



Principales conclusions et recommandations du CAD

**Extrait de : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement
Pologne 2017**

1

Vers un effort global de la Pologne à l'appui du développement

Indicateur : le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparaît dans les politiques de portée générale, dans la coordination au sein du système administratif et dans les activités qui sont menées.

Principales conclusions

Depuis son adhésion au Comité d'aide au développement (CAD) en 2013, la Pologne a progressé dans le renforcement de son cadre stratégique et de son système de coopération pour le développement grâce à la forte impulsion donnée par le ministère des Affaires étrangères et à la fonction de coordination qu'il exerce activement. Le Programme pluriannuel de coopération pour le développement 2016-20, stratégie pangouvernementale approuvée par le Conseil des ministres, illustre la volonté d'accroître la prise en compte des objectifs de développement par toutes les composantes de l'administration. Les conclusions et recommandations issues de ce premier examen par les pairs constituent un cadre de référence et un guide pour les efforts qui seront déployés à partir de ce socle.

La Pologne contribue à l'action mondiale en faveur du développement de plusieurs manières. Sa forte adhésion à l'Objectif de développement durable (ODD) 16 reflète la place centrale que la démocratie et le respect des droits humains occupent dans sa politique étrangère. Les mesures qu'elle a récemment prises pour répondre à l'insécurité et aux situations de conflit au Moyen-Orient et en Ukraine, ainsi que son projet de renforcer de sa présence économique en Afrique et en Asie, témoignent du caractère très complet de son engagement au niveau mondial. De plus, la Pologne œuvre activement au sein de l'Union européenne (UE), des Nations Unies et de l'OTAN à l'accroissement de la stabilité, notamment en prêtant un appui constant au Partenariat oriental mis en place par l'UE.

À l'instar des autres membres du CAD, la Pologne a commencé à réfléchir à la façon dont elle va contribuer à la concrétisation de l'Agenda 2030. Par exemple, le ministère du Développement économique, qui est chargé d'assurer la mise en œuvre de ce programme d'action au niveau national, est en train de parachever la Stratégie pour un développement responsable, à travers laquelle la Pologne inscrit son modèle de développement national dans l'optique de la

durabilité. Le ministère des Affaires étrangères estime que le programme de coopération pour le développement pour 2016-20 est conforme aux ODD. La Pologne a la possibilité de prendre en compte le caractère universel et global de l'Agenda 2030 en intégrant son pilier relatif à la coopération pour le développement dans le débat national sur la mise en œuvre des ODD, ainsi que dans la stratégie et le cadre institutionnel y afférents.

La Pologne a pris plusieurs dispositions pour donner systématiquement à ses politiques une orientation favorable au développement. Ainsi, elle mène une action de sensibilisation à travers son réseau interministériel de correspondants sur la cohérence des politiques au service du développement, et effectue des travaux sur les flux financiers illicites ; elle a aussi ajouté une question sur le développement dans ses Lignes directrices sur l'évaluation de l'impact de la réglementation, et chargé en 2016 le Conseil de la politique de coopération pour le développement de remettre au gouvernement des recommandations sur les questions à traiter en priorité.

Maintenant que la Pologne a mis en place ces instruments, elle doit faire en sorte qu'ils portent leurs fruits. Dans l'avenir, il faudrait qu'elle définisse plus précisément les responsabilités et mécanismes institutionnels à instaurer pour pouvoir passer du débat d'ordre technique à la prise de décision au niveau politique. Si le Conseil de la politique de coopération pour le développement est en mesure de susciter une prise de conscience et de débattre des problèmes qui se posent, il est trop tôt pour dire s'il est capable de fournir au gouvernement des recommandations solides. La demande d'inclure le développement dans les études d'impact de la réglementation constitue un pas dans la bonne direction, mais l'administration ne semble pas disposer de capacités suffisantes pour pouvoir effectuer des évaluations de cette nature. Cependant, les organisations non gouvernementales (ONG) et les établissements de recherche polonais possèdent, pour l'analyse et la promotion de la cohérence des politiques au service du développement, des capacités importantes que

les pouvoirs publics peuvent exploiter afin de stimuler le débat et l'action.

La Pologne met à profit son expérience du développement des petites et moyennes entreprises pour promouvoir l'expansion du secteur privé local dans les pays et territoires partenaires. De plus, elle étudie la possibilité d'associer le secteur privé polonais au développement. Le Conseil consultatif sur la responsabilité sociale des entreprises auprès du ministre du Développement économique a le pouvoir de stimuler le débat sur la façon dont les entreprises polonaises peuvent contribuer à l'instauration d'un développement durable à travers leurs propres investissements. La Pologne peut aussi tirer parti de l'expérience des autres membres du CAD en la matière.

Recommandations

1.1. Dans le cadre de la définition en cours de son approche de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, la Pologne devrait articuler ses engagements en matière de coopération pour le développement avec ses autres engagements internationaux en faveur du développement durable.

1.2. Afin d'assurer l'application de politiques conformes aux aspirations des pays en développement, la Pologne devrait :

(i) préciser les rôles, responsabilités et mécanismes institutionnels requis pour donner à ses politiques une orientation favorable au développement ;

(ii) veiller à ce que les services concernés de l'administration disposent des ressources et des capacités nécessaires à la réalisation d'études d'impact de la réglementation.

2

Vision et politique de la Pologne en matière de coopération pour le développement

Indicateur : la politique de coopération pour le développement du membre s'articule autour d'orientations politiques, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux engagements internationaux qui ont été pris.

Principales conclusions

La Pologne articule ses activités de coopération pour le développement autour d'une vision globale et de priorités claires, étayées par les principes de démocratie, d'État de droit, de respect des droits humains et de solidarité. Elle considère que l'expérience de sa propre transformation lui confère un avantage comparatif dans ses relations de coopération pour le développement avec les pays du Partenariat oriental désireux de profiter des enseignements qu'elle en a tirés.

La loi sur la coopération pour le développement de 2011 s'est révélée essentielle pour aider et éclairer le ministère des Affaires étrangères dans le renforcement de l'appropriation du programme d'aide par toutes les composantes de l'administration. L'orientation géographique et thématique plus forte du deuxième Programme pluriannuel de coopération pour le développement (2016-20) et l'objectif clairement affirmé d'accroître l'efficacité et l'impact résultent des enseignements dégagés de la mise en œuvre du premier programme. De plus, le ministère a sélectionné ses pays prioritaires au moyen de critères précis et après la tenue de consultations avec les principales parties prenantes, et les six priorités thématiques adoptées reflètent les domaines de compétence de la Pologne et son avantage comparatif.

La Pologne est grandement à même de renforcer l'orientation stratégique et l'échelle de ses dotations au titre de l'aide, notamment en faisant en sorte que les diverses composantes de son portefeuille bilatéral soient conformes aux objectifs de la loi et du Programme pluriannuel. Par exemple, la réserve budgétaire spéciale de la coopération pour le développement est expressément destinée aux pays et territoires prioritaires, mais elle ne représente qu'un tiers de l'aide bilatérale. Cette dernière est constituée pour plus de la moitié de prêts et de bourses d'études. Or, les prêts accordés par le ministère des Finances et les bourses d'études comptabilisables dans l'APD qui sont offertes par le ministère de la Science et de

l'Enseignement supérieur ne doivent pas nécessairement être alignés sur les priorités géographiques et thématiques figurant dans le Programme pluriannuel.

L'aide multilatérale représente près de 80 % de la coopération polonaise pour le développement et constitue par conséquent un instrument important de promotion de ses objectifs. Dans cette optique, la Pologne mène une action stratégique pour influencer sur la politique de développement et la politique humanitaire de l'UE, comme il ressort de son Programme pluriannuel 2016-20. De plus, elle s'emploie à intégrer les enseignements tirés de sa participation à l'élaboration de la politique de développement de l'UE dans sa stratégie et son programme d'aide bilatérale. La Pologne pourrait néanmoins adopter une démarche plus active et plus stratégique lorsqu'elle rend compte de la façon dont son aide multilatérale contribue au développement, et donner à cette importante composante de son aide une visibilité plus grande aux niveaux national et international.

La politique polonaise de coopération pour le développement évolue dans le même sens que les priorités internationales en matière de développement - comme les ODD - et elle est devenue un moyen plus crédible d'étayer la politique étrangère, économique et de sécurité de la Pologne. Ces changements transparaissent clairement dans l'aide humanitaire qu'elle apporte au Moyen-Orient, le renforcement de son soutien aux pays les moins avancés et l'accroissement de sa présence économique en Afrique et en Asie (dont témoigne l'adjonction du Sénégal et du Myanmar à la liste de ses pays prioritaires). Toutefois, ses apports de coopération pour le développement aux pays les moins avancés étant relativement récents, la Pologne pourra difficilement produire un impact sur le développement avec son budget limité et sa présence restreinte dans les pays si elle n'a pas une idée claire de la façon dont elle pourra ajouter de la valeur et répondre aux priorités locales.

À travers la loi de 2011, la Pologne s'est engagée à « soutenir le développement social et économique à long terme à travers des actions visant à faire reculer la pauvreté ». Les données d'observation concernant l'Ukraine montrent que la coopération polonaise pour le développement accompagne des secteurs qui sont utiles aux pauvres et aux populations marginalisées, mais qu'il manque des orientations spécifiques pour axer l'aide sur la réduction de la pauvreté. Ces orientations pourraient aussi servir à renforcer la conception des projets et des programmes et constituer un cadre de référence pour le suivi de l'impact des diverses formes d'aide bilatérale, notamment les prêts et les bourses d'études.

Enfin, des objectifs et des orientations plus clairs pour l'intégration des objectifs transversaux, comme l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ou la protection de l'environnement, pourraient faciliter la traduction en actes des engagements de portée générale et garantir leur

prise en compte systématique dans la programmation et le dialogue sur les politiques.

Recommandations

2.1. Afin de renforcer son cadre stratégique, la Pologne devrait :

(i) se doter, pour l'octroi des prêts et des bourses d'études, d'une politique conforme aux principes relatifs à l'efficacité de l'aide, aux objectifs de la loi sur la coopération pour le développement, aux programmes pluriannuels et à l'Agenda 2030 ;

(ii) définir des objectifs et des orientations clairs pour la concrétisation de priorités telles que la réduction de la pauvreté et la prise en compte de questions transversales comme l'égalité femmes-hommes et la protection de l'environnement ;

(iii) élaborer une approche stratégique pour répondre aux besoins des différents pays partenaires d'une manière qui permette d'ajouter de la valeur et de compléter le soutien apporté par les autres partenaires du développement.

3

Répartition de l'aide publique au développement de la Pologne

Indicateur : le volume et la répartition de l'aide sont déterminés en fonction des engagements pris par le membre aux niveaux national et international.

Principales conclusions

En 2015, l'APD nette de la Pologne s'est élevée à 528 millions USD (prix constants de 2014), soit un accroissement de 16.8 % en termes réels par rapport à 2014 (452 millions USD). L'APD a également augmenté en pourcentage du revenu national brut (RNB), passant de 0.09 % en 2014 à 0.10 % en 2015. Cependant, la Pologne a encore des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de 0.33 % pour le rapport APD/RNB d'ici à 2030, conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba adopté en 2015.

La Pologne n'a pas défini de projet global pour porter son APD à une échelle qui lui permette de répondre à cet engagement qu'elle a pris au niveau international. L'évolution du volume de son APD est généralement déterminée par (1) l'accroissement de ses contributions à l'UE, qui sont liées à la taille de l'économie, (2) l'ouverture de nouvelles lignes de crédit. Ces augmentations sont peu susceptibles de faire beaucoup croître le rapport APD/RNB, qui s'est situé entre 0.8 % et 0.10 % au cours de la dernière décennie. Si la réserve budgétaire spéciale de la coopération bilatérale est passée de 100 millions PLN à 130 millions PLN entre 2015 et 2016 (c'est-à-dire d'environ 26.5 millions USD à 34.5 millions USD), elle représente quelque 6 % de l'APD brute totale. Cette hausse est trop faible pour pouvoir influencer sur le rapport APD/RNB.

Le soutien de l'opinion publique et la volonté politique seront indispensables pour permettre au gouvernement de prendre en toute légitimité la décision d'affecter à l'aide davantage de ressources, afin d'atteindre son objectif en la matière. Aussi bien pour les autorités du pays que pour la société civile, la situation est propice à un renforcement de l'adhésion en faveur d'une augmentation de l'aide : il ressort d'une enquête de 2015 que 65 % des Polonais souscrivent aux efforts de coopération pour le développement au profit des pays les moins avancés, et il existe au niveau politique une prise de conscience grandissante de la nécessité de s'attaquer aux causes des problèmes mondiaux qui touchent la Pologne et ont un rapport avec le développement, dont les migrations économiques et le changement climatique.

L'aide multilatérale représente une part importante de l'APD brute totale, soit 78 % en 2014 (370 millions USD). Elle est principalement constituée des contributions statutaires à l'UE (91.6 % de l'aide multilatérale). Le faible montant des contributions préaffectées de la Pologne sert à financer des activités dans des zones géographiques que celle-ci ne peut atteindre au niveau bilatéral. Cependant, étant donné qu'une fraction de 21 millions USD (en 2014) de ses contributions aux budgets centraux et contributions préaffectées est répartie entre 28 fonds et institutions des Nations Unies, la Pologne dispose, comme l'indique son Programme 2016-20, d'une marge pour rationaliser l'affectation de ses ressources de façon à produire un impact plus grand et à assurer une synergie avec sa coopération bilatérale.

D'un montant de 104 millions USD, l'aide bilatérale de la Pologne a représenté un cinquième de son APD totale en 2014. L'affectation de son aide reflète dans une certaine mesure les priorités qu'elle s'est fixées. En 2014, la moitié environ de son APD bilatérale a été consacrée à l'agriculture, 16 % à l'enseignement post-secondaire (bourses d'études), mais 10 % au gouvernement et à la société civile. De plus, une part de 47 % a été attribuée à la région européenne, et de 41 % à l'Afrique subsaharienne. Une place privilégiée est faite au Belarus et à l'Ukraine, comme en témoigne le montant relativement important des ressources qui leur sont affectées (21 millions USD et 19 millions USD respectivement en 2013-14, soit globalement 34 % de l'aide bilatérale ventilable).

Toutefois, un examen plus attentif des données montre que les principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale de la Pologne ne sont généralement pas ses pays prioritaires : l'Angola et la Chine comptaient parmi les premiers destinataires de l'aide polonaise (essentiellement des prêts) en 2013-14. De plus, il existe une différence non négligeable entre le volume d'aide accordé aux pays recevant des prêts et celui qui est apporté aux pays prioritaires à partir de la réserve budgétaire spéciale. Par exemple, en 2013-14, l'Angola a reçu 28 millions USD et la Chine 13 millions USD, contre 3 millions USD pour chacun des pays prioritaires que sont la Géorgie et la Moldova (provenant principalement de la réserve budgétaire spéciale).

La Pologne s'est engagée à augmenter le financement consacré aux pays les moins avancés (PMA) de façon à le porter à 50 % de son APD totale. Atteindre cet objectif ne sera pas chose aisée. Si la part des versements nets d'aide bilatérale aux PMA a été relativement importante en 2014 (49.5 %, ce qui a tenu en partie à l'octroi de crédits d'aide liée à l'Éthiopie), les ressources financières affectées à ces pays ont représenté seulement 28.8 % de l'APD nette totale (soit 0.02 % du RNB de la Pologne). En outre, des pays prioritaires tels que le Myanmar, le Sénégal et la Tanzanie ne font pas encore partie des dix principaux bénéficiaires de l'aide polonaise. En 2013-14, la Tanzanie comptait parmi les vingt premiers destinataires de l'aide bilatérale de la Pologne, mais elle a reçu moins de 1 million USD ; quant au Myanmar et au Sénégal, le montant de l'aide qu'ils ont perçue a été insignifiant.

Pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé concernant les pays les moins avancés, la Pologne devra

accroître l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide bilatérale, redéployer son aide au profit de ses priorités géographiques et être disposée à travailler avec de nouveaux partenaires ayant une connaissance et une expérience de ces pays.

Recommandations

3.1. Lorsqu'elle augmentera son APD afin de respecter ses engagements, la Pologne devrait affecter davantage de ressources au budget de l'aide bilatérale.

3.2. La Pologne devrait diriger une part plus importante de son aide bilatérale totale, notamment des prêts et des bourses d'études, vers les pays et les thèmes prioritaires.

3.3. La Pologne devrait affecter ses contributions multilatérales suivant une approche stratégique à caractère pangouvernemental, afin de favoriser la concrétisation des priorités de sa coopération pour le développement.

4

Gestion de la coopération de la Pologne en matière de développement

Indicateur : le membre a une conception de l'organisation et de la gestion de son programme de coopération pour le développement adaptée au but recherché.

Principales conclusions

La Pologne a donné à sa coopération pour le développement une assise institutionnelle solide. Elle continue de renforcer son système et sa structure en tenant compte de son expérience, ainsi que des rôles et responsabilités exposés dans la loi de 2011. Depuis son adhésion au CAD en 2013, elle a enregistré une réussite appréciable avec la reconnaissance du ministère des Affaires étrangères - et de son Département de la coopération pour le développement - comme chef de file institutionnel pour les priorités stratégiques et la coordination du système.

Le ministère des Affaires étrangères utilise avec efficacité le processus de programmation pluriannuelle et de planification annuelle pour coordonner l'aide polonaise. En assurant la participation de l'ensemble de l'administration aux exercices annuels de planification et d'établissement des rapports statistiques, il est parvenu à susciter un bon niveau d'adhésion en faveur des objectifs stratégiques du Programme pluriannuel de coopération pour le développement.

La Pologne se trouve encore aux premiers stades de la définition d'une approche pangouvernementale pour ses pays partenaires. Le bon résultat qu'elle a récemment enregistré en renforçant le programme qu'elle consacre à l'Ukraine, conformément à la demande des autorités de ce pays, montre qu'elle est capable d'adapter ses outils et d'innover pour répondre aux exigences de ses pays partenaires, de travailler avec plus de souplesse et d'exploiter les compétences de l'ensemble des composantes de l'administration de manière coordonnée. La place croissante que fait la Pologne à la diplomatie économique, notamment dans le cadre de la coopération pour le développement, lui offre la possibilité de définir de manière plus systématique des approches stratégiques à caractère pangouvernemental pour ses pays partenaires.

La structure du Département de la coopération pour le développement est le reflet des responsabilités qu'il assume et du modèle d'activité en vigueur, fondé sur les projets. Celui-ci collabore étroitement avec les ambassades et les conseillers pour le développement à temps partiel dans les pays

partenaires, qui participent au dialogue sur les politiques, gèrent les dons de faible montant et effectuent des travaux de suivi. Toutefois, parvenir à une formule optimale s'agissant de la structure organisationnelle, des systèmes, des procédures et des capacités essentielles pour la mise en œuvre de l'aide demeure problématique pour la Pologne. En particulier, le ministère des Affaires étrangères reconnaît la nécessité d'adapter son modèle d'activité de manière à pouvoir assurer la fourniture de l'aide polonaise en temps voulu et selon des modalités plus efficaces, plus souples et plus innovantes, qui répondent aux besoins exprimés par les partenaires. Les principaux défis qu'il doit relever à cet égard sont notamment les suivants :

- le niveau élevé des frais administratifs liés à la gestion de cinq appels de propositions annuels, de la passation annuelle de marchés concernant les projets, du suivi de ces derniers et de l'établissement des rapports y afférents ;
- le temps limité dont dispose le personnel pour planifier, programmer et mettre au point les nouveaux outils et instruments requis (ex., lignes directrices sur la gestion des projets) pour accroître l'efficacité et l'impact potentiel ;
- les contraintes que pose le fait de travailler avec un large éventail de partenaires, étant donné que les appels de propositions s'adressent uniquement aux entités polonaises.

Des changements se produisent dans la gestion des ressources humaines au sein du ministère des Affaires étrangères, qui cherche à introduire un certain degré de spécialisation dans le corps diplomatique. Il s'emploie depuis 2011 à étoffer les capacités du Département de la coopération pour le développement en le dotant d'un personnel plus expérimenté. Toutefois, acquérir les compétences requises, les placer au bon endroit et les retenir pendant la durée voulue, en particulier maintenir le personnel diplomatique à des postes plus techniques, constituent un important sujet de préoccupation pour le Département. Le ministère devrait étudier la possibilité de faire de la coopération pour le développement une spécialité, étant donné son intérêt stratégique grandissant, l'expérience généralement limitée du personnel du ministère dans le domaine de la coopération pour le

développement, et la nécessité de doter le Département de la coopération pour le développement de compétences techniques plus importantes.

Le Département n'a pas assez de ressources pour pouvoir recruter les spécialistes dont il a besoin. Cependant, le détachement récent d'un expert du ministère de l'Agriculture, effectué en vue de soutenir le programme concernant la Moldova, est un bon exemple d'exploitation du savoir-faire technique disponible à l'intérieur du système. La formation au développement est également limitée à l'heure actuelle au sein du ministère des Affaires étrangères.

Recommandations

4.1. Afin de renforcer son modèle d'activité et de le rendre plus efficient, ainsi que de permettre au personnel de libérer du temps pour d'autres activités stratégiques, le ministère des Affaires étrangères devrait rationaliser le nombre global de canaux d'acheminement de la réserve budgétaire spéciale et simplifier les appels de propositions.

4.2. La Pologne devrait faire davantage d'efforts pour rapprocher les différentes composantes du système d'aide en utilisant les mécanismes existants et en s'appuyant sur les capacités techniques disponibles dans l'ensemble du système.

5

Mise en œuvre et partenaires de la coopération de la Pologne

Indicateur : La façon dont le membre conçoit la mise en œuvre de son programme permet de dispenser une aide de qualité dans les pays ou territoires partenaires, portant au maximum l'impact de son soutien, conformément aux engagements pris à Busan

Principales conclusions

Le respect des engagements pris à Busan concernant la mise en œuvre de l'aide est l'une des priorités explicites du Programme pluriannuel de coopération de la Pologne pour 2016-2020. Il s'agit notamment pour le pays d'améliorer la transparence de l'aide, de réduire sa fragmentation, et de favoriser l'appropriation par les pays partenaires. Le ministère des Affaires étrangères prévoit de procéder à un dialogue stratégique et une planification plus systématiques avec les gouvernements partenaires – comme il le fait déjà en Ukraine. Ces objectifs sont pertinents et peuvent stimuler les réformes qu'il convient de mener au niveau de la programmation et de la budgétisation de l'aide.

Les partenaires de la Pologne apprécient son expérience et ses connaissances, ainsi que la relation personnalisée mise en place par le pays. En participant à des approches conjointes avec d'autres donateurs, notamment à l'analyse conjointe menée au Moldova par l'UE, la Pologne crée également de la valeur ajoutée et améliore sa visibilité.

La Pologne dispense son aide dans des États fragiles tels que l'Ukraine. Si elle n'a pas défini d'orientations spécifiques sur la prise en charge des situations de conflit et de fragilité dans ses activités de coopération pour le développement, acheminer son aide essentiellement par le canal multilatéral lui permet d'accroître la cohérence globale de ses interventions dans ces contextes.

Désormais familiarisé avec la réserve budgétaire spéciale – par le biais des appels à propositions, d'un contrat annuel avec la Fondation Solidarity Fund et du mécanisme de subventions de faibles montants – le ministère des Affaires étrangères repère plus facilement les moyens d'améliorer la qualité et l'impact de ce volet de l'aide bilatérale. Les prêts et les bourses d'études ne relevant pas de ses compétences, une importance moindre est pour l'heure attachée à leur mise en œuvre conformément aux engagements de Busan.

La priorité du ministère est à l'heure actuelle de convaincre le reste de l'administration du bien-fondé d'une révision du modèle économique global de la mise en œuvre de l'aide de la Pologne. Le MAE souhaiterait en particulier s'engager plus activement dans un

dialogue stratégique et des activités de planification avec les gouvernements partenaires afin de mieux répondre aux besoins et priorités locaux. Le pays pourra à cette fin s'inspirer de la coopération plus stratégique et davantage axée sur la demande mise en place avec l'Ukraine.

Le ministère des Affaires étrangères a toute latitude pour réaffecter des ressources entre instruments au sein de la réserve budgétaire spéciale. Cette flexibilité peut lui servir à adapter les modalités de son aide aux priorités et besoins des pays partenaires. Il a également commencé à soutenir des projets pluriannuels, démontrant ainsi sa volonté d'accroître la prévisibilité. Les ONG polonaises sont satisfaites de cette approche, dont elles estiment qu'elle constitue une amélioration par rapport aux calendriers à court terme, aux frais administratifs élevés et à l'incertitude inhérente aux projets annuels. Afin de faire rentrer les projets pluriannuels dans la pratique, le ministère devra instaurer une confiance mutuelle sur la disponibilité des ressources et la capacité des partenaires de concevoir et de gérer des projets à plus long terme. S'il ne peut s'engager financièrement pour une durée supérieure à un an, il pourrait communiquer aux pays partenaires des estimations de ses apports à 3-5 ans.

La Pologne apprécie les compétences des ONG en matière de promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la solidarité, et s'en remet fortement aux ONG pour acheminer son aide bilatérale. Toutefois, le champ d'application fixé par le ministère des Affaires étrangères aux projets que celles-ci peuvent soumettre dans le cadre des appels à propositions est trop vaste, ce qui peut conduire à une fragmentation de l'aide par des projets guidés par l'offre, et limiter l'appropriation dans les pays.

Le ministère des Affaires étrangères reconnaît que la Pologne pourrait améliorer la qualité de son aide en optant pour des partenariats reposant sur une responsabilité mutuelle. La réussite de ces partenariats passera également par l'élaboration d'outils et d'instruments appropriés. Ainsi, une analyse plus exhaustive des risques et des perspectives peut lui permettre d'obtenir des résultats sur le plan du développement et de prendre des décisions avisées concernant le choix des partenaires et des modalités d'aide les plus adaptés pour répondre aux besoins.

Enfin, la Pologne notifie depuis 2013 le degré de liaison de son APD. La part de l'aide déliée est passée de 62.7 % en 2013 à 10.6 % en 2014 en raison d'un crédit d'aide liée accordé à l'Éthiopie, une démarche non conforme à la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide. Ce crédit a également fait chuter l'élément de libéralité de l'aide aux PMA à 82 %, en-dessous du minimum fixé à 90 % par le CAD dans sa Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide.

Recommandations

- 5.1** L'objectif de la Pologne d'accroître la transparence, la prévisibilité, l'appropriation et le ciblage de son aide devrait guider ses choix en matière de modalités et de partenariats.
- 5.2** Le ministère des Affaires étrangères devrait communiquer sa vision, sa stratégie et ses critères pour la réforme des modalités de son aide afin d'aider les partenaires chargés de la mise en œuvre, comme les ONG, à travailler de manière différente.
- 5.3** La Pologne devrait délier son APD afin de ne pas s'écarter du niveau fixé dans les Recommandations du CAD sur le déliement de l'aide et sur les conditions financières et modalités de l'aide.

6

La gestion axée sur les résultats et la redevabilité dans la coopération de la Pologne pour le développement

Indicateur : Le membre place ses activités de planification et de gestion sous le signe de la gestion axée sur les résultats, de l'apprentissage, de la transparence et de la redevabilité

Principales conclusions

La Pologne s'emploie à axer davantage ses activités de coopération pour le développement sur les résultats. Ainsi, depuis 2016, les plans de coopération pour le développement fixent des résultats globaux à l'aide apportée par la Pologne aux pays et territoires prioritaires. Le plan de 2016 indique également les résultats escomptés et les indicateurs de mesure pour certains de ses pays et territoires prioritaires. Au niveau des projets, les cadres logiques doivent comporter des indicateurs de résultats.

L'expérience d'autres membres du CAD montre que la planification et la gestion axées sur les résultats au regard du développement doivent s'accompagner de la mise en place d'une stratégie de coopération pour le développement ciblée sur les résultats et d'une culture organisationnelle qui valorise l'apprentissage. Le ministère des Affaires étrangères peut faire fond sur l'approche décentralisée qu'il poursuit actuellement en matière de résultats en l'étendant à tous les pays partenaires et en reliant ces résultats à des objectifs globaux. La compréhension et les capacités du personnel en matière de suivi des résultats devront également être renforcées. Ce faisant, la Pologne peut dégager des enseignements et partager son expérience auprès de la Sphère des résultats du CAD. Compte tenu de la proportion élevée de l'aide affectée aux prêts bilatéraux, aux bourses d'études et à la coopération multilatérale (environ 90 % de l'APD totale), il pourrait être utile d'appliquer également les principes de gestion axée sur les résultats à ces canaux.

La Pologne attache une grande importance à la sensibilisation du public et à la compréhension par ce dernier des enjeux de développement afin que le soutien public et politique à l'appui de la coopération pour le développement repose sur des bases solides. La stratégie d'éducation à la citoyenneté mondiale du ministère des Affaires étrangères suit de bonnes pratiques dans le cadre d'une approche en plusieurs axes : le ministère s'appuie sur les compétences et le domaine d'action du ministère de l'Éducation et des ONG pour atteindre des objectifs d'éducation à la citoyenneté mondiale. Cette stratégie intègre également les résultats d'enquêtes d'opinion menées régulièrement auprès du public.

La Pologne pourrait toutefois intensifier sa communication sur les besoins et les retombées bénéfiques de la coopération pour le développement auprès du grand public, compte tenu notamment de la visibilité croissante de cette dernière au sein de la politique étrangère. La priorité accrue accordée par le ministère à la gestion et au suivi axés sur les résultats donne l'occasion à la Pologne de commencer à communiquer ses résultats, qu'ils soient bons ou mauvais. Cette démarche lui permettra d'attirer l'attention sur la complexité et les risques inhérents aux activités de développement, tout en faisant preuve de transparence et de redevabilité.

La Pologne a progressé dans la mise en place d'un système d'évaluation. Elle a instauré une unité dédiée au sein du Département de la coopération au développement, où travaille un agent qui se consacre exclusivement aux activités d'évaluation. Ce spécialiste gère l'ensemble de la planification et des procédures d'évaluation. Depuis 2012, 11 évaluations thématiques ont été menées, portant sur environ 200 projets. Le ministère des Affaires étrangères garantit la transparence de leurs résultats en les publiant sur son site internet. Des réunions annuelles au cours desquelles les conclusions des évaluations sont examinées avec des membres du Conseil de coopération au développement favorisent l'apprentissage.

À l'instar d'autres membres du CAD dont les ressources sont limitées et qui ne disposent que d'un système peu développé de gestion de l'aide, la Pologne est confrontée au défi consistant à garantir l'impartialité du processus d'évaluation et son indépendance vis-à-vis de l'action publique et de la mise en œuvre. La structure chargée actuellement de l'évaluation ne semble en outre pas être habilitée à demander des évaluations de l'APD gérée à l'extérieur du ministère des Affaires étrangères. Les rôles et les responsabilités en matière d'évaluation au sein du système polonais pourraient être définis plus clairement, ainsi que les modalités institutionnelles garantissant de son indépendance.

La Pologne améliore la transparence, et publie en particulier de plus en plus de données dans le Système de notification des pays créanciers du CAD. Elle prévoit

également de moderniser sa technologie de communication des statistiques afin d'adopter la norme commune pour la publication, en temps voulu, d'informations détaillées et prévisionnelles. Ces projets vont dans la bonne direction et doivent être mis en œuvre. Le ministère des Affaires étrangères pourrait également accroître la transparence et promouvoir le partage des connaissances en ouvrant davantage au public les informations actuellement stockées dans son système de technologie informatique et en encourageant leur utilisation.

Recommandations

- 6.1** La Pologne devrait mettre en place une culture de gestion axée sur les résultats et élaborer une stratégie dans ce domaine pour l'ensemble de ses programmes.
- 6.2** La Pologne devrait faire fond sur les progrès accomplis en matière d'évaluation pour garantir l'indépendance de celle-ci à l'égard de l'action publique et de l'établissement des programmes, et en étendre le champ d'application à l'ensemble des canaux de l'aide.

Principales conclusions

La stratégie de la Pologne en matière d'aide humanitaire est régie par le droit humanitaire international, les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et le Consensus européen sur l'aide humanitaire. L'aide humanitaire allouée par le pays suit également les évolutions internationales des politiques et des pratiques dans ce domaine, comme convenu lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016. La Pologne prévoit dès maintenant de mettre en place des financements pluriannuels dans ses programmes humanitaires, conformément au Grand compromis.

Le budget consenti par la Pologne à l'aide humanitaire augmente chaque année depuis 2012. Bien que limité à 5.7 millions USD (en 2015), il est de plus en plus ciblé sur un petit nombre de crises humanitaires prioritaires – essentiellement en Ukraine et au Moyen-Orient. Ce ciblage sur la durée garantit la pérennité de l'engagement du pays dans les crises complexes. Parallèlement, la Pologne oriente de plus en plus son aide humanitaire sur l'Afrique. Toutefois, si l'ambition du pays est d'élargir le champ de ses interventions humanitaires, il doit procéder à une augmentation correspondante de son budget, de manière à éviter une fragmentation de son aide et une diminution de son efficacité.

Les nouvelles caractéristiques des crises brouillent les frontières entre action humanitaire, développement, sécurité et gestion des migrations. Le MAE et le ministère de l'Intérieur disposent d'un dispositif de coordination solide auquel ils ont recours dans leur réponse face aux crises.

Cette coordination entre les administrations pourrait toutefois être étendue à la gestion d'autres crises. Le renforcement du rôle de coordinateur de l'action humanitaire que joue le ministère des Affaires étrangères dans toute l'administration centrale est d'ailleurs une priorité du Programme pluriannuel de coopération pour le développement pour 2016-2020. Compte tenu de sa visibilité élevée et de la nature complexe des mesures qu'elle appelle, la gestion des migrations et des relations entre civils et militaires pourrait être considérée comme prioritaire, afin de faire en sorte que l'aide de la Pologne ne dévie pas des principes humanitaires. Il importe également de veiller à ne pas faire passer le soutien apporté à une puissance militaire étrangère pour de l'aide humanitaire, de manière à ne pas entretenir de confusion.

Sur le plan international, la Pologne participe aux enceintes mondiales de coordination de l'aide humanitaire. Dans des pays comme l'Ukraine, avec lequel elle entretient un partenariat étroit, son aide humanitaire vient en appoint de ses activités de coopération pour le développement. Son vaste réseau diplomatique international lui permet d'être avertie précocement de l'émergence de nouvelles crises. Participer plus activement, aux côtés des autres acteurs humanitaires, au dialogue sur les enjeux humanitaires noué avec les autorités compétentes, pourrait lui permettre de devenir un donneur d'aide humanitaire plus influent dans les contextes de crise. Faire bénéficier les personnels des ambassades d'une formation spécifique aux questions humanitaires pourrait favoriser la multiplication des échanges sur ces questions et des évaluations des besoins avec les partenaires et d'autres donateurs sur le terrain, ce qui lui permettrait d'améliorer encore ses interventions.

La coopération harmonieuse et efficiente de la Pologne avec les organismes multilatéraux est garante de la flexibilité de ses interventions. Son soutien à leur budget central, ses réponses aux appels des Nations Unies et ses contributions au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) sont appréciés par les partenaires et sont propices à une intervention rapide lors d'une crise. La Pologne pourrait toutefois améliorer la prévisibilité du soutien qu'elle apporte aux organismes multilatéraux.

À l'opposé, la longueur du processus de sélection et la lourdeur des procédures administratives régissant le financement humanitaire bilatéral via les ONG polonaises empêchent le pays de réagir rapidement face aux crises par ce canal. Si les exigences en matière de communication d'informations sont relativement modestes, l'équipe compétente chargée de l'aide humanitaire consacre trop de temps à la gestion des dons au lieu de renforcer les partenariats face à des enjeux humanitaires complexes. En outre, la lourdeur et la complexité des procédures dissuadent les ONG polonaises, pourtant extrêmement compétentes, de demander des financements.

Recommandations

7.1 La Pologne devrait éviter de trop éparpiller son aide humanitaire, et la cibler sur un petit nombre de priorités dans des contextes de catastrophe

humanitaire ou de crise où elle peut jouer un rôle utile.

7.2 Afin de nouer des partenariats stratégiques avec les ONG polonaises et de permettre une réponse rapide, la Pologne devra revoir ses procédures administratives.

Obtenir le rapport complet (en anglais seulement)

OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2017

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268869-en>

