



Principales conclusions et recommandations du CAD

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

Australie 2018

L’Australie a renforcé sa capacité d’influence au niveau mondial et amélioré le ciblage de son programme de coopération pour le développement

L’Australie sait se faire entendre sur la scène mondiale. Elle défend sans relâche les intérêts des petits États insulaires en développement (PEID) et de la région du Pacifique, et se mobilise sur des enjeux comme la réduction des risques de catastrophe et l’égalité des sexes. Dans cet esprit, le gouvernement australien a défini une vision générale claire de la coopération pour le développement, ainsi que les stratégies et orientations correspondantes. Un solide cadre d’évaluations des performances traduit les orientations stratégiques de l’Australie, en plaçant au premier plan l’utilisation optimale des ressources.

Dans le contexte de l’intégration, en 2013, d’AusAID au ministère des Affaires étrangères et du Commerce, d’une réorientation de la politique et d’importantes compressions budgétaires, l’Australie a donné suite aux recommandations du dernier examen par les pairs. Ainsi :

- L’établissement de plans d’investissement au titre de l’aide sur une base pluriannuelle au niveau des pays a amélioré la prévisibilité à moyen terme de l’aide de l’Australie, y compris dans les structures d’aide humanitaire.
- L’Australie assure la collecte et le suivi des résultats au-delà des chiffres de base, et utilise cette information aux niveaux des programmes, des pays et des secteurs.

L’Australie se positionne de façon à influencer sur la coopération mondiale

L’Australie s’emploie activement à imprimer sa forme à l’environnement régional et international, et à renforcer la coopération mondiale selon des modalités propres à servir ses intérêts. Autant d’ambitions qui sont à l’origine des campagnes menées avec succès par l’Australie pour siéger au Conseil de sécurité et au Conseil des droits de l’homme des Nations Unies, et exercer une influence stratégique au sein des instances du G20.

L’Australie use de sa présence dans les enceintes internationales pour faire avancer un certain nombre de questions prioritaires. Elle a, par exemple, joué un rôle de premier plan dans les négociations du Cadre d’action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. L’importance de ces questions prioritaires est encore renforcée par les propres programmes de l’Australie, qui s’est dotée, par exemple, d’un programme intergouvernemental robuste de résilience et d’intervention face aux catastrophes dans la région du Pacifique. L’Australie possède également un vaste éventail d’outils et jouit d’une réputation des plus méritées pour sa capacité à faire face efficacement à des crises soudaines, en particulier dans la région du Pacifique (**section 1.1, 7.3**).

L’Australie s’emploie sans relâche à promouvoir des initiatives pour maîtriser les défis spécifiques auxquels sont confrontés les petits États insulaires en développement (PEID), ce qui reflète son rôle de principal donneur bilatéral au bénéfice des PEID. Elle se sert efficacement des circuits régionaux et multilatéraux pour exercer son influence, comme elle le fait, par exemple, en collaborant avec le Fonds vert pour le climat pour accélérer la mise à disposition des fonds destinés aux pays du Pacifique (**section 1.1, 3.2**).

Le programme pour les travailleurs saisonniers avec les pays du Pacifique que l'Australie administre, qui cible plus particulièrement la sécurité sanitaire régionale, prend de l'ampleur et se traduit par des avantages mutuels.

L'intégration d'AusAID au ministère des Affaires étrangères et du Commerce facilite l'utilisation de certains instruments d'action, indépendamment de l'aide proprement dite, au service d'objectifs de développement. Cela est manifeste, par exemple, dans les efforts déployés par l'Australie en faveur d'une libéralisation plus ambitieuse des échanges, notamment ceux qui visent à réduire les obstacles au commerce et à garantir un accès préférentiel aux pays les moins avancés, compte tenu des avantages mutuels que l'Australie et les pays en développement retirent de l'ouverture des échanges et des investissements internationaux (**section 1.2**).

La politique d'aide et le cadre d'évaluation des performances de l'Australie confèrent une orientation cohérente au programme d'aide

La politique que l'Australie a adoptée en 2013 pour son programme d'aide crée un cadre pour la coopération pour le développement qui repose sur le principe de promouvoir l'intérêt national en contribuant à la prospérité, la sécurité et la stabilité de la région indo-pacifique. Ce cadre est ancré sur le développement du secteur privé et le développement humain, ainsi que sur six domaines d'investissement prioritaires. L'Australie veille à ce que ses orientations se concrétisent dans une affectation de l'aide obéissant à des critères d'investissement spécifiques. Elle a aussi élaboré à l'intention du personnel des orientations programmatiques d'une grande clarté qui couvrent tous les aspects du cycle du programme (**section 2.1, 2.3, 4.2**).

Depuis l'entrée en vigueur de la politique, l'Australie a défini une série de stratégies thématiques et partenariales, le plus souvent avec le secteur privé, pour réaliser ses objectifs. Conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, l'Australie mise de plus en plus sur son aide publique au développement (APD) pour favoriser la mobilisation des ressources intérieures et l'engagement du secteur privé (**section 2.1, 3.4**).

L'Australie définit son action en fonction du contexte. Indépendamment de l'importance qu'elle accorde aux petits États insulaires, elle opère la transition entre l'aide au développement traditionnelle et les partenariats économiques avec les pays émergents d'Asie. Une part importante de ses investissements au titre de l'aide est dirigée vers des États en situation de fragilité, où l'Australie met en œuvre une stratégie pragmatique, adaptée au contexte et mobilisant l'ensemble de l'administration au service de la paix (**section 2.2**).

L'engagement résolu de l'Australie à l'égard de la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes est particulièrement notable dans sa politique. L'Australie continue de défendre vigoureusement l'égalité entre les sexes aux plans international, régional et bilatéral. Cet engagement prend appui sur une stratégie, des objectifs et des ressources propres, et sur une volonté politique forte, qui confèrent à cet enjeu une dimension véritablement transversale (**encadré 2.1**).

L'utilisation optimale des ressources et la redevabilité occupent une place de choix dans l'approche de l'Australie en matière de gestion des performances. L'Australie a défini un cadre précis et complet d'évaluation des performances pour coupler sa nouvelle politique d'aide avec dix objectifs stratégiques qui ont pour but de traduire celle-ci en réalités opérationnelles, par exemple la concentration de 90 % de l'aide bilatérale dans la région indo-pacifique et l'augmentation rapide du portefeuille de projets relevant de l'aide pour le commerce. L'expérience que l'Australie a acquise à l'égard de ces cibles et la réflexion qu'elle y a consacrée — en ce qui concerne par exemple les incitations qu'elles peuvent induire et les moyens d'éviter d'avoir de délicats arbitrages à opérer — pourraient être d'une grande utilité au CAD et devraient

faire l'objet d'un large partage. De plus, une architecture de notification à quatre niveaux permet de mesurer les performances aux niveaux de l'ensemble de l'aide, du programme, de l'investissement et des partenaires (**section 2.1, 6.1**).

L'Australie peut mettre à profit ses réalisations

L'Australie s'efforce d'enraciner profondément le développement dans les activités du Ministère, mais certains systèmes nécessitent une mise à niveau

L'intégration d'AusAID au ministère des Affaires étrangères et du Commerce en novembre 2013 a eu de profondes conséquences pour l'organisation et la gestion de la coopération australienne pour le développement. Cette intégration a amélioré la cohérence, l'efficacité et l'efficacités, mais elle a aussi posé certains problèmes.

L'Australie a voulu intégrer le développement au cœur même de son ministère d'origine. Ce degré d'intégration transparaît dans les décisions relatives à la structure, à la gouvernance et aux capacités du ministère élargi. L'Australie dresse actuellement un bilan de l'impact de ces décisions sur sa capacité à exécuter un programme de coopération pour le développement de qualité et à contrôler cette qualité. Par exemple, le Ministère a récemment décidé de redéfinir les pouvoirs, les attributions et la composition de ses deux principales structures de gouvernance, et de les fusionner en un Conseil de gouvernance de l'aide, afin d'améliorer la surveillance des risques et de l'exécution des projets et des programmes (**section 4.1**).

L'Australie applique à la gestion de l'aide des processus clairs et pertinents. Les outils et processus mis en œuvre par le Ministère pour différents niveaux du portefeuille, y compris les registres des risques et les évaluations des risques pour tous les investissements, sont clairement définis. L'Australie met tout en œuvre pour que ses politiques et ses données soient transparentes dans leur ensemble. Cependant, la transparence des différents investissements demanderait à être améliorée, notamment au moyen de directives claires émanant de la direction sur la nécessité de publier des informations régulières et à jour, ce qui renforcerait la redevabilité à l'égard du public et la confiance de ce dernier.

Le Ministère s'est appuyé sur les systèmes qui étaient en place avant l'intégration pour répondre à ses besoins en matière de gestion de la connaissance et de l'information liés à son programme de coopération pour le développement. Il est en train de moderniser ses plateformes informatiques et devra veiller à ce qu'elles soient adaptées à leur finalité (**section 4.2**).

Recommandation :

- 1. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait améliorer sa transparence en ce qui concerne la publication accessible, en temps opportun, d'informations concernant les différentes activités.**

Forte de sa contribution à l'élaboration du Programme 2030, des résultats qu'elle a obtenus et de son orientation en faveur de l'innovation, l'Australie peut continuer à améliorer l'apprentissage interne et sa communication extérieure

L'Australie a exercé une influence sur le Programme 2030, mais elle doit encore aligner explicitement ses divers cadres d'action, et en particulier son cadre global d'évaluation des performances, sur les Objectifs de développement durable (ODD). La réunion de 2018 du Forum politique de haut niveau des Nations Unies, au cours de laquelle l'Australie présentera son premier examen national volontaire, sera l'occasion pour elle d'inscrire la coopération pour le développement dans son approche globale du Programme 2030 et de définir les modalités selon lesquelles son programme d'aide s'alignera sur les ODD (**section 1.1**).

Recommandation :

2. **Conformément au Livre blanc de 2017 sur la politique étrangère, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait démontrer l'alignement de ses cadres d'action et d'évaluation des performances sur les ODD.**

Au cours de la période considérée, l'Australie a mis davantage l'accent sur la notification des performances, l'évaluation, l'innovation et la recherche. Elle doit maintenant s'assurer que ces pratiques et processus s'articulent de façon harmonieuse et favorisent un meilleur apprentissage et une plus grande efficacité. Quelques exemples :

- Le système global de notification des performances est bien orienté pour que l'information sur les performances soit utilisée aux fins de supervision générale, de communication et de redevabilité. Cependant, il accorde moins d'importance à l'utilisation des résultats aux fins d'apprentissage. De même, si le système global de notification permet de mesurer les progrès et réalisations par rapport aux objectifs fixés, des efforts accrus visant à résoudre les difficultés et les blocages permettraient de mieux orienter encore le processus de décision stratégique (**section 6.1**).
- Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce est doté d'un système d'évaluation solide et indépendant. Les modifications apportées à sa politique d'évaluation et à son processus de planification ont pour but d'encourager davantage l'utilisation de l'évaluation, de mieux faire le lien entre les décisions centralisées et les décisions décentralisées, et d'accorder une place plus importante aux questions prioritaires stratégiques. Le Ministère s'est efforcé d'améliorer la qualité et la cohérence des évaluations décentralisées, en introduisant des outils et processus utiles. Il s'agit maintenant de veiller à ce que les évaluations au niveau des projets et les mesures de gestion prises en conséquence soient menées à bien et rendues publiques conformément à la politique d'évaluation – un aspect qui demandait à être amélioré – afin d'améliorer l'utilisation des résultats et l'apprentissage auxquels ils peuvent servir (**section 6.2**).
- L'engagement pris au plus haut niveau en vue d'intégrer l'innovation au programme de développement est bien concrétisé dans *innovationXchange*, qui encourage l'expérimentation et les partenariats non conventionnels, et établit un lien avec les priorités thématiques et géographiques du Ministère. L'importance accordée à l'innovation, avec le temps, devra se traduire en résultats démontrables à grande

échelle et donner lieu à une forte appropriation locale de façon à garantir la durabilité (section 4.2).

- Un nouveau cadre de gestion de la connaissance et une nouvelle feuille de route ont été mis en place, et le financement de la recherche a été augmenté. Cependant, l’Australie n’y affecte pas encore des ressources suffisantes. Compte tenu de la nécessité de rassembler et partager les connaissances et capacités en matière de développement dans un ministère intégré, des efforts accrus pourraient s’imposer à cet égard (section 6.3).

Recommandation :

3. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait affecter à son cadre et à sa feuille de route pour la gestion de la connaissance toutes les ressources nécessaires afin de pouvoir centraliser les connaissances en matière de développement acquises sur le terrain et mobiliser efficacement l’abondance de données concrètes provenant de la notification des performances, des évaluations, des partenaires et de la recherche.**

Selon les enquêtes d’opinion, la population australienne est ouverte à un engagement de l’Australie sur les enjeux et défis mondiaux, mais fait preuve, en revanche, d’une méconnaissance de l’aide et d’une attitude moins favorable à son égard. L’Australie est maintenant déterminée à intensifier ses efforts pour communiquer efficacement sur le développement durable, après une période d’ajustement consécutive à l’intégration d’AusAID au Ministère. L’ouverture d’un dialogue avec le public sur les questions de citoyenneté mondiale pourrait s’appuyer sur l’entraide et les échanges à caractère éducatif établis de longue date entre l’Australie et ses voisins (section 1.3).

Recommandation :

4. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait mieux adapter ses activités nationales de communication et d’éducation sur le développement et le Programme 2030, les identifier plus spécifiquement et y consacrer davantage de ressources.**

L’Australie devrait poursuivre sa démarche axée sur des partenariats transparents et fondés sur des principes

L’Australie a établi des partenariats très divers qui sont bien adaptés à des contextes spécifiques. Dans le cadre de sa diplomatie économique, elle fait une place plus importante aux partenariats avec le secteur privé. Partenaire stratégique du système multilatéral, l’Australie fournit une contribution aux budgets centraux qui est prévisible sur le long terme. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce entretient aussi des relations de longue date avec les organisations non gouvernementales (ONG) australiennes, en y apportant là aussi une contribution prévisible. Une part moins importante du financement est affectée aux organisations locales de la société civile ou distribuée par leur entremise.

L’Australie finance un certain nombre d’initiatives mondiales et régionales, mais elle pourrait améliorer son approche en établissant un lien plus étroit entre ces initiatives et ses programmes d’aide bilatérale, ce qui favoriserait les synergies et l’appropriation locale (section 5.1).

Recommandation :

5. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait définir et articuler des outils et mécanismes qui renforcent la cohérence et la complémentarité des programmes mondiaux, régionaux et bilatéraux à l'égard des pays bénéficiaires.**

L'engagement de l'Australie auprès des pays partenaires est guidé par des principes et cadres clairement définis. La part de son aide bilatérale dispensée sous forme d'aide-pays programmable, qui était de 69 % en 2015, se situe nettement au-dessus de la moyenne des membres du CAD. En revanche, l'aide fournie de gouvernement à gouvernement est tombée à 3.5 %. S'agissant de l'utilisation des systèmes nationaux, l'Australie a adopté une approche au cas par cas et poursuit son soutien budgétaire dans certains contextes, en conditionnant la mise à disposition des fonds aux résultats afin d'encourager les réformes. Il reste que malgré cette amélioration, l'Australie se situe en-dessous de la moyenne en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux et peut encore progresser à cet égard (**section 5.2**).

Recommandation :

6. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait utiliser davantage les systèmes nationaux au cas par cas et continuer à renforcer les capacités dans les pays dont les systèmes demandent à être renforcés.**

L'Australie attache maintenant, dans le choix de ses partenaires, davantage d'importance aux indicateurs de performance et à l'utilisation optimale des ressources. Elle évalue les résultats de chaque partenaire et, s'agissant d'organisations multilatérales, à différents niveaux. À terme, il faudra faire le point sur la valeur ajoutée de ces évaluations sur différents groupes de partenaires et sur leur contribution au dialogue stratégique et à l'approfondissement de la relation avec ces derniers. L'Australie devra aussi réévaluer la cohérence des liens entre les évaluations de performances et les décisions de financement, y compris pour les partenaires humanitaires (**section 2.3, 7.3**).

Recommandation :

7. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait mener une communication claire sur l'utilisation systématique des évaluations des performances des partenaires, y compris les partenaires humanitaires et multilatéraux, pour éclairer les décisions de financement.**

L'Australie doit faire face à certains défis

L'Australie devrait accroître son soutien total au développement par le biais de l'APD et d'autres mécanismes, en s'appuyant sur des compétences suffisamment solides en matière de développement

L'APD nette de l'Australie s'élevait à 3.28 milliards USD en 2016, soit un ratio de 0.27 % par rapport au revenu national brut (RNB), nettement en-deçà de la norme internationale fixée à 0.7 %. En 2016, l'Australie se classait au 13e rang des donateurs du CAD en termes de volume et

au 15e rang en termes de ratio APD/RNB. S'étant éloignée de son engagement d'atteindre 0.5 % pour 2015, l'Australie réduit régulièrement son APD depuis 2013 bien qu'elle ait connu une croissance économique soutenue pendant cette période. Depuis 2013, en termes cumulatifs, le budget d'aide australien a baissé de plus de 30 %. Globalement, la portée des programmes de développement comme des programmes humanitaires a été affectée par les compressions budgétaires. De plus, à en croire les projections budgétaires, le ratio APD/RNB va continuer de baisser, pour tomber à un plancher historique de 0.22 % en 2017-18 (**section 3.1**).

Recommandation :

8. **L'Australie devrait revenir à un objectif ambitieux d'augmentation du ratio de son APD par rapport à son revenu national brut et définir une trajectoire pour l'atteindre.**

L'Australie rehausserait son image et sa réputation internationales en augmentant son APD, de même qu'en améliorant la cohérence des politiques à l'échelle de l'administration conformément aux ODD. Par exemple, le gouvernement australien estime qu'il a rempli son engagement de politique intérieure à endiguer les flux de migrants illégaux en créant des « centres régionaux de traitement des dossiers », mais s'est attiré des critiques en raison de la souffrance engendrée par cette mesure. L'Australie peut aussi maximiser son empreinte « développement » en s'attachant à répondre aux enjeux environnementaux sur son territoire et à travers une amélioration continue de la supervision des activités des entreprises australiennes à l'étranger. Les coûts des envois de fonds entre l'Australie et la région du Pacifique demeurent toujours élevés, malgré l'engagement pris en 2015 dans le cadre du G20 de les réduire encore ; réduire ces coûts nécessitera une action conjointe avec d'autres acteurs internationaux (**section 1.1, 1.2**).

Recommandations:

9. **Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait déterminer les questions prioritaires de cohérence des politiques au service du développement, en conformité avec le plan général du Ministère, et en collaboration avec les autres ministères et par le biais de structures intergouvernementales.**
10. **L'Australie devrait continuer ses actions pour réduire le coût des envois de fonds vers la région du Pacifique.**

L'efficacité avec laquelle sont utilisés l'aide et les autres instruments d'action repose sur les compétences en matière de développement. Or, l'Australie a perdu un nombre non négligeable de gestionnaires expérimentés de l'aide au cours du processus d'intégration. Le Ministère ne peut compter que sur un effectif limité de spécialistes affectés au programme d'aide, préférant investir dans les compétences de personnel généraliste et sous-traiter l'exécution du programme. Ce parti-pris expose le Ministère à des risques qui pèsent sur l'efficacité du développement, l'efficience du programme et sa réputation. Ainsi, le Ministère ne disposera peut-être pas des compétences voulues pour (**section 4.3**) :

- superviser la politique et le programme, et en contrôler la qualité
- veiller à l'efficacité de la structure organisationnelle du point de vue du développement, dans son articulation thématique, géographique et nationale

- internaliser les connaissances et l'apprentissage en vue de guider la prise de décision stratégique.

L'Australie a déjà pris conscience de la nécessité d'un effort concerté en vue de s'assurer qu'elle possède les compétences et capacités requises pour administrer un programme d'aide de qualité. Le Ministère devra accroître la visibilité et la reconnaissance des compétences en matière de développement, ainsi que les investissements qui y sont consacrés, afin de motiver le personnel à acquérir ces compétences (**section 4.1**).

Recommandation:

11. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait veiller à disposer de capacités à la hauteur de l'ambition affirmée dans sa politique de développement, notamment :

- les compétences spécialisées correspondant aux priorités thématiques, partenariales et transversales
- les compétences en matière de développement couvrant l'ensemble de la structure matricielle
- l'utilisation et le renforcement des compétences du personnel local.

L'orientation de l'Australie sur la réduction de la pauvreté et les résultats environnementaux demande à être précisée

En même temps qu'elle insiste plus nettement sur ses intérêts nationaux et aligne davantage sa politique sur la diplomatie économique et les objectifs de sécurité, l'Australie devrait veiller à continuer d'accorder suffisamment d'importance à son objectif général de réduction de la pauvreté. Dans sa vision théorique du changement, elle définit de grands axes de réduction de la pauvreté, par exemple par l'entremise du secteur privé. Les programmes-pays – qui correspondent à des situations où les niveaux de revenu sont très différents et la vulnérabilité variable – gagneraient à être complétés par des outils de diagnostic permettant d'y intégrer un volet spécifique concernant la réduction de la pauvreté. L'Australie pourrait également donner son interprétation de l'engagement, pris dans le Programme 2030, de ne laisser personne de côté, ainsi que sa contribution au respect de cet engagement (**section 2.2**).

Recommandation:

12. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce devrait renforcer ses approches actuelles pour définir les moyens de réduire la pauvreté – en ne laissant personne de côté – dans l'ensemble de ses interventions en matière de développement, par le biais des plans d'investissement au titre de l'aide, du suivi et de l'évaluation y afférents,.

Comme l'indique sa notification par rapport aux marqueurs retenus, l'Australie n'a pas encore défini clairement une approche en vue de dépasser la simple approche axée sur les mesures de protection pour intégrer systématiquement les enjeux environnementaux et climatiques à son programme d'aide. Elle ne semble pas avoir adopté une approche stratégique appuyée par des capacités et des ressources suffisantes pour réaliser cette intégration sur l'ensemble du programme, bien qu'il soit admis que ces enjeux constituent des risques pour la sécurité et la prospérité dans le Pacifique (**section 2.2, 3.2**).

Recommandation:

- 13. L'Australie devrait augmenter son APD et y faire une place plus importante à l'environnement et au climat dans le cadre d'une stratégie générale d'intégration de ces enjeux et conformément à son Livre blanc de 2017 sur la politique étrangère. Cette stratégie devrait s'inspirer des avancées de l'Australie en ce qui concerne l'intégration systématique de la problématique femmes-hommes.**

Obtenir le rapport complet

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement: Australie 2018

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264293366-en>

