de versements annuels.** Un plafond annuel de versements est fourni à titre indicatif afin de faciliter la planification. Il s'élève à 300 millions de \$A pour la période du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2003.
- **Ciblage.** Les fonds seront canalisés, en tant que de besoin, vers les instances de Papouasie-Nouvelle-Guinée voulues pour que soient atteints les objectifs de fourniture de services convenus.
- **Participation.** Le niveau de participation des institutions, des entreprises et de la population de Papouasie-Nouvelle-Guinée sera relevé.

L'encadré 4 présente une évaluation du programme d'aide australien, effectuée à partir d'une visite sur le terrain.

Encadré 4. Programme australien de coopération pour le développement en Papouasie-Nouvelle-Guinée

Le développement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée constitue une entreprise ambitieuse, méritant davantage d'attention de la part de la communauté internationale. A l'évidence, AusAID ne ménager pas ses efforts pour tenter de remédier aux principaux problèmes de développement qui se posent en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et elle s'est dotée pour ce faire d'un important dispositif local, solidement épaulé par le siège. Les responsables australiens sont convaincus que le passage d'un soutien budgétaire non lié à une aide programmée en commun a permis d'améliorer l'impact de l'aide tout en renforçant l'obligation de compte et la transparence. Il a aussi facilité le dialogue concernant des secteurs et des problèmes économiques particuliers, et incité les instances gouvernementales de Papouasie-Nouvelle-Guinée à assumer davantage de responsabilités en matière de passation de marchés et de gestion. AusAID fait le maximum pour encourager la participation de partenaires papouans-néo-guinéens et promouvoir un sens plus aigu de l'appropriation locale, ce qui augmente les chances de durabilité des projets et des programmes.

AusAID peut revendiquer un certain nombre de succès en dépit du climat difficile dans lequel s'inscrit le développement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Premièrement, il est certain que le fait de s'être mis d'accord pour passer à l'aide-programme constitue une avancée constructive. Deuxièmement, l'introduction, dans le nouveau traité, de la notion de contestabilité afin d'inciter au relèvement des niveaux de performance semble constituer un autre pas en avant. Troisièmement, dans le domaine du secours après catastrophe, AusAID n'a pas ménagé ses efforts pour monter des opérations visant à sauver des vies, alléger les souffrances et faciliter la reconstruction. Quatrièmement, l'Australie a apporté un important soutien au processus de paix à Bougainville. Cinquièmement, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, AusAID a joué un rôle majeur dans des secteurs clés (infrastructures, éducation, santé, droit et justice, ressources naturelles renouvelables et gestion des affaires publiques), qui sont à la base du développement de demain.

Rétrospectivement, certains aspects des projets de la « première génération » soulèvent cependant un certain nombre de questions. N'a-t-on pas mis trop l'accent sur l'enseignement supérieur au détriment du soutien à des systèmes d'enseignement primaire et secondaire d'assise plus large ? L'aide au secteur de la santé n'a-t-elle pas été trop orientée vers la médecine curative – les hôpitaux et les équipements médicaux dont la durabilité n'est pas prouvée – au lieu d'être ciblée sur les soins de santé primaires dispensés au plus grand nombre ? Enfin, l'inégalité des chances et de la répartition des richesses risque de susciter des tensions potentiellement génératrices de conflits. N'aurait-on pas pu faire davantage pour analyser les problèmes de répartition et tenter d'y remédier ?

suite

En dépit de l'ampleur et de l'importance du programme d'AusAID en Papouasie-Nouvelle-Guinée, peu de matériaux d'évaluation ont été publiés. Il semble, en particulier, qu'on ne dispose d'aucune information sur les résultats des 25 années de soutien budgétaire non lié. AusAID souligne que l'aide programmée n'en est qu'à ses débuts et que plusieurs grands projets ou secteurs feront l'objet d'évaluations à des intervalles appropriés dans l'avenir.

Les projets n'en sont pas moins soumis à des examens internes complets à mi-parcours et à la fin de chaque tranche. Ces examens sont préparés avec la participation de représentants de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. AusAID semble considérer que ces examens permettant de corriger le cap sont beaucoup plus utiles que les évaluations *a posteriori* dans la mesure où les orientations qu'ils contiennent sont répercutées rapidement pendant la mise en œuvre du projet et sont plus facilement applicables.

Le Bureau d'AusAID à Port Moresby tient à jour un plan d'évaluation des risques et de suivi du portefeuille de projets dans lequel les activités sont classées en fonction de leur degré de risque : élevé, moyen ou faible. Ce plan comporte actuellement quelque 125 rubriques. Étant donné les interrogations qu'a soulevées le degré d'efficacité passé du programme d'aide de l'Australie en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ce plan devrait jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité du programme à l'avenir.

Bien qu'en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le bureau d'AusAID emploie des effectifs importants, on s'étonne devant la multiplicité des activités spécifiques entreprises. Il est vrai qu'avec le mode traditionnel de mise en œuvre choisi – qui consiste à faire appel à un maître œuvre australien – il est quasiment sûr que la gestion au jour le jour des projets et des programmes sera assurée de façon satisfaisante. Toutefois, même ce mode de mise en œuvre requiert un suivi et un encadrement. Dans le même ordre d'idées, bien que le nombre d'activités transitant par les services publics de Papouasie-Nouvelle-Guinée aille croissant, ceux-ci sont encore fragiles et peu fiables, ce qui incite là encore à conclure à la nécessité d'une surveillance étroite et d'un encadrement. C'est pourquoi il est à craindre que le programme dans son ensemble manque de sélectivité sur le plan stratégique et nécessite l'intervention de trop d'unités de gestion pour assurer la supervision des multiples activités indépendantes. Il convient de trouver des moyens de diminuer le nombre de ces activités et de restreindre l'étendue des contrôles afin de laisser à AusAID davantage de temps pour se concentrer sur des problèmes d'ordre stratégique. Une fois que le nouveau traité sera entré en vigueur, il sera peut-être possible de concevoir des unités de gestion plus larges, de sous-traiter un plus grand nombre d'activités, ou d'acheminer un nombre croissant d'activités par le biais des services publics du pays bénéficiaire à condition que leur capacité d'absorption le permette (réserve importante).

On peut aussi se demander si les questions de recouvrement des coûts et de financement des coûts récurrents ont reçu l'attention qu'elles méritent lors de la conception des projets de la génération actuelle. Il ne faut pas oublier que le soutien des donateurs n'a qu'un caractère provisoire, et que le but est d'encourager la création de mécanismes et d'institutions qui prendront le relais. Dans certains cas, un bâtiment construit à peu de frais avec des matériaux locaux et ne nécessitant que peu d'entretien peut se révéler plus durable qu'un bâtiment construit à grands frais avec des matériaux importés. L'évolution progressive vers des approches sectorielles, dans le secteur de la santé pour commencer, donne l'occasion d'examiner et de traiter les questions de durabilité. Compte tenu des efforts déployés par AusAID pour améliorer ses niveaux de performance, il semble qu'une attention accrue devra être portée à cet aspect dans la conception, puis le financement, des nouveaux projets et programmes.

Îles du Pacifique

L'aide aux îles du Pacifique constitue un axe important du programme australien. Dans cette région, l'Australie est l'un des tous premiers donateurs, aux côtés du Japon et de la Nouvelle-Zélande. Ces dernières années, elle leur a accordé plus de 80 millions de \$ par an. En 1998/99, ses apports se sont élevés à 121 millions de \$A, soit 8 % de son APD totale. L'Australie concentre son APD sur les îles Fidji, Kiribati, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu, tandis que d'autres pays et territoires liés aux anciennes administrations coloniales reçoivent une aide plus limitée.

Ces pays insulaires ont en commun un certain nombre de problèmes : isolement, rareté des ressources naturelles, petite taille, exposition aux catastrophes naturelles, manque de personnel qualifié et faible croissance économique par rapport à la croissance démographique - même si leur population est relativement peu nombreuse puisqu'ils comptent à eux tous 2.5 millions d'habitants environ. En revanche, les principaux indicateurs de développement (taux d'alphabétisation, mortalité infantile et espérance de vie) y sont, d'une manière générale, meilleurs que ceux des autres régions en développement. L'Australie admet avec réalisme que certains parmi les moins viables de ces États bâtis sur des atolls ne pourront jamais se passer totalement de l'aide. Son objectif à long terme est donc d'aider les îles-États du Pacifique à acquérir le maximum d'autonomie possible.

En 1998, AusAID a formulé, sous le titre *Pacific Islands Development Strategy (1999-2001)*¹⁹, une Stratégie de développement des îles du Pacifique, visant à améliorer la gestion des affaires publiques, donner un caractère durable à la croissance, renforcer les capacités, améliorer la distribution des services et préserver l'intégrité de l'environnement. Le soutien aux agences multilatérales de la région et à l'université du Pacifique-Sud s'inscrit dans cette stratégie.

Ces dernières années, les concours financiers accordés aux organisations régionales sont restés stables tandis que les sommes allouées aux projets faisant intervenir plusieurs pays ont diminué par suite de la création du Policy and Management Reform Fund (Fonds pour la réforme des politiques et de la gestion) qui offre, dans le cadre d'un processus concurrentiel, des financements additionnels pour des projets concernant la gestion économique ou la gestion du secteur public. Pour la période 1998/99, ce fonds est doté de quelque 8 millions de \$, soit grosso modo 10 % de l'APD destinée aux îles du Pacifique. Du fait qu'il introduit la notion de contestabilité, ce mécanisme permet à l'Australie d'appuyer les initiatives de réforme économique et du secteur public avec souplesse tout en faisant jouer la concurrence.

Des bourses d'études supérieures ont été intégrées dans les programmes par pays. Les activités d'aide de l'Australie donnent de plus en plus lieu à une planification conjointe avec les pays partenaires. Il est ainsi prévu de lancer à titre expérimental, dans un ou plusieurs des plus petits États insulaires, des programmes d'investissements sectoriels, dans le cadre desquels l'Australie et le gouvernement partenaire s'entendront sur de grands objectifs sectoriels et géreront en commun l'affectation des fonds mis au service de ces objectifs.

Les pays insulaires du Pacifique bénéficient d'une aide au titre des programmes mondiaux d'AusAID, notamment les programmes d'envoi de volontaires. Avec le lancement du programme *Australian Youth Ambassadors for Development* (Jeunes ambassadeurs australiens pour le développement) en 1998, le nombre de volontaires travaillant dans la région devrait augmenter sensiblement en 1998/1999, et passer de 410 à environ 600.

19 . Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/country/spac.html>

Asie de l'Est

La crise financière asiatique a été le principal sujet de préoccupation dans la région étant donné qu'elle a fragilisé les acquis du développement et qu'il faudra des années pour s'en remettre. C'est dans ce contexte que les programmes régionaux et bilatéraux d'AusAID se poursuivent. Outre l'Asia Crisis Fund (Fonds de lutte contre les conséquences de la crise asiatique), l'Australie appuie un certain nombre d'autres mécanismes régionaux (Programme de coopération économique entre l'ANASE et l'Australie, Programme régional pour l'Asie du Sud-Est, Programme de soutien de la CEAP, Programme sous-régional pour le bassin du Mékong, Programme de formation dans des pays tiers entre Singapour et l'Australie, et Programme de renforcement des liens entre les organismes du secteur privé, parrainé par l'Australie et des organisations de pays en développement désireuses de promouvoir l'économie de marché). En 1998/99, cette région s'est vu allouer au total 323 millions de \$A, soit 22 % de l'APD australienne.

Premier bénéficiaire de l'aide de l'Australie dans la région (avec près d'un tiers de l'APD que celle-ci distribue en Asie de l'Est), l'Indonésie se classe aussi au deuxième rang dans l'ensemble des destinataires de l'aide australienne. La crise financière asiatique a contraint l'Indonésie et la communauté des donateurs à concentrer les ressources sur des mesures destinées à remédier aux effets immédiats de la crise. C'est dans ce contexte que l'Australie et l'Indonésie ont arrêté une stratégie évolutive à court terme, pour la période allant d'octobre 1998 à décembre 1999, mais avec dans l'idée de restaurer une croissance et un développement durables et donc de lancer, à compter de l'an 2000, un programme visant plutôt le moyen terme. A court terme, les efforts sont principalement axés sur les contraintes fondamentales qui pèsent sur le développement, le problème immédiat étant d'assurer la sécurité alimentaire, de créer des emplois et de mettre en place des filets de protection sociale. Les activités sont concentrées sur les domaines dans lesquels les besoins sont le plus aigus. Celles qui concernent le renforcement de la gestion des affaires publiques visent essentiellement le niveau gouvernemental/décisionnel, et se déroulent dans des institutions basées à Djakarta. Par souci de cohérence avec l'initiative AIDA (Zone de développement australo-indonésienne), les interventions faites dans le cadre du programme afin de protéger et de renforcer les bases d'une reprise de la croissance à long terme restent centrées géographiquement sur la partie orientale de l'Indonésie, en particulier sur les provinces de Nusa Tenggara-Ouest, Nusa Tenggara-Est et du Timor oriental, lesquelles viennent à la troisième ou à la quatrième place parmi les provinces les plus pauvres d'Indonésie. En ce qui concerne les interventions pour le développement à long terme, la principale mesure prise face à la crise a consisté à mettre davantage l'accent sur la bonne gestion des affaires publiques, préoccupation qui sous-tendra à l'avenir l'action dans tous les secteurs. L'encadré 5 présente une évaluation du programme d'aide australien, effectuée à partir d'une visite sur le terrain.

Au Timor oriental, l'Australie a mis en œuvre divers programmes, pour lesquels elle avait, d'après les estimations, déboursé 35 millions de \$ à la mi-1999, visant de nombreux domaines clés – adduction d'eau et évacuation des eaux usées, aménagement rural, lutte contre la tuberculose, bourses d'études et formation professionnelle. Elle a aidé à préparer le scrutin de septembre 1999 à l'occasion duquel les Est-Timorais ont voté pour l'indépendance à l'égard de l'Indonésie et joue actuellement un rôle de premier plan dans l'aide humanitaire au Timor oriental. Les autorités australiennes ont déclaré que les autres programmes d'aide ne seraient pas pénalisés par le financement de cette action.

Encadré 5. Programme australien de coopération pour le développement en Indonésie

D'un point de vue général, on peut dire que le programme australien d'aide à l'Indonésie :

- Est étroitement lié à la stratégie de développement de l'Indonésie, est centré sur des objectifs pertinents et des provinces pauvres, et s'articule autour d'orientations stratégiques précises.
- A intégré rapidement, efficacement et en souplesse les besoins nés de la crise économique, l'accent étant mis sur le domaine délicat de la gestion des affaires publiques et le soutien pour la mise en place de filets de protection sociale sans que soient pour autant perdus de vue le projet formulé pour le long terme et l'objectif de durabilité. Il reste néanmoins un programme de transition.
- A été très bien coordonné, et arrêté en accord avec les autres grands donateurs. L'action d'AusAID, bien que conservant un caractère complémentaire, a joué un rôle important en venant renforcer les effets de certains programmes et projets stratégiques bien ciblés, soigneusement choisis.
- Intègre quelques enseignements importants tirés des activités passées, en particulier dans les domaines de la santé, de la prévention et du traitement du SIDA et des MST, ainsi que de l'approvisionnement en eau des zones rurales. Cela s'est ressenti au niveau des projets, certes, mais a aussi permis à l'Australie, en coordination avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, d'influer sur la formulation de la politique nationale dans d'autres pays d'Asie de l'Est et dans des îles du Pacifique.
- A relativement bien réussi à exploiter l'expérience et le savoir-faire des entreprises australiennes, en particulier dans les domaines de coopération exigeant le plus de compétences techniques.
- Tient cependant aussi compte du fait que ce sont les interventions privilégiant l'appropriation et la participation locales qui ont le plus de chances de se révéler les plus efficaces, c'est-à-dire de donner les résultats les meilleurs et les plus durables.
- Est bien administré et fait l'objet d'un suivi rigoureux par la représentation locale d'AusAID, qui dispose d'agents de terrain qualifiés.
- Cela dit, plusieurs questions méritent de retenir l'attention dans la perspective de la prochaine élaboration d'une nouvelle stratégie-pays à moyen terme :
- *Sélectivité stratégique* : A mesure que l'Indonésie retrouve le chemin de la croissance, le programme actuel risque de paraître mal ciblé et trop dispersé. Le lien fonctionnel entre les réponses à court terme à la crise et les activités plus traditionnelles axées sur le moyen et le long termes devrait être renforcé. Par exemple, la campagne de « Retour à l'école » et le suivi du programme transitoire de bourses et de dons aux établissements d'enseignement pourraient être raccordés à une stratégie visant à élargir rapidement la place faite à l'éducation de base. Les liens noués et la connaissance des institutions acquise par AusAID dans le cadre de ces deux interventions faciliteront l'élaboration d'un projet à long terme dans le domaine de l'éducation de base. Autre exemple d'activité liée à la crise qui présente un rapport direct avec les opérations à moyen et long terme d'AusAID, le concours financier apporté à la Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU - Cellule de suivi social et de réponse immédiate). Les données recueillies grâce à ce mécanisme et les liens qu'il a permis de nouer avec la société civile indonésienne pourraient être largement exploités en vue de l'élaboration pour l'Indonésie d'une stratégie en matière de gestion des relations avec la société civile.

suite

- *Ciblage de la pauvreté* : La stratégie-pays ne définit aucun objectif opérationnel mesurable, ni aucun indicateur permettant d'apprécier le recul de la pauvreté au niveau du pays, des différents secteurs ou des programmes/projets.
- *Appropriation locale et partenariat* : Le système de sous-traitance d'AusAID garantit certes un bon niveau de transparence et de contrôle mais risque aussi de contribuer indirectement à perpétuer les défaillances des institutions indonésiennes.
- *Délégation de pouvoirs au bureau local d'AusAID à Djakarta* : La décentralisation des responsabilités a donné de bons résultats pour ce qui est du suivi de la mise en œuvre du programme et de la coordination avec les partenaires au développement. Une étude récente de la Programme Administrative Support Unit (PASU - Section d'appui administratif au programme) du bureau indonésien a montré que les fonctions de cette unité avaient changé et que c'était désormais davantage elle qui devait se charger de répertorier les besoins d'aide induits par la crise économique et sociale et les problèmes de gestion des affaires publiques ainsi que d'adapter les programmes et projets en conséquence. Le savoir-faire et l'expérience du personnel local pourraient cependant être exploités plus efficacement et ses compétences améliorées par des activités de formation.
- *ONG indonésiennes* : Il est apparu que, à l'échelon des communautés locales et dans le cadre d'interventions ponctuelles, plusieurs de ces ONG sont à mêmes de jouer un rôle complémentaire mais hautement efficace qui contribue à améliorer les mécanismes de prestation de services.

Les autres principaux partenaires de l'Australie en Asie de l'Est sont, par ordre décroissant en fonction du volume de l'aide qu'ils reçoivent, le Viêt-nam, les Philippines, la Chine, le Cambodge, la Thaïlande, le Laos, la Malaisie et la Mongolie. L'Australie a joué un rôle prépondérant dans ces pays. A titre d'exemple, elle a été le premier donneur occidental à rétablir des relations effectives d'aide bilatérale avec le Viêt-nam après la signature des Accords de Paris sur la paix au Cambodge en 1991, et ces dernières années, elle figurait toujours parmi les cinq donateurs qui consentent le plus d'aide à ce pays. Elle y réalise un programme en expansion rapide portant sur l'enseignement et la formation, les infrastructures (par exemple le pont de My Thuan et la prévention des inondations), la santé, les activités des ONG et l'aide d'urgence. Elle y a par ailleurs parrainé, en collaboration avec le Royaume-Uni, un programme de lutte contre la dengue – pour laquelle il n'existe par de vaccin – grâce à l'introduction d'un organisme qui se nourrit des larves des moustiques vecteurs de la maladie. Cette action a permis d'éradiquer les moustiques infectés dans une commune, et est actuellement étendue à d'autres.

Aux Philippines, l'Australie œuvre dans des secteurs analogues, mais mène aussi davantage d'activités dans ceux de l'environnement (aménagement de villes respectueuses de l'environnement) et de l'agriculture, en se concentrant géographiquement sur les régions du Sud, en particulier le Mindanao. En Chine, les projets d'aide de l'Australie contribuent principalement à réduire la pauvreté qui sévit dans les provinces intérieures reculées, que le développement n'a pas atteintes contrairement aux zones côtières, dont l'économie est en pleine expansion. Outre ses activités dans les domaines de l'enseignement et de la formation ainsi que de la protection de l'environnement, l'Australie finance des projets destinés à démontrer la faisabilité de l'intégration du contrôle volontaire des naissances dans les systèmes de soins de santé aux mères et aux enfants. La nature des relations d'aide entre l'Australie et la Chine s'est profondément modifiée étant donné que, par le passé, la Chine était le premier bénéficiaire des crédits mixtes provenant du mécanisme DIFF désormais aboli.

Asie du Sud

Avec 40 % de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, des niveaux d'instruction médiocres et un fort taux de malnutrition, l'Asie du Sud est une région relativement pauvre recouvrant un vaste territoire. La Stratégie pour l'Asie du Sud) d'AusAID pour 1999-2002 axe le programme sur quatre domaines prioritaires : la paix et les droits de l'homme, y compris la réduction du travail des enfants, la lutte contre le VIH/SIDA, le renforcement des capacités des pouvoirs publics en matière de prestation de services, ainsi que la gestion des ressources naturelles et le développement rural dans certaines régions. Le ciblage géographique de l'action entreprise dans chaque pays sera affiné. Bien qu'elle ne figure pas dans la liste des priorités, l'éducation des filles fera l'objet d'une attention toute particulière, surtout au Bangladesh, en Inde et au Pakistan.

Bien que le volume de son aide y soit relativement limité, AusAID œuvre dans sept pays d'Asie du Sud : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka (dans ce groupe, le Sri Lanka et les Maldives se distinguent en raison du niveau plus élevé de leurs indicateurs sociaux). En 1998/99, cette région a reçu 89 millions de \$A, soit 6 % du volume total d'APD distribué par l'Australie, dont une part non négligeable, environ un quart, sous forme d'aide alimentaire (essentiellement au Bangladesh et au Sri Lanka). La stratégie propose de cibler l'action plus spécialement sur la sécurité alimentaire, avec une réduction progressive de l'aide alimentaire bilatérale. Elle prévoit également un cadre d'évaluation pour la gestion des risques (risques au plan politique, risques en matière de gestion et de sécurité, et risques liés à l'absence de volonté de dégager des fonds de contrepartie ainsi qu'à l'insuffisance des capacités des gouvernements bénéficiaires) ainsi qu'un cadre de suivi des performances.

Afrique

En 1995, AusAID a réalisé une étude, parue sous le titre *Australian Aid to Africa: A New Framework*, qui lui a fourni des bases pour consolider son programme dans cette région. Sur le plan géographique, le programme bilatéral de l'Australie en Afrique est centré sur trois pays : l'Afrique du Sud, le Mozambique et, dans une moindre mesure, le Zimbabwe. Une aide est également consentie à d'autres pays d'Afrique orientale. Les programmes régionaux en direction des ONG ont été renforcés et un nouveau programme de soutien des activités des ONG axé sur la sécurité alimentaire sera mis en place en 1999/2000. Parmi les autres volets de ce programme, figurent des bourses d'études supérieures ainsi que des activités dans les domaines de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de l'homme, de l'administration publique et de la société civile. En 1998/99, le volume total des financements s'est élevé à 36 millions de \$A, soit 2 % de la totalité de l'APD accordée par l'Australie.

Une coopération s'est instaurée entre l'Australie et l'Afrique du Sud sur des questions de portée internationale, notamment celles qui touchent à l'Océan indien, aux échanges, aux droits de l'homme, au désarmement nucléaire et à l'environnement. Le programme d'aide porte essentiellement sur la valorisation des ressources humaines, les besoins fondamentaux (avec, pour l'essentiel, des activités dans les domaines de l'enseignement, de l'alphabétisation des adultes, de la lutte contre le SIDA, des micro-entreprises et du logement et un mécanisme de financement de projets de petite envergure) et le soutien de projets émanant d'ONG. Au Mozambique, en plus de fournir une aide humanitaire quand cela est nécessaire, l'Australie s'applique à favoriser les réformes démocratiques, la bonne gestion des affaires publiques et le renforcement des capacités. La majeure partie du programme est consacrée à des activités d'enseignement et de formation ainsi que d'aide au réfugiés et de secours, souvent par l'intermédiaire d'ONG. Au Zimbabwe, le programme est axé sur l'enseignement et la formation, la santé publique, l'agriculture et la création de micro-entreprises.

Assurance de la qualité : les bilans d'activité

Pour chacune des activités inscrites dans ses programmes par pays ou par région, AusAID établit un bilan d'activité qui est stocké dans une base de données dénommée système de gestion des activités. Bien que ces deux outils de gestion existent depuis plusieurs années, au cours desquelles ils ont été développés, leur intérêt, et l'utilisation qui en est faite, se sont accrus depuis qu'AusAID accorde une attention plus soutenue à la qualité de son aide et que les autorités australiennes ont institué un système de comptabilité sur la base du fait générateur et de gestion fondée sur les résultats.

Le bilan d'activité est un outil à la fois de suivi et de notification. Au départ, il avait pour principal objectif de fournir des informations sur le déroulement des projets, notamment les problèmes rencontrés, les questions à approfondir et des recommandations pour la suite des opérations. Récemment remaniés, ces bilans d'activité peuvent maintenant être utilisés pour mesurer les résultats d'une activité au regard des objectifs poursuivis et de divers critères de qualité. Dans le cadre du bilan, une note de qualité, comprise entre un et cinq, est attribuée à l'activité considérée en fonction du degré de satisfaction de chacun des quatre critères de qualité définis par AusAID. Cette note tient compte de l'opinion de l'organisme partenaire et du maître œuvre australien ainsi que des chances supposées de survie de l'activité. En regroupant ces notes, on peut se faire une idée et rendre compte de la qualité d'un programme, des performances dans un secteur et de la qualité d'ensemble du portefeuille de projets.

A chaque activité sont affectés un code primaire et un code secondaire dérivés des codes-objet à cinq chiffres établis par le CAD. En raccordant par ordinateur ces codes aux dix domaines essentiels où des résultats doivent être obtenus, tels que définis par AusAID, on génère automatiquement des données globales sur les « produits significatifs ». L'idée est d'établir des données sur les produits significatifs par programme et par secteur afin d'étayer le rapport annuel que doit soumettre AusAID sur ses performances. Pour chaque activité, une valeur doit obligatoirement être fournie au regard des marqueurs égalité homme-femme et environnement.

En renonçant peu à peu aux évaluations *ex post* en tant qu'instrument principal de rétroaction de l'information pour privilégier les auto-évaluations « assistées », qui permettent de voir les ajustements à opérer pendant même le cycle d'un projet, AusAID fait figure de pionnier parmi les Membres du CAD. Bien entendu, comme avec tout système décentralisé, il faut veiller à ce que toutes les personnes appelées à participer à des auto-évaluations en appréhendent la finalité, puissent accéder facilement aux conseils spécialisés dont elles ont besoin et puissent leur consacrer un temps suffisant pour que le système fonctionne. La hiérarchie doit aussi apporter sa pierre à l'édifice en utilisant le système de manière judicieuse et cohérente dans ses décisions.

Organisations non gouvernementales

Aide transitant par les organisations non gouvernementales

Dans le programme d'aide, les ONG assument essentiellement un rôle de prestataires de services. Divers mécanismes ont été mis en place pour financer les activités de ces organisations, dont certains sont réservés aux ONG australiennes (81 millions de \$A en 1997/98) et d'autres visent les ONG internationales et celles des pays en développement ou ONG « locales » (21 millions de \$A en 1997/98). AusAID ne contribue pas au financement du budget de fonctionnement des ONG mais prend en charge les coûts administratifs et de mise en œuvre des projets qu'elle soutient. En revanche,

elle assure le financement d'une partie du budget de fonctionnement de l'ACFOA pour tout un éventail de services, notamment les actions de formation en direction des ONG locales partenaires.

Les principaux mécanismes de financement auxquels ont accès les ONG australiennes sont le guichet pour les opérations d'aide humanitaire et de secours d'urgence (HES) (26.8 millions de \$A en 1997/98), les dispositifs prévus dans le cadre des programmes par pays (21.2 millions \$A), le Programme de coopération entre AusAID et les ONG (ANCP), grâce auquel les ONG peuvent obtenir des subventions pour leurs propres activités de développement (19.4 millions de \$A), et les programmes d'envoi de volontaires (11.3 millions de \$A). Bien que 93 ONG australiennes aient bénéficié d'une aide financière d'AusAID en 1997/98, six organisations se sont partagées l'essentiel des fonds, s'en adjugeant ensemble près des deux tiers, à savoir : World Vision (principal bénéficiaire des fonds provenant de l'ANCP et du HES), Australian Volunteers International (AVI) (premier bénéficiaire des programmes d'envoi de volontaires), Community Aid Abroad, CARE, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et la Croix-Rouge australienne (plus gros bénéficiaire de financements provenant des guichets des programmes par pays). Pour leur part, vingt-cinq ONG ont reçu moins de 20 000 \$A.

Les ONG australiennes ont aussi la possibilité de soumissionner en réponse aux appels d'offres passés par AusAID. En 1997/98, les contrats qui leur ont été adjugés se sont chiffrés au total à 67 millions de \$A.

Des consultations entre AusAID et la communauté des ONG se déroulent à différents niveaux. Le Comité de coordination des activités de développement (CDC) est un organe consultatif composé de représentants des ONG et d'AusAID. Par ailleurs, un groupe informel, constitué du Directeur général d'AusAID, des directeurs des 11 ONG les plus importantes et de l'ACFOA, se réunit régulièrement pour débattre de certaines questions. Les ONG sont également invitées à donner leur avis, par exemple sur les nouveaux documents d'orientation ou lors de l'élaboration des stratégies par pays.

Les principaux mécanismes de financement auxquels ont accès les ONG non australiennes sont ceux prévus dans le cadre des programmes par pays (15.1 millions de \$A en 1997/98) et le guichet pour les opérations d'aide humanitaire et de secours d'urgence (4 millions de \$A). Dans le cadre des programmes par pays, 1.6 million de \$A ont été accordés à la Fédération internationale pour le planning familial (FIPF) pour son budget de fonctionnement et le reste des fonds s'est réparti entre 119 projets dans 22 pays partenaires. Les fonds provenant du HES sont, eux, allés au Comité international de la Croix-Rouge.

Programmes d'envoi de volontaires

La mise à disposition de volontaires est un volet du programme qui remonte à 1963, date à laquelle un premier groupe de 11 volontaires s'est rendu en Papouasie-Nouvelle-Guinée et aux Îles Salomon. Depuis lors, le programme a pris de l'ampleur et, si le plus gros du financement (environ 80 %, soit quelque 8.4 millions de \$ en 1997/98) provient d'AusAID, il existe aussi d'autres sources telles que les dons, les parrainages et les donations.

En 1997/98, 493 hommes et 463 femmes ont travaillé comme volontaires dans 44 pays d'Asie, d'Afrique, du Pacifique et d'Amérique latine, sous l'égide de AVI, de l'Australian Executive Service Overseas Programme (AESOP - Programme australien d'envoi de cadres à l'étranger), d'Interserve ainsi que du Paulian Association Lay Missionary Service (PALMS - Service des missionnaires laïques de l'Association paulienne). La plupart ont œuvré dans le secteur de l'enseignement et de la formation (près de 40 %), tandis que d'autres travaillaient dans les domaines de la psychologie, des sciences économiques, des sciences naturelles, de l'agriculture, de l'ingénierie, de la santé publique, de

l'administration des affaires et des communications. Certains ont même participé à des formations sur les mines terrestres. Environ la moitié de ces volontaires ont été affectés auprès d'organisations gouvernementales et presque tous les autres ont travaillé pour des ONG. Quelques uns ont été placés auprès d'organisations religieuses, semi-gouvernementales ou des médias, d'organisations internationales ou d'établissements d'enseignement. Ces volontaires entraînent dans une fourchette d'âge comprise entre 21 et 73 ans, et certains sont partis en couple ou en famille.

En 1998, l'annonce par le ministre des Affaires étrangères de la création du Programme « Jeunes ambassadeurs pour le développement », doté de 10 millions de \$A sur deux ans pour l'envoi de jusqu'à 500 jeunes Australiens en mission de courte durée dans la région Asie-Pacifique, a donné un nouvel élan au programme de volontariat. La communauté des volontaires a salué cette initiative.

Assurance de la qualité : le système d'accréditation et les obligations redditionnelles des ONG

AusAID a mis au point un certain nombre de formules intéressantes pour encourager l'engagement de la société civile et canaliser son énergie tout en assurant la transparence dans l'utilisation des fonds publics et en incitant les organisations de la société civile à faire preuve de davantage de professionnalisme et à rehausser la valeur ajoutée associée à leurs activités. Depuis quelques années, AusAID et la communauté des ONG ont bien avancé dans la mise en œuvre de diverses réformes décidées à la suite d'une série d'examens de projets d'ONG (voir l'encadré 6). Le nombre de mécanismes de financement des ONG a ainsi été ramené de 34 à 12.

Encadré 6. Examen et évaluation des mécanismes publics de financement des ONG

Au cours des années 90, les mécanismes publics de financement des ONG, composante pourtant relativement modeste du programme d'aide australien, ont été soumis à une série impressionnante d'examens et d'évaluations. Rares sont les autres Membres du CAD qui aient procédé à une étude aussi minutieuse, sur une aussi longue période, d'un volet de leur programme d'aide. Les autres Membres du CAD pourraient donc utilement s'inspirer de cet exemple.

En 1994 et 1995, l'Industry Commission a mené un examen des organisations caritatives d'Australie et publié un rapport²⁰ dans lequel elle constatait qu'à bien de égards, les exigences de transparence imposées aux ONG de développement percevant des fonds d'AusAID étaient plus rigoureuses que celles auxquelles étaient assujetties les ONG en général. Cela dit, même si les obligations redditionnelles étaient extrêmement élaborées pour certains guichets de financement des ONG gérés par AusAID, on notait des divergences d'un programme à l'autre.

En 1995, AusAID a commissionné un examen de l'efficacité des dépenses affectées aux activités mises en œuvre par les ONG australiennes. Les auteurs de l'étude ont recommandé qu'AusAID s'applique à asseoir sa collaboration avec les ONG sur des formules prévoyant un partage des coûts, à réduire le nombre de programmes en direction des ONG administrés par ses bureaux géographiques, et à renforcer les mécanismes de reddition de comptes, en exigeant notamment des ONG bénéficiant de financements publics qu'elles se conforment à un code de conduite.

suite

20 . Accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.indcom.gov.au/inquiry/45charit/index.html>

En 1996, l'Australian National Audit Office (ANAO - Cour des comptes australienne) a effectué un audit de performances afin de voir comment AusAID gérait l'octroi de financements aux ONG. Publié sous le titre *Accounting for Aid: The Management of Funding to Non-government Organisations* (Audit Report n°5, 1996-97)²¹, cet audit concluait que d'une manière générale, le système de gestion par AusAID des financements accordés aux ONG était un modèle du genre. Par certains aspects, le cadre de gestion se situait à l'avant-garde des pratiques exemplaires recensées à l'échelon international. Il y était toutefois observé que l'application de ce système pourrait être améliorée, certaines défaillances étant suffisamment répandues pour être considérées comme inhérentes au système. Ces défaillances avaient toutes pour origine le foisonnement des directives à appliquer, incompatible avec le taux élevé de rotation du personnel. L'ANAO recommandait donc de rationaliser les mécanismes de financement, de normaliser les directives et d'en réduire le nombre, de prévoir des indicateurs de performance et la communication d'informations sur les résultats dans les futurs dispositifs de financement des ONG, d'améliorer le suivi des contrats et de dispenser une formation spécialisée aux interlocuteurs d'AusAID et des ONG.

Lors de l'examen qu'elle a effectué en 1997, la Commission Simons a constaté que, en dépit de tout l'éventail de programmes spécifiques élaborés pour soutenir les activités des ONG, il n'existait aucun document-cadre précisant le rôle de ces organisations dans le programme d'aide publique ou la finalité du soutien accordé à ces organisations par les pouvoirs publics. La Commission a recommandé à AusAID de mettre formellement sur le papier les principes et les objectifs de sa coopération avec les ONG. Elle est également parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas lieu d'envisager un recours accru aux formules de partage des coûts.

En 1998, l'ANAO a mené un nouvel audit afin de voir la suite qui avait été donnée aux recommandations figurant dans son audit de performance de 1996. Publiées sous le titre *Accounting for Aid: The Management of Funding to Non-government Organisations - Follow Up Audit* (Audit Report n°18, 1998-99)²², ses conclusions ont été qu'AusAID avait accompli des progrès considérables dans la mise en œuvre des réformes préconisées, mais que celle-ci n'était pas terminée et n'avait pas toujours été menée de façon très cohérente, ce qui avait eu des répercussions sur la capacité d'AusAID d'administrer efficacement les programmes visant les ONG et de rendre compte des résultats obtenus. L'ANAO a donc formulé d'autres recommandations visant à affiner ou à compléter les réformes déjà opérées.

L'élément moteur du processus de réforme a été l'élaboration d'un nouveau Code de conduite²³ qui définit des normes que doivent observer les ONG signataires en matière de gouvernement d'entreprise, de gestion et de contrôle financier et fixe des mécanismes précis garantissant le respect des obligations redditionnelles liées à l'utilisation de fonds publics. Point important, contrairement au Code de déontologie précédent, le Code de conduite intègre un formulaire type de présentation d'états financiers à utiliser pour l'établissement des rapports annuels, et prévoit une procédure de recours (Complaints and Compliance) qui peut, au bout du compte, faire perdre son accréditation à une ONG. Le Code de conduite a été élaboré conjointement par des représentants du gouvernement et des ONG, mais c'est l'ACFOA qui s'est chargé de sa mise en forme définitive. A ce jour, 120 ONG y ont adhéré.

21 . Accessible sur Internet à l'adresse suivante :
http://www.anao.gov.au/rptsfull_97/audrpt05/contents.html

22 . Accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.anao.gov.au/rpts99.html>

23 . Le document de l'ACFOA intitulé « *Code of Conduct for Non Government Development Organisations* » peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.on-the-stone.com/acfoa/about/conduct.htm>

Pour bénéficier de financements dans le cadre du programme d'aide, les ONG australiennes doivent adhérer au Code de conduite, apporter la preuve - attestée par la collecte d'au moins 30 000 \$A de dons par an - que leur action continue de mobiliser le soutien de l'opinion publique australienne et être accréditées par AusAID.

Les décisions d'accréditation sont prises conjointement par AusAID et des représentants des ONG et s'appuient sur des critères publiés²⁴. Les ONG dont la candidature est retenue se voient accorder une accréditation simple ou une accréditation pleine pour cinq ans, et signent avec AusAID un contrat-cadre qui définit clairement les responsabilités des deux parties et vaut obligation juridique. Les ONG possédant une accréditation simple doivent soumettre chacun de leurs projets à l'approbation d'une commission, tandis que les ONG ayant une accréditation pleine bénéficient d'une plus grande autonomie : elles soumettent un programme annuel d'activités et présentent des rapports d'étape en milieu d'année. Les ONG auxquelles l'accréditation est refusée peuvent présenter une nouvelle demande au bout de deux ans.

Pendant les cinq ans de leur accréditation, les ONG doivent remettre à AusAID, dans les délais impartis, des rapports descriptifs et financiers sur toutes les activités financées par celle-ci, et sont censées lui notifier toute difficulté rencontrée. Elles sont en outre tenues de lui communiquer leur rapport annuel et leurs états financiers certifiés. Les ONG bénéficiant d'une accréditation pleine sont habilitées à concevoir elles-mêmes des programmes de développement dont elles assureront la mise en œuvre, à charge pour elles de procéder en temps voulu à des exercices systématiques d'examen préalable, de suivi et d'évaluation. Les activités de toutes les ONG accréditées peuvent être soumises par AusAID à des audits, à des vérifications ponctuelles ou à des évaluations en grappes. Au bout des cinq ans, l'accréditation est réexaminée. Environ 30 ONG ont reçu une accréditation pleine et 23 une accréditation simple. Jusqu'à présent, le processus d'accréditation se fondait essentiellement sur des critères de moyens et de gestion mais, à l'avenir, avec l'amélioration des informations sur les performances, il deviendra possible d'y tenir compte des résultats obtenus, et les décisions devraient aussi être dictées par les performances sur le terrain.

Après une période de rodage au cours de laquelle elles rencontrent forcément des difficultés, de nombreuses ONG constatent que l'obligation qui leur est faite d'adhérer à un code de conduite et le processus d'accréditation d'AusAID les aident à améliorer leurs propres performances et la gestion de leurs activités à l'appui du développement. Ce sont les petites ONG qui ont eu le plus de mal à s'adapter. Les ONG craignent cependant que ce système, qui les presse de plus en plus à obtenir des résultats dans des délais prédéterminés, ne risque de se révéler contreproductif et de nuire à la constitution d'une mémoire institutionnelle. Elles redoutent également que les méthodes d'attribution des contrats n'aboutissent à une certaine automatisation des décisions et ne compromettent la viabilité financière des plus petites d'entre elles. Enfin, certaines ONG australiennes arguent d'un manque de cohérence devant le fait que des sommes croissantes sont versées à des ONG internationales ou locales qui, elles, ne sont pas tenues d'en passer par la même procédure rigoureuse d'accréditation et ne sont pas soumises aux mêmes exigences.

24 . Des informations sur les possibilités de financement offertes aux ONG australiennes par le biais du programme d'aide ainsi que sur les critères d'accréditation sont publiées dans le document d'AusAID intitulé « *NGO Package of Information* », disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/ngo/ngopi.html>

Aide multilatérale

L'aide multilatérale dans le programme de l'Australie

En 1997/98, le volume total de l'APD multilatérale de l'Australie s'est élevée à 403 millions de \$A, répartis comme suit :

- **Banques multilatérales de développement** : principalement le groupe de la Banque mondiale (133 millions de \$A) et la Banque asiatique de développement (BASD) (110 millions de \$A). L'Australie avait envisagé de devenir membre de la Banque africaine de développement mais y a renoncé. Par ailleurs, elle est membre de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et les contributions qu'elle lui apporte sont comptabilisées comme aide publique.
- **Agences humanitaires et de développement des Nations unies** : (81 millions de \$A), dont 54 millions de \$A pour le Programme alimentaire mondial (PAM), 7 millions de \$A pour le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et 5 millions de \$A pour l'UNICEF.
- **Organisations de secours d'urgence et d'aide aux réfugiés** : (17 millions de \$A), dont 14 millions de \$A pour le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).
- **Programmes internationaux concernant la santé et la population** : (16 millions de \$A), dont 12 millions de \$A pour divers programmes internationaux dans le domaine de la santé et, sur ce total, 6 millions de \$A pour des programmes de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'Australie soutient activement les efforts déployés par cette dernière pour améliorer son efficacité.
- **Organisations du Commonwealth** : (9 millions de \$A), dont 7 millions de \$A pour le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC). Bien qu'exprimées en livres sterling, ses contributions aient diminué, l'Australie se classe toujours au troisième rang des bailleurs de fonds des organisations du Commonwealth.
- **Programmes internationaux visant l'environnement** : (14 millions de \$A), principalement le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (9 millions de \$A) et le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal (5 millions de \$A).
- **Programmes internationaux de recherche agricole** (9 millions de \$A).
- **Organisations régionales de la zone Asie-Pacifique** (14 millions de \$A), dont le Secrétariat du Forum du Pacifique Sud (4 millions de \$A). En 1999, le tiers environ des contributions australiennes est allé à la Commission du Pacifique Sud (CPS), au Secrétariat du Forum du Pacifique Sud, à la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées et à l'Agence des pêches du Forum du Pacifique Sud.

En 1996/97, l'Australie avait fourni des contributions au budget de fonctionnement et des contributions volontaires à 79 fonds et agences au total. Dans le droit fil de l'approche plus stratégique qu'elle a adoptée à l'égard du financement des institutions multilatérales, elle a depuis lors limité le nombre d'organismes auxquels elle apporte son soutien. En réponse à la recommandation de la

Commission Simons préconisant qu'AusAID réduise progressivement la dispersion de ses concours aux organisations multilatérales, le gouvernement australien a indiqué qu'il avait déjà abaissé le nombre d'organismes internationaux recevant des financements dans le cadre du programme d'aide, et qu'il ne lui était guère possible d'aller encore plus loin dans cette voie.

En 1997, AusAID a fait réaliser une étude descriptive et comparative des capacités d'évaluation et de suivi de la Banque mondiale, de la BASD, du PNUD, du HCR et du PAM. Le rapport d'examen²⁵ indique dans quelle mesure l'Agence peut s'appuyer sur les auto-évaluations émanant de chacune de ces organisations pour se faire une idée de l'efficacité avec laquelle est utilisée l'APD australienne. Il en ressort que la Banque mondiale, la BASD et le PNUD mènent des évaluations sérieuses et rendent compte fidèlement de leurs propres performances, encore que, dans le cas du PNUD, cela vaille surtout à l'échelon central. En revanche, il apparaît que les opérations sur le terrain du PNUD, du HCR et du PAM ne donnent pas lieu à des évaluations rigoureuses et approfondies destinées à mettre en évidence leurs retombées pour le développement et leur durabilité. Dans les conclusions, il est dit que l'Australie devrait peut-être procéder à un suivi plus étroit ou à des évaluations des projets et programmes du HCR et du PAM afin d'en apprécier les performances. Les conclusions préliminaires de cet examen ont été transmises à chacune de ces organisations et les commentaires de celles-ci figurent dans le rapport final.

Banques multilatérales de développement

Plus de la moitié de l'APD multilatérale de l'Australie transite par la Banque mondiale et la BASD. Au 30 juin 1998, l'Australie avait apporté 1.7 milliard de \$A (en valeur nominale) à l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale, soit 1.3 % du volume total des contributions et souscriptions. Au 31 décembre 1998, l'Australie détenait pour 4.25 milliards de \$A de parts de la BASD, ce qui représente près de 6 % du montant total du capital souscrit, auxquels s'ajoutaient pas loin de 2.9 milliards de \$A d'engagements en cours. L'Australie se classe au cinquième rang des bailleurs de fonds de la BASD.

Pour tout ce qui touche aux affaires des banques multilatérales de développement, AusAID opère en association avec le DFAT et le Trésor. Le représentant de l'Australie au Conseil des gouverneurs de la Banque mondiale et de la BASD est le Directeur du Trésor, et son suppléant est le Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères. En règle générale, le représentant de l'Australie au Conseil des administrateurs est un agent du Trésor (théoriquement, tout fonctionnaire possédant les qualifications appropriées peut être choisi pour ce poste, le ministère ou l'organisme dont il est issu n'ayant pas à entrer en ligne de compte), mais ce n'est pas systématique. AusAID fournit la quasi totalité des moyens financiers accordés par l'Australie aux banques de développement et coiffe les délégations de son pays lors des négociations à l'IDA et au Fonds asiatique de développement (FAsD).

Pour la douzième reconstitution des ressources de l'IDA (IDA 12), l'Australie était censée apporter 1.46 % de la somme arrêtée, pourcentage correspondant à sa « part du fardeau », mais elle a souscrit pour 275 millions de \$A d'engagements, soit 6.84 millions de plus que prévu. Elle a également accepté d'accélérer le débloqué des fonds correspondants. Les deux grands sujets de préoccupation de l'Australie concernant IDA 12 sont que les îles du Pacifique puissent continuer d'accéder à des prêts à des conditions de faveur et que l'Indonésie puisse à nouveau bénéficier de crédits à l'appui du développement social.

25 . Voir *Review of the Evaluation Capacities of Multilateral Organisations*, Evaluation n°11, mai 1998, accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.ausaid.gov.au/publications/eval.html>

Le huitième Fonds asiatique de développement (FAsD VIII), géré par la BAsD, deviendra opérationnel le 1^{er} janvier 2001. Les négociations sur la reconstitution du Fonds ont commencé, et l'Australie en assure la co-présidence en tant que représentant des donateurs. L'Australie a fixé toute une série d'objectifs au FAsD VIII, dont les suivants : accorder la primauté à la croissance économique en tant que moteur de la lutte contre la pauvreté, produire un document d'orientation cohérent sur les moyens de réduire la pauvreté, fixer le montant des concours en fonction des performances, notamment en matière de gestion des affaires publiques, rechercher de nouveaux bailleurs de fonds, et veiller à répondre aux besoins de la région Pacifique. L'Australie tient particulièrement à ce que le processus de reclassement de la BAsD tienne compte de la vulnérabilité des îles du Pacifique.

Chaque année, le Trésor établit à l'intention du Parlement des rapports sur la participation de l'Australie aux travaux de la Banque mondiale et de la BAsD, sur son attitude vis-à-vis des enjeux actuels, ainsi que sur l'efficacité et l'efficacités de ces deux banques²⁶. Les autorités australiennes estiment que toutes deux ont bien avancé dans la mise en œuvre des recommandations du Multilateral Development Bank Task Force (Groupe d'étude sur les banques multilatérales de développement). En outre, elle a accueilli avec satisfaction l'amélioration globale des performances des projets de la Banque mondiale, mais n'en a pas moins fait remarquer que les résultats rapportés restent préoccupants : environ 60 % des opérations ne contribuent que modérément, voire moins, au renforcement des institutions, et la moitié seulement se révèlent viables à long terme. L'Australie considère que, dans le portefeuille de projets de la Banque mondiale, le nombre de ceux qui sont classés dans la catégorie « à risque » est inacceptable. Dans le cas de BAsD, l'Australie estime que cette institution aurait encore beaucoup à faire dans des domaines tels que la mesure de la pauvreté et de l'incidence des efforts de réduction de la pauvreté, l'affinement des orientations stratégiques données par le Conseil d'administration, l'amélioration de l'efficacité et l'élaboration d'indicateurs de performance pointus permettant des évaluations comparatives des retombées des activités pour le développement.

Bien que le montant de ses contributions et la valeur des marchés qui lui sont adjugés varient d'une année sur l'autre, l'Australie tire à l'évidence un bénéfice net de son adhésion aux banques de développement. En 1997/98, sa contribution à la Banque mondiale s'est élevée à 133 millions de \$A, tandis que les sommes versées aux entreprises australiennes qui avaient emporté des appels d'offres ont totalisé 329 millions de \$A (dont environ 267 millions de \$A pour des marchés financés dans le cadre de prêts à l'ajustement). Pendant cette même période, ses contributions et souscriptions à la BAsD se sont chiffrées à 110 millions de \$A, et la valeur des achats effectués par la BAsD auprès de fournisseurs australiens – qu'il s'agisse de biens, de services connexes, d'ouvrages de génie civil ou de prestations de conseil, financés dans le cadre de prêts ou d'opérations d'assistance technique – a atteint au total 419 millions de \$A.

La collaboration de l'Australie avec les banques multilatérales de développement s'étend également au cofinancement de projets. En mai 1999, AusAID cofinçait 48 projets avec la Banque mondiale (pour un montant de 173 millions de \$A) et 10 avec la BAsD (89 millions de \$A). Environ les deux tiers de ces projets étaient réalisés en Asie, 12 % dans les îles du Pacifique et 8 % en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Conformément aux Directives du CAD pour l'établissement des rapports statistiques, ces activités ne sont pas classées dans l'APD multilatérale mais incluses dans les statistiques sur l'aide bilatérale.

26 . Des copies de *Australia and the Asian Development Bank, 1997-98* and *Australia and the World Bank, 1997-98* sont disponibles sur le site Internet du Trésor australien à l'adresse suivante : <http://www.treasury.gov.au/> Par ailleurs, le Trésor établit un rapport annuel concernant la participation de l'Australie au FMI.

Assurance de la qualité : le cadre d'évaluation des organisations multilatérales

La Commission Simons a recommandé que le soutien accordé par l'Australie aux institutions multilatérales se fonde sur une stratégie clairement définie et que chaque décision soit soigneusement pesée au regard de critères d'adéquation, d'efficacité et d'efficience. Le gouvernement a fait sienne cette recommandation et dans le document intitulé *Better Aid for a Better Future*, il a annoncé que, comme l'implique l'amélioration du ciblage du programme d'aide, et pour faire en sorte d'exploiter effectivement les atouts de ces institutions, il avait entrepris d'adopter une approche plus stratégique du financement des organisations multilatérales. Soucieuse que cette déclaration soit suivie d'effets, AusAID a mis au point un Cadre d'évaluation des organisations multilatérales qui lui servira à évaluer les performances des organismes qui reçoivent au moins 200 000 \$A par an à titre de contribution à leur budget de fonctionnement. Ce cadre prévoit la réalisation de deux types d'exercices :

- Des évaluations annuelles, et
- Des examens approfondis, plus espacés.

L'idée est essentiellement de recueillir des informations plus systématiques et plus complètes sur le fonctionnement et les réalisations des institutions multilatérales et, en fin de compte, de pouvoir ainsi mieux s'acquitter des obligations de comptes à l'égard du Parlement, prendre des décisions mieux informées concernant l'affectation des fonds et renforcer le dialogue entre l'Australie et ces institutions. Pour éviter les doubles emplois, le cadre fait fond sur les structures et les systèmes de notification déjà en place dans ces organisations, en les complétant par d'autres moyens tels que les comptes rendus des missions locales et de délégués participant aux réunions, les rapports d'experts indépendants, les évaluations faites par d'autres donateurs et les informations émanant des pays bénéficiaires.

Les activités des organismes multilatéraux sont censées être évaluées au regard de trois critères :

- **Adéquation** : mesure dans laquelle l'organisation considérée contribue à la réalisation des objectifs primordiaux du programme d'aide de l'Australie, à savoir la réduction de la pauvreté et l'instauration d'un développement durable. L'adéquation est également appréciée par référence aux dix domaines essentiels où des résultats doivent être obtenus, fixés par AusAID.
- **Efficience** : quantité et qualité des résultats obtenus par rapport au montant global des dépenses, telles qu'elles ressortent d'une analyse de l'efficience du programme ainsi que des structures administratives et financières de chaque institution. Les questions de gouvernement d'entreprise et de gestion ne doivent pas être négligées étant donné que l'efficience est tributaire de la qualité de ces deux éléments.
- **Efficacité** : mesure dans laquelle telle ou telle institution parvient à faire reculer la pauvreté et à obtenir un développement durable. Il s'agit de savoir si les activités et les programmes ont produit les résultats désirés et si ces résultats ont eu l'impact recherché.

Tel qu'il est défini dans le cadre d'évaluation des organisations multilatérales, le critère d'adéquation n'implique pas qu'AusAID doive intensifier la concentration régionale de son aide multilatérale, dont une bonne part est déjà destinée à des organisations régionales de la zone Asie-Pacifique. Ce cadre admet que les pôles d'intérêt des institutions multilatérales et d'AusAID puissent se compléter et n'impose donc aucune restriction au plan géographique.

Pendant la phase pilote, c'est-à-dire l'année 1998/99, il a été réalisé 27 évaluations annuelles. Dans un premier temps, l'attention s'est concentrée sur les organismes des Nations unies, les agences du Commonwealth, les programmes internationaux visant l'environnement et les organisations régionales de la zone Pacifique, dont le budget de fonctionnement bénéficie de contributions d'AusAID. Pour le moment, les banques multilatérales de développement ne sont pas concernées par le processus d'évaluation, leurs structures étant jugées fiables et saines et leurs programmes et politiques étant déjà soumis par les donateurs à des examens approfondis à l'occasion des reconstitutions périodiques de leurs ressources.

Au cours de cette phase pilote, AusAID a organisé de larges consultations avec d'autres ministères et agences, qui se sont accordés à reconnaître que le manque d'informations entravait les possibilités de compte rendu et de contrôle. Un examen des résultats de cette phase est en cours afin de vérifier la qualité, l'exhaustivité et la cohérence des évaluations annuelles, et de déterminer comment recueillir de manière plus systématique des informations à l'échelon local. Le taux de rotation du personnel est source de problèmes pour AusAID car il rend difficile l'accumulation des connaissances nécessaires à la gestion du processus d'évaluation.

Seront en priorité soumises à des examens approfondis les organisations internationales qui reçoivent des contributions substantielles de l'Australie, celles à propos desquelles de grandes lacunes subsistent dans les informations existantes, et celles dont les performances affichent des fluctuations importantes. Le premier examen approfondi a porté sur le Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC), et un examen sur le terrain des projets de l'UNICEF est en cours.

AusAID est bien consciente que les travaux réalisés dans ce cadre ne doivent pas faire double emploi avec les évaluations menées par ailleurs et doivent être guidés par un esprit d'ouverture et de consultation afin de déboucher sur une amélioration des performances des institutions multilatérales. Celles-ci doivent être intégrées au dialogue. AusAID continuera en tant que de besoin à exploiter les possibilités qui s'offrent de mener des examens approfondis en collaboration avec d'autres donateurs (bien que le projet d'examen conjoint du CFTC avec le Canada et le Royaume-Uni ne se soit pas concrétisé). Si elle veut bénéficier de l'expérience des autres et soumettre ses procédures à l'appréciation de la communauté internationale, AusAID devrait communiquer plus systématiquement ses évaluations aux autres donateurs.

Gestion du programme d'aide

Agence australienne pour le développement international (AusAID)

L'Agence australienne pour le développement international est l'organisme chargé de gérer le programme de coopération pour le développement du gouvernement australien, et elle administre la majeure partie de l'APD de ce pays. La Commission Simons a estimé, et les pouvoirs publics ont marqué leur accord sur ce point, que le fait de confier la gestion du programme d'aide à un organisme unique contribuait à en assurer la cohérence et l'intégrité, et qu'on ne le soulignerait jamais assez.

AusAID est un organisme administrativement autonome intégré au ministère des Affaires étrangères et du Commerce, au sein duquel le Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères est plus particulièrement responsable du programme d'aide. Ce Secrétaire parlementaire est également le Représentant spécial de l'Australie pour les questions de déminage.

Le Directeur général d'AusAID rend compte au ministre des Affaires étrangères de l'orientation de la politique et des opérations d'aide. Il est membre du Cabinet du DFAT et responsable devant le

Secrétaire du DFAT de l'administration d'AusAID. Le Bureau exécutif d'AusAID, qui comprend le Directeur général et trois directeurs généraux adjoints, se concentre sur la détermination des orientations stratégiques et les questions de gestion au sens large. Trois comités exécutifs ont été constitués afin d'aider le Bureau exécutif dans sa tâche, à savoir :

- Un **Comité chargé de l'orientation stratégique du programme**, qui définit les orientations stratégiques des opérations qui seront menées par AusAID dans chaque pays, et la trame des stratégies par pays devant servir de base à l'élaboration et à l'exécution du programme d'aide.
- Un **Comité chargé de la qualité des programmes**, qui évalue, surveille et améliore la qualité des activités, des projets et des programmes composant le dispositif d'aide. Ce comité est aussi le **Comité d'audit d'AusAID** ; lui est alors adjoint un observateur de l'ANAO et il tient à ce titre des réunions distinctes afin de délibérer sur le cadre de contrôle interne de l'Agence et sur les moyens qui s'offrent de renforcer les contrôles de gestion par des audits et des examens de gestion des risques et de prévention des fraudes.
- Un **Comité chargé de la restructuration et du renforcement des compétences**, qui définit une ligne d'action stratégique pour les questions de gestion et d'organisation.

Selon le plan d'action d'AusAID pour 1998-2000, la mission fondamentale de l'Agence est de donner des avis sur les problèmes de développement et d'assurer l'acheminement du programme australien de coopération pour le développement avec pour seul critère l'excellence. En vertu des réformes qui ont été opérées dans la fonction publique australienne, le gouvernement « achète » désormais à AusAID deux produits précis – des conseils sur les mesures à prendre et la gestion du programme – à des prix qui ont été respectivement fixés pour l'exercice 1999/2000 à 9.9 millions et 53.7 millions de \$A. Quatre indicateurs ont été retenus pour mesurer la qualité de la gestion du programme par AusAID, en vertu desquels :

- Soixante-quinze des activités doivent être jugées pour le moins satisfaisantes.
- Les principaux programmes doivent être mis en œuvre en partenariat avec les partenaires appropriés.
- Les méthodes utilisées doivent aboutir à un programme de qualité, conforme aux priorités du gouvernement.
- Des informations en retour doivent être obtenues concernant les soumissions, les retards de publication au Journal officiel et la proportion des contrats ayant été résiliés ou faisant l'objet de litiges graves.

En s'appuyant sur les avis exprimés par AusAID, le ministre des Affaires étrangères arrête le budget de l'aide, qui est annoncé en mai de chaque année, pour l'exercice suivant (1^{er} juillet-30 juin). A mi-exercice, un texte rectificatif fait apparaître les modifications et les révisions apportées au budget en cours et énonce les grands axes de celui de l'année suivante. Le budget 1999/2000 est le premier à être exprimé en termes de résultats et de produits sur la base du fait générateur. La comptabilité d'engagements est en effet considérée constituer un cadre mieux adapté pour la gestion budgétaire et l'évaluation des performances. A l'instar de celle des autres entités de l'administration publique, l'enveloppe budgétaire d'AusAID est répartie entre divers résultats et produits. Les activités d'AusAID ne visent qu'un seul résultat : promouvoir les intérêts nationaux de l'Australie en aidant les

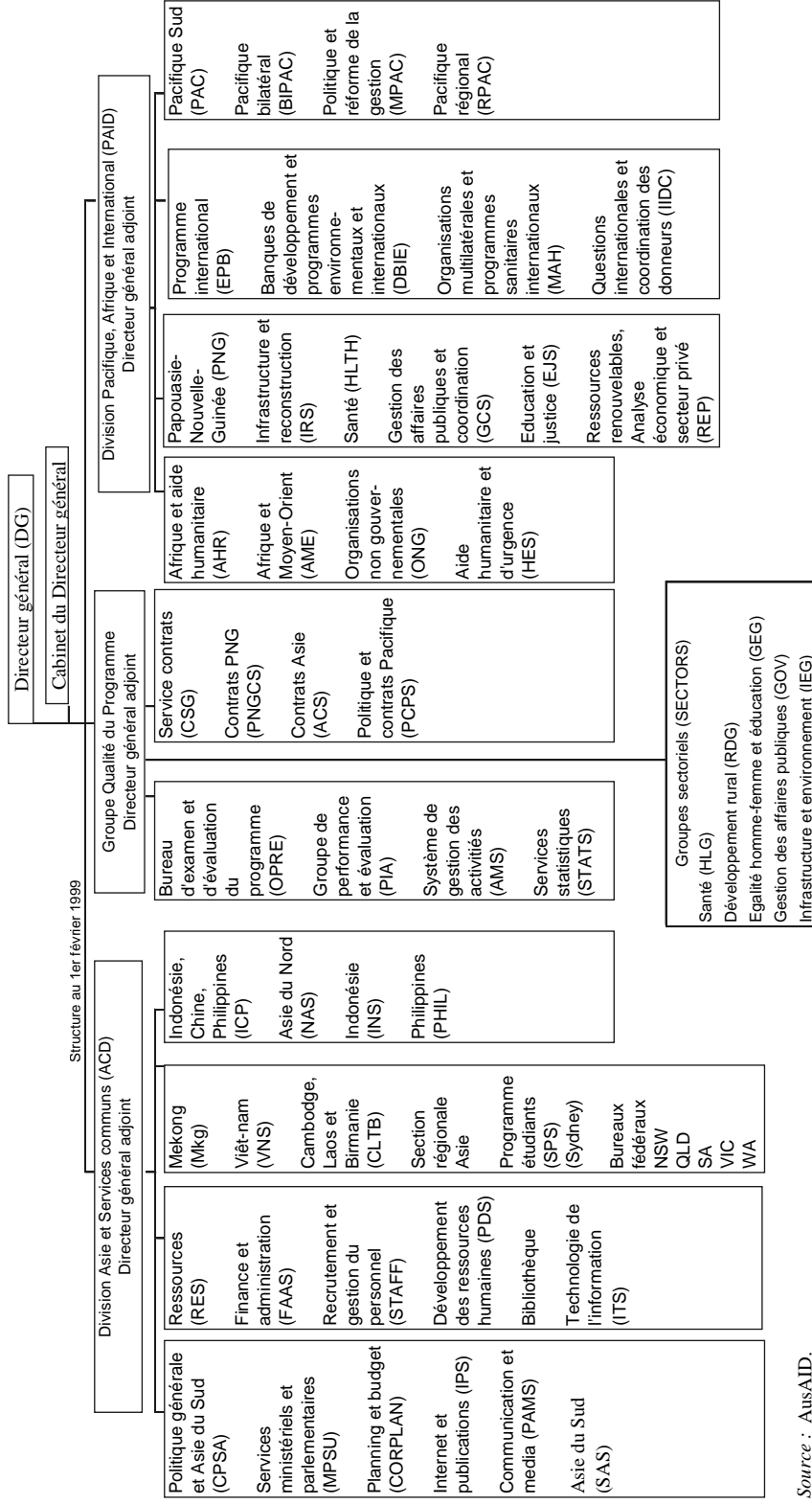
pays en développement à faire reculer la pauvreté et à parvenir à un développement durable. Les fonds alloués à ce résultat sont ventilés entre les divers projets et programmes d'aide et les deux produits de l'Agence. Le gouvernement a toute latitude pour débloquent des fonds supplémentaires en cas d'événements prioritaires non prévus par la loi de programmation budgétaire (par exemple, le soutien au Timor oriental).

La structure organique actuelle d'AusAID (voir l'organigramme 2) est celle qui a été mise en place en janvier 1998, après que l'Agence eut procédé à un vaste réexamen de ses activités et de ses structures à la lumière des conclusions de la Commission Simons. La création du Programme Quality Group (Groupe Qualité du programme) est la conséquence la plus visible de cette restructuration. La Commission avait recommandé la création d'un service d'évaluation indépendant, placé sous la direction d'une personnalité assermentée que rendrait compte directement au ministre, au Directeur général d'AusAID et au Conseil consultatif sur l'aide, mais cette recommandation n'a pas été acceptée ; c'est donc à l'ANAO qu'il continuera de revenir de droit d'effectuer, en toute indépendance, des contrôles et des évaluations des performances.

Au 30 juin 1998, les effectifs d'AusAID étaient de 559 personnes (276 hommes et 283 femmes) dont 465 étaient basées à Canberra. On compte 24 missions d'AusAID à l'étranger, qui emploient au total 60 administrateurs d'AusAID, épaulés par du personnel recruté sur place. Certains agents d'AusAID sont détachés auprès d'organisations internationales à Genève, New York, Paris et Suva. Particularité peu courante chez les Membres du CAD, AusAID compte cinq bureaux fédéraux répartis sur tout le territoire australien [à Sydney (Nouvelle-Galles-du-Sud), à Brisbane (Queensland), à Adélaïde (Australie-Méridionale), à Melbourne (Victoria), et à Perth (Australie-Occidentale)] ; ceux-ci sont chargés d'administrer le programme de bourses d'études supérieures et d'apporter un concours pour les activités d'information et de sensibilisation de l'opinion publique. Ces bureaux fédéraux emploient 38 personnes au total. AusAID a fait savoir qu'à compter de juin 2000, toutes les tâches liées à l'administration des bourses seront centralisées à Canberra, et que le nombre de personnes employées par les bureaux fédéraux sera ramené à 12. A partir de cette date, les bureaux fédéraux n'auront donc plus à s'acquitter que d'une fonction de communication et de sensibilisation.

Les 21 missions d'AusAID implantées dans des pays en développement entretiennent des relations harmonieuses avec les bureaux géographiques du siège, se partageant avec elles les tâches selon les modalités les mieux adaptées à leurs programmes et aux opérations qu'elles mènent. La structure de gestion est relativement centralisée, les missions locales ayant une mission de suivi et de conception des programmes. La mission à l'étranger la plus importante d'AusAID est celle de Port Moresby ; elle compte 18 administrateurs de l'Agence, alors que douze missions ne comptent chacune qu'un seul administrateur d'AusAID. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, le personnel local remplit aussi bien des fonctions d'administrateur, avec pouvoir de décision, que des fonctions de soutien, mais il semble que ce ne soit pas le cas de toutes les missions d'AusAID à l'étranger.

Organigramme 2. Agence australienne pour le développement



Source : AusAID.

La plupart des agents d'AusAID sont des « généralistes » qui peuvent être déployés suivant des modalités souples en fonction des besoins. Des stages de formation et de perfectionnement leur permettent d'acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin (par exemple : gestion de projets et de contrats, compétences sectorielles en gestion des affaires publiques, micro-finance, égalité homme-femme et santé publique). Pour que ces actions contribuent effectivement à renforcer l'efficacité des agents, un système de détermination d'objectifs et de suivi des performances a été institué en 1998. Une stratégie de gestion du personnel est en préparation afin d'orienter la politique du personnel, et de rendre plus efficace la gestion et la valorisation des ressources humaines. AusAID considère que, pour atteindre ses objectifs internes, il lui faut attirer des personnes possédant les qualifications appropriées, trouver des moyens de les retenir et leur permettre d'améliorer leurs compétences. Elle reconnaît également que les forts taux de rotation du personnel constituent certes désormais de plus en plus un aspect incontournable de l'évolution des carrières, mais ont des répercussions préjudiciables sur son aptitude à produire un programme d'aide de qualité.

Centre australien pour la recherche agricole internationale (ACIAR)

Ce centre relève du ministère des Affaires étrangères et du Commerce mais est une entité indépendante ce qui lui confère une autonomie plus grande que celle dont jouit AusAID. Il est dirigé par un Comité de gestion, dont fait partie le Directeur général d'AusAID. Son Conseil consultatif fournit au ministre des Affaires étrangères des avis sur la politique et les priorités en matière de recherche.

L'ACIAR a pour mandat de mobiliser les capacités de recherche disponibles en Australie au service du règlement des problèmes agricoles des pays en développement. Il est supposé contribuer à la lutte contre la pauvreté, à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à une gestion durable des ressources naturelles par la constitution de partenariats internationaux dans le domaine de la recherche agricole. Son action s'inscrit dans des cadres aussi bien bilatéraux que multilatéraux.

L'ACIAR emploie un effectif de 50 personnes à Canberra et neuf administrateurs détachés à l'étranger. A la mi-98, le centre avait lancé plus de 420 projets de recherche dans une trentaine de pays, dont à peu près 365 étaient terminés. Financé par le programme d'aide, son budget pour 1999/2000 est de 43 millions de \$A.

Opinion publique et sensibilisation aux questions de développement

Un sondage d'opinion réalisé conjointement par AusAID et l'ACFOA en 1998 a révélé que 84 % des Australiens sont favorables à l'aide étrangère et sensibles aux considérations humanitaires, mais que ce soutien est fragile car les gens appréhendent généralement assez mal les problèmes en jeu. De précédentes études avaient, elles aussi, montré qu'il existait un large soutien mais que celui-ci n'était pas très bien ancré et que l'opinion publique ne savait pas grand chose du programme d'aide publique. En conséquence, les autorités australiennes ont lancé des actions concertées et novatrices, avec le large soutien des milieux politiques, pour informer l'opinion publique sur le programme d'aide.

Le document intitulé *Better Aid for a Better Future* préconisait une évaluation des activités de sensibilisation et la recherche de nouvelles approches tenant compte des financements disponibles. AusAID s'est donc dotée d'une stratégie de communication dont l'objectif est de faire mieux connaître et comprendre le programme d'aide. En 1998, un peu plus de 0.1 % de l'APD, soit environ 1.8 million de \$A, ont été consacrés aux activités de sensibilisation de l'opinion publique.

La stratégie de communication repose sur une action structurée en direction des médias, les principaux groupes cibles étant les femmes, les jeunes ainsi que les collectivités rurales et régionales. Le principal message qu'elle se veut véhiculer est que, le plus souvent, l'aide apportée par l'Australie débouche sur des résultats. Accessoirement, elle vise aussi à démontrer que l'aide contribue à améliorer la sécurité et la stabilité régionales, qu'elle consiste à donner aux plus démunis une « égalité de chances au départ », et qu'elle est créatrice d'emplois pour les Australiens.

Entre autres activités, ont été organisés des séminaires, présidés par le Secrétaire parlementaire auprès du ministre des Affaires étrangères, où plus de 5 000 anciens volontaires se sont vu décerner un diplôme d'honneur et lors desquels des informations ont été fournies sur le programme d'aide et les opportunités qu'il pouvait offrir aux entreprises. Une campagne a par ailleurs été menée auprès des ONG pour les inciter à renseigner leurs adhérents sur le programme d'aide des pouvoirs publics en insérant une brochure dans les courriers qu'elles leur adressent.

Un nouveau guide de style a été établi afin de rendre plus homogène la présentation et le style des publications et documents d'AusAID, conformément à ce que préconise la nouvelle stratégie en matière de publication. Des efforts indéniables sont déployés pour faire en sorte que la présentation des documents soit attrayante, claire et de nature à faciliter les recherches. Sur le site Internet d'AusAID (www.ausaid.gov.au), a été insérée une page intitulée *Global Education* qui contient des matériels pédagogiques à l'usage des écoles accompagnés de guides d'utilisation à l'intention des enseignants. La création du Conseil consultatif sur l'aide est une autre initiative visant à sensibiliser l'opinion publique.

AusAID prépare actuellement deux publications intéressantes. La première apportera une réponse aux dix questions qui reviennent le plus souvent à propos de la coopération pour le développement et du programme d'aide australien. La seconde contiendra un récapitulatif de ce qu'a permis d'accomplir ce programme depuis sa naissance, l'accent étant plus particulièrement mis sur son intérêt au plan humain et sur les retombées de l'aide. Afin de susciter une meilleure prise de conscience, et aussi une plus grande confiance dans le programme, AusAID devrait également y inclure des exemples d'activités qui n'ont pas donné les résultats escomptés ; c'est en effet une réalité de la coopération pour le développement, et le public doit le savoir et l'accepter. L'ouvrage devra à l'évidence faire référence, avec toute la prudence et la mesure voulues, aux diverses grandes composantes du programme qui ont été sujettes à controverse depuis sa conception, comme le soutien budgétaire à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'action concernant l'Indonésie et le Timor oriental, les bourses d'études supérieures et le mécanisme DIFF.

Les événements récents qui se sont produits à proximité de l'Australie, dont se sont largement fait l'écho les médias et AusAID avec sa stratégie de communication, notamment ceux qui ont marqué la Papouasie-Nouvelle-Guinée (sécheresse suivie d'un raz-de-marée, processus de paix à Bougainville) et le Timor oriental, montrent à quel point l'APD australienne est importante pour les pays voisins. C'est précisément parce que ces pays en développement sont importants pour l'Australie que l'opinion publique devrait bien comprendre les enjeux auxquels le programme d'aide australien permet de s'attaquer, enjeux mis tout particulièrement en exergue par ces événements. Etant donné la vigueur relative du soutien accordé par l'opinion publique à l'aide au développement et les efforts déployés pour sensibiliser et informer la population, la question est de savoir comment cette attitude favorable peut être exploitée pour amener la société civile à s'impliquer davantage dans le programme d'aide étrangère et pour accroître le niveau de l'APD.

CHAPITRE 4

CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE L'AIDE

L'aide publique au développement (APD)

Volume de l'APD

En 1998, les versements nets d'APD de l'Australie se sont élevés au total à 960 millions de \$, ce qui place l'Australie au 13^{ème} rang des 21 pays Membres du CAD. Le volume de l'APD australienne avait fortement baissé en 1996 (voir le tableau I-1 de l'annexe), pour se redresser ensuite en termes réels en 1997. Entre 1997 et 1998, l'APD australienne a semblé diminuer de 9.5 %, mais cette baisse qui n'est qu'apparente a été due aux fluctuations des taux de change. En termes réels, déduction faite des effets de l'inflation et des mouvements des taux de change, l'APD australienne a en fait augmenté de 6.3 %.

En pourcentage du revenu national, l'évolution est en revanche à la baisse depuis 1975, où l'APD australienne a atteint son maximum à 0.65 % du produit national brut. A l'époque du dernier examen, le rapport APD/PNB de l'Australie était de 0.34 %, ce qui la plaçait au dixième rang des pays Membres du CAD. En 1996 et 1997, l'Australie a enregistré un taux APD/PNB de 0.28 %. En 1998, le rapport a encore chuté, tombant à 0.27 %, niveau le plus bas depuis le début des statistiques en 1960. Le taux enregistré en 1998 place l'Australie en 12^{ème} position au sein du CAD. Si ce taux est supérieur à la moyenne du CAD (0.24 %), il est resté nettement inférieur à l'effort moyen par pays (non pondéré) qui s'est établi à 0.40 %. Depuis 1988, le rapport APD/PNB de l'Australie est constamment inférieur à l'effort moyen par pays du CAD (voir le graphique 1).

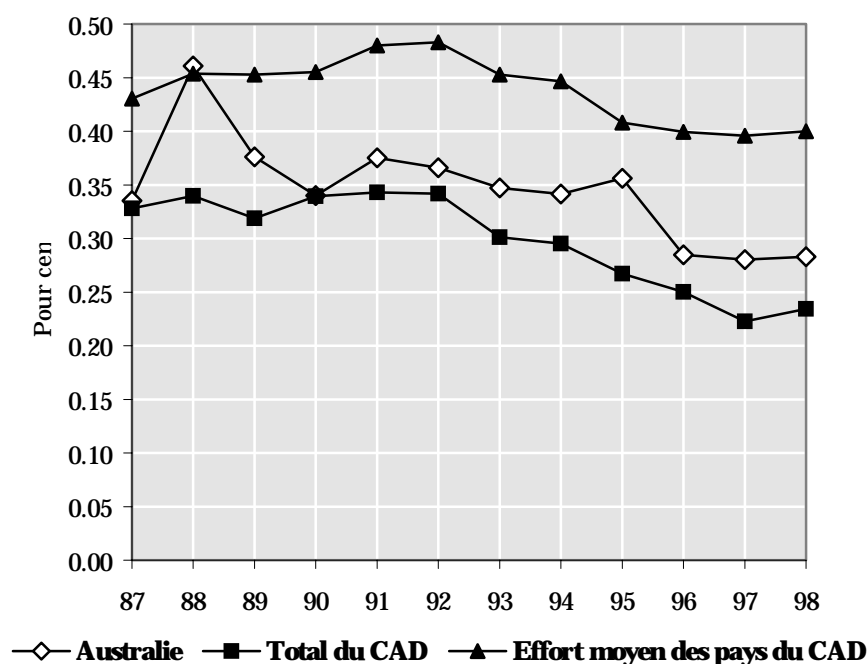
La conjugaison de la croissance de l'économie australienne et d'une révision à la hausse du PNB consécutive à l'introduction, à la fin de 1998, de nouvelles méthodes de calcul des comptes nationaux se traduirait, compte tenu des dotations budgétaires affectées à l'APD qui ont été présentées au Parlement en mai 1999, par une nouvelle baisse du rapport APD/PNB. L'Australie continue toutefois d'allouer des financements supplémentaires, hors budget annuel, pour des besoins de développement urgents : aide humanitaire à l'Indonésie, secours aux victimes de la sécheresse en Papouasie-Nouvelle-Guinée, soutien au Timor oriental, accueil de réfugiés du Kosovo et du Timor oriental et initiatives d'allégement de la dette. Selon AusAID, si l'on tient compte de ces financements supplémentaires, le rapport APD/PNB devrait avoir augmenté d'au moins 0.01 % en 1999.

Composition de l'APD

L'aide bilatérale de l'Australie se compose essentiellement de coopération technique (38 % des versements bruts en 1998) et d'aide-projet et -programme (18 %) (voir le tableau I-2). A prix et taux

de change constants de 1996, les décaissements au titre de la coopération technique ont augmenté au cours des cinq dernières années, passant de 313 millions de \$ en 1994 à 427 millions en 1998, cependant que l'abandon progressif du soutien budgétaire à la Papouasie-Nouvelle-Guinée a contribué à la forte baisse de l'aide-projet et -programme, qui est tombée de 429 millions de \$ en 1994 à 208 millions en 1998. L'Australie n'a pas notifié de soutien aux ONG en 1997 ni en 1998, que ce soit sous forme de soutien direct ou sous forme d'aide transitant par les ONG, alors qu'elle pratique ces deux formes de soutien.

Graphique 1. APD en % du PNB



Source : OCDE.

La plus grande partie de l'APD multilatérale de l'Australie passe par deux banques de développement : le Groupe de la Banque mondiale, qui a reçu 6 % des versements bruts en 1998, soit légèrement moins que la moyenne du CAD (7 %), et le Groupe de la Banque asiatique de développement, qui a reçu 4 %, chiffre supérieur à la moyenne de l'aide que les Membres du CAD font transiter par des banques régionales de développement (3 %). L'Australie verse des contributions à un grand nombre d'institutions et de fonds des Nations unies ; celles-ci ont représenté 9 % de son APD totale en 1998, la plus grande part allant au Programme alimentaire mondial, principal canal emprunté par l'Australie pour la distribution d'aide alimentaire d'urgence et d'aide alimentaire pour le développement : celui-ci a en effet reçu 55 % des contributions de l'Australie aux Nations unies en 1997-98.

Répartition géographique de l'APD bilatérale

En 1998, 48 % de l'APD bilatérale brute de l'Australie sont allés à des pays d'Océanie, et 37 autres à des pays d'Asie de l'Est (voir le tableau I-3). Ces chiffres sont nettement supérieurs aux moyennes

correspondantes des pays Membres du CAD (5 % à l'Océanie et 24 % à l'Asie de l'Est). L'aide australienne à l'Asie du Sud (7 % de l'APD bilatérale en 1998) et à l'Afrique (7 %) ont en revanche été inférieures aux moyennes des pays Membres du CAD. En 1998 encore, l'Australie fournissait très peu d'aide aux pays en développement des Amériques, du Moyen Orient ou de l'Europe.

Huit seulement des 48 pays les moins avancés et 3 des 24 autres pays à faible revenu sont situés en Asie de l'Est ou en Océanie, ce qui explique la relative faiblesse de l'aide de l'Australie à ces deux groupes de pays. En 1998, 18 % de son APD bilatérale brute sont allés aux pays les moins avancés (moyenne du CAD : 24 %) et 14 % aux autres pays à faible revenu (moyenne du CAD : 31 %). En revanche, 66 % sont allés aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure - groupe qui comprend les trois principaux bénéficiaires de l'aide de l'Australie - par rapport à une moyenne du CAD de 35 %. La part de l'APD australienne qui va aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou aux pays à revenu élevé est très faible.

Le programme destiné à la Papouasie-Nouvelle-Guinée occupe une place prépondérante dans l'APD bilatérale australienne, avec 37 % des versements bilatéraux bruts de l'Australie en 1997-98 (voir le tableau I-4). La part de l'APD australienne consacrée à la Papouasie-Nouvelle-Guinée a toutefois diminué depuis dix ans - en 1987-88 elle était de 44 %. Dans la même période, la Chine, l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande ont aussi été d'importants bénéficiaires de l'APD australienne. La Malaisie se situait au troisième rang en 1987-88, mais le programme qui la concernait a été progressivement réduit. L'aide au Viêt-nam, quatrième plus gros bénéficiaire en 1997-98, s'est au contraire rapidement accrue. En dehors de l'Asie de l'Est et de l'Océanie, c'est le Bangladesh qui était le principal partenaire bilatéral en Asie du Sud en 1997-98 et l'Égypte en Afrique. Le nombre de pays destinataires d'une aide au développement de l'Australie est revenu de 98 en 1987-88 à 79 en 1997-98.

Dans de nombreux pays d'Océanie, l'Australie est à l'origine d'une part importante de l'APD nette totale, toutes sources confondues. Elle est le plus gros donneur à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, où, avec 228 millions de \$ en 1997, son APD a représenté 65 % de l'APD de toutes provenances, et à Nauru, qui lui doit 85 % de ses recettes totales d'APD. C'est d'elle qu'émane une forte proportion de l'APD aux pays insulaires du Pacifique qui ne sont pas étroitement liés à une ancienne administration coloniale : Samoa occidental (où l'APD australienne a représenté 33 % de l'APD totale en 1997), Fidji (32 %), Kiribati et Vanuatu (31 %), Tonga (28 %) et Iles Salomon (19 %). Le deuxième plus gros programme australien en 1997 a été celui de l'Indonésie, où ses 79 millions de \$ ont représenté 9 % de l'APD de toutes origines, ce qui place l'Australie au troisième rang des donneurs.

Répartition sectorielle de l'APD bilatérale

La répartition sectorielle des engagements d'APD bilatérale de l'Australie a évolué depuis dix ans. La part du soutien aux infrastructures et services sociaux a doublé, passant de 26 % en 1987-88 à 60 % en 1997-98 ; l'augmentation a principalement concerné les secteurs de l'éducation et de la santé (voir le tableau I-5).

Comme leur répartition géographique, la répartition sectorielle des engagements d'APD bilatérale de l'Australie ne correspond pas au profil caractéristique des donneurs du CAD. L'Australie a fourni un soutien sensiblement plus important que la moyenne du CAD en 1997-98 à l'éducation, (32 % contre 10 %), à la santé (Australie : 8 %, moyenne du CAD, 4 %), ainsi qu'à l'Etat et à la société civile (Australie : 10 %, moyenne du CAD : 4 %). Le soutien de l'Australie aux autres secteurs est par contre inférieur à la moyenne du CAD, en particulier dans les infrastructures et services économiques, les secteurs productifs et les mesures relatives à la dette.

Soutien aux services sociaux de base

Depuis quelques années, l'Australie tend à donner davantage d'importance aux services sociaux de base ; en 1997-98, elle a engagé 13 % de son APD bilatérale pour l'éducation de base, la santé de base, les programmes de population et l'approvisionnement en eau potable. L'aide visant les autres niveaux d'enseignement n'en a pas moins encore absorbé 26 % de l'APD bilatérale de l'Australie, soit nettement plus qu'en 1992-93.

Les notifications au SNPC montrent que l'aide australienne au secteur de l'éducation continue de se concentrer sur l'enseignement supérieur même si, depuis 1997, des montants importants ont également été consacrés à l'éducation de base. En 1997 et 1998, environ 60 % de l'aide à l'éducation ont concerné l'enseignement post-secondaire, en particulier des bourses. Les étudiants provenaient de plus de 40 pays, mais les six principaux bénéficiaires de cette aide, qui ensemble en ont reçu les deux tiers, ont été l'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Viêt-nam, l'Inde, les Philippines et Fidji. L'aide à l'éducation de base a représenté 12 % de l'aide à l'éducation en 1997 et 14 % en 1998. Un examen des diverses activités montre que d'autres activités peuvent contribuer indirectement à améliorer l'éducation de base ; c'est le cas notamment de deux projets de formation d'enseignants en Papouasie-Nouvelle-Guinée en 1997, du programme relatif au secteur de l'éducation à Kiribati et des projets de renforcement institutionnel à Samoa en 1998 (tous classés sous la rubrique « éducation, niveau non précisé »).

Dans le secteur de la santé, l'aide australienne s'est concentrée sur la fourniture de services de base, mais les statistiques montrent une évolution à la baisse. En 1993-94, plus de 80 % de l'aide au secteur de la santé allaient aux soins de santé primaires, entre 1995 et 1997, cette part a oscillé entre 66 et 77 %, et en 1998 elle était tombée à 55 %. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il y a eu transfert vers des services tertiaires. L'aide à la gestion du secteur de la santé (en Indonésie et à Fidji par exemple) ou les programmes relatifs à l'ensemble du secteur de la santé (à Samoa et à Vanuatu) peuvent aussi contribuer à l'amélioration des soins de santé de base.

L'aide aux politiques et programmes de population et à la santé génésique a été limitée, et stable, ces dernières années ; elle s'est concentrée sur la santé génésique et la lutte contre le VIH/SIDA. Concernant l'approvisionnement en eau et l'assainissement, seules les activités ciblées sur les pauvres sont considérées comme services sociaux de base. Dans le cas de l'Australie, 3 % de l'APD bilatérale ont été affectés au secteur de l'eau en 1996-97, principalement pour de grands réseaux, qui peuvent peut-être profiter aux pauvres, mais cela reste à vérifier.

Autres apports financiers aux pays en développement et en transition

Aide publique

L'aide australienne aux pays en transition et aux pays en développement les plus avancés reste modeste. En 1996, le montant des versements nets d'aide publique a atteint 10 millions de \$, niveau le plus élevé à ce jour, comparé à un total de 4 millions de \$ notifié pour 1994 et 1995. Au cours de ces années, les principaux bénéficiaires de l'aide publique bilatérale, sous forme exclusivement de coopération technique, ont été la Russie (1 million de \$ en 1995 et 5 millions en 1996) et la Hongrie (1 million de \$ en 1996). L'aide publique multilatérale de l'Australie est constituée de ses contributions à la BERD, qui ont totalisé 2 millions de \$ en 1995 et en 1996. Le montant total des versements nets d'aide publique de l'Australie est tombé à 1 million de \$ en 1998.

Autres apports du secteur public

En 1998, les versements nets de l'Australie au titre des autres apports du secteur public aux pays en développement se sont élevés à 146 millions de \$ (voir le tableau I-1). Les apports bilatéraux ont principalement pris la forme de crédits publics à l'exportation. Les années précédentes, les notifications de l'Australie faisaient ressortir le montant des crédits publics à l'exportation à 0.2 million de \$ en 1995 et 220 millions en 1996. Ces fortes variations sont peut-être dues à la notification en 1996 de certains apports de 1995.

Dons des organisations non gouvernementales

Les dons aux ONG australiennes pour leurs activités de développement international sont en général fiscalement déductibles. Le parrainage d'enfants représente peut-être la moitié des fonds privés collectés en Australie.

Les dons totaux des ONG australiennes ont augmenté ces dernières années, passant de 76 millions de \$ en 1996, soit l'équivalent de 0.02 % du PNB, à 151 millions de \$ en 1997, soit 0.04 % du PNB (voir le tableau I-1). Le ratio dons privés/PNB de l'Australie pour 1997 la place au 5ème rang parmi les pays Membres du CAD, derrière les Pays-Bas, l'Irlande, la Norvège et l'Allemagne.

En 1998, le montant total des dons des ONG australiennes s'est chiffré à 111 millions de \$, soit 0.03 % du PNB.

Apports privés aux conditions du marché

Le montant brut des apports privés australiens dans les pays en développement s'est élevé annuellement, entre 1993 et 1995, à environ 1.5 milliard de \$, sous forme principalement d'investissements directs en 1993 et 94 et de crédits à l'exportation en 1995. Le montant total net des apports privés, qui fait abstraction des gains perçus sur les investissements antérieurs et des remboursements au titre des crédits, est, lui, un peu moins stable : il est revenu de 1 024 millions de \$ en 1993 à 800 millions de \$ en 1994, puis remonté à 1 281 millions de \$ en 1995 (voir le tableau I-1).

Notification statistique

Après quelques années médiocres, les notifications statistiques soumises par l'Australie en 1998 concernant les apports de 1997 ont marqué une nette amélioration sur le plan des délais et de la qualité des données. Les notifications de l'Australie au SNPC couvrent aujourd'hui 93 % de son APD bilatérale (à l'exclusion des frais administratifs), proportion qui la place dans le haut de la fourchette par rapport aux autres Membres du CAD. L'Australie a en outre repris ses notifications du détail des versements d'APD. Cependant, l'absence de données relatives au marqueur « aide directe aux pauvres » empêche de faire une analyse complète de l'aide bilatérale australienne au regard des objectifs de la stratégie de partenariat pour le développement.

Le principal problème qui subsiste dans les notifications annuelles de l'Australie concerne les apports privés aux pays en développement et en transition. Les notifications de 1996 étaient arithmétiquement incohérentes, du fait que l'Australian Bureau of Statistics (ABS) ne fournit ces chiffres qu'au niveau régional et non ventilés par bénéficiaire car, certaines régions ne comptant qu'un petit nombre de bénéficiaires, la communication des chiffres détaillés porterait atteinte à la confidentialité, ce qu'interdit la réglementation australienne. Les chiffres relatifs aux flux de 1997, qui devaient être remis pour juillet 1998, ne l'ont toujours pas été parce que l'exercice, en Australie, va de juillet à juin

et ne correspond pas à l'année civile. Il faut donc disposer des chiffres de l'exercice 1997-98 avant de pouvoir établir un rapport complet sur l'année 1997. Ces calculs sont en voie d'achèvement. Pour les années qui viennent, l'ABS espère pouvoir mener à bien la compilation des chiffres de l'année civile dans les 16 à 18 mois qui suivent la fin de l'année, mais cela signifie que ces chiffres ne parviendront pas au Secrétariat pour le mois d'octobre de l'année suivante, de sorte qu'ils ne pourront pas être pris en compte dans le *Rapport sur la coopération pour le développement* de cette même année.

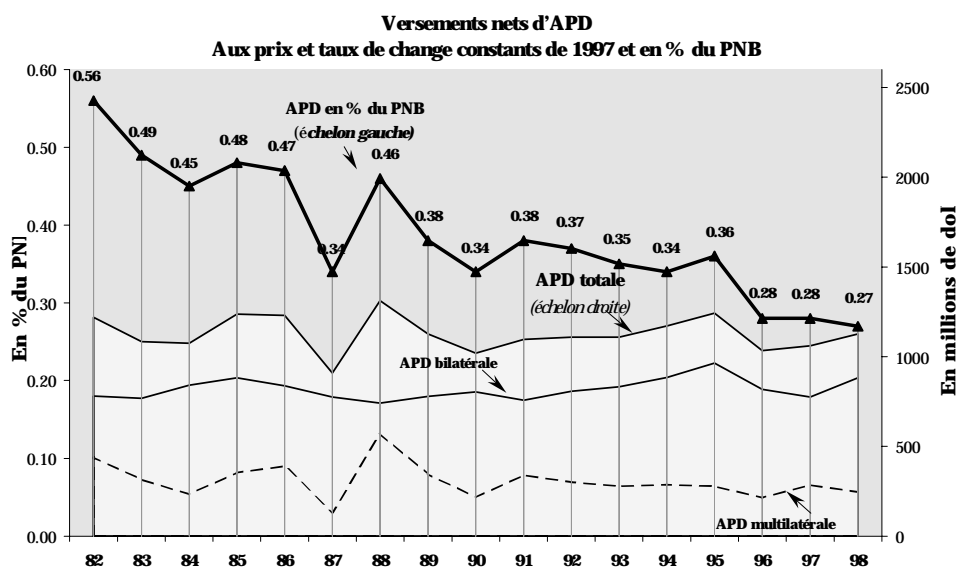
ANNEXE I
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau I-1. Apports financiers totaux
En millions de \$ aux prix et taux de change courants

Australie	Versements nets						
	1982-83	1987-88	1994	1995	1996 (a)	1997 (a)	1998 (a)
Apports totaux du secteur public	909	860	1 265	1 199	1 304	1 158	1 108
Aide publique au développement	818	864	1 091	1 194	1 074	1 061	960
Bilatérale	549	579	824	927	852	776	752
Multilatérale	268	286	267	267	222	285	209
Aide publique	n.d.	n.d.	4	4	10	0	1
Bilatérale			0	2	7	0	- 0
Multilatérale			4	2	2	-	1
Autres apports du secteur public	91	- 4	170	0	220	97	146
Bilatéraux	81	17	170	0	220	97	53
Multilatéraux	9	- 21	-	-	-	-	94
Dons des ONG	33	42	75	60	76	151	111
Apports du secteur privé aux conditions du marché (a)	147	1 350	800	1 281	..	..	..
Bilatéraux : dont	147	1 350	800	1 281	..	..	..
Investissements directs	147	1 285	1 283	- 284	..	..	..
Crédits à l'exportation	- 91	107	-	1 565	..	..	..
Multilatéraux	-	-	-	-	..	..	..
Apports totaux	1 088	2 252	2 140	2 540	..	..	..
pour référence:							
APD (à prix et taux de change constants de 1997)	1 151	1 111	1 171	1 243	1 033	1 061	1 127
APD en pourcentage du PNB	0.53	0.41	0.34	0.36	0.28	0.28	0.27
Apports totaux en pourcentage du PNB (b)	0.70	1.06	0.67	0.76	..	..	..

a. Pas de données reçues concernant les apports au secteur privé en 1996, 1997 et 1998.

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

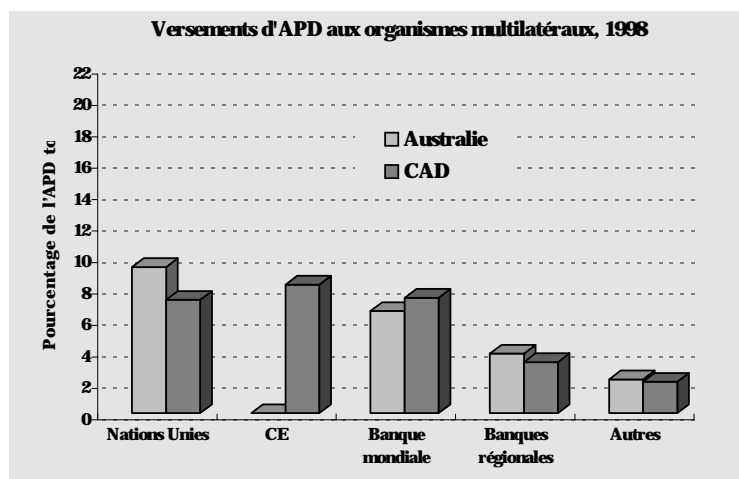
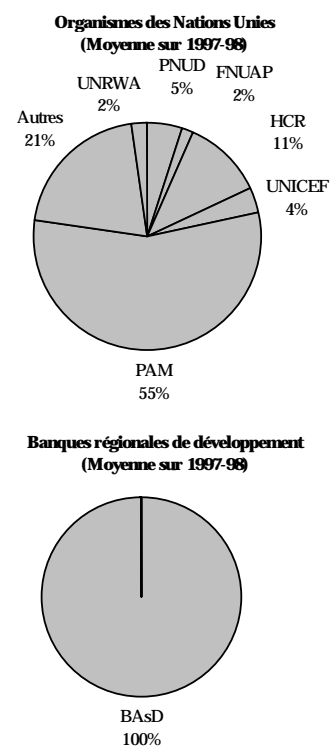


Source : OCDE.

Tableau I-2. APD par grandes catégories

Australie	Millions de dollars constants de 1997					Versements bruts					Ensemble du CAD 1998%
						Part en pourcentage					
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	
APD bilatérale	884	964	819	790	882	76	78	79	73	78	71
Projets et programmes de développement											
Dons	429	229	227	203	208	37	18	22	19	18	13
Prêts	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Coopération technique	313	380	395	397	427	27	31	38	37	38	22
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	49	23	22	16	11	4	2	2	1	1	2
Secours d'urgence (a)	27	37	31	32	78	2	3	3	3	7	5
Allègement de la dette	5	5	7	14	15	0	0	1	1	1	6
Soutien aux ONG	28	9	4	0	0	2	1	0	0	0	2
Dépenses administratives	32	38	48	46	64	3	3	5	4	6	5
Autres dons	102	242	85	82	79	9	19	8	8	7	2
APD multilatérale	287	278	214	285	245	24	22	21	27	22	29
Organismes des Nations Unies	90	91	54	76	105	8	7	5	7	9	7
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Groupe de la Banque mondiale	91	90	92	104	73	8	7	9	10	6	7
Banques régionales de développement (b)	69	67	56	87	43	6	5	5	8	4	3
Autres	37	30	11	18	24	3	2	1	2	2	2
Total des versements bruts d'APD	1 171	1 243	1 033	1 075	1 127	100	100	100	100	100	100
Remboursements	-	-	-	- 14	-						
Total des versements nets d'APD	1 171	1 243	1 033	1 061	1 127						
Pour référence:											
<i>Aide acheminée par le canal des ONG</i>	-	52	-	-	-						
<i>Financements mixtes (c)</i>	101	131	-	-	-						

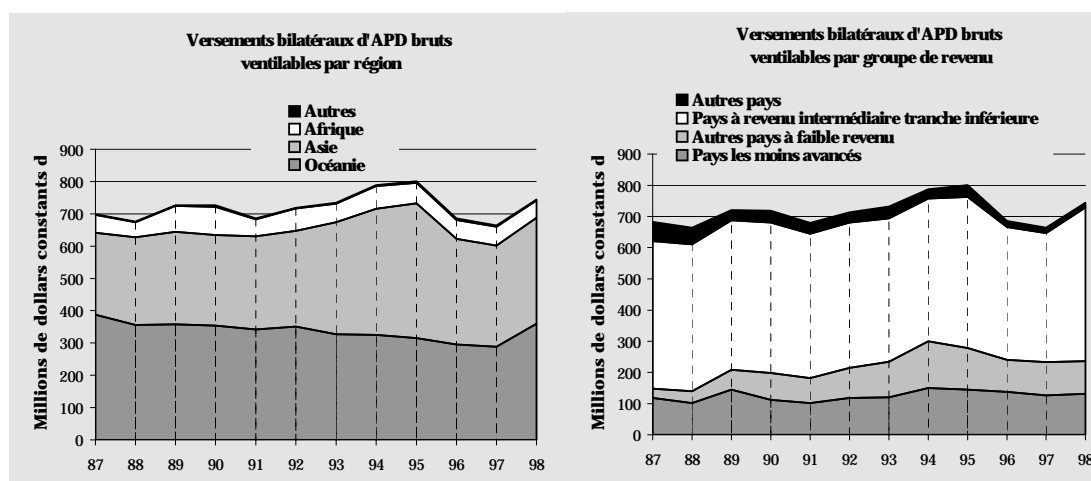
- a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.
b. A l'exclusion de la BERD.
c. Montages financiers associant une APD, sous forme de don ou de prêt, à tout autre mode de financement.



Source : OCDE.

Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu

Australie	Millions de dollars constants de 1997					Part en pourcentage					Ensemble
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	du CAD
											1998%
Australie											
Afrique	71	63	58	58	53	9	8	8	9	7	36
Afrique subsaharienne	66	58	51	44	38	8	7	7	7	5	28
Afrique du Nord	5	5	7	14	15	1	1	1	2	2	8
Asie	390	417	327	313	329	49	52	48	47	44	39
Asie du Sud et Asie centrale	57	56	57	52	52	7	7	8	8	7	14
Extrême-Orient	333	362	270	261	276	42	45	39	39	37	24
Amerique	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	1	0	0	-	0	0	0	0	-	0	7
Amérique du Sud	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7
Moyen-Orient	1	2	2	3	2	0	0	0	1	0	4
Océanie	326	315	295	289	360	41	39	43	43	48	5
Europe	1	3	4	1	-	0	0	1	0	-	4
Versements bilatéraux ventilables	789	801	686	664	744	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	150	145	137	126	131	19	18	20	19	18	24
Autres pays à faible revenu	150	134	103	107	106	19	17	15	16	14	31
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	457	484	426	414	493	58	60	62	62	66	35
(tranche supérieure)	29	36	18	16	14	4	5	3	2	2	6
Pays à revenu élevé	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	3
Pays en développement plus avancés	2	1	0	-	-	0	0	0	-	-	-
Pour référence											
Total des versements bruts bilatéraux	884	964	819	790	882	100	100	100	100	100	100
dont: APD non affectée	95	163	133	126	138	11	17	16	16	16	22



Source : OCDE.

Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

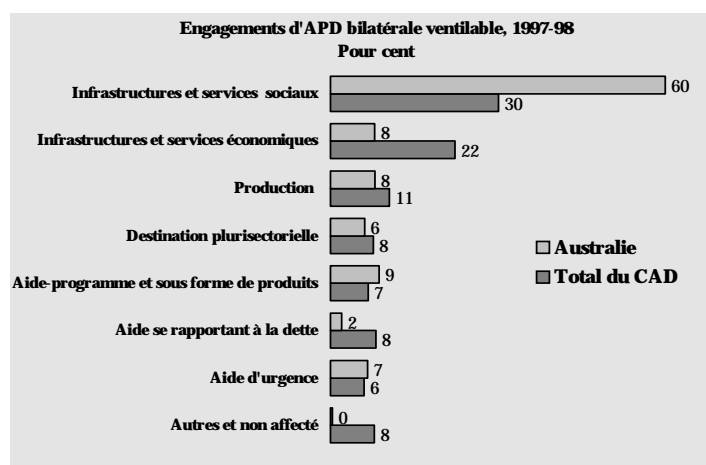
Australie	1987-88			1992-1993			1997-1998		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1997	Pour cent
Papouasie-Nouvelle-Guinée	229	301	44	232	262	36	240	261	37
Indonésie	60	78	11	81	92	13	76	83	12
Malaisie	38	50	7	42	48	7	44	48	7
Philippines	23	30	4	32	36	5	41	45	6
Thaïlande	19	25	4	27	31	4	31	33	5
5 principaux bénéficiaires	389	483	70	415	468	64	432	469	66
Chine	17	23	3	23	26	4	23	25	4
Fidji	16	20	3	20	22	3	14	16	2
Ethiopie	11	16	2	15	17	2	14	15	2
Bangladesh	10	13	2	14	16	2	13	14	2
Vanuatu	9	12	2	11	12	2	13	14	2
10 principaux bénéficiaires	432	566	82	488	561	77	508	553	78
Myanmar	8	11	2	10	12	2	13	14	2
Salomon, Iles	8	10	2	10	12	2	12	13	2
Mozambique	8	10	1	10	11	2	9	10	1
Sama occidentales	7	9	1	10	11	2	9	9	1
Tonga	6	8	1	9	11	1	8	9	1
15 principaux bénéficiaires	469	615	89	548	617	85	559	607	86
Hong Kong, Chine	6	8	1	9	11	1	7	8	1
Egypte	5	7	1	9	10	1	6	7	1
Laos	4	6	1	8	10	1	6	7	1
Tuvalu	4	6	1	6	9	1	6	7	1
Singapour	4	5	1	6	7	1	5	6	1
20 principaux bénéficiaires	492	646	94	586	664	91	590	641	91
Total (98 bénéficiaires)	525	688	100	644	726	100	649	704	100
Aide non affectée	54	71		83	93		122	132	
Total des versements bilatéraux bruts	579	759		727	820		771	836	

Source : OCDE.

Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
Aux prix et taux de change courants

Engagements, moyennes bi-annuelles

Australie	1987-88		1992-93		1997-98		Total du CAD %
	Millions de dollars	Pour cent	Millions de dollars	Pour cent	Millions de dollars	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	184	26	300	39	403	60	30
Education	126	17	142	18	211	32	10
dont : Education de base	-	-	6	1	35	5	1
Santé	10	1	28	4	50	8	4
dont : Santé de base	-	-	15	2	29	4	2
Programmes en matière de population	1	0	19	2	10	1	2
Distribution d'eau et assainissement	10	1	34	4	22	3	7
Bon gouvernement et société civile	35	5	45	6	66	10	4
Autres infrastructures et services sociaux	4	1	31	4	43	6	4
Infrastructures et services économiques	55	8	87	11	53	8	22
Transport et entreposage	52	7	42	5	28	4	10
Communications	2	0	11	1	3	0	1
Énergie	1	0	28	4	13	2	9
Banques et services financiers	0	0	0	0	1	0	1
Entreprises et autres services	0	0	6	1	9	1	2
Production	64	9	61	8	53	8	11
Agriculture, sylviculture et pêche	50	7	41	5	49	7	8
Industries manufacturières, extractives, construction	10	1	18	2	2	0	2
Commerce et tourisme	4	1	2	0	3	0	0
Autres	-	-	-	-	0	0	0
Destination plurisectorielle	12	2	11	1	41	6	8
Aide-programme et sous forme de produits	369	51	219	28	59	9	7
Aide se rapportant à la dette	-	-	4	0	13	2	8
Aide d'urgence	6	1	39	5	45	7	6
Frais administratifs des donneurs	22	3	39	5	3	0	6
Concours fournis aux ONG	7	1	13	2	0	0	2
APD bilatérale ventilable	718	100	773	100	670	100	100
Pour référence :							
APD bilatérale	727	72	790	80	671	73	70
dont : non affecté	9	1	17	2	1	0	5
APD multilatérale	277	28	194	20	246	27	30
Totale des engagements d'APD	1 004	100	984	100	917	100	100



Source : OCDE.

Tableau I-6. Panorama comparatif

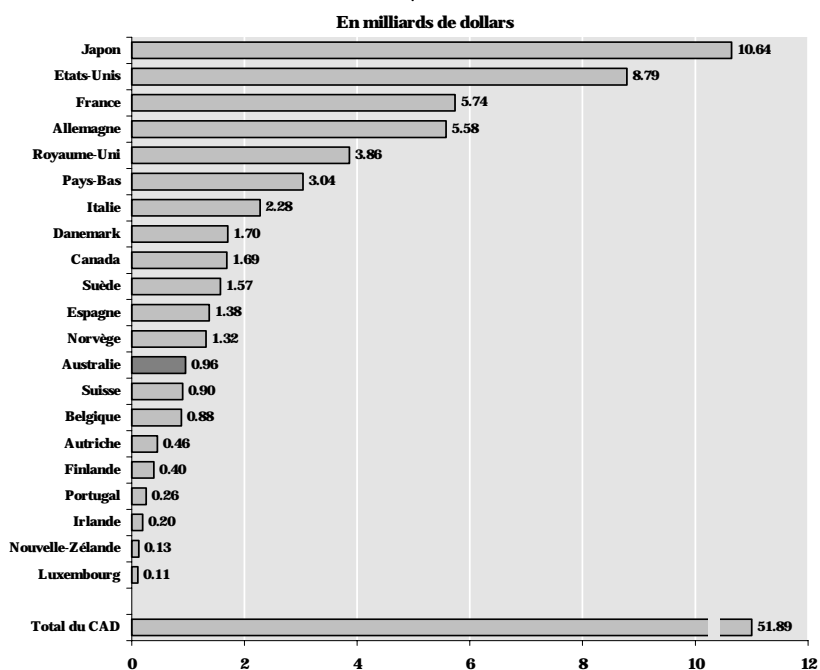
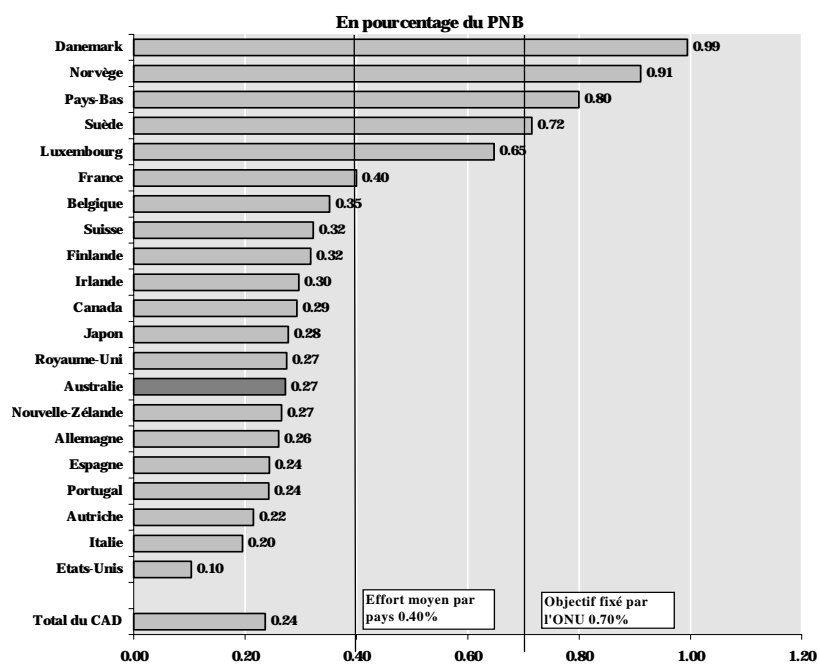
	Aide publique au développement			Étément de libéralité de l'APD (engagements) 1997 % (a)	Part de l'aide multilatérale 1998			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1998		Versements nets	
	Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 92-93 et 97-98		% de l'APD (b)		% de l'APD (c)	% du PNB (b)	% du PNB (c)	% de l'APD	% du PNB	Aide publique 1998	
	Millions de dollars	% du PNB								Millions de dollars	% du PNB
Allemagne	5 581	0.26	-4.7	94.9	37.5	15.3	0.10	0.04	20.9	654	0.03
Australie	960	0.27	-0.3	100.0	21.7	0.06	0.06	0.04	16.5	1	0.00
Autriche	456	0.22	-2.6	95.2	36.0	18.4	0.08	0.04	18.9	191	0.09
Belgique	883	0.35	-0.8	99.3	39.2	17.1	0.14	0.06	27.5	68	0.03
Canada	1 691	0.29	-3.9	100.0	28.6	0.08	0.08	0.06	20.0	157	0.03
Danemark	1 704	0.99	3.8	100.0	40.5	34.0	0.40	0.34	32.5	118	0.07
Espagne	1 376	0.24	0.3	93.0	39.1	12.2	0.10	0.03	9.1	5	0.00
Etats-Unis	8 786	0.10	-8.3	99.1	31.8	0.03	0.03	0.02	15.2	2 726	0.03
Finlande	396	0.32	-5.6	99.8	47.3	30.9	0.15	0.10	26.4	82	0.07
France	5 742	0.40	-5.7	92.1	27.1	13.5	0.11	0.05	17.5	823	0.06
Irlande	199	0.30	19.8	100.0	37.8	13.1	0.11	0.04	45.6	-	-
Italie	2 278	0.20	-12.7	96.6	69.4	38.4	0.14	0.07	35.8	243	0.02
Japon	10 640	0.28	-0.8	78.8	19.6	0.05	0.05	0.04	14.6	132	0.00
Luxembourg	112	0.65	18.2	100.0	31.3	14.4	0.20	0.09	26.0	3	0.02
Norvège	1 321	0.91	2.7	99.2	28.1	0.26	0.26	0.34	37.3	52	0.04
Nouvelle-Zélande	130	0.27	3.9	100.0	24.3	0.06	0.06	0.06	21.1	0	0.00
Pays-Bas	3 042	0.80	2.3	100.0	29.9	19.8	0.24	0.16	26.4	130	0.03
Portugal	259	0.24	-1.2	98.5	31.8	8.8	0.08	0.02	54.5	22	0.02
Royaume-Uni	3 864	0.27	0.6	100.0	44.8	23.2	0.12	0.06	25.8	435	0.03
Suède	1 573	0.72	-3.7	100.0	33.8	27.7	0.24	0.20	28.4	105	0.05
Suisse	898	0.32	-2.1	100.0	29.5	0.09	0.09	0.09	29.3	76	0.03
Total du CAD	51 888	0.24	-3.6	91.8	32.3	22.8	0.08	0.05	20.7	6 024	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.40									

Notes :

- a. Hors réajustements de dettes
b. Y compris l'aide transitant par la Communauté européenne.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par la Communauté européenne.

Source : OCDE.

Graphique I-1. APD nette en provenance des pays du CAD en 1998



Source : OCDE.

ANNEXE II
RAPPORTS D’EVALUATION PUBLIES

Les rapports d’évaluation suivants ont été publiés récemment et sont accessibles sur l’Internet à l’adresse : <http://www.ausaid.gov.au/publications/eval.html>

Evaluation Series

Evaluation No. 1: *Evaluation findings: a compilation of AusAID’s evaluation and review reports 1992/97.*

Evaluation No. 2: *Monitoring and evaluation capacity-building study, décembre 1997.*

Evaluation No. 3: *PNG cluster evaluation of three institutional strengthening projects, mai 1998.*

Evaluation No. 4: *The Philippines Australia technical and vocational education project (PATVEP), mars 1998.*

Evaluation No. 5: *PNG agricultural cluster evaluation, mars 1998.*

Evaluation No. 6: *Review of AusAID’s Food Aid, juin 1997.*

Evaluation No. 7: *Indonesia: Eastern Islands Study of Lessons Learned in Aid Delivery by AusAID and Other Donors, septembre 1998.*

Indonesian Lessons Learned Booklet, septembre 1998t.

Evaluation No. 8: *South Pacific Cluster Evaluation, septembre 1998.*

Evaluation No. 9: *Short Term Training Projects: Guidelines and Performance Indicators, mars 1998.*

Evaluation No. 10: *Assessment of Technical Advisory Groups, avril 1998.*

Evaluation No. 11: *Review of the Evaluation Capacities of Multilateral Organisations, mai 1998.*

Evaluation No. 12: *Managing Emergency Humanitarian Aid Evaluation: Lessons Learned from Experience, mars 1998.*

Energy Cluster Experience.

Quality Assurance Series (remplace la précédente Evaluation Series)

Quality Assurance Series No. 13: *Asset Maintenance: The Impact of the Underfinancing of Recurrent Costs*, mai 1999.

Quality Assurance Series No. 14: *Building for Development: An Evaluation of Four Infrastructure Projects in Tonga and Samoa*, mai 1999.

Quality Assurance Series No. 15: *Growing Rice and Protecting Forests: An evaluation of three food production projects in SE Asia*, juin 1999.

Quality Assurance Series No. 16: *Targeting Poor Farmers: Contributions to Rural Development in Thailand*, mai 1999.

ANNEXE III
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES

Le lecteur trouvera une masse d'informations sur le programme d'aide australien et, d'une manière plus générale, sur les relations de l'Australie avec les pays en développement en consultant les sites suivants :

Australian Agency for International Development (AusAID)	http://www.ausaid.gov.au/
Australian Council for Overseas Aid (ACFOA)	http://www.on-the-stone.com/acfoa/index.htm
Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR)	http://www.aciar.gov.au:80/
Centre for Democratic Institutions (CDI)	http://www.cdi.anu.edu.au/
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT)	http://www.dfat.gov.au/
Commission permanente mixte sur les affaires étrangères, la défense et le commerce	http://www.aph.gov.au/house/committee/jfad/index.htm
Ministère des Finances	http://www.treasury.gov.au/

D'autres informations, non publiées, peuvent aussi être obtenues en vertu de la loi australienne sur la liberté d'information ("Freedom of Information Legislation").

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DE L'AUSTRALIE PAR LE CAD

Le programme australien de coopération pour le développement contribue à la stabilité et au développement durable de la région Asie-Pacifique, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de politique étrangère poursuivis par l'Australie. Les réformes engagées et les ajustements des politiques d'aide et de la gestion de l'aide ont rehaussé la qualité et l'impact du programme. Il n'en reste pas moins que l'aide publique au développement (APD) australienne est revenue à 0.28 % du produit national brut (PNB), lui croissant, de ce pays en 1996. Elle est restée à ce niveau en 1997, et a encore fléchi en 1998, à 0.27 %. Pour répondre à de nouvelles demandes, les crédits alloués à l'aide ont néanmoins été accrus en 1999.

La sécurité et la santé économique de l'Australie sont plus étroitement liées aux évolutions qui peuvent se produire dans un certain nombre de pays en développement que ce n'est le cas pour la plupart des autres pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les mesures que l'Australie continue de prendre pour remédier aux problèmes induits par la crise financière asiatique, ainsi que l'aide d'urgence et l'aide humanitaire qu'elle apporte aux pays de la région Asie-Pacifique où se sont produits des troubles en sont une illustration. Au Timor oriental, par exemple, l'Australie apporte actuellement une contribution de premier plan aux opérations de reconstruction et de maintien de la paix engagées sous les auspices des Nations unies ; elle a par ailleurs institué temporairement un prélèvement pour financer les dépenses supplémentaires qui en résultent. L'Australie est favorable à une plus large participation des donateurs aux efforts de développement dans la région Asie-Pacifique.

Le CAD a procédé, le 3 décembre 1999, à l'examen de la politique et du programme de l'Australie en matière de coopération pour le développement. Son Président, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les principales conclusions du Comité :

- Le programme australien de coopération pour le développement a donné lieu à un processus impressionnant de réexamen et de rénovation depuis le précédent examen par le CAD en mai 1996.
- La Commission Simons a soumis le programme à un examen approfondi et indépendant. Le gouvernement a ensuite fait paraître sous le titre *Better Aid for a Better Future*, une nouvelle déclaration d'orientation reprenant la plupart des recommandations de la Commission.
- Par la suite, les priorités et les approches de l'Australie en matière d'aide ont encore été révisées pour faire face à la crise financière asiatique, en mettant l'accent sur la gestion des affaires publiques.
- Le programme a maintenant pour objectif premier de promouvoir les intérêts nationaux de l'Australie en aidant les pays en développement à réduire leur niveau de pauvreté et

à parvenir à un développement durable. Afin de guider la formulation de la politique d'aide, ont été définis six principes fondamentaux (dont le partenariat), cinq secteurs prioritaires (parmi lesquels la santé, l'éducation et la bonne gestion des affaires publiques) et deux questions transversales qui revêtent une importance capitale (égalité homme-femme et environnement).

- Suivant l'exemple du gouvernement australien, qui applique une nouvelle méthode de gestion axée sur l'obtention de résultats, AusAid a adopté une approche similaire qui accorde plus de place à l'amélioration de la qualité et de l'information sur les résultats obtenus. La consolidation de l'approche de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes fait partie intégrante de ce recentrage sur la qualité. Toutes ces réformes place l'Australie à l'avant-garde des pratiques de gestion de l'aide au sein des Membres du CAD.
- AusAID a été restructurée en 1998. Ces changements organiques ont amélioré la gestion du programme en regroupant au sein d'une même instance, le Groupe de la qualité du programme, les fonctions de conseil sectoriel, de passation des marchés et d'assurance de la qualité. Un Conseil consultatif sur l'aide a par ailleurs été créé pour donner des avis au ministre des Affaires étrangères.

Le CAD attend de voir, lors de son prochain examen, comment ces changements auront concouru à améliorer la qualité du programme d'aide australien et sa contribution à la réduction de la pauvreté. Il a encouragé l'Australie à poursuivre ses efforts de recentrage des activités en faveur de la santé et de l'éducation sur les soins de santé primaires et l'éducation de base et à surveiller l'efficacité de ses stratégies par pays en termes de réduction de la pauvreté.

- Les mécanismes dont s'est dotée l'Australie pour contrôler et renforcer la cohérence de ses politiques, dans la mesure où elles ont un impact sur les pays en développement, sont relativement solides. La grande cohérence d'intérêts entre l'Australie et les pays en développement dans le domaine des échanges facilite le processus, mais il est toujours extrêmement difficile d'identifier et de régler les questions plus problématiques en temps opportun. Le CAD a recommandé que, dans les domaines où ses compétences en matière de développement le permettent, AusAID soit invitée à donner, à titre consultatif, son avis à la Société australienne de financement et d'assurance des exportations (EFIC) lorsqu'il est envisagé de consentir des garanties publiques sur les investissements réalisés dans les pays en développement.
- L'Australie s'applique à renforcer les partenariats pour le développement, et ses stratégies par pays sont établies en consultation avec les pays partenaires. La Délégation australienne a soumis une note expliquant comment les principes du partenariat pour le développement sont mis en pratique sur le terrain. Il faut noter une évolution significative vers des approches sectorielles et autres concepts novateurs en matière d'aide. Le CAD a accueilli favorablement cette initiative, dont tous les examens de l'aide pourraient bénéficier.
- AusAid a pour principe de faire en sorte d'apposer la marque de l'Australie sur ses programmes. En outre, une priorité élevée devrait aussi être accordée à l'intégration des compétences et du savoir-faire locaux au processus de développement. Le CAD a recommandé qu'AusAID s'emploie à mieux exploiter les ressources et systèmes propres aux pays en développement pour la mise en œuvre et la gestion des projets et

programmes, et favorise la durabilité, en s'assurant par exemple que la conception de ses projets et programmes prend en compte leur viabilité financière à long terme.

Le produit intérieur brut de l'Australie s'est accru de 4½ % en termes réels au cours de l'exercice 1998/99. Si l'on en croit la dernière Étude économique de l'OCDE concernant ce pays, qui paraîtra à la mi-décembre, l'économie australienne entre dans sa neuvième année d'expansion et cette croissance durable s'appuie sur un certain nombre de facteurs positifs. Dans ces conditions, au vu des immenses besoins de développement qui perdurent dans les pays partenaires de la région Asie-Pacifique, le CAD a encouragé l'Australie à relever son rapport APD/PNB. Dans *Better Aid for a Better Future*, l'Australie réaffirmait souscrire à l'objectif de 0.7 %.

Lors de l'examen, la Délégation australienne était conduite par M. Bruce Davis, Directeur général d'AusAID. Les pays examinateurs étaient l'Allemagne et le Japon.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif. Pour les définitions plus complètes, veuillez consulter le “Glossaire des principaux termes et concepts” publié dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

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

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d’autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d’inclusion dans L’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la Liste des bénéficiaires de l’aide établie par le CAD.

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

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé :

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 (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). 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.

Crédits privés à l’exportation : voir CRÉDITS À L’EXPORTATION.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Il s’agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

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

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

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les 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 ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

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 du principal). 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 des conditions libérales, 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.

LISTE DU CAD : En janvier 1994 le CAD a établi une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 765 \$ en 1995 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 766 et 3 035 \$ en 1995. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 036 et 9 385 \$ en 1995.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 385 \$ en 1995.

La Partie II de la Liste comprend les "Pays en transition". Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

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

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

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

VOLUME (termes réels) : Sauf quand c'est précisé, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en \$. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en \$ aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le \$ au cours de la même période.