

FINLANDE

Comité d'aide au développement (CAD)

EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

**DAC Peer Review
FINLAND**

© OCDE (2007)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et 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 de la société civile et 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 membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier 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 lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Allemagne et la Norvège pour l'examen qui a eu lieu le 27 novembre 2007.

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Liste des sigles

APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
CAD	Comité d'aide au développement
CE	Communauté européenne
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPD	Comité de la politique du développement
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GHD*	Bonnes pratiques d'action humanitaire
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IDA*	Association internationale de développement de la Banque mondiale
LMDG*	Groupe des donateurs attachés aux mêmes valeurs
LRRD*	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
MAE	Ministère des Affaires étrangères
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvre très endetté
RNB	Revenu national brut
SLAM	Service de la lutte antimines des Nations unies
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés :

EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)

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

Taux de change annuel moyen (EUR pour 1 USD)

2001 (FIM)	2002	2003	2004	2005	2006
6.6392	1.0611	0.8851	0.8049	0.8046	0.7967

Aperçu synthétique de l'aide de la Finlande

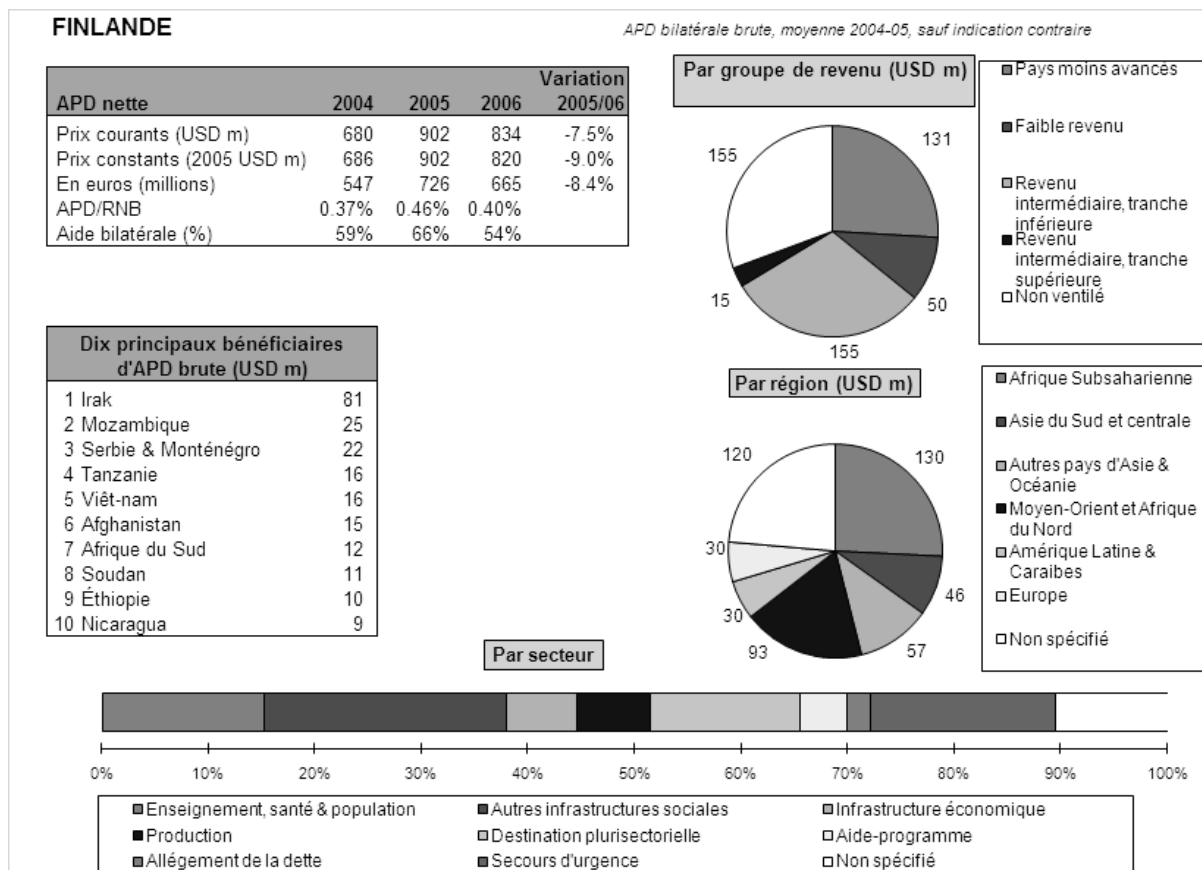


Table des matières

Les principales conclusions et recommandations du CAD	10
Rapport du Secrétariat	21

Chapitre 1

Fondements Stratégiques et Nouvelles Orientations

Fondements de la politique finlandaise de coopération pour le développement	21
Document d'orientation sur la nouvelle politique du développement de 2007	22
Prise de décisions stratégiques.....	22
Approches régionales suivies par la Finlande.....	24
Présidence finlandaise de l'UE	24
Le Groupe nordique plus.....	26
Thèmes transversaux	26
Sensibilisation de l'opinion publique	27
Point sur l'adhésion de l'opinion publique	27
Communiquer pour sensibiliser l'opinion publique.....	27
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	29

Chapitre 2

Cohérence des politiques

Importance accordée à la cohérence des politiques au service du développement.....	30
Place prépondérante faite à l'Union européenne	30
Approche organisationnelle	32
Le rapport du Comité de la politique du développement	33
Mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement.....	35
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	36

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Volume de l'APD et évolution	37
APD finlandaise : un budget en augmentation.....	37
Prévisibilité de l'APD finlandaise	39
Répartition de l'aide bilatérale.....	39
Concentration géographique	39
Concentration sectorielle.....	41
Répartition de l'APD multilatérale.....	43
Questions transversales : intégration des questions d'environnement.....	44
Coopération avec les ONG	45
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	46

Chapitre 4 **Organisation et gestion**

Organisation.....	47
Un système intégré au sein du ministère des Affaires étrangères	47
Répartition des tâches entre départements	47
Gestion des programmes et projets : un système très centralisé	48
Défis organisationnels	51
Gestion.....	52
Ressources humaines	52
Gestion des performances	54
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	55

Chapitre 5 **Efficacité de l'aide**

Engagement à l'égard de l'efficacité de l'aide	57
Engagements pris dans le cadre de l'UE et du Groupe nordique plus	57
Stratégies et organisation	58
Appropriation.....	59
Alignement	60
Crédits assortis de conditions libérales et déliement de l'aide.....	61
Harmonisation	62
Coopération déléguée.....	63
Approches fondées sur des programmes.....	63
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	65

Chapitre 6 **Thèmes particuliers**

Rappel.....	66
Renforcement des capacités.....	66
Politiques et approche	66
Le renforcement des capacités dans la pratique	66
États fragiles, prévention des conflits et réforme des systèmes de sécurité.....	69
Cadre d'action	69
Affectation des ressources.....	70
Gestion et effectifs	71
Réforme des systèmes de sécurité.....	71
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	73

Listes de Annexes

<i>Annexe A</i> Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2003	74
<i>Annexe B</i> Statistiques de l'OCDE/CAD sur les apports d'aide	76
<i>Annexe C</i> L'aide humanitaire de la Finlande	83
<i>Annexe D</i> Rapport de la visite sur le terrain au Viêt Nam	92
Définitions des principaux termes.....	98
Bibliographie.....	101

Liste des tableaux

Tableau 1.	Mise en œuvre des priorités sectorielles de la Finlande dans ses pays partenaires à long terme	42
Tableau 2.	Aide finlandaise axée sur l'environnement et l'égalité homme-femme, engagements, 2001-2005	45
Tableau 3.	Effectifs dans les services centraux et sur le terrain, 2007	53
Tableau 4.	Indicateurs de l'efficacité de l'aide de la Finlande	60
Tableau 5.	Soutien budgétaire général accordé par la Finlande à ses pays partenaires à long terme, engagements totaux, 2003-05	64
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	76
Tableau B.2.	APD par grandes catégories.....	77
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	78
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	79
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	80
Tableau B.6.	Panorama comparatif	81

Liste des graphiques

Figure 1.	Schéma représentant l'ensemble du système	24
Figure 2.	Dispositif de coordination de la Finlande sur les affaires européennes	31
Figure 3.	Crédits budgétaires affectés à la coopération finlandaise pour le développement, 2000-2015.....	37
Figure 4.	Structure des responsabilités relatives à la coopération pour le développement au sein du ministère des Affaires étrangères	49
Figure 5.	Le cycle des projets.....	50
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2005.....	82
Graphique C.1.	L'aide humanitaire de la Finlande - volume total et part en pourcentage de l'APD.....	Error! Bookmark not defined.
Graphique C.2.	L'aide humanitaire de la Finlande par canal d'acheminement : 2000-06 ...	86
Graphique C.3.	Répartition géographique de l'aide humanitaire finlandaise en 2006.....	87

Liste des encadrés

Encadré 1.	Le Comité de la politique du développement	23
Encadré 2.	Une campagne d'information couronnée de succès.....	28
Encadré 3.	La cohérence des politiques dans la pratique - Viêt Nam.....	35
Encadré 4.	Finnpartnerships.....	41
Encadré 5.	Le renforcement des capacités sur le terrain : la Zambie et le Viêt Nam ...	68
Encadré 6.	Appliquer les principes au cas de la Finlande.....	72

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Cadre général et orientations nouvelles

L'examen de 2007 montre que la Finlande est un acteur engagé sur la scène de la coopération pour le développement, où elle œuvre en étroite collaboration avec l'UE, les autres nations nordiques et d'autres pays partageant ses idées, dans le respect, d'une manière générale, des meilleures pratiques définies à l'échelon international. Sa nouvelle politique du développement vient confirmer les priorités qu'elle avait clairement posées, parmi lesquelles une place accrue sera accordée à l'environnement et au changement climatique ainsi qu'à la prévention des crises et au soutien des processus de paix. La Finlande milite aussi ardemment pour la cohérence des politiques au service du développement ; elle a entrepris de concentrer quelque peu son aide et est très attachée au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, promouvant vigoureusement l'appropriation locale, l'alignement, l'harmonisation, la répartition des tâches et la conjonction des efforts entre les donateurs. Elle coopère activement avec les instances multilatérales de développement. Il ne lui en reste pas moins quelques défis à relever, notamment progresser vers l'objectif qu'elle s'est fixé de porter son APD à 0.7 % de son RNB, s'assurer que ses stratégies en matière de cohérence des politiques au service du développement et d'efficacité de l'aide produisent réellement des résultats et faire en sorte que les activités du ministère des Affaires étrangères en rapport avec la politique du développement bénéficient de ressources adéquates et d'une organisation efficiente.

Un acteur de taille modeste mais engagé sur la scène du développement

La Finlande a une longue tradition de coopération pour le développement, dont elle est depuis toujours une partisane convaincue. En 1961 une ligne consacrée à l'aide publique au développement (APD) a été introduite dans le budget, et 1965 le premier office national de coopération pour le développement voyait le jour au sein du ministère des Affaires étrangères (MAE). En 1970, enfin, en signe de son attachement à la coopération pour le développement, la Finlande souscrivait à l'objectif préconisé par les Nations unies voulant que 0.7 % du revenu national brut soit affecté au développement ; elle n'est cependant parvenue à l'atteindre qu'une seule fois, en 1991, son rapport APD/RNB se situant actuellement à 0.40 % (chiffre de 2006).

Les objectifs de la politique étrangère finlandaise sont exposés dans une publication de 2005 intitulée *Finland's Interest: Global Responsibility: A Strategy for the Ministry of Foreign Affairs*. Parmi ces derniers figurent se faire entendre et respecter et contribuer à instaurer la sécurité sur la scène internationale, de même qu'œuvrer à l'avènement d'un monde juste – ce qui passe par « une amélioration de la qualité de la coopération pour le développement et un renforcement des partenariats propres à favoriser un développement durable ».

La politique en matière de coopération pour le développement est pour le moment guidée par la *Government Resolution on Development Policy* de 2004 qui recense un certain nombre de priorités parmi lesquelles la poursuite des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la lutte contre la pauvreté, la cohérence des politiques, le développement durable, l'appropriation locale, la prévisibilité et la transparence. Fin 2007, les autorités ont fait paraître un nouvel exposé de politique qui, tout en confirmant la place centrale de la réduction de la pauvreté et en réitérant l'attachement de la Finlande aux OMD, privilégie aussi le développement durable dans ses dimensions économiques,

sociales et environnementales, et propose en sus un calendrier pour la concrétisation de l'objectif de 0.7 % fixé pour le rapport APD/RNB. La nouvelle politique met en outre l'accent sur le développement rural et régional, les mécanismes novateurs de financement, les initiatives à l'appui de l'efficacité de l'aide et la répartition des tâches, et fera une plus large place à l'environnement, au changement climatique, à la prévention des crises et au soutien des processus de paix. Dans la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie, la Finlande doit adopter une démarche prudente de façon à établir des objectifs clairs et cohérents. Des critères précis doivent être définis pour la sélection des pays partenaires, qui autorisent néanmoins une souplesse suffisante pour s'adapter à toute évolution de la situation sur le terrain.

La Finlande a pris des mesures constructives dans pratiquement tous les domaines qui avaient été mis en exergue dans les conclusions et recommandations du dernier examen par les pairs en 2003. Méritent en particulier d'être soulignés la volonté affichée par les pouvoirs publics de rehausser la cohérence des politiques au service du développement et leur détermination à promouvoir le programme d'action arrêté dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges (deux thèmes qui occupent également un rang élevé dans les priorités de la Finlande pour l'UE), l'engagement exprès en faveur de la lutte contre la pauvreté, la réduction du nombre de pays partenaires à long terme et les efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Une exploitation totale de l'appartenance à l'Union européenne et de la collaboration avec les autres pays nordiques et autres donateurs partageant les mêmes idées

La collaboration avec les partenaires européens est un pilier de la politique finlandaise de coopération pour le développement. Les autorités s'emploient activement à promouvoir leurs priorités stratégiques au sein de l'UE et auprès des pays, nordiques et autres, idéologiquement proches de la Finlande et s'appuient sur les travaux de ces groupes pour affiner leur propre démarche et mettre en œuvre leur propres activités, tactique judicieuse pour un petit donneur et un État membre de l'UE. La Finlande a assumé la présidence de l'UE au deuxième semestre 2006. Bien que cette tâche représente un énorme défi, sur les plans stratégique et administratif, pour les États membres les plus petits, la plupart des commentateurs ont jugé que la Finlande s'en était bien acquittée s'agissant du développement. Pendant sa présidence, la Finlande a en particulier mis l'accent sur les quatre priorités suivantes, et obtenu des avancées sur ces fronts : i) rallier un accord autour de l'Instrument de coopération au développement¹, ii) apporter sa contribution aux premiers travaux en vue de l'élaboration d'un *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, iii) faire avancer l'action engagée dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges en organisant la première réunion conjointe du Conseil en formation commerce et en formation développement, et iv) rehausser la priorité accordée à la cohérence des politiques au service du développement

Un bon niveau d'information du public, mais une stratégie serait nécessaire en la matière

Le degré de soutien manifesté par le public pour une action en faveur du développement est en gros le même en Finlande que dans les États membres de l'UE : 89 % des Finlandais estiment que la coopération pour le développement est une chose importante, mais 8 % seulement savent ce que sont les OMD.² Les autorités finlandaises n'ont pas de stratégie précise en matière de sensibilisation du public. La nouvelle politique du développement de 2007 intègre toutefois des engagements concernant la mise en place d'une stratégie pluriannuelle de communication. Elaborer une telle stratégie et la

-
1. L'un des principaux instruments de financement du développement utilisés par la CE.
 2. D'après un sondage réalisé en 2007 par le MAE.

mettre en application serait une mesure importante pour améliorer la connaissance des questions de développement et mobiliser le soutien nécessaire à l'accroissement de l'aide envisagé pour les années à venir. En outre, l'Unité chargée de la communication sur les questions de développement aurait tout à gagner à une amélioration de la communication et de l'information au sein du MAE. Afin de mieux cibler ses activités, elle aurait aussi avantage à opérer une différenciation en fonction du public visé : parlement, média, collectivités locales, faiseurs d'opinion, jeunes.

Recommandations

- Le CAD note que la nouvelle politique du développement de 2007 continue de privilégier l'objectif de lutte contre la pauvreté et réitère l'attachement de la Finlande aux OMD. Dans la mise en œuvre de sa politique, la Finlande devrait rester centrée sur l'efficacité de l'aide, l'environnement et le changement climatique ainsi que la prévention des conflits et les États fragiles, tout en encourageant diverses initiatives nouvelles.
- Le CAD salue les efforts déployés par la Finlande pour mettre à profit l'UE afin de promouvoir certaines priorités, par exemple la division du travail. Etant un donneur de taille modeste, la Finlande doit continuer de s'appuyer sur l'UE et le groupe nordique plus et favoriser les initiatives conjointes (notamment la mise en commun des travaux d'analyse et les dispositifs conjoints) afin de réduire les doubles emplois et les coûts de transaction côté donneurs.
- En vertu de la mission que lui confère la nouvelle politique du développement de 2007, le MAE devrait élaborer et s'appliquer à mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle de sensibilisation du public.

Promotion de la cohérence des politiques au service du développement

Des mesures constructives ont été prises en vue de mettre en place des structures mais des progrès concrets tardent à se matérialiser

La cohérence des politiques a pris du galon dans le système finlandais de coopération pour le développement depuis le précédent examen du CAD en 2003. L'évolution la plus notable est l'engagement exprès de veiller à la cohérence des politiques au service du développement souscrit par le nouveau gouvernement sans son programme de 2007. Sur un plan plus pratique, des structures formelles ont été mises en place pour traiter des questions de cohérence des politiques au service du développement. Au MAE, ces dernières relèvent principalement de l'Unité de la politique sectorielle au sein du Département de la politique du développement. Le Groupe de pilotage de la politique du développement (qui a rang de direction générale) peut servir de cadre à un débat sur les questions de cohérence des politiques au service du développement, mais il semble que cela ne se produise que ponctuellement. Le MAE a également créé récemment un poste à part entière de conseiller pour la cohérence des politiques au service du développement, décision qu'il convient de saluer. Au niveau de l'administration dans son ensemble, des groupes de travail thématiques ont été constitués autour de divers problèmes de cohérence des politiques, mais ils diffèrent considérablement de par leur mandat, leurs méthodes de travail, leur zèle et, au bout du compte, leur degré de réussite. En pratique, les échanges, la sécurité et les migrations sont les domaines sur lesquels la Finlande a le plus mis l'accent.

Deux autres changements d'envergure sont intervenus sur le plan institutionnel en Finlande depuis le précédent examen par les pairs. Premièrement, en 2003, les portefeuilles du commerce extérieur et de la coopération pour le développement ont été réunis en un seul au sein du MAE, ce qui

est une mesure constructive en faveur d'une plus grande cohérence entre les décisions concernant ces deux domaines importants, mais dont les intérêts vont parfois dans des sens opposés. Deuxièmement, la même année, a été instauré un Comité de la politique du développement regroupant des parlementaires, des universitaires et des experts de la fonction publique³. Celui-ci s'est plus particulièrement penché sur la cohérence des politiques au service du développement et a formulé des avis et des recommandations utiles, qui ont généralement été suivis d'effets.

Les autorités accordent une grande importance au dispositif interne de coordination sur les affaires européennes, utilisé pour arrêter des positions concertées entre ministères en vue des travaux menés dans le cadre de l'UE et afin d'influer sur l'orientation de ces derniers, et elles laissent entendre que ce dispositif constitue *de facto* un instrument de cohérence des politiques au service du développement. Reste que celui-ci n'a pas été conçu spécifiquement pour traiter des questions de cohérence des politiques au service du développement et qu'il n'offre en outre aucune garantie que tous les aspects en rapport avec le développement sont pris en compte avec la même rigueur dans tous les domaines. La Finlande reconnaît elle-même que les améliorations enregistrées varient suivant le secteur d'intervention considéré. Dans certains cas, celui de l'environnement par exemple, la prise en considération des préoccupations des pays en développement est maintenant systématique alors que dans d'autres (comme celui de l'agriculture) le point de vue du développement n'a quasiment pas de place dans le dialogue interministériel.

Recommandations

- La déclaration générale figurant dans le programme du gouvernement et les engagements plus concrets en matière de cohérence des politiques au service du développement qui sont inscrits dans la nouvelle politique du développement doivent aboutir à une définition claire de la mission des organes de coordination entre les ministères.
- L'idée de concentrer sur l'UE les efforts de cohérence des politiques est judicieuse, mais elle ne doit pas avoir pour effet de pénaliser les efforts entrepris pour améliorer la cohérence des politiques nationales et la recherche de solutions concrètes.
- Le deuxième Comité de la politique du développement récemment constitué doit avoir comme son prédécesseur pour mandat d'initier des propositions et de promouvoir la réflexion sur les questions de cohérence des politiques au service du développement.
- Le gouvernement doit mettre pleinement à profit la procédure de rapport annuel au parlement sur la cohérence des politiques au service du développement qui a pour objet d'informer celui-ci des moyens mis en œuvre pour favoriser la cohérence des politiques au service du développement et de lui permettre d'apprécier les résultats obtenus en la matière.

3. Le Comité de la politique du développement mis en place en 2003 avec un mandat courant jusqu'en 2007 était alors le dernier d'une succession d'organes consultatifs institués par la Finlande ; en septembre 2007, il a été remplacé par un nouveau Comité de la politique du développement dont le mandat s'étend sur la période 2007 à 2011.

Volume et répartition de l'aide

Le budget de l'APD est en augmentation mais l'échéance fixée pour la concrétisation de l'objectif de 0.7 % a été retardée

En 2006, l'APD nette de la Finlande s'est chiffrée à 834 millions USD, soit 0.40 % du RNB, ce qui la classe au onzième rang parmi les pays membres du CAD. L'APD finlandaise a doublé, en termes réels, entre 1994 et 2004, et le rapport APD/RNB s'inscrit sur une pente ascendante, peu marquée il est vrai, depuis 2000. Cette croissance devrait se poursuivre grâce à un relèvement de 11 % du budget de l'APD pour 2007, qui portera le rapport APD/RNB à 0.43 %.

La Finlande s'est engagée à consacrer 0.7 % de son RNB à l'APD pour 2015 (calendrier fixé dans le cadre de l'UE), ce qui lui imposera un gros effort sur le plan budgétaire ; il est à noter que la date butoir pour la réalisation de cet objectif de 0.7 % se trouve ainsi reportée de 2010 à 2015. Au vu des prévisions actuelles concernant l'évolution de l'activité économique, la santé de ses finances publiques devrait permettre à la Finlande d'atteindre un rapport APD/RNB de 0.51 % en 2010 comme le veut l'objectif intermédiaire fixé dans le cadre de l'UE⁴. Contrairement à celle qui l'a précédée, l'administration en place n'a pas fait de l'objectif de 0.7 % un objectif exprès de son document-cadre budgétaire⁵. Cela étant, la nouvelle politique du développement confirme l'attachement de la Finlande aux objectifs fixés dans le cadre de l'UE. Le MAE serait bienvenu d'élaborer un plan concret pour l'accroissement de l'aide, comme cela avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2003 et aussi par le parlement, et de prendre des dispositions pour faire en sorte que l'objectif soit atteint même si la croissance du RNB devait se révéler plus rapide que celle sur laquelle tablent les projections budgétaires actuelles à l'horizon 2011. Il devrait en outre mettre à profit la dynamique induite par les débats qui ont eu lieu récemment pour intégrer dans ce plan les augmentations considérables de l'enveloppe de l'aide, de près de 10 % par an, qui seront nécessaires entre 2011 et 2015.

La Finlande achemine 40 à 45 % de son APD brute par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, sur la base d'engagements pluriannuels destinés à concurrence de plus de 90 % à financer des contributions au budget central de ces instances. Elle a élaboré des documents d'orientation définissant les principes et les priorités de sa coopération multilatérale, mais, comme d'autres donateurs, elle souhaiterait disposer d'évaluations objectives de l'efficacité des organismes multilatéraux pour informer ses décisions de financement et le dialogue sur les politiques à suivre. Avec l'intensification de l'effort d'aide, les concours aux institutions multilatérales devraient pouvoir être augmentés, ce qui pourrait permettre à la Finlande d'exercer une plus grande influence sur la ligne de conduite de ces organismes en concentrant le surplus de fonds sur quelques uns d'entre eux judicieusement choisis.

Un risque de dilution, en raison d'autres priorités, des effets des efforts de concentration géographique et sectorielle

Il convient de féliciter la Finlande d'avoir ramené de 11 à 8 le nombre de ses pays partenaires à long terme, comme il le lui avait été conseillé lors du précédent examen, et aussi d'avoir mis au point des stratégies de transition claires et adaptées lorsque cela était nécessaire. Cela dit, la part de ces huit

-
4. Les objectifs par pays arrêtés dans le cadre de l'UE-15 sont de 0.51 % pour 2010 et de 0.7 % pour 2015.
 5. Il s'agit de la Décision relative aux plafonds de dépenses de l'administration publique pour 2008-2011 (ministère des Finances, 2007)

pays dans les versements bruts d'APD bilatérale est revenue de 40 % en 1999-2000 à 28 % en 2004-05 (chute qui s'explique en partie, mais pas uniquement, par le niveau des allègements de dette en faveur de l'Irak), et le nombre total de pays bénéficiant d'une aide de la Finlande est passé de 90 à 102 au cours de la même période, en raison essentiellement de la couverture plus large des activités des ONG. La part de l'aide destinée aux pays les moins avancés (PMA) dans l'APD totale de la Finlande est tombée de 49 % en 2003 à 32 % en 2005 et, dans le même temps, celle de l'Afrique subsaharienne de 44 % à 28 %. Dans le projet de budget pour 2008, il est certes prévu que la part des PMA remonte à 48 % et que celle de l'Afrique subsaharienne soit portée à 57 % mais il reste à voir si ces niveaux pourront être atteints si se perpétuent les mêmes conditions de répartition des crédits provenant d'autres lignes budgétaires et/ou de dotations exceptionnelles en faveur de pays qui se remettent d'une crise.

Les efforts de concentration sectorielle ont, eux, donné de meilleurs résultats. Dans les pays avec lesquels elle entretient un partenariat à long terme, la Finlande se donne pour objectif de recentrer son aide (hors soutien budgétaire général) sur trois secteurs au maximum. Dans tous les pays, des progrès ont été enregistrés dans ce sens. Entre 2000 et 2005, plus des trois quarts des apports totaux (hors allègements de dette et aide humanitaire) ont pris le chemin des secteurs qui avaient été jugés prioritaires dans cinq des huit pays partenaires à long terme. Dans deux des trois autres pays, les secteurs prioritaires ont absorbé plus de la moitié des apports totaux.

Les questions transversales demeurent une priorité

Aux yeux de la Finlande, l'égalité des sexes, l'environnement et les groupes vulnérables constituent trois préoccupations horizontales essentielles, et le VIH/sida, la bonne gouvernance et les technologies de l'information et de la communication d'autres sujets d'importance appelant une action à large assise. Des documents internes ont été rédigés sur la problématique homme-femme (2003), l'environnement (2007), l'invalidité (2003), le VIH/sida (2004) ainsi que l'information, la communication et la technologie (2005) afin de faciliter l'intégration de ces considérations transversales dans les projets et programmes. Dans la pratique, tel n'est cependant pas encore totalement le cas. La Finlande fournit aussi des concours à des ONG qui mènent une action directe dans ces domaines.

Recommandations

- Le CAD salue l'engagement renouvelé de la Finlande à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'UE, à savoir porter le rapport APD/RNB à 0.51 % pour 2010 et à 0.7 % pour 2015 au plus tard, officialisé dans la nouvelle politique du développement. Les plans qui servent de référence pour la réalisation des objectifs reposent sur des estimations relativement prudentes de la croissance. C'est pourquoi l'engagement doit rester ferme même si la croissance économique est plus rapide que prévu. La Finlande gagnerait à élaborer un plan présentant les moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2015, à actualiser en fonction des prévisions économiques.
- La Finlande est encouragée à maintenir son objectif antérieur consistant à affecter 60 % de ses financements bilatéraux à ses partenaires à long terme. Elle doit assurer un suivi de la part de ces derniers dans ses concours bilatéraux, par pays et région, afin d'éviter qu'elle ne diminue, ce qui se traduirait *de facto* par une fragmentation de l'aide.
- La Finlande est encouragée à maintenir sa politique actuelle consistant à apporter des concours au budget central des organismes multilatéraux, laquelle doit constituer un élément clé de sa stratégie d'accroissement de l'aide. Cette approche vis-à-vis des

instances multilatérales doit faire de la performance un critère de base et être mise à profit dans le dialogue sur les politiques à suivre et aussi pour les décisions concernant la répartition des financements.

- Si une ligne de conduite a bien été arrêtée s'agissant des questions transversales et des directives diffusées pour en assurer la mise en œuvre, il n'en convient pas moins de veiller à ce que ces directives soient systématiquement appliquées dans le dialogue avec les partenaires sur les projets et programmes.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Trouver l'organisation idoine et réduire le degré de centralisation

Le MAE présente certaines caractéristiques d'un système matriciel. Il compte 12 départements, dont neuf sont censés avoir à connaître dans une plus ou moins grande mesure de l'aide. La question se pose de savoir si ces neuf départements possèdent les compétences voulues pour traiter des problèmes de coopération pour le développement, sans compter le défi que représentent une information claire sur la ligne de conduite et les procédures à suivre et leur application rigoureuse. Les doubles emplois ne sont pas non plus à exclure (par exemple entre le Département de la politique du développement et le Département des affaires mondiales) et il semble que la coordination entre les nombreuses unités des divers départements impose des coûts de transaction élevés, en temps comme en énergie.

Le processus de décision est très centralisé et paraît assez lourd sur le plan administratif. Les projets et programmes doivent être soumis par leurs gestionnaires à leur hiérarchie et/ou au Conseil de l'assurance qualité pour orientation et accord un nombre considérable de fois au fil de leur cycle de vie, et tous les projets d'une valeur supérieure à 200 000 EUR doivent être approuvés par le ministre. La faiblesse de ce seuil et les obligations de comptes internes risquent en outre de susciter un allongement des délais et des difficultés lorsque la Finlande est partie prenante à des programmes conjoints ou à des dispositifs conjoints de soutien budgétaire. Le MAE devrait envisager une plus grande décentralisation des pouvoirs et autoriser les ambassades à décider des modalités de mise en œuvre des programmes-pays dans le respect du cadre général défini par les services centraux.

Renforcement des obligations de comptes et relèvement du niveau de qualification du personnel

Afin de rehausser la transparence, la Finlande a mis en place un système de budgétisation basé sur la performance au début des années 90. Dans le projet de budget de la coopération pour le développement sont définis des « objectifs de performance opérationnelle » et précisés les indicateurs qui seront utilisés pour le suivi de l'exécution du budget. Un « rapport financier » indiquant la mesure dans laquelle les objectifs de performance ont été atteints est soumis au parlement en même temps que le projet de budget. Il est difficile de dire jusqu'à quel point les responsables mettent à profit le système actuel reposant sur des objectifs de performance pour tenter d'améliorer l'impact de la coopération finlandaise pour le développement et s'il existe des mécanismes adéquats de retour de l'information. Au Viêt Nam, l'ambassade a franchi une étape supplémentaire et mis en place un système de notification des résultats reposant sur 40 indicateurs pour le suivi de la stratégie-pays. L'initiative lancée au Viêt Nam pourrait être suivie et généralisée sur la base d'un système simplifié et plus rationnel.

Un deuxième problème, sur le plan de la transparence, est lié à la place de la fonction d'audit et d'évaluation au sein du MAE. Ce dernier devrait envisager de suivre le conseil de la Cour des comptes préconisant que l'Unité chargée de l'évaluation et de l'audit interne, qui dépend actuellement du

Département de la politique du développement, bénéficie d'une position indépendante afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Il devrait aussi se demander si la fonction d'audit interne de la coopération pour le développement n'aurait pas davantage sa place au sein de l'unité centrale d'audit interne que là où elle se situe actuellement.

Les ressources humaines affectées à la coopération pour le développement et leur niveau de qualification se sont accrus depuis le dernier examen par les pairs grâce au recrutement dans les services centraux d'experts techniques et dans les ambassades de spécialistes sous contrat local. Une grande part des travaux liés à la coopération pour le développement continue néanmoins d'être effectuée par des agents du corps diplomatique qui ne possèdent qu'une expérience ou une formation limitée dans ce domaine.

Un souci résolu d'efficacité de l'aide

La Finlande adhère au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et le MAE rend compte des progrès accomplis sur ce plan dans ses Exposés annuels au gouvernement, mais il doit absolument tenir sa promesse d'actualiser son actuel plan d'action pour l'harmonisation qui date de 2004 pour y inclure les engagements souscrits dans le cadre de la Déclaration de Paris. Au sein du MAE, l'efficacité de l'aide est regardée comme une priorité et fait l'objet d'une intense promotion, et les agents semblent bien informés sur le sujet. Le MAE souligne que ses programmes-pays s'appuient sur les stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires et font l'objet tous les deux ou trois ans de consultations bilatérales à haut niveau. Bien qu'elle ne débouche pas sur des stratégies-pays formelles, la démarche adoptée, qui repose largement sur la collaboration, favorise incontestablement l'appropriation locale. Par contre, la Finlande pourrait s'en remettre davantage aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

La Finlande œuvre activement au renforcement de la coordination et de l'harmonisation et, en tant que membre du groupe nordique plus, elle a contribué à l'instauration de modes novateurs de collaboration, participant notamment à l'élaboration de divers outils opérationnels, notamment des guides sur les dispositifs de financement conjoint, sur la politique commune de passation des marchés et sur la coopération déléguée. Elle commence à s'impliquer dans des dispositifs de coopération déléguée, par exemple avec la Norvège au Soudan, tout en s'attachant en règle générale à préserver la visibilité de ses apports. Au sein de l'UE, la Finlande mérite d'être saluée pour avoir contribué, lors de sa présidence, aux travaux liminaires qui ont débouché sur le *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*.

Déliement de l'aide et crédits à des conditions libérales

La Finlande satisfait pleinement à l'exigence du CAD voulant que l'intégralité de l'aide aux PMA soit non liée. En revanche, contrairement à ce qui lui avait été recommandé lors de l'examen de 2003, elle a décidé de maintenir son programme de crédits à des conditions libérales (qui intéresse avant tout les pays à revenu intermédiaire et qui est lié). À ses yeux, ce dernier constitue un moyen d'associer le secteur privé finlandais à l'action de coopération pour le développement, et un instrument utile pour les pays à revenu intermédiaire, dans lesquels la Finlande a progressivement mis un terme à l'aide sous forme de dons. Une nouvelle politique concernant les crédits à des conditions libérales a été approuvée en 2005 et la Finlande se conforme en la matière aux règles édictées par l'OCDE, mais il conviendrait qu'elle mette en place un dispositif d'évaluation ex-post de l'impact de ces crédits du point de vue du développement.

Recommandations

- La réorganisation des attributions relatives à la coopération pour le développement au sein du MAE doit viser à clarifier la chaîne de responsabilité, à réduire les coûts de transaction et à préciser la répartition des fonctions d'élaboration des politiques et de mise en œuvre entre les départements et au sein de ces derniers. Des pouvoirs plus importants devraient être délégués aux ambassades, s'agissant de l'approbation des projets ou de la notification des résultats. Le MAE devrait s'inspirer, en simplifiant la technique, des initiatives déjà prises pour mettre en place des systèmes de gestion axée sur les résultats.
- Il importera, au fur et à mesure qu'elle accroît son aide, que la Finlande s'assure de disposer des ressources humaines dont elle a besoin pour gérer efficacement son programme : toute réduction d'effectifs devra être examinée dans cette optique.
- Le MAE devrait mettre en place et en œuvre une politique des ressources humaines spécifique dans le domaine de la coopération pour le développement, qui vise à améliorer les compétences dans ce domaine par le recrutement d'experts et un renforcement des formations dispensées au personnel diplomatique d'encadrement, non spécialisé dans les questions de développement, s'assurer que les experts des domaines techniques reçoivent une formation pour se familiariser avec les règles et pratiques en vigueur au sein du ministère et veiller à leur intégration dans les structures du MAE.
- L'Unité d'évaluation et d'audit interne ne devrait plus être intégrée au Département de la politique du développement de telle sorte qu'elle jouisse d'une stricte indépendance.
- Il faut saluer la Finlande d'avoir initié les travaux sur le *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, et elle est encouragée à rester en première ligne pour ce qui est de l'application effective de ce dernier. Le MAE devrait multiplier ses participations à des dispositifs conjoints, y compris de coopération déléguée, en vue si possible d'obtenir des avancées concrètes. La Finlande devrait actualiser son plan d'action pour l'efficacité de l'aide.

Thèmes particuliers

Une ligne de conduite plus claire serait possible en matière de renforcement des capacités

Comme l'ensemble de la communauté des donateurs et le CAD, la Finlande estime que le renforcement des capacités est une clé des progrès du développement. Cependant, la notion de développement des capacités ne fait guère l'objet d'une attention exprès et le terme n'apparaît que rarement dans les stratégies, documents d'orientation et directives du MAE. Dans la plupart des interventions finlandaises, le renforcement des capacités constitue implicitement un objectif important, mais aucune stratégie spécifique n'a été définie en la matière.

Une attention grandissante aux États fragiles, à la prévention des conflits et à la réforme des systèmes de sécurité

La Finlande est active dans plus d'une vingtaine d'États fragiles (qui absorbent un cinquième de son APD nette), pour l'essentiel par le canal d'organisations multilatérales ou d'ONG internationales ou dans le cadre de programmes associant plusieurs donateurs, et elle prévoit de mettre davantage l'accent désormais sur la prévention des crises et le soutien des processus de paix. Elle mène des

interventions directes dans certains États fragiles et pays affectés par un conflit, notamment l’Afghanistan, l’Irak, le Soudan et le Sri Lanka. Malgré cela, elle n’a pas explicitement arrêté sa ligne de conduite face à des situations précaires.

La réforme des systèmes de sécurité est un domaine d’action nouveau pour la Finlande, qui commence à mieux se conformer aux préceptes préconisés en la matière par la CE en 2005-2006 ainsi qu’aux *Lignes directrices sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance* établies en 2005 par le CAD. La Finlande pourrait collaborer avec d’autres donateurs qui possèdent une expérience avérée dans ce domaine afin d’apprendre à leur contact, continuer de faire transiter son aide par les organismes multilatéraux et des fonds d’affectation spéciale multi-donneurs, et envisager de recourir dans ce domaine à des dispositifs de coopération déléguée.

Recommandations

- Les directives pour la programmation élaborées par le MAE contiennent des indications utiles concernant le renforcement des capacités mais des précisions pourraient être fournies sur la manière d’appliquer ces conseils, notamment s’agissant de la conduite des analyses, de l’alignement du soutien sur les objectifs et stratégies des pays partenaires et de la mise en œuvre d’activités propres à renforcer les capacités. Le MAE devrait étudier comment mettre plus systématiquement à profit les enseignements de ses succès et de ses échecs en matière de renforcement des capacités et comment exploiter les documents de référence établis par l’OCDE pour rehausser l’importance et le degré de priorité accordés à cette thématique dans ses directives.
- La Finlande pourrait définir explicitement sa ligne de conduite face à des situations précaires, laquelle doit reposer sur une approche interministérielle plus large. Elle devrait rechercher, en collaboration avec les autres donateurs, les possibilités de partenariat stratégique et les secteurs ou régions qu’elle connaît particulièrement bien où les apports d’aide sont insuffisants tout en continuant d’œuvrer par l’intermédiaire des institutions multilatérales et des fonds d’affectation spéciale multi-donneurs.

Aide humanitaire

En avril 2007, les pouvoirs publics ont diffusé des lignes directrices révisées pour l’aide humanitaire, qui s’appuient sur les principes et bonnes pratiques d’action humanitaire. L’Unité chargée de l’aide humanitaire fait partie du Département des affaires mondiales et l’aide humanitaire représente en règle générale entre 10 et 15 %⁶ du budget global de la coopération pour le développement.

Le budget de l’aide humanitaire est affecté à concurrence de 70 % aux crises en cours au début de l’année considérée, les 30 % restants étant répartis à la fin de l’exercice s’ils n’ont pas été mobilisés pour des urgences imprévues. En cas de crise grave, l’Unité de l’aide humanitaire peut obtenir des financements supplémentaires sur les crédits non dépensés inscrits au budget de la coopération pour le développement ; face à des situations exceptionnelles, comme le tsunami survenu en Asie du Sud-est, le parlement peut aussi lui allouer des ressources extrabudgétaires. L’Unité est en mesure de répondre rapidement aux appels d’urgence des Nations unies sous réserve d’obtenir l’accord verbal du ministre. Une évaluation réalisée en 2005 de l’aide humanitaire finlandaise est toutefois parvenue à la conclusion que, pour les catastrophes « non naturelles », le processus de décision était complexe et

6. Contributions bilatérales et multilatérales confondues.

pouvait comporter des lourdeurs et demander du temps, et ses auteurs avaient recommandé que la procédure soit « accélérée et simplifiée ».

La principale caractéristique du programme finlandais d'aide humanitaire est qu'il transite pour l'essentiel par des canaux multilatéraux, en fait quelques organisations seulement, et des fonds communs, par exemple le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. La concentration des financements sur un nombre restreint de grands organismes humanitaires est une formule pragmatique, et efficiente compte tenu de la taille de l'Unité de l'aide humanitaire, et le fait que ceux-ci prennent la forme de contributions au budget central des institutions concernées et ne fassent que peu l'objet de conditions quant à leur utilisation va dans le sens des bonnes pratiques. En outre, les nouvelles lignes directrices insistent grandement sur l'importance qu'il y a à associer aux interventions d'urgence des activités de remise en état et à l'appui du développement.

La Finlande ne procède à aucune évaluation sur le terrain de l'action menée par ses partenaires dans le domaine humanitaire et n'a participé qu'à quelques évaluations financées conjointement. Les lignes directrices de 2007 appellent l'attention sur l'insuffisance du suivi qui est opéré de l'efficacité d'acheminement de l'aide humanitaire ; en conséquence, l'Unité a recruté un conseiller spécial en matière de suivi et d'évaluation.

Recommandations

- Le CAD félicite la Finlande d'avoir acheminé son aide humanitaire par l'intermédiaire d'un nombre limité d'organisations multilatérales et internationales, et l'encourage à continuer d'appliquer cette approche pragmatique. Le MAE devrait rationaliser ses procédures actuelles de prise de décision en matière d'aide humanitaire afin de réduire les délais d'intervention dans les situations d'urgence grave. Il devrait préciser le mode de financement des activités de prévention des crises, de préparation aux catastrophes et de redressement, ainsi que les voies par lesquelles une coordination sera opérée entre l'unité de l'aide humanitaire et les départements géographiques.
- Afin d'obtenir des informations en retour plus directes sur les opérations financées par la Finlande, il pourrait être utile pour cette dernière de participer plus souvent à des évaluations conjointes et à des visites sur le terrain avec d'autres donateurs.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Fondements Stratégiques et Nouvelles Orientations

Fondements de la politique finlandaise de coopération pour le développement

L'engagement de la Finlande en faveur de la coopération pour le développement est un engagement de longue date et solidement ancré. En 1961, une ligne consacrée à l'aide publique au développement (APD) a été introduite dans le budget, et en 1965, le premier office national de la coopération pour le développement voyait le jour au sein du ministère des Affaires étrangères (MAE). En 1970 enfin, la Finlande a continué de manifester son adhésion résolue à la coopération pour le développement en s'engageant à consacrer 0.7 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD. Elle n'est toutefois parvenue à atteindre cet objectif qu'une seule fois (en 1991).

La politique finlandaise de coopération pour le développement ne repose sur aucun texte législatif ; elle trouve son ancrage dans le budget annuel ainsi que dans des lignes directrices et documents d'orientation. Son maintien dans la liste des priorités gouvernementales se trouve garanti tant par le soutien politique transcendant les partis dont elle bénéficie que par la faveur dont elle jouit auprès de l'opinion publique.

Depuis le précédent examen de l'aide réalisé en 2003, la situation politique et le contexte dans lequel s'inscrit la coopération pour le développement ont évolué et continuent d'évoluer. En 2005, face à la mondialisation, et notamment à l'enjeu que représente les questions de sécurité, le MAE a exposé la stratégie et les principes sous-tendant la politique étrangère finlandaise dans un document intitulé *Finland's Interest – Global Responsibility : A Strategy for the Ministry of Foreign Affairs* (MAE, 2005b), qui fixe cinq objectifs stratégiques : i) une Finlande influente sur la scène internationale ; ii) une communauté internationale capable de construire la sécurité ; iii) l'avènement d'un monde juste, objectif dont la réalisation passera par l'amélioration de la qualité de la coopération pour le développement et le renforcement des partenariats propres à assurer un développement durable ; iv) une Finlande performante ; et v) un MAE ouvert agissant comme un prestataire de services. Ce document envisage également un élargissement de la politique finlandaise de coopération pour le développement visant à accentuer l'intérêt porté par celle-ci à la prévention des conflits et aux États fragiles (chapitre 6). Cette ligne a été accentuée par le nouveau gouvernement, au pouvoir depuis les élections d'avril 2007, qui a voulu marquer sa volonté de maintenir un centrage cohérent sur la coopération pour le développement dans le cadre de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de la politique de défense.

La première stratégie finlandaise de coopération pour le développement rendue publique en 1993 a trouvé son prolongement dans une déclaration d'orientation sur les relations entre le gouvernement

finlandais et les pays en développement publiée en 1996, puis dans un plan de mise en œuvre de cette déclaration présenté en 1998. La parachèvement de ce processus a été l'adoption en 2001, par le gouvernement finlandais, d'un Livre blanc sur la politique d'aide au développement (MAE, 2001a) annonçant notamment les grands objectifs suivants : réduction de la pauvreté, prévention des menaces pesant sur l'environnement à l'échelle planétaire, promotion de l'égalité, de la démocratie et des droits de l'homme. Le document d'orientation actuellement en vigueur, intitulé *Government Resolution on Development Policy* (MAE, 2004a), date de 2004. Il s'agit d'un document important, rédigé après l'examen par les pairs conduit par le CAD en 2003, dans lequel les priorités définies par la Finlande sont notamment : l'attachement aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), la cohérence des politiques, l'adoption d'une approche fondée sur les droits, le développement durable, la mise en place d'un financement global du développement, l'établissement de partenariats entre le secteur public, le secteur privé et la société civile, l'appropriation par les pays, la prévisibilité et la transparence de l'aide.

Document d'orientation sur la nouvelle politique du développement de 2007

Le gouvernement a publié fin 2007 un nouveau document d'orientation de la politique finlandaise de coopération pour le développement fondé sur le *Programme du gouvernement* (Cabinet du Premier Ministre, 2007). Les grandes priorités de la *Government Resolution* de 2004 y sont maintenues : elles recouvrent notamment l'engagement à faire reculer la pauvreté, à atteindre les OMD et à renforcer la cohérence des politiques. Une attention accrue est par ailleurs portée à d'autres aspects essentiels, ce qui se traduit notamment par un engagement renouvelé à porter le rapport APD/RNB à 0.7 %, et la priorité accordée à un développement économique, social et écologique durable. La question de la répartition des tâches entre les donateurs, de même que l'environnement, le changement climatique, la prévention des crises et le soutien aux processus de paix sont également des thèmes prioritaires. Dans l'application de cette nouvelle politique, la Finlande doit suivre une démarche prudente pour établir des objectifs clairs et cohérents.

Tout en étant conscient de la complexité grandissante des enjeux planétaires et du rôle croissant de la coopération pour le développement, le gouvernement finlandais devrait confirmer que la lutte contre la pauvreté restera l'objectif suprême et continuer à appuyer de nouvelles initiatives dans des domaines comme l'efficacité de l'aide telle qu'elle est définie dans la Déclaration de Paris adoptée en 2005. La Finlande devrait définir, en énonçant des objectifs et des finalités sans ambiguïté, une politique d'aide au développement tournée vers l'avenir encourageant l'apport par le pays d'une contribution de qualité et axée sur les résultats à la réalisation du programme d'action mondial à l'appui du développement.

Prise de décisions stratégiques

La coopération finlandaise pour le développement, qui est un « pilier de la politique étrangère »⁷, est pour l'essentiel mise en œuvre par le MAE (figure 1). La fonction « coopération pour le développement » fait partie intégrante de la structure du MAE, puisqu'il existe un service investi d'une mission horizontale qui consacre la totalité de ses moyens à la politique d'aide au développement (le Département de la politique du développement), un autre service y consacrant une partie de ses ressources (le Département des affaires mondiales) et un certain nombre de départements géographiques chargés de l'ensemble des relations bilatérales, qui englobent le développement, mais également des dossiers politiques, commerciaux et diplomatiques (chapitre 4). En 2003, le gouvernement a nommé un ministre investi de la double responsabilité du commerce extérieur et du

7. Mémoire de la Finlande présenté par la Finlande dans le cadre de l'examen de l'aide effectué par le CAD, page 6.

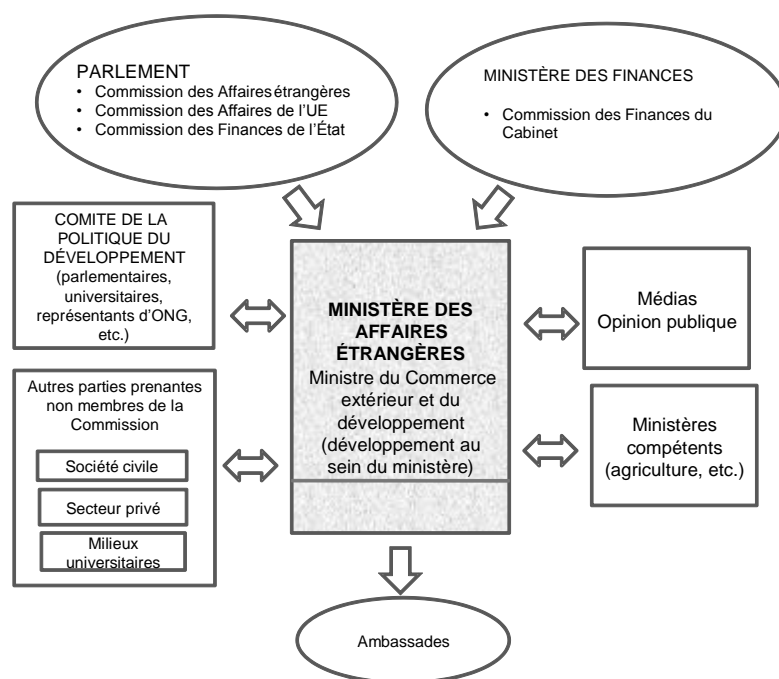
développement, décision motivée en partie par des considérations ayant trait à la cohérence des politiques au service du développement. La Finlande estime que ce choix a été couronné de succès et le nouveau gouvernement devrait maintenir le cap.

Le Parlement et le Comité de la politique du développement

Le Parlement et le Comité de la politique du développement (CPD, encadré 1) sont les principaux acteurs de la coopération pour le développement (aux côtés des ministères compétents, point particulièrement important pour la cohérence des politiques, voir chapitre 2). Le Parlement approuve le budget annuel affecté à la coopération pour le développement et suit son exécution par le truchement de trois commissions : la Commission des affaires étrangères, la Commission des affaires de l'UE et la Commission des finances de l'État. Il n'existe pas de commission chargée exclusivement du développement. Le MAE est également tenu de remettre au Parlement un Rapport annuel sur la coopération finlandaise pour le développement (MAE, 2006b). Cependant, les questions relevant de la coopération pour le développement ne sont pas débattues en séance plénière bien que le Parlement ait en de nombreuses occasions insisté sur le fait que la Finlande devrait honorer ses engagements concernant le rapport APD/RNB. La coopération pour le développement jouit d'une adhésion qui transcende les partis et est souvent perçue comme un sujet « technique », du ressort des fonctionnaires ministériels, plutôt que comme un dossier « politique », devant être soumis à l'examen des parlementaires.

Encadré 1. Le Comité de la politique du développement

La Finlande a depuis longtemps l'habitude de mettre en place, dans le domaine de la coopération pour le développement, des organes consultatifs composés d'une palette représentative de la société civile auxquels siègent des parlementaires, des syndicalistes, des représentants d'ONG, des universitaires et des experts issus de la fonction publique. Le dernier-né de ces organes consultatifs est le Comité de la politique du développement, institué en 2003 par le précédent gouvernement pour une période de quatre ans. Il a pour mission de surveiller la qualité et l'efficacité de la politique de coopération pour le développement, qui passe notamment par la cohérence des politiques, ainsi que le niveau des crédits publics alloués à ce secteur. Il a formulé des propositions et des recommandations et produit chaque année une déclaration sur l'état de la politique finlandaise de coopération pour le développement (CPD, 2005, 2006, 2007) qui donne lieu à un débat public et est examinée par le Parlement. Le Comité accomplit une fonction nécessaire et très instructive. Il s'est affirmé comme un partenaire actif et crédible, a démontré sa capacité d'être productive et a apporté un éclairage critique modéré convenant parfaitement à la conception consensuelle de la conduite des affaires qui prévaut en Finlande. Le gouvernement a en conséquence décidé en septembre 2007 de reconduire le mandat de cet organe pour la période 2007-2011.

Figure 1. Schéma représentant l'ensemble du système

Approches régionales suivies par la Finlande

Les approches régionales constituent un axe majeur de la politique finlandaise de coopération pour le développement. L'Union européenne est considérée comme un instrument, et un canal essentiel, de la politique étrangère de la Finlande et de sa politique du développement. L'un des objectifs du gouvernement finlandais est de continuer à conforter l'UE dans son rôle d'acteur de premier plan sur la scène mondiale tant dans le domaine de la politique étrangère que dans celui du développement. L'administration finlandaise œuvre en parallèle activement au sein de l'UE à la promotion de ses priorités stratégiques tout en prenant appui sur les travaux de l'UE pour élaborer ses propres stratégies et mener ses propres activités. La démarche de la Finlande consiste à agir dans une optique anticipative et constructive au niveau de l'UE, du Groupe nordique plus (voir section ci-après) et d'autres instances représentatives, de façon à exercer une influence sur le développement à l'échelle planétaire, ce qui peut être considéré comme une tactique judicieuse pour un pays qui compte parmi les petits donateurs, mais qui est en même temps membre de l'UE.

Présidence finlandaise de l'UE

La Finlande a assuré la Présidence de l'UE pendant le second semestre 2006. Même si le défi à relever était de taille sur le plan stratégique et administratif pour un petit État membre, la plupart des commentateurs ont estimé que la Finlande s'était bien acquittée de sa tâche s'agissant du développement. Pendant sa présidence, la Finlande a en particulier concentré ses efforts, et obtenu des avancées, dans quatre grands domaines : les nouveaux instruments de financement, la répartition des tâches, l'aide à l'appui des échanges et la cohérence des politiques. Ces avancées sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Accord sur l'Instrument de coopération au développement

Sous la présidence de la Finlande, une position commune a été trouvée entre les États membres et le Parlement européen sur un Instrument de financement de la coopération au développement et un Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme. L'instrument de coopération au développement est l'un des deux principaux instruments de financement de la coopération pour le développement⁸ de la Communauté européenne (CE), doté d'une enveloppe totale de 16 897 millions EUR pour la période 2007-2013.

Initiative pour une nouvelle répartition des tâches

Il y a également lieu de saluer la Finlande pour avoir apporté son concours aux travaux qui ont abouti à l'adoption d'un *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* (Commission européenne, 2007a). Elle est l'auteur, avec la Commission européenne, d'un document de réflexion, présenté en octobre au Conseil Affaires générales et Relations extérieures (au niveau des ministres), qui expose des propositions destinées à renforcer la complémentarité entre les donateurs. L'idée qui sous-tend cette initiative va bien au delà de la simple coordination puisqu'il s'agit d'améliorer la répartition des tâches entre les États membres. Elle a débouché sur l'adoption d'un code de conduite volontaire publié sous la présidence allemande durant le premier semestre 2007 qui matérialise une avancée extrêmement importante dans la lutte contre la duplication des efforts et pour l'amélioration de l'efficacité.

Innovations dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges

La Finlande a par ailleurs fait progresser l'action engagée dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges. Pour la première fois, une session commune des ministres du commerce et du développement a été organisée à l'occasion de la réunion du Conseil qui s'est tenue en octobre. Les États membres se sont engagés, entre autres choses, à mettre en œuvre l'aide à l'appui des échanges dans le cadre de leurs politiques d'aide au développement et à élaborer, courant 2007, une stratégie conjointe, au niveau européen, dans ce domaine. Selon les conclusions du Conseil qui ont été adoptées (Commission européenne, 2007a), la stratégie future dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges doit reposer sur quatre piliers : i) accroissement de l'aide au commerce dans le but d'atteindre collectivement les sommes promises par l'UE ; ii) centrage de la réflexion sur la façon dont l'aide au commerce peut favoriser une réduction durable de la pauvreté ; iii) mise en place de dispositifs de suivi et de notification ; et iv) amélioration de l'efficacité.

L'attention et l'intérêt ont également été attirés sur le rôle des Accords de partenariat économique⁹ en tant qu'instruments de développement. Parce que les échanges constituent une composante essentielle du développement et relèvent de la compétence de la CE (et non des États membres), le choix de la Finlande de mettre l'accent sur ce point et de l'aborder par le truchement de l'UE est considéré comme judicieux. En 2004, la Finlande a proposé l'organisation d'une réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur le commerce et le développement. Même si celle-ci n'a pas eu lieu, cette proposition a inauguré un resserrement de la collaboration entre le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) et le Comité des échanges, ainsi qu'avec le secrétariat de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) dans le domaine de l'aide à l'appui des échanges. Bien

8. L'autre grand instrument de financement étant le Fonds européen de développement. L'Instrument de financement de la coopération au développement fait vivre des programmes visant l'Asie et l'Amérique latine alors que le Fonds européen de développement alimente principalement des programmes visant les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

9. Accords commerciaux négociés par la CE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

qu'elle soit un acteur de second plan, la Finlande s'est comportée comme un défenseur actif et influent de l'action en faveur de l'aide à l'appui des échanges.

Progrès accomplis sur la voie de l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement

Enfin, la Finlande a également fait de la cohérence des politiques au service du développement une de ses priorités en mettant sur pied une réunion conjointe des ministres du commerce extérieur et du développement au cours de laquelle a été examiné un document consacré à la prise en compte des considérations ayant trait au développement dans les décisions du Conseil (Commission européenne, 2006c). En conséquence, la réunion du Conseil d'octobre a permis l'adoption de deux conclusions : i) l'une sur la prise en compte des considérations relatives au développement dans les décisions du Conseil ; et ii) l'autre sur la cohérence des politiques au service du développement. Ces deux conclusions soulignent bien la nécessité de disposer d'informations de meilleure qualité quant aux effets des décisions prises au niveau de l'UE sur les pays en développement, d'intensifier le dialogue entre les représentants des différentes stratégies sectorielles et de consolider le suivi des progrès accomplis.

La présidence de l'UE est une tâche lourde et exigeante, qui représente néanmoins une excellente occasion, pour un petit donneur comme la Finlande, de contribuer à la mise au point d'un programme d'action international et d'exercer une influence plus grande que cela n'aurait été envisageable en temps normal. Tout en insistant davantage sur la fonction d'orientation que sur la fonction de commandement dont la présidence est investie, la Finlande semble avoir fait preuve d'un engagement sans faille et d'une bonne organisation. Si les priorités d'ordre intérieur ont quelque peu pâti du fait que certaines ressources ont été affectées à l'exécution des missions de la présidence tandis que certains travaux étaient laissés de côté (la mise à jour du plan pour l'efficacité de l'aide par exemple), on considère généralement que la Finlande a su jouer avec maîtrise et succès le rôle de chef de file des pays de l'UE, tant au niveau des services centraux que sur place, au Vietnam (comme a pu l'observer l'équipe chargée de conduire l'examen, voir annexe D).

Le Groupe nordique plus

Autre alliance de première importance pour la Finlande : le Groupe nordique plus. Réunissant les pays nordiques, à savoir outre la Finlande, la Norvège, le Danemark, l'Islande et la Suède, auxquels sont venus se joindre le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Irlande, cette association permet à ses membres, au sein de l'UE¹⁰ et auprès d'enceintes plus vastes encore, de formuler des propositions et de défendre des positions de principe. La Finlande attache une grande importance au fait de figurer au sein de ce groupe de donneurs dont l'action est jugée constructive et qui distribuent des apports en général généreux. Elle collabore en outre avec des groupements régionaux actifs dans le cadre de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, ainsi qu'avec des groupes partageant ses vues agissant dans le cadre des Nations unies.

Thèmes transversaux

La Finlande a fait de l'égalité homme-femme, de l'environnement et des groupes vulnérables les trois thèmes horizontaux sur lesquels elle entend concentrer son effort, le VIH/sida, la bonne gouvernance et l'information, les communications et la technologie étant également des sujets de vaste portée qu'elle juge importants. Les documents d'orientation internes relatifs à l'égalité homme-femme

10. Il est à noter que ni la Norvège ni l'Islande ne sont membres de l'UE et qu'elles ne sont donc pas représentées au Groupe de donneurs attachés aux mêmes valeurs (LMDG) lorsque sont abordées des questions internes à l'UE.

(2003), à l'environnement (2007), aux handicapés (2003), au VIH/sida (2004), à l'information, aux communications et à la technologie (2005) ont été élaborés pour concourir à une prise en compte systématique des questions transversales dans les interventions sous forme de projets et de programmes. La Finlande apporte également son soutien à des ONG qui s'occupent directement de ces questions. On peut toutefois s'interroger sur leur prise en compte effective, et il reste encore à la Finlande à définir une approche institutionnelle systématique solide pour que cette prise en compte devienne réalité au stade de la mise en œuvre des projets/programmes et jusque sur le terrain (chapitre 3).

Sensibilisation de l'opinion publique

Point sur l'adhésion de l'opinion publique

L'adhésion de l'opinion publique finlandaise à la cause du développement se situe à un niveau comparable à celui observé dans les autres États membres de l'UE. D'après l'enquête d'opinion sur la coopération pour le développement réalisée en 2007 par le MAE (MAE, 2007a), 89 % des Finlandais interrogés ont déclaré qu'il s'agissait pour eux d'un sujet important, ce qui corrobore les résultats de la toute dernière étude Eurobaromètre (Eurobaromètre spécial 222, 2005) qui crédite la Finlande d'un pourcentage de 91 %, soit exactement la moyenne des 25 États membres de l'UE à cette date. Selon le sondage du MAE finlandais, seuls 8 % des Finlandais connaissent bien les OMD, pourcentage inférieur¹¹ au aux 16 % obtenus par la Finlande dans l'étude Eurobaromètre, mais cependant proche de la moyenne des États membres de l'UE ressortant à 12 %. De façon générale, la Finlande se situe grosso modo aux alentours de la moyenne des États membres de l'UE dans la plupart des catégories.

L'opinion publique finlandaise est très au fait du pourcentage APD/RNB, peut-être en partie à cause de la stabilité de ce chiffre, mais aussi en raison du retentissement médiatique négatif qu'il a eu dans la mesure où le retard de la Finlande sur les autres pays nordiques a tendance à s'aggraver. Selon l'enquête d'opinion du MAE, 26 % des personnes interrogées ont donné la proportion exacte (et 43 % ont choisi l'option la plus proche du chiffre réel) ; ces données doivent toutefois être maniées avec circonspection dans la mesure où le questionnaire ne proposait qu'un choix limité de réponses possibles, très proches les unes des autres. Il ressort également du sondage de source finlandaise que 76 % des personnes interrogées estiment que l'information sur la coopération pour le développement et les pays en développement est suffisante en Finlande et que 59 % des sondés pensent que la Finlande devrait accroître les sommes qu'elle consacre à la coopération pour le développement. Le MAE en conclut que la population finlandaise a une connaissance globale, mais superficielle, de l'action du pays en faveur de la coopération pour le développement et les fonctionnaires du ministère jugent difficile d'intéresser le grand public aux réalités et aux modalités de l'aide.

Communiquer pour sensibiliser l'opinion publique

La sensibilisation de l'opinion publique, qui passe par la communication externe et l'éducation au développement (à laquelle le MAE œuvre en collaboration directe avec le ministère de l'Éducation), incombe à l'Unité de la communication sur la politique de développement, relevant du Département de la communication et de la culture du MAE. Rapports, publications sur papier, parutions périodiques, discours, site du MAE, campagnes d'information auprès du grand public, manifestations, expositions et un site dédié à l'éducation au développement, tels sont les principaux instruments utilisés pour communiquer. Les résultats obtenus sont mesurés chaque année lors de l'enquête dont il a été question précédemment, conduite avec une régularité dont il y a lieu de se féliciter. Il existe un programme annuel de soutien des actions d'information sur le développement et d'éducation au

11. Il est à noter que les formulations différentes des questions appellent des ajustements à la baisse.

développement menées par des ONG. L'Unité de la communication sur la politique de développement travaille en interaction avec les médias : elle prête son concours à l'envoi de journalistes sur le terrain et à la production d'émissions de télévision consacrées aux problèmes de développement et à la situation des pays en développement ; elle fournit également des informations de référence et répond aux demandes qui lui sont adressées. Un budget raisonnable de 1.6 million EUR (auxquels s'ajoute 1.9 million EUR servant à abonder un fonds pour les ONG), soit environ 0.5 % de l'APD, est alloué aux activités de sensibilisation de l'opinion publique.

L'Unité de la communication sur la politique de développement se trouve parfois marginalisée au sein du MAE et isolée du centre névralgique de la coopération pour le développement. Cet isolement s'explique peut-être en partie par le fait qu'elle n'est pas directement représentée aux plus hauts niveaux d'administration. Il convient de veiller à mettre en place des mécanismes assurant une circulation efficace et systématique de l'information.

L'Unité de la communication sur la politique de développement dispose d'un volant limité de ressources pour déployer des stratégies ciblées s'adressant à des publics choisis. Le personnel de l'unité a fait preuve de franchise en avouant que ses efforts pour adapter ses stratégies à des cibles précises (Parlement, médias, administrations locales, personnalités influentes, jeunesse, etc.) n'avaient pas été suffisants et qu'il restait encore des progrès à faire dans ce domaine. Il a également déclaré avoir éprouvé, à certains moments, des difficultés à obtenir des données factuelles auprès de collègues en poste dans les services centraux du MAE ; par ailleurs, les remontées, depuis les ambassades, d'informations susceptibles d'être prises en compte dans les activités de sensibilisation de l'opinion publique vont en s'améliorant, mais demeurent limitées et ponctuelles. De plus, si les agents de l'unité jugent fiables et pertinentes les statistiques sur la coopération pour le développement qu'ils reçoivent, ils ne disposent pas vraiment des capacités requises pour les analyser et établir une sélection optimale de données statistiques.

La dynamique et les ressources mobilisées pour mieux faire comprendre au grand public les enjeux du développement semblent satisfaisants et les efforts déployés par la Finlande, qui n'est pas seule à batailler pour progresser dans ce domaine, sont à la hauteur de ceux de la majorité des donneurs. La Finlande n'a pas encore défini de stratégie de sensibilisation de l'opinion à proprement parler, mais s'est engagée à le faire dans sa nouvelle politique du développement de 2007. L'élaboration et la mise en œuvre d'une telle stratégie représentera une avancée importante à cet égard. L'Unité de la communication sur la politique de développement ne pourrait que bénéficier de rapports plus réguliers et plus systématiques des agents du MAE en poste dans les services centraux et sur le terrain, et aurait également beaucoup à gagner d'un effort supplémentaire pour repérer les groupes cibles et déployer des actions à leur intention.

Encadré 2. Une campagne d'information couronnée de succès

La sensibilisation de l'opinion publique est toujours un défi ; la Finlande peut cependant s'enorgueillir d'une réussite remarquable à cet égard. En 2005, le MAE a fait réaliser une série d'ouvrages destinés aux établissements scolaires présentant les Objectifs du millénaire pour le développement autour d'un thème animalier. Pour expliquer les OMD aux enfants du primaire et du secondaire, des dessinateurs ont créé une série de personnages d'animaux qui ont été repris dans des affiches, dans un guide s'adressant aux enseignants, ou encore dans des brochures, des cartes postales, des cartes à jouer et des pages sur Internet. Ces réalisations créatives et colorées sont de lecture et de compréhension faciles.

La campagne a été un tel succès que des exemplaires de la version en anglais (une traduction en a été faite pour répondre à la forte demande) ont été distribués dans différents pays intéressés, au premier rang desquels le Royaume-Uni et l'Irlande. D'autres pays envisagent également de reprendre ces illustrations. Un accord portant sur la traduction et la production d'affiches en espagnol a été conclu avec l'Espagne et un accord du même ordre est en cours de négociation avec la Slovaquie.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'équipe chargée de l'examen se félicite de constater que la réduction de la pauvreté et l'attachement aux OMD restent l'axe central de la nouvelle politique du développement de 2007. Dans sa mise en œuvre, la Finlande devrait continuer de privilégier l'efficacité de l'aide, l'environnement et le changement climatique ainsi que la prévention des conflits et les États fragiles, tout en s'attachant à promouvoir une série de nouvelles initiatives.
- Il convient de féliciter la Finlande d'avoir su mettre à profit l'UE, lorsqu'elle en assumait la présidence, pour faire avancer un certain nombre de dossiers prioritaires, et notamment les travaux relatifs à la division du travail. Donneur de taille modeste, la Finlande devrait continuer de s'appuyer sur l'UE et le Groupe nordique plus, et favoriser des initiatives novatrices (analyses conjointes et activités communes, notamment) pour tenter de réduire les recoupements d'activités et les coûts de transaction supportés par les donateurs.
- Conformément à la mission dont l'investit la nouvelle politique du développement de 2007, le MAE devrait définir et mettre en œuvre une stratégie pluriannuelle de sensibilisation du public.

Chapitre 2

Cohérence des politiques

Importance accordée à la cohérence des politiques au service du développement

La cohérence des politiques occupe une place beaucoup plus importante dans le système finlandais de coopération pour le développement depuis l'examen de l'aide effectué par le CAD en 2003. La *Government Resolution* adoptée en 2004 par l'administration précédente aborde d'emblée cette question en faisant clairement référence dès la première page à la cohérence des politiques au service du développement : « la politique du développement renvoie à une action cohérente dans tous les secteurs de la coopération internationale et de la politique nationale qui ont un impact sur la situation des pays en développement » (MAE, 2004a). Un chapitre entier est également consacré, dans cette résolution, à la présentation des moyens de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans des secteurs comme la sécurité, les droits de l'homme, les échanges, l'environnement, l'agriculture et la sylviculture, l'éducation, la santé, l'immigration et la société de l'information. Il s'agit là d'une amélioration notable, le précédent examen de l'aide ayant signalé l'absence de déclarations claires en la matière. Le gouvernement a l'intention de maintenir ce cap et s'engage expressément dans son programme à se saisir de la question de la cohérence des politiques au service du développement (Cabinet du Premier Ministre, 2007).

Assurément, le MAE est déterminé à renforcer la cohérence des politiques au service du développement, mais à l'instar de la plupart des donateurs, il lui faut s'employer à relever deux grands défis, à savoir i) faire en sorte que les autres secteurs de l'administration prennent la question avec autant de sérieux que les responsables des questions de développement, et ii) transposer dans la pratique le principe de la cohérence des politiques au service du développement, en gérant les conflits d'intérêts et en œuvrant au bénéfice des pays en développement. La cohérence des politiques au service du développement, par nature, ne saurait porter de fruits que si elle suscite une large adhésion à l'échelle de l'ensemble de l'administration et au niveau supranational (par exemple, au niveau de l'UE).

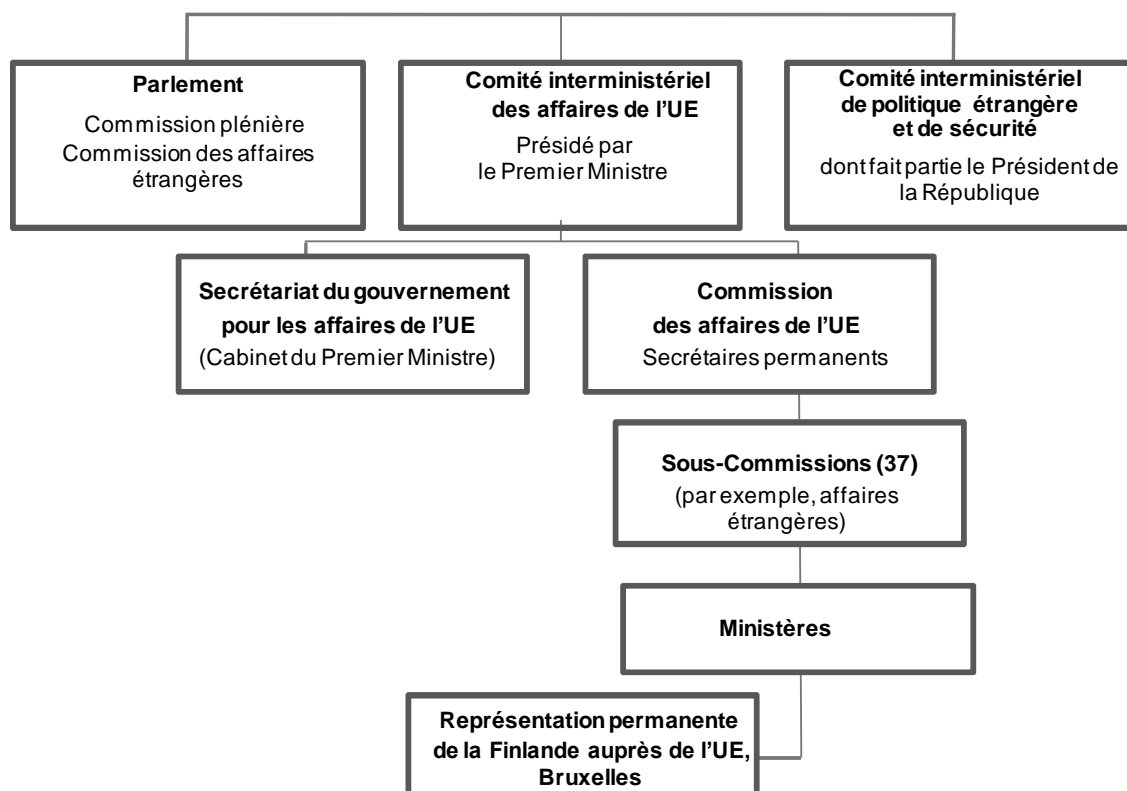
Place prépondérante faite à l'Union européenne

D'une manière générale, la Finlande est fortement attachée à l'UE qu'elle considère tant comme un élément moteur pour l'élaboration des politiques des États membres que comme un moyen pour ces derniers de faire valoir leurs intérêts. L'UE est, à juste titre, jugée essentielle pour le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, notamment en raison des compétences qui sont les siennes dans des domaines aussi importants que le commerce et l'agriculture, et de son rôle grandissant dans d'autres domaines, comme celui de la sécurité. Le récent *Consensus européen pour le développement* (Commission européenne, 2006a) réaffirme l'engagement de la Communauté européenne et de ses États membres à l'égard de la cohérence des politiques au service du

développement. Douze domaines prioritaires¹² y sont recensés et des plans d'action définis (relevant souvent de la compétence de l'UE et de la compétence nationale).

Le gouvernement finlandais accorde une grande importance à son dispositif interne de coordination sur les affaires européennes (figure 2) qui est utilisé pour arrêter des positions concertées entre les différents ministères vis-à-vis de l'UE et pour pouvoir influencer sur les orientations prises. Toutefois, ce dispositif vise à dégager un accord sur toutes les politiques de l'UE en général et n'est pas expressément conçu pour traiter des questions de cohérence des politiques au service du développement. Il ne permet ni de garantir que tous les aspects en rapport avec le développement sont pris en compte avec la même rigueur dans tous les domaines, ni de faire en sorte que les intérêts des pays en développement priment. En fait, dans son *Mémoire* au CAD (OCDE, 2007a), la Finlande reconnaît que les questions de développement ne sont prises en considération qu'à des degrés divers dans le cadre de l'élaboration des politiques de l'UE intéressant le développement : dans des domaines comme l'environnement, la prise en compte des préoccupations des pays en développement est maintenant systématique tandis que dans d'autres, le dialogue s'inscrit rarement dans la perspective du développement¹³.

Figure 2. Dispositif de coordination de la Finlande sur les affaires européennes



Source : MAE

- 12.. Les 12 domaines prioritaires pour la cohérence des politiques sont les suivants : échanges, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, migrations, dimension sociale de la mondialisation, recherche et innovation, société de l'information, transports et énergie.
- 13.. Mémoire présenté par la Finlande dans le cadre de l'examen de l'aide effectué par le CAD, page 21.

Approche organisationnelle

L'engagement formel que la Finlande a souscrit par écrit à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement se double d'une très grande sensibilisation à la question chez les responsables du MAE et au sein de la communauté plus large de la coopération finlandaise pour le développement. Les questions de cohérence des politiques au service du développement, qui relèvent essentiellement de la compétence du MAE, sont parfois traitées par les comités interministériels chargés de la politique extérieure et de la sécurité ou des affaires de l'UE. En 2003, les portefeuilles du commerce extérieur et de la coopération pour le développement ont été réunis en un seul au sein du MAE dans le but précis d'assurer la cohérence entre les décisions concernant ces deux domaines d'action de première importance, mais dont les intérêts sont parfois concurrents. Il s'agit là d'une première avancée, qui devrait être suivie d'autres mesures allant dans le même sens.

La création du Comité de la politique du développement, plus particulièrement chargé de la cohérence des politiques au service du développement, a été une autre mesure institutionnelle importante. Ce Comité a pris son mandat au sérieux et s'est activement employé à évaluer les mesures prises, en mettant en lumière les problèmes rencontrés, en appelant à la réalisation de progrès et en formulant des recommandations précises (encadré 1 et section ci-après).

Depuis l'examen de l'aide de 2003, la Finlande a progressé dans la mise en place de structures organisationnelles formelles destinées à traiter des questions de cohérence des politiques au service du développement. Au MAE, ces structures relèvent essentiellement de l'Unité de la politique sectorielle au sein du Département de la politique du développement. Cette Unité s'est récemment dotée d'un poste de conseiller exclusivement chargé des questions de cohérence des politiques au service du développement, ce qui constitue un point positif. Ce conseiller a pour mission de renforcer la cohérence des politiques de la Finlande et de l'UE sous l'angle du développement, par le biais d'analyses et d'actions de sensibilisation et de promotion. Le Groupe de pilotage de la politique du développement (qui a rang de direction générale) peut servir de cadre à l'examen des questions de cohérence de politiques au service du développement, mais il semble qu'il ne joue ce rôle que de manière ponctuelle.

A l'échelle de l'ensemble de l'administration, les groupes de travail thématiques sont l'un des principaux mécanismes de coordination des politiques au service du développement. Ces groupes de travail sont notamment chargés des aspects suivants :

- Échanges et développement (MAE)
- Sécurité et développement (MAE, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur)
- Migrations et développement (MAE, ministère de l'Intérieur, ministère du Travail)
- Dimension extérieure des politiques énergétiques (MAE)
- Institutions financières internationales, dette et mécanismes de financement novateurs (MAE, ministère des Finances, Banque de Finlande)
- Changement climatique (MAE, ministère de l'Environnement, ministère du Commerce et de l'Industrie, ministère de l'Agriculture et de la pêche, ministère des Finances, ministère des Transports et des communications)

Ces groupes de travail ont des mandats, des méthodes de travail, des taux de participation et des degrés d'activité très différents. Certains groupes ont entrepris de redéfinir leurs mandats et leurs méthodes de travail, ce qui semble relever d'une démarche nécessaire et constructive. Dans les faits, les échanges, la sécurité et les migrations sont les principaux domaines dans lesquels de véritables travaux ont été menés à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement et l'on constate aussi des progrès en la matière dans le domaine du « travail décent »¹⁴. Ces domaines devraient rester au premier plan, le nouveau gouvernement étant censé accorder aussi un degré de priorité élevé à l'environnement, au changement climatique et au développement durable.

La sensibilisation à la cohérence des politiques au service du développement varie selon les secteurs de l'administration et elle est généralement plus forte lorsque des groupes thématiques sont en place. Les groupes s'occupant des échanges, de la sécurité et des migrations sont considérés comme étant les instances les plus actives et la connaissance de l'impact sur les pays en développement des politiques menées dans ces domaines semble avoir augmenté ces dernières années (cela vaut aussi, dans une moindre mesure, pour l'environnement et le changement climatique). Dans de nombreux domaines, le programme d'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement commence tout juste à être pris en compte de façon systématique. Ainsi, il est à noter qu'il n'existe pas de groupe de travail thématique chargé de l'agriculture et que le réseau sur le développement rural n'a pas encore inscrit à son programme de travail la cohérence des politiques au service du développement. S'il n'est pas forcément possible de couvrir la multitude de domaines d'action susceptibles d'avoir des incidences sur la cohérence des politiques, il pourrait être utile et justifié de centrer l'attention sur quelques-uns des plus importants, et une intégration plus active de l'agriculture semblerait opportune.

Au niveau ministériel, les comités chargés des affaires étrangères, de l'UE et d'autres questions peuvent servir à débattre de la cohérence des politiques au service du développement, mais en réalité, il semble que dans les faits de tels débats soient peu fréquents et qu'ils ne débouchent que rarement sur des infléchissements notables des politiques. Comme indiqué dans le *Mémoire* présenté au CAD par la Finlande, si l'ensemble de l'administration est très attachée à la cohérence des politiques au service du développement, il est très rare que des mesures intéressantes d'autres domaines soient remises en question par des ministres en raison de leur interaction avec la politique du développement¹⁵.

Le rapport du Comité de la politique du développement

Le Comité de la politique du développement, fervent partisan de la cohérence des politiques au service du développement, estime que la Finlande a favorisé la prise en compte des considérations de développement dans les autres politiques et qu'elle s'est fait mieux connaître pour son action en la matière. Toutefois, en dépit des progrès accomplis, le Comité de la politique du développement souligne, dans son rapport annuel de 2007, que des travaux complémentaires s'imposent tant en Finlande que sur la scène internationale. Il considère que la Finlande a mieux réussi à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans le cadre de l'UE que sur le plan intérieur, et fait observer que des améliorations au niveau de l'UE ne sauraient remplacer des progrès au niveau national. De plus, ce Comité insiste sur la nécessité d'œuvrer d'une manière fonctionnelle à la

14. Les progrès concernant le « travail décent » sont davantage à mettre à l'actif de la Commission mondiale de l'Organisation internationale du travail chargée des dimensions sociales de la mondialisation que du programme d'action à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement.

15. Mémoire de la Finlande au CAD, p. 24.

cohérence des politiques au service du développement et affirme que les instruments visant à promouvoir des activités concrètes sont encore insuffisants (CPD, 2007).

Les principales recommandations formulées par le Comité portent notamment sur les aspects suivants :

- La nécessité pour le nouveau gouvernement de s'engager dans son programme à œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement.
- La création d'un groupe de travail ministériel pour les affaires mondiales chargé de superviser la prise en compte de la cohérence des politiques au service du développement dans les activités gouvernementales, ainsi que d'un organe permanent au sein de l'administration publique ayant pour mission d'apporter un soutien au groupe de travail ministériel.
- L'établissement de rapports annuels au Parlement concernant les progrès accomplis sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement.
- La position de la Finlande sur les affaires de l'UE devrait être élaborée en prenant systématiquement en compte la cohérence des politiques au service du développement.

Dans un rapport précédent (CPD, 2005), le Comité de la politique du développement a recommandé que la Finlande procède à une analyse de la cohérence des politiques pour l'ensemble de ses pays partenaires à long terme.

Le Comité a une connaissance approfondie du programme d'action à l'appui de la cohérence des politiques en Finlande et le gouvernement ferait bien de tenir compte de ses recommandations. La nouvelle administration en place a déjà précisé, dans son *Programme*, en quoi consistent ses engagements à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement (Cabinet du Premier Ministre, 2007). C'est la première fois que cette question est explicite dans un programme de gouvernement et un engagement est pris à cet égard dans la nouvelle politique du développement. En 2006, comme suite au Rapport sur la coopération pour le développement, un premier rapport annuel sur la cohérence des politiques au service du développement a été soumis au Parlement ; la Finlande est encouragée à mettre pleinement à profit cette procédure.

La création d'un groupe de travail ministériel pour les affaires mondiales et d'un organe de soutien permanent constitue une proposition intéressante. À l'heure actuelle, ce sont des fonctionnaires de rang intermédiaire (à savoir les membres de l'Unité de la planification et de la politique du développement relevant du Département de la politique du développement et l'expert expressément chargé des questions de cohérence des politiques au service du développement) et, ponctuellement, des ministres (dans le cadre de la Commission des Affaires de l'UE et de la Commission des Affaires étrangères) qui font office de pôles pour la cohérence des politiques au service du développement. Un groupe de travail ministériel spécifique faisant sienne la question de la cohérence des politiques pourrait rehausser l'importance accordée à cette question et favoriser une meilleure prise en compte à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Une analyse sur le long terme des pays partenaires, centrée non seulement sur les partenaires en matière d'aide mais aussi sur les principaux partenaires commerciaux et les principales sources de migration vers la Finlande, doit encore être effectuée. Une telle analyse pourrait s'avérer fort utile. Outre de mesurer l'ampleur des mesures concrètes prises par la Finlande à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement dans l'ensemble de ses pays partenaires, elle permettrait de livrer de précieux enseignements.

Selon un rapport de l'European Centre for Development Management (ECDM, 2007), le Comité de la politique du développement est un instrument pertinent qui contribue efficacement à promouvoir la cohérence des politiques, mais la contribution de ce seul Comité n'est pas suffisante pour faire avancer le programme d'action en la matière. Il y est avancé l'idée que ce Comité doit être complété par un organe habilité à prendre des décisions au sein du gouvernement – ce qui concorde avec la suggestion faite par le Comité en ce qui concerne la création d'un groupe de travail ministériel pour les affaires mondiales.

Mise en œuvre de la cohérence des politiques au service du développement

La Finlande est résolue à renforcer la cohérence des politiques au service du développement et cette question, qui est au premier plan de l'actualité, recueille le soutien des différents partis et, en théorie, de l'ensemble du gouvernement. Un certain nombre de structures formelles fort utiles sont en place, comme le Comité de la politique du développement et les groupes de travail thématiques. Mais une structure organisationnelle et un engagement théorique à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement ne suffisent pas en soi à garantir que les questions intéressant la politique du développement soient systématiquement prises en compte lors de la prise de décisions dans d'autres domaines d'action.

Si l'UE a un rôle essentiel à jouer, la place prépondérante qui lui est faite ainsi qu'au dispositif de coordination sur les affaires européennes – qui n'est lui-même pas essentiellement mandaté ni spécifiquement conçu pour traiter de la cohérence des politiques au service du développement – risque de diluer l'attention portée à la cohérence des politiques au plan national.

La mise en garde lancée par le CAD dans son examen de l'aide de 2003 selon laquelle « le dialogue seul ne suffit pas à susciter une véritable cohérence des politiques » demeure pertinente. Il faut que la Finlande centre l'attention sur la mise en œuvre concrète de la cohérence des politiques, notamment au niveau national. L'exemple du Viêtnam (encadré 3) montre que la Finlande fait un effort pour s'attaquer à la cohérence des politiques sur le terrain.

Encadré 3. La cohérence des politiques dans la pratique - Viêtnam

Au Viêtnam, à la différence de ce qui se passe dans certains de ses autres pays partenaires à long terme, la Finlande présente les objectifs généraux de ses activités de coopération dans un document de stratégie nationale. La cohérence des politiques au service du développement y est abordée, mais tantôt de manière implicite, tantôt de manière ponctuelle, au lieu d'être l'objet d'un engagement explicite. Ce document qui met l'accent sur une croissance économique pro-pauvres, comporte également des objectifs plus généraux concernant les droits de l'homme et l'intensification des échanges et de l'investissement. La référence faite aux échanges est centrée sur leur promotion et ne contient aucune déclaration explicite visant la cohérence de la politique commerciale et de la politique du développement (on notera que les échanges relèvent essentiellement de la compétence de l'UE). Toutefois, il est clairement énoncé dans ce document qu'au niveau des services centraux, le département veillera à ce que la participation de la Finlande aux discussions touchant au Viêtnam qui sont menées à Bruxelles, aux Nations unies, à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement, soit conforme aux objectifs de la politique finlandaise du développement. La Finlande a d'ailleurs tenu parole dans le cas spécifique des restrictions commerciales envisagées pour les chaussures en cuir de fabrication vietnamienne en s'opposant à l'introduction d'une protection tarifaire, défendue par certains autres États membres de l'UE.

D'autres questions de cohérence des politiques au service du développement sont moins prééminentes, mais la Finlande participe activement aux travaux des groupes de donateurs où ces questions sont abordées (à savoir, le Partenariat pour l'efficacité de l'aide et le LMDG) et, dans la pratique, l'ambassade met le développement au tout premier rang de ses objectifs.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La prise en compte de la cohérence des politiques au service du développement dans le *Programme* du gouvernement et l'engagement plus concret affiché sur ce front dans la nouvelle politique du développement doit se concrétiser par l'attribution de mandats bien définis à des organes chargés de coordonner l'action des différents ministères. Il importe au plus haut point que les autres ministères envisagent cette question avec autant de sérieux que le MAE.
- L'UE est un espace de discussion essentiel pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement et l'attention prioritaire accordée par la Finlande à l'UE est saluée. Toutefois, il ne faudrait pas que cela détourne l'attention portée à l'amélioration de la cohérence des politiques nationales et empêche l'adoption de solutions concrètes eu égard aux objectifs et programmes différents, et parfois contradictoires, qui sont définis dans les différents secteurs de l'administration finlandaise.
- Le deuxième Comité de la politique du développement récemment constitué devrait, comme son prédécesseur, avoir pour mandat d'initier des propositions et de promouvoir la réflexion sur les questions de cohérence des politiques au service du développement.
- Le gouvernement devrait mettre pleinement à profit la procédure de rapport annuel au Parlement sur la cohérence des politiques au service du développement, de façon à suivre les moyens mis en œuvre pour promouvoir cette question et mesurer les résultats obtenus en la matière.

Chapitre 3

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Volume de l'APD et évolution

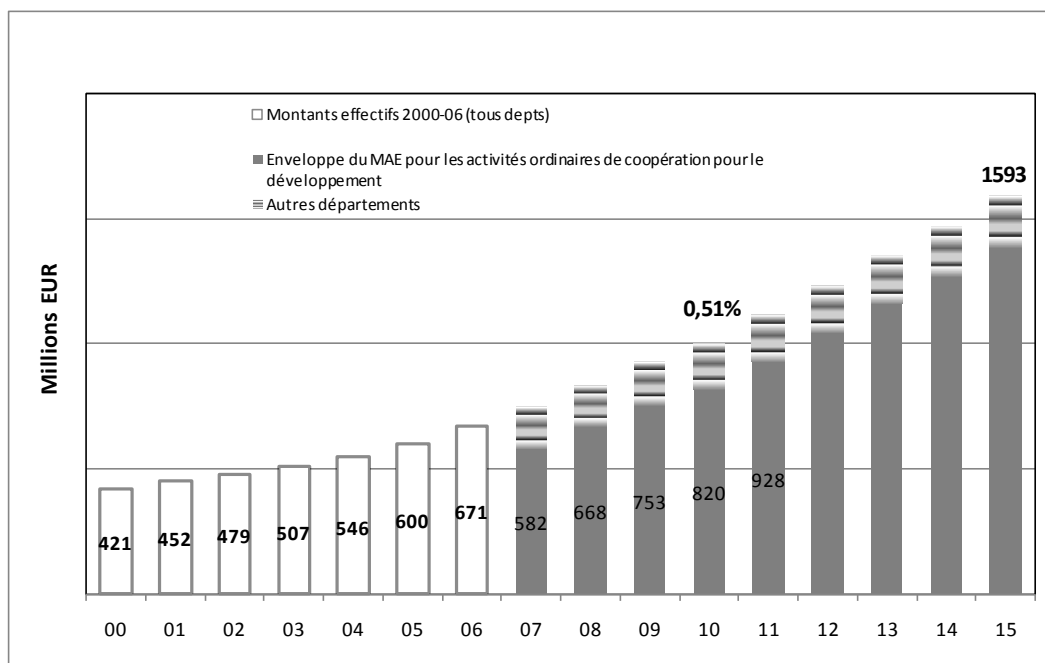
APD finlandaise : un budget en augmentation

En 2006, l'APD nette de la Finlande a représenté 834 millions USD, soit 0.40 % de son RNB, ce qui la classe au onzième rang des pays membres du CAD. Par rapport à 2005, l'APD nette a diminué de 9.0 %, mais le niveau de 2005 était exceptionnellement élevé du fait de l'allègement de la dette de l'Irak. Les niveaux relevés pour 2006 perpétuent néanmoins la tendance ascendante observée durant les dix précédentes années. L'aide de la Finlande a en effet doublé en termes réels entre 1994 et 2004 et son rapport APD/RNB progresse depuis 2000, quoique lentement (annexe B, tableau B.1). Cette évolution va probablement se poursuivre après l'augmentation de 11 % du budget de l'aide pour 2007, qui portera le rapport APD/RNB à 0.43 %.

Le budget de l'aide finlandaise est annuel, mais le cadre budgétaire (plafonds de dépenses) est établi par chaque gouvernement pour toute la législature, c'est-à-dire pour quatre ans. Le nouveau gouvernement a approuvé en mai dernier les plafonds de dépenses pour 2008-2011, qui font apparaître une progression continue du volume de l'aide finlandaise au cours des prochaines années (figure 3).

Figure 3. Crédits budgétaires affectés à la coopération finlandaise pour le développement, 2000-2015

(non compris l'allègement de la dette bilatérale de l'Irak effectué en 2005)



Source : MAE

L'aide de la Finlande est principalement financée sur les crédits afférents aux activités dites ordinaires de coopération pour le développement, administrés par le MAE. Ils représentent 78 % du budget total de l'aide pour 2007 et 80 % de celui qui est proposé pour 2008. Les autres crédits d'APD (partie hachurée des barres de la figure 3) correspondent principalement à la part du développement dans le budget consacré à l'UE (qui relève du ministère des Finances). Les crédits d'APD provenant d'autres départements représentent moins de 3 % du total. Selon le ministère des Finances, les activités ordinaires de coopération pour le développement constituent le poste du budget de l'État qui progresse le plus vite.

Établi d'après les prévisions actuelles concernant la croissance économique (2.4 % par an en moyenne sur la période 2008-2011¹⁶), le cadre budgétaire permettrait à la Finlande de parvenir à un rapport APD/RNB de 0.51 % en 2010, et de se conformer ainsi à l'objectif fixé par l'UE¹⁷. Il s'agira certes d'un résultat très appréciable, mais qui signifierait que la Finlande ne tiendra pas l'engagement pris par le précédent gouvernement de porter l'APD à 0.7 % du revenu national brut pour 2010. Il y a lieu de noter en outre que l'objectif de 0.7 % n'est plus expressément mentionné dans le document-cadre du budget (Ministère des Finances, 2007).

La question de l'objectif de 0.7 % a été débattue au sein de la Commission des Affaires étrangères du Parlement lors des négociations consacrées au cadre budgétaire. Dans sa déclaration, celle-ci i) a plaidé pour l'inscription d'un engagement résolu en faveur de l'objectif de 0.7 % dans le programme du gouvernement, où serait en même temps soulignée l'importance de la cohérence des politiques et de l'obtention de résultats dans le domaine du développement, ii) a noté que les engagements pris par la Finlande avaient des répercussions au niveau de l'UE, et iii) a rappelé que la réalisation de cet objectif dépendait de la croissance économique, qui pourrait très bien être plus rapide que prévu étant donné que les pouvoirs publics entendent assurer une forte progression de l'activité économique et de l'emploi (ce qui est également inscrit dans le cadre budgétaire). La Commission a en outre fait observer que pour porter l'APD de 0.51 % en 2010 à 0.7 % en 2015, il faudrait l'augmenter chaque année de 100 millions EUR. Selon elle, pour parvenir à 0.7 % en 2015, il serait plus réaliste de partir d'une base supérieure à 0.51 % en 2010 (Commission des Affaires étrangères, 2007).

Le Comité de la politique du développement milite activement en faveur de l'objectif de 0.7 %, en proposant, par exemple, d'affranchir le financement de la coopération pour le développement de la procédure de fixation de plafonds de dépenses publiques et d'adopter une loi qui permette de garantir en permanence le maintien d'un niveau donné de financement. Il a en outre laissé entendre que cet objectif mettait en jeu la crédibilité de la Finlande aux yeux de la communauté internationale. Selon les sondages, l'opinion publique semble très favorable à une augmentation de l'aide au développement.

On peut regretter le retard pris par la Finlande dans l'établissement de ses prévisions concernant la réalisation de l'objectif de 0.7 %. Toutefois, la nouvelle politique du développement de la Finlande réitère l'engagement du pays vis-à-vis des objectifs fixés par l'UE. Le MAE estime que le cadre budgétaire actuel offre une bonne assise pour accroître l'aide finlandaise. Mais il doit néanmoins élaborer un plan concret pour l'intensification des efforts en la matière, conformément à la recommandation formulée par le CAD lors de l'examen par les pairs réalisé en 2003 et par le parlement, et devra être capable de faire preuve de souplesse pour assurer la progression des crédits budgétaires si la croissance du RNB s'avère plus rapide que prévu. Il devrait en outre tenter de tirer parti

16. Source : ministère des Finances

17. L'objectif fixé pour chacun des pays de l'UE est de 0.51 % pour 2010 et de 0.7 % pour 2015.

de la dynamique créée par le récent débat pour faire en sorte que ce plan tienne également compte des fortes augmentations qui vont être requises entre 2010 et 2015.

Prévisibilité de l'APD finlandaise

La coopération finlandaise pour le développement dispose d'un budget annuel dont les grandes lignes sont présentées chaque année en mars. Le projet y afférent est soumis au parlement en septembre en vue d'être approuvé en décembre. Ce dernier décide de la répartition des crédits d'aide entre les grandes catégories de dépenses : APD multilatérale, coopération pour le développement au niveau des pays et des régions, Fonds européen de développement, aide humanitaire, fonctions de planification et de soutien, évaluation/vérification, aide aux ONG et crédits assortis de conditions libérales. Pour les deux premières catégories, le projet de budget présente une ventilation par bénéficiaire (organisation, pays ou région). Par ailleurs, pour chaque grande catégorie de dépenses, le parlement approuve ce qu'on appelle les « autorisations budgétaires »¹⁸ pour les années ultérieures. Le MAE a ainsi la possibilité de prendre des engagements pluriannuels pour les programmes tant bilatéraux que multilatéraux.

Parallèlement à l'élaboration et à la négociation du budget, les départements chargés des questions régionales et stratégiques établissent leurs « plans d'activité et de financement » quadriennaux. Le Département des affaires mondiales prévoit les crédits à affecter à chaque organisme multilatéral partenaire. Les départements régionaux (Afrique/Moyen-Orient et Amérique latine/Asie) planifient les dépenses à consacrer à chacun des huit pays partenaires à long terme de la Finlande (Mozambique, Tanzanie, Éthiopie, Zambie, Kenya, Nicaragua, Viêtnam et Népal). Les crédits destinés aux « programmes régionaux », aux « autres pays » et aux « fonds pour les projets locaux » sont indiqués dans ces documents de façon globale. Le plan d'activité et de financement en cours va jusqu'en 2012.

Les autorisations budgétaires pluriannuelles, associées aux plans d'activité et de financement quadriennaux, assurent la transparence de l'aide de la Finlande aux yeux de ses pays partenaires à long terme et la leur rende prévisible. Mais l'inconvénient de cette approche est son manque de souplesse. Selon les fonctionnaires du MAE, pas moins de 90 % des fonds sont déjà affectés en début d'année.

La prévisibilité est aussi le but visé par la Finlande pour sa coopération multilatérale. Plus de 90 % des fonds qu'elle apporte aux organismes multilatéraux sont des contributions à leur budget central¹⁹. Les fonds préaffectés sont destinés à des programmes thématiques et non à des pays ou des projets précis. De plus, le soutien de la Finlande au système des Nations unies repose sur des engagements de financement pluriannuels depuis 2002-2003. L'affectation de crédits aux initiatives internationales concernant l'allègement de la dette²⁰ a également un caractère pluriannuel.

Répartition de l'aide bilatérale

Concentration géographique

Lors de l'examen par les pairs effectué en 2003 par le CAD, il a été recommandé à la Finlande d'axer son aide sur une dizaine de pays partenaires à long terme. La *Government Resolution* de 2004 a

-
18. Le pouvoir de prendre des engagements une année donnée qui se traduiront par des dépenses les années suivantes.
 19. Voir le mémorandum élaboré par la Finlande pour l'examen par les pairs (OCDE, 2007a, p.38-39).
 20. Pays pauvres très endettés (PPTTE) et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

donc donné des indications claires en vue d'une concentration de l'aide bilatérale sur un plus petit nombre de pays et de secteurs et pour la mise en place de dispositifs de financement de montant plus élevé afin d'améliorer l'efficacité de cette aide. Ce texte définissait les objectifs suivants :

1. porter l'aide aux pays les moins avancés (PMA) à 0.15 % du revenu national brut parallèlement à la progression de l'aide totale, qui doit passer à 0.7 % du RNB ;
2. augmenter les fonds consacrés à la coopération avec les pays d'Afrique subsaharienne ;
3. porter à 60 % la part des pays partenaires à long terme dans le total de la catégorie « Coopération pour le développement au niveau des pays et des régions » et, en cas d'amélioration des perspectives concernant les résultats de l'aide, porter les versements annuels à un minimum de 10 millions EUR par pays.

Les rapports du MAE font état d'un renforcement de la concentration géographique et sectorielle de l'APD finlandaise, mais cette évolution est moins visible dans les statistiques du CAD. Ces dernières montrent que l'aide de la Finlande aux PMA et à l'Afrique subsaharienne a augmenté, mais pas en pourcentage de l'aide totale. La part des PMA dans le total de l'aide ventilable par pays ou région a reculé, passant de 49 % en 2003 à 46 % en 2004 et à 32 % en 2005. S'agissant de l'Afrique subsaharienne, les pourcentages correspondants sont respectivement de 44 %, 41 % et 28 % (annexe B, tableau B3). La forte baisse observée en 2005 a tenu en partie à l'allègement de la dette de l'Irak, mais le fait d'exclure ce pays des calculs n'a pas pour effet d'inverser la tendance. Selon le projet de budget pour 2008, la part de l'aide aux PMA devrait remonter à 48 %, et celle que reçoit l'Afrique subsaharienne passer à 57 %.

En ce qui concerne les pays partenaires à long terme, dont le nombre est passé de onze à huit depuis le dernier examen par les pairs, les statistiques du CAD font apparaître une situation quelque peu préoccupante. L'aide à ces huit pays a représenté 28 % des versements bruts d'APD bilatérale de la Finlande en 2004-2005 (37 % hors allègement de la dette de l'Irak), alors qu'en 1999-2000, ceux-ci avaient reçu 40 % du total. Il y a là apparemment contradiction avec les déclarations de principe de la Finlande, mais il faut signaler que les statistiques du CAD concernant la répartition géographique de l'aide portent sur l'ensemble des dépenses d'aide, y compris, par exemple, l'aide humanitaire et le soutien des activités des ONG, alors que les objectifs de la Finlande sont exprimés en pourcentage de l'enveloppe affectée à la coopération pour le développement au niveau des pays et des régions (34 % du budget total d'APD en 2007). Les données n'en conduisent pas moins à s'interroger sur l'efficacité de la politique de concentration de l'aide. De plus, le nombre total de pays bénéficiaires est passé de 90 en 1999-2000 à 102 en 2004-05. Il faut par ailleurs signaler que la majorité des pays partenaires à long terme comptent parmi ce que l'on appelle les « enfants chéris de l'aide », pays où la présence dominante d'une multitude d'autres donateurs plus importants a pour effet de reléguer la Finlande à un rôle plus mineur et, partant, d'amoinrir la valeur ajoutée que sa contribution est susceptible d'apporter.

Il ressort des statistiques du CAD que la politique de concentration s'est effectivement traduite par une diminution, depuis 2004, des activités menées dans trois anciens pays partenaires à long terme (Égypte, Namibie et Pérou). La Namibie était seule à figurer parmi les vingt premiers bénéficiaires de l'aide finlandaise en 2004-2005. La Finlande insiste sur la nécessité d'inscrire la réduction de l'aide dans un processus maîtrisé et supportable, qui doit s'appuyer sur des stratégies de transition propres à créer des conditions propices à une diversification de la coopération. Tel est l'objet de l'un des volets de la stratégie relative au Viêtnam, qui vise à préparer la phase de transition pour 2015. Sous le titre « Promotion du commerce et de l'investissement », il présente des exemples de mesures ciblées destinées à encourager le partenariat entre les entreprises finlandaises et vietnamiennes dans ces deux domaines. Il est ainsi prévu, entre autres, d'organiser des missions de promotion du commerce et de

l'investissement à haut niveau lorsque sont décelés des obstacles particuliers dans les conditions de l'activité des entreprises au Viêt Nam, d'informer les entreprises finlandaises des répercussions possibles de l'adhésion du Viêt Nam à l'OMC et de la nouvelle législation adoptée par ce pays, ainsi que de mettre en œuvre un programme de partenariat commercial (encadré 4). Il est cependant frappant de constater que toutes ces mesures – à l'exception de l'initiative consistant à « examiner les possibilités qui s'offrent d'aider des ressortissants vietnamiens à venir étudier en Finlande » – ont trait à l'installation d'entreprises finlandaises au Viêt Nam ou au soutien de celles qui y sont déjà.

Encadré 4. Finnpartnerships

Créé en juin 2006, **Finnpartnerships** est un nouvel instrument destiné à i) mobiliser l'investissement finlandais et assurer le transfert de technologie et de compétences vers les pays en développement, par exemple dans le cadre d'entreprises communes ou d'une coopération technologique axée sur les entreprises, et ii) accroître les exportations des pays en développement vers la Finlande et l'UE. Il permet d'accorder des dons pour le développement du partenariat commercial, des services de mise en relation et des services de conseil dans le domaine de la législation relative aux entreprises, de la planification stratégique et du financement. Entre juin 2006 et mai 2007 ont été approuvés une soixantaine de dons représentant un montant total de 3.5 millions EUR. Il est trop tôt pour examiner quels pays ou secteurs ce dispositif vise particulièrement, mais les premières statistiques semblent indiquer que la Chine, l'Inde, la Thaïlande et le Viêt Nam retiennent tout spécialement l'attention.

Depuis l'examen de 2003, la politique finlandaise d'affectation de l'aide s'est enrichie d'un nouvel élément et fait désormais une place à la « coopération de durée limitée », laquelle est mise en œuvre lorsqu'il y a lieu pour la Finlande de participer aux efforts déployés par la communauté internationale afin de prévenir des crises violentes ou d'aider les pays qui se remettent de telles situations à se reconstruire et à se développer. L'Afghanistan, le Timor oriental et les Balkans occidentaux bénéficient de cette innovation. Ils ont reçu plus de 10 % des versements bruts d'aide bilatérale en 2004-2005 (16 % hors allègement de la dette de l'Irak).

Concentration sectorielle

La ventilation sectorielle de l'aide (annexe B, tableau B5) offre une image plus probante de la politique finlandaise de concentration de l'aide. Dans les pays partenaires à long terme, le but de la Finlande est d'axer son aide au maximum sur trois secteurs ou programmes de développement (outre l'apport d'un soutien budgétaire général et exception faite de la Tanzanie). Le tableau 1 présente les priorités sectorielles du MAE, assorties de données sur les engagements d'aide de la Finlande aux secteurs en question pour 2000-2002 et 2003-2005 qui ont été comptabilisés dans les statistiques du CAD. La concentration s'est accentuée dans tous les pays. Entre 2000 et 2005, plus des trois quarts de l'aide totale (hors allègement de la dette et aide humanitaire) ont été affectés aux secteurs prioritaires choisis dans cinq des huit pays. Dans deux des trois autres pays, les secteurs prioritaires ont reçu plus de la moitié de l'aide totale. Comme l'indique le chapitre 1, il y a lieu de féliciter la Finlande pour son action en faveur de la concentration sectorielle et de la division du travail. Les données confirment qu'elle a appliqué ces principes fort judicieux dans le cadre de son propre programme.

Dans les pays faisant l'objet d'une coopération de durée limitée, les interventions sont axées sur le secteur Administration et société civile (outre l'aide aux réfugiés). En ce qui concerne l'Afghanistan, la Finlande a acheminé les contributions apportées dans ce cadre par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction en Afghanistan et de plusieurs organismes des Nations unies, dont le Service de la lutte antimines (démontage), le Programme des Nations unies pour le développement (soutien du processus électoral), l'Office contre la drogue et le crime (surveillance des cultures illicites) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (évaluation environnementale postérieure au conflit). Dans les Balkans occidentaux, la Finlande a financé des

programmes de gestion civile des crises. L'Afrique du Sud et les Territoires sous administration palestinienne reçoivent aussi un financement de durée limitée, la première pour développer les technologies de l'information et les seconds pour des projets concernant l'éducation, l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

Tableau 1. Mise en œuvre des priorités sectorielles de la Finlande dans ses pays partenaires à long terme

Pays prioritaires	Secteurs prioritaires	Engagements totaux USD		% des engagements totaux	
		2000-2002	2003-2005	2000-2002	2003-2005
Éthiopie	Éducation	1.4	13.3	7	56
	Eau	12.8	0.1	64	1
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>19.9</i>	<i>23.7</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Kenya	Gouvernement	2.3	21.1	28	39
	Agriculture & sylviculture	1.7	15.8	20	29
	Énergie	0.0	9.9	0	18
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>8.3</i>	<i>54.0</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Mozambique	Éducation	18.3	30.1	38	37
	Soutien budgétaire	2.8	21.7	6	27
	Développement rural	0.0	13.9	0	17
	Santé	13.9	11.3	29	14
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>48.3</i>	<i>81.5</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Népal	Éducation	0.9	15.8	12	45
	Environnement ²	0.4	4.9	5	14
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>7.7</i>	<i>35.0</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Nicaragua	Soutien budgétaire	0.0	11.0	0	17
	Développement rural	0.1	8.8	1	14
	Santé	0.0	6.3	0	10
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>12.3</i>	<i>64.7</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Tanzanie	Soutien budgétaire	5.4	33.9	15	40
	Dév. de l'administration locale ³	4.5	27.3	13	32
	Éducation	7.0	12.7	20	15
	Environnement	1.1	6.5	3	8
	Agriculture & sylviculture	10.2	0.3	29	0
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>35.2</i>	<i>85.8</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Viêtnam	Développement rural	4.2	25.4	23	33
	Eau et assainissement	6.4	23.6	35	31
	Agriculture & sylviculture	2.3	7.7	13	10
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>18.3</i>	<i>77.2</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Zambie	Éducation	4.2	24.8	49	50
	Agriculture et sylviculture	1.7	12.4	20	25
	Soutien budgétaire	0.0	0.0	0	0
	Développement du secteur privé
	<i>Engagements totaux¹</i>	<i>8.6</i>	<i>49.1</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

1. Hors allègement de la dette et aide humanitaire

2. Activités comptabilisées dans Protection de l'environnement, général.

3. Activités comptabilisées dans Administration et société civile

Globalement, la répartition sectorielle de l'aide bilatérale de la Finlande a nettement évolué durant la dernière décennie (annexe B, tableau B5). Elle va probablement subir d'autres changements au cours des prochaines années du fait que, à l'instar d'autres membres du CAD, la Finlande se tourne vers le soutien budgétaire général et d'autres formes d'aide fondées sur des programmes. Le soutien apporté à la prévention des conflits va sans doute s'accroître, étant donné que le programme du nouveau gouvernement met fortement l'accent sur la construction de la paix. Ce choix est certes

compréhensible, et important pour l'influence politique de la Finlande, mais il n'en soulève pas moins la question de savoir comment assurer une affectation optimale des ressources finlandaises. Au cours des dix années écoulées, la part de l'administration et de la société civile²¹ dans l'APD finlandaise est passée de 2 % à 17 % (annexe B, tableau B5). La décision d'intensifier encore les efforts en faveur de ce secteur devrait prendre en compte le fait qu'il occupe déjà une grande place dans les programmes des autres donateurs.

Répartition de l'APD multilatérale

Le renforcement des capacités et de l'efficacité du système multilatéral fait partie des objectifs explicites de la politique de la Finlande en matière de développement. L'APD multilatérale a représenté de 40 à 45 % des versements bruts d'APD de ce pays au cours des dernières années²² et, en 2006, elle s'est élevée à 380 millions USD (46 %). Les décisions d'affectation de l'aide obéissent aux principes selon lesquels le financement doit être prévisible à long terme (voir plus haut) et les ressources, limitées, doivent être concentrées sur un nombre restreint d'organismes. Outre les contributions qu'elle apporte à l'UE, la Finlande oriente essentiellement son APD multilatérale vers quatre organismes des Nations unies, à savoir le Programme des Nations unies pour le développement, le Fonds des Nations unies pour l'enfance, le Fonds des Nations unies pour la population et le Programme alimentaire mondial, ainsi que vers l'Association internationale de développement de la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Les crédits attribués au Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et au Comité international de la Croix-Rouge proviennent du budget de l'aide humanitaire.

Selon le MAE, il y aurait lieu d'augmenter les fonds apportés à certains organismes multilatéraux, mais les possibilités d'accroître l'aide acheminée par le canal multilatéral sont limitées en raison de la politique du gouvernement qui consiste à dispenser l'essentiel de l'aide dans le cadre de programmes bilatéraux. La Finlande a élaboré des documents d'orientation qui exposent les principes et les priorités régissant ses efforts de coopération multilatérale. Il y est question des atouts et des points faibles des différentes organisations dans leur contribution à la réalisation des OMD, de leurs mécanismes d'évaluation des performances et de leur aptitude à travailler avec les autres acteurs concernés. Le MAE participe activement au débat sur l'importance que peut avoir la coopération pluriannuelle pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide consentie dans le cadre de ses propres activités et de celles des organismes qui sont ses partenaires. Toutefois, à l'instar d'autres donateurs, la Finlande souhaiterait disposer d'autres évaluations objectives de l'efficacité des organismes multilatéraux en vue d'étayer ses décisions de financement. Elle prend aussi en compte les possibilités qui lui sont offertes d'influer sur les politiques de ces organismes, par exemple en affectant le supplément de ressources provenant de l'accroissement de son aide de manière à se trouver parmi les cinq premiers bailleurs de fonds à tel ou tel d'entre eux. Si cette démarche permettait effectivement à la Finlande de renforcer sa visibilité et son influence auprès des organismes multilatéraux, il serait peut-être souhaitable qu'elle reconsidère sa politique consistant à limiter la part de son aide acheminée par leur intermédiaire. Cet effort faciliterait l'élimination de l'un des obstacles qui empêchent actuellement la Finlande d'augmenter son aide, et donnerait à celle-ci la possibilité de poursuivre la politique fort louable consistant à privilégier les contributions au budget central des organismes multilatéraux.

-
21. Il s'agit dans une large mesure du sous-secteur « Prévention et règlement des conflits, paix et sécurité ».
 22. Le pourcentage exceptionnellement bas enregistré en 2005 est dû à l'allègement de la dette de l'Irak.

Questions transversales : intégration des questions d'environnement

La Finlande prend en compte, dans ses activités de coopération pour le développement, les thèmes transversaux suivants : i) l'environnement, ii) les droits et la situation des femmes et des filles et la promotion de l'égalité des sexes et de l'égalité sociale (voir les statistiques ci-après), iii) les droits des catégories aisément marginalisables, en particulier des enfants, des personnes handicapées, des populations autochtones et des minorités ethniques, et la possibilité pour elles de bénéficier de chances égales. Le VIH/sida, la lutte contre la corruption et les technologies de l'information et de la communication sont aussi considérés comme d'importantes questions transversales.

Comme d'autres donateurs, la Finlande a des difficultés à assurer la prise en compte systématique des considérations relatives à l'environnement dans la coopération pour le développement. Elle s'emploie pourtant, depuis le milieu des années 80, à mettre en relief la nécessité d'intégrer ces considérations dans toutes ses activités d'aide. La *Government Resolution* de 2004 met en avant le principe de l'intégration et énonce un certain nombre de domaines sur lesquels l'aide finlandaise doit être axée en vue de contribuer à la réalisation des OMD relatifs à l'environnement : accès aux services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, gestion et protection des ressources naturelles visant à en assurer la pérennité, soutien aux pays partenaires dans la mise en œuvre des accords conclus à l'échelle mondiale sur l'environnement et des mécanismes qui en découlent, et promotion de la sylviculture en tant que source de moyens d'existence pour les populations rurales et instrument de lutte contre la pauvreté.

Selon le rapport intitulé *Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Co-operation* publié en 2006 (MAE, 2006b), la Finlande n'a pas pleinement appliqué le principe de l'intégration des questions d'environnement, et celles-ci n'ont plus la place importante qu'elles occupaient auparavant parmi les priorités politiques et celles du développement. Ce rapport d'évaluation attire l'attention sur l'absence de stratégie ou de lignes directrices pour la mise en œuvre de la politique de l'environnement, la pénurie de ressources humaines et le fait que l'évaluation des éléments touchant à l'environnement aux divers stades du cycle du projet n'est pas bien institutionnalisée. Le MAE travaille actuellement sur certains de ces problèmes. Par exemple, un projet de stratégie sur l'environnement et le développement a été élaboré. Il comprend un plan d'action détaillé concernant la coopération bilatérale et régionale, la coopération multilatérale et les ONG, et énonce des mesures visant à améliorer la planification de l'aide à la protection de l'environnement et l'établissement de rapports sur ce sujet au sein du MAE.

La Finlande fait partie des membres du CAD qu'il y a lieu de féliciter pour l'utilisation du système des marqueurs de la politique d'aide en vue de permettre le suivi des apports d'aide au titre des domaines transversaux²³. Il ressort des statistiques du CAD qu'entre 2003 et 2005, plus de 40 % de l'aide finlandaise ventilable par secteur ont été orientés vers la protection durable de l'environnement, en tant qu'objectif principal ou objectif significatif (tableau 2). Cependant, le rapport d'évaluation signale, dans les données sur l'aide à l'environnement, des inexactitudes qui sont communes à tous les donateurs²⁴. Ces données semblent néanmoins confirmer l'orientation vers l'environnement de l'aide

23. Depuis deux ans, la Finlande n'a pas communiqué de données complètes sur les marqueurs de l'aide à l'appui des objectifs de la Convention de Rio. Cela tient aux difficultés posées par l'application du système des marqueurs qui exige, par exemple, d'apporter des modifications aux systèmes d'information et aux procédures internes du MAE afin de permettre la collecte de données sur les marqueurs auprès des agents responsables au stade des engagements.

24. Les données sur les marqueurs sont mieux adaptées à l'analyse des tendances et des ordres de grandeur qu'à la notification du financement consacré à l'environnement en chiffres absolus.

finlandaise au titre de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de l'énergie, de l'agriculture, de la sylviculture et du développement rural. Par comparaison, seuls de faibles montants d'aide aux secteurs de l'éducation, de la santé ou de l'administration et de la société civile ont été notifiés comme étant ciblés sur la protection de l'environnement, ce qui tient sans doute aux difficultés d'intégration des considérations y afférentes qui ont été mises en relief dans le rapport d'évaluation.

Tableau 2. Aide finlandaise axée sur l'environnement et l'égalité homme-femme, engagements, 2001-2005

Orientation du programme d'aide de la Finlande vers la protection de l'environnement (millions USD)				Orientation du programme d'aide de la Finlande vers l'égalité homme-femme (millions USD)			
	2003	2004	2005		2003	2004	2005
Objectif principal	29	29	69	Objectif principal	11	20	8
Objectif significatif	88	64	177	Objectif significatif	131	143	225
Non orienté vers l'objectif	145	189	225	Non orienté vers l'objectif	120	119	239
Non examiné au regard du marqueur	12	7	6	Non examiné au regard du marqueur	12	7	6
Total aide ventilable par secteur	275	289	478	Total aide ventilable par secteur	275	289	478
Aide axée sur l'environnement ¹	45%	33%	52%	Aide axée sur l'égalité homme-femme ¹	54%	58%	49%
<i>Pour mémoire :</i>				<i>Pour mémoire :</i>			
Total aide non ventilable par secteur	112	140	202	Total aide non ventilable par secteur	112	140	202
Aide à l'environnement ²	8	6	23	Aide à la participation des femmes au développement ³	1	1	3

1. % de l'aide ventilable par secteur. Les activités non examinées au regard des marqueurs relatifs à l'environnement et à l'égalité homme-femme ont été exclues.
2. Les données correspondant aux codes secteur du SNPC relatifs à l'environnement sont comptabilisées dans Destination plurisectorielle ou transversale.
3. A partir des apports de 2005, le secteur « Participation des femmes au développement » a été remplacé par « Soutien aux organisations et institutions pour l'égalité des femmes » dans la catégorie « Infrastructure et services sociaux divers ».

Note : Les statistiques relatives à l'orientation vers l'environnement ou l'égalité homme-femme ne comprennent pas l'aide non ventilable par secteur car plusieurs membres n'appliquent pas les marqueurs relatifs à ces deux domaines pour les formes de soutien que recouvre cette aide. Ces dernières comprennent l'aide-programme, l'allègement de la dette et l'aide d'urgence.

Une activité peut avoir la protection de l'environnement ou l'égalité homme-femme comme « objectif principal » ou « objectif significatif ». **Principal** signifie que la protection de l'environnement ou l'égalité homme-femme constitue un objectif explicite de l'activité considérée, qui a joué un rôle fondamental dans la conception de celle-ci. **Significatif** veut dire que la protection de l'environnement ou l'égalité homme-femme constitue un objectif important mais secondaire. **Non orienté vers l'objectif** s'entend des activités examinées au regard de la promotion de l'environnement ou de l'égalité homme-femme, mais apparaissant comme non tournées vers ces objectifs.

Les échanges de vues tenus au Viêt Nam et à Helsinki donnent à penser que les difficultés constatées quant à l'intégration des considérations d'environnement sont d'ordre général ; il reste donc à savoir dans quelle mesure il y a véritablement prise en compte systématique de ces questions. Une politique a bien été définie dans ce domaine, mais il y a peu d'outils pour la mettre en œuvre. Ce problème dépend aussi en grande partie des partenaires, ainsi que des moyens et de l'aptitude qu'ils ont d'intégrer toutes les questions transversales dont les donateurs préconisent la prise en compte. Il est nécessaire d'adopter une approche institutionnelle solide et systématique de l'intégration des questions transversales, qui tienne pleinement compte des capacités que possèdent les pays partenaires et leur garantisse une réelle appropriation.

Coopération avec les ONG

On estime que 12 % de l'APD finlandaise sont acheminés par l'intermédiaire des ONG. Le MAE assure un financement aux programmes de dix ONG « partenaires » à long terme, et 230 projets

réalisés par des ONG bénéficient chacun d'un soutien de sa part faisant l'objet chaque année d'un processus d'appel d'offres (la durée maximale des projets devant être de trois ans). Le ministère n'exige pas que ces activités soient orientées vers des pays ou des secteurs particuliers. Par conséquent, elles sont très dispersées du point de vue géographique, les ONG concernées travaillant dans plus de 80 pays (en 2007, on comptait un total de 553 projets). Leur répartition sectorielle est toutefois moins vaste puisqu'on estime que deux tiers des ONG travaillent dans les secteurs de la santé et de l'éducation et le secteur social. La multiplicité des ONG partenaires entraîne un saupoudrage des ressources, de sorte qu'en 2007, 55 projets réalisés dans 32 pays ont reçu moins de 20 000 EUR. Le MAE devrait examiner si sa politique à l'égard des ONG revêt un caractère suffisamment stratégique, si la charge administrative qu'il supporte dans ce domaine n'est pas excessive et s'il n'y aurait pas lieu de se pencher sur l'ensemble des coûts de transaction imposés par le soutien d'un si grand nombre d'ONG partenaires et de projets.

Des concours sont également apportés à la société civile au niveau des pays dans le cadre du Fonds pour les projets locaux (chapitre 6). Ce dispositif modeste relève directement des ambassades qui sont censées l'utiliser pour soutenir des activités concernant la gouvernance et les droits de l'homme, et celles qu'elles peuvent juger utiles. Cette amorce de décentralisation est dans l'ensemble fructueuse, mais la marge de manœuvre pourrait être accrue. Par exemple, au Vietnam, la règle selon laquelle les ressources provenant du Fonds ne peuvent être employées que pour le secteur non gouvernemental était source de difficultés, étant donné que, dans ce pays, ce secteur est presque inexistant.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- On peut regretter le retard pris dans l'établissement des prévisions gouvernementales concernant la réalisation de l'objectif d'un rapport APD/RNB de 0.7 %. L'engagement renouvelé des autorités finlandaises à atteindre les objectifs arrêtés dans le cadre de l'UE, soit 0.51 % en 2010, puis 0.7 % en 2015, qui est explicite dans la nouvelle politique du développement, est accueilli avec satisfaction. Les plans actuels établis dans cette optique se fondent sur des estimations de la croissance relativement prudentes, et il importera que cet engagement soit tenu même si la croissance économique s'avère plus forte que prévu. La Finlande gagnerait à définir des échéances précises pour atteindre l'objectif fixé pour 2015, qu'elle ajusterait en fonction des prévisions économiques.
- La Finlande est encouragée à maintenir l'objectif qu'elle s'était fixé d'affecter 60 % de ses fonds d'aide bilatérale à ses partenaires à long terme. De plus, elle devrait suivre l'évolution de la part de la coopération bilatérale au niveau des pays et des régions dans son APD bilatérale totale, afin d'éviter qu'elle ne diminue et qu'il n'en résulte *de facto* un morcellement de l'aide.
- La Finlande est encouragée à poursuivre sa politique consistant à privilégier les contributions au budget central des organisations multilatérales. Les contributions apportées à ces organisations doivent occuper une place de premier plan dans la stratégie d'accroissement de l'aide. Les documents d'orientation concernant les organisations multilatérales doivent faire des performances une considération fondamentale et être mis à profit dans le cadre du dialogue sur les mesures à prendre, ainsi que pour éclairer les décisions d'affectation des fonds.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Organisation

Un système intégré au sein du ministère des Affaires étrangères

En 1972, la coopération finlandaise pour le développement était gérée par un département distinct du ministère des Affaires étrangères, le Département de la coopération pour le développement, aussi connu sous le nom de FINNIDA de 1985 à 1995. Tel n'est plus cas aujourd'hui, où plusieurs départements s'en partagent la responsabilité.

Le MAE compte 12 départements, dont neuf ont à connaître dans une plus ou moins grande mesure de l'aide (figure 4) : i) le Département de la politique du développement, qui se consacre entièrement aux questions de développement, ii) cinq ou six départements opérationnels, dans les activités desquels la coopération pour le développement occupe une grande place (à côté d'autres questions se situant parfois à un niveau plus élevé dans l'échelle des priorités ou dans le cadre d'un mandat plus large en rapport avec la politique extérieure), et iii) divers départements et services de soutien. Au total, 18 % des agents du ministère travaillent, d'après les estimations, sur les questions de coopération pour le développement.

Répartition des tâches entre départements

Orientation de l'action : le Département de la politique du développement

Sur les trois départements du MAE investis d'une mission d'élaboration des politiques, le Département de la politique du développement est celui qui est chargé de la planification d'ensemble et du suivi de l'aide finlandaise au développement. Il se compose de quatre services responsables, respectivement, de la politique et de la planification générales du développement, des politiques sectorielles, de l'évaluation et de l'audit, et de la liaison avec les ONG. Il est le pivot du système de coopération pour le développement et son directeur général exerce une influence déterminante sur la ligne de conduite et les orientations retenues par le MAE dans le domaine du développement. Ses attributions sont les suivantes :

- planification d'ensemble
- préparation du budget et administration financière
- contrôle de la qualité de l'aide au développement
- conseil, avec notamment l'élaboration de nouvelles méthodologies, de réglementations et d'instructions
- questions de coopération pour le développement intéressant l'UE et l'OCDE/CAD
- statistiques et notification
- recherche sur le développement
- crédits à des conditions libérales et programme Finnpartnership

- coopération avec les ONG
- production de matériels de formation et organisation de formations
- évaluation et audit interne

Opérations : les départements géographiques et le Département des affaires mondiales

Les départements géographiques sont au nombre de quatre, chargés respectivement l'un de l'Europe, l'un de la Russie, de l'Europe orientale et de l'Asie centrale, l'un des Amériques et de l'Asie et le dernier de l'Afrique et du Moyen-Orient. Ils assurent la préparation, la mise en œuvre et le suivi des politiques et programmes visant les pays et régions relevant de leur compétence ainsi que de certains autres à caractère thématique ou sectoriel. Ils s'occupent aussi des questions de politique étrangère, commerciales et culturelles intéressant les régions de leur ressort. Si leurs activités sont principalement axées sur la mise en œuvre, ils exercent néanmoins une certaine influence sur la politique en matière de développement.

Le Département des affaires mondiales traite les questions d'ordre international et multilatéral et gère les relations avec les Nations unies (en matière de politique étrangère, de développement et de sécurité) et les institutions financières internationales ainsi que l'aide humanitaire (annexe C). Les responsables du MAE reconnaissent que, dans certains domaines, les attributions du Département de la politique du développement et du Département des affaires mondiales se chevauchent quelque peu.

Coordination entre départements

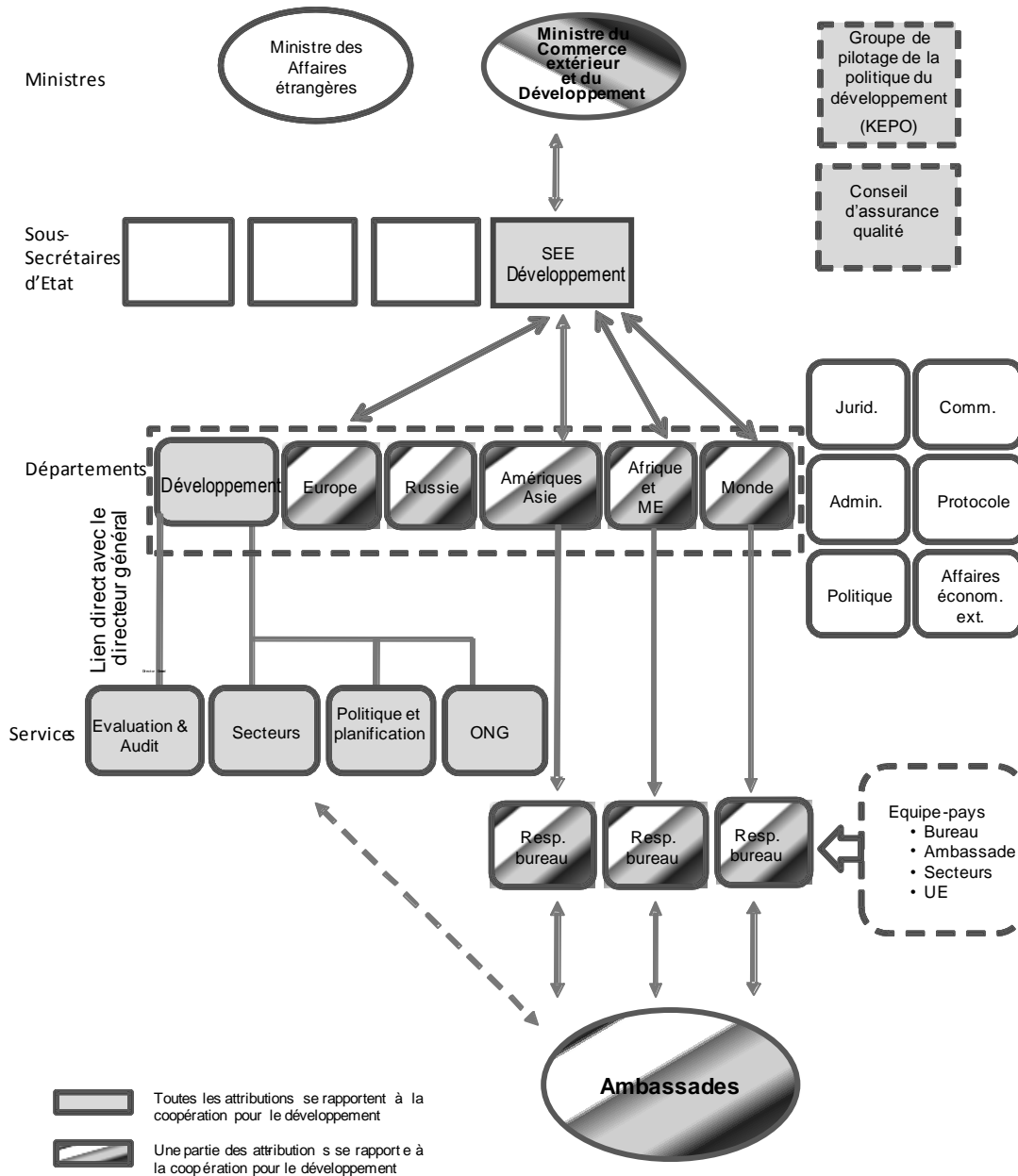
La coordination et la supervision des politiques et des opérations sont assurées par deux instances centrales : le Groupe de pilotage de la politique du développement et le Conseil d'assurance-qualité. Le premier s'intéresse aux aspects stratégiques des politiques et des opérations. Il est présidé par le directeur général du Département de la politique du développement, se réunit toutes les deux semaines et se compose des directeurs généraux ou directeurs de tous les autres départements intervenant dans la coopération pour le développement. Ce n'est pas un organe de décision, sa mission étant plutôt de susciter une perception commune des problèmes de développement et des positions concertées sur ces derniers. De son côté, le Conseil d'assurance-qualité, qui est présidé par le directeur général adjoint du Département de la politique du développement et regroupe des agents des divers départements ayant à connaître des questions de développement, se réunit toutes les semaines pour examiner les projets et programmes en cours de préparation et formuler des avis à leur sujet.

Gestion des programmes et projets : un système très centralisé

La conduite des activités est pilotée par les responsables des bureaux par pays relevant des différents départements géographiques. Ceux-ci sont habituellement secondés par une « équipe-pays » englobant, en plus d'eux-mêmes, un agent administratif, des experts de l'ambassade de Finlande dans le pays considéré et des agents du MFA spécialistes de divers secteurs ou thèmes. Avec le concours de cette équipe-pays, ils assurent la planification, l'exécution et le suivi des projets/programmes visant le pays partenaire dont ils ont la charge. Toutes les propositions de projet et de programme sont soumises au Conseil d'assurance-qualité. Si leur valeur excède 200 000 EUR elles doivent être approuvées par le ministre, et si leur montant est inférieur à ce seuil par le directeur général du Département de la politique du développement. Les responsables des bureaux par pays s'occupent aussi des appels d'offres relatifs aux services de consultants, de l'exécution des transactions financières et du suivi de l'avancement du portefeuille-pays et d'interventions spécifiques. Ils travaillent en étroite collaboration avec les agents de l'ambassade, auxquels incombe un rôle déterminant de repérage, d'information, de

planification et de conseil même si le pouvoir décision demeure extrêmement centralisé dans les mains des services centraux.

Figure 4. Structure des responsabilités relatives à la coopération pour le développement au sein du ministère des Affaires étrangères

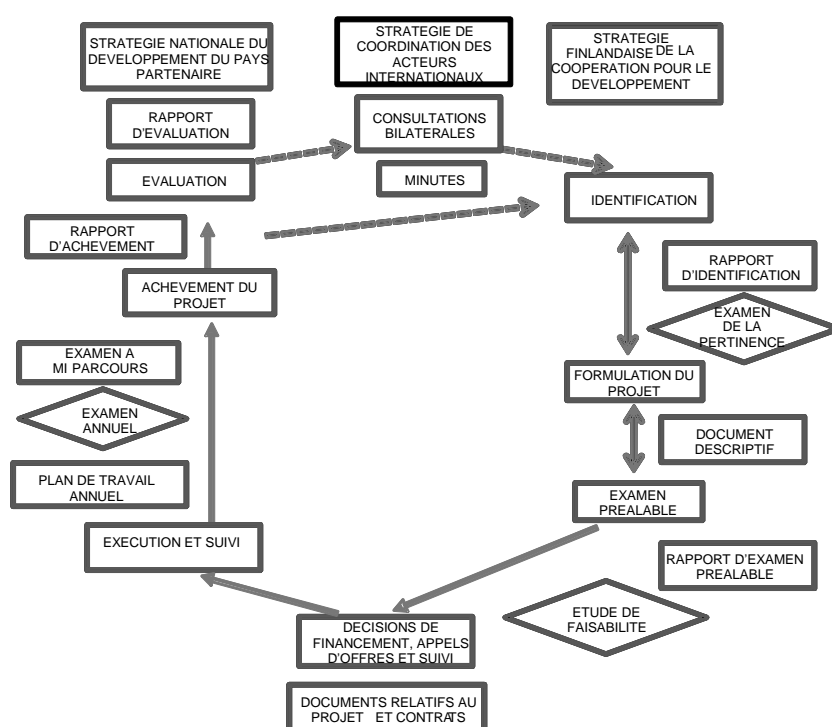


Les *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation* (MAE, 2005f) établies par le MAE exposent les procédures à suivre pour la sélection, la formulation et la gestion des programmes et projets. Le cycle des programmes et projets débute par des consultations bilatérales entre la Finlande et le pays partenaire, consultations qui ont lieu tous les deux à trois ans (la figure 5 présente le cycle-type d'un projet). Les secteurs d'intervention, dont le nombre ne doit en principe pas excéder trois (sans compter le soutien budgétaire général), sont choisis sur la base d'une évaluation des

avantages comparatifs et/ou des compétences thématiques/sectorielles de la Finlande. Comme on l'a vu au Viêt Nam, l'implication de longue date de la Finlande dans certains secteurs – avec l'avantage comparatif que cela lui confère – entre dans la décision, de même qu'un certain souci de complémentarité avec les autres donateurs même si ce dernier ne joue que depuis peu.

À mesure que s'élargit la place du soutien sectoriel et budgétaire dans l'aide de la Finlande, les processus locaux d'harmonisation déterminent de plus en plus les priorités du débat et des relations entre les donateurs et les pays partenaires, rendant moins nécessaires des négociations bilatérales. La programmation conjointe au niveau des donateurs gagnant du terrain, surtout dans le cadre de l'UE, cette tendance à la diminution des consultations bilatérales est appelée à se poursuivre. La Finlande, comme les autres donateurs, devra s'y adapter.

Figure 5. Le cycle des projets



Source : MAE

Le processus de décision est très centralisé et paraît assez lourd sur le plan administratif. Les responsables des bureaux par pays doivent soumettre les projets et programmes à leur hiérarchie et au Conseil d'assurance-qualité pour orientation et accord un nombre considérable de fois au fil des étapes successives du processus de gestion de ce derniers. En outre, tous les projets d'une valeur supérieure à 200 000 EUR doivent être approuvés par le ministre, et ceux d'un montant supérieur à 5 millions EUR par la Commission des finances du Cabinet. Qui plus est, dans le cas de certaines activités, notamment les contributions annuelles aux organisations multilatérales, le soutien thématique et l'aide humanitaire, seul le ministre est habilité à décider quelles que soient les sommes en jeu, même inférieures à 200 000 EUR. Tous les projets des ONG, quel qu'en soit le montant, doivent aussi être avalisés par le ministre, auquel ils sont cependant soumis en bloc une fois par an.

La faiblesse de ces seuils et la rigueur des obligations de comptes s'explique peut-être par l'aversion pour le risque qui caractérise la culture finlandaise ; la Finlande attache un grand prix à la

reddition de comptes et figure en bonne place dans le classement qu'opère Transparency International des pays sur la base de leur dispositif de lutte contre la corruption (Transparency International, 2006). Toutefois, outre qu'elle est source de lourdeurs administratives et vraisemblablement de coûts de transaction élevés, cette approche risque aussi de susciter un allongement des délais et des difficultés pour accroître le recours à des mécanismes novateurs de financement. Le soutien budgétaire et les autres instruments de financement hors projet ne se prêtent en effet pas forcément à l'imposition de procédures permettant de rendre compte de l'utilisation des sommes consenties à l'euro près ; le MAE pourrait en conséquence avoir du mal à faire accepter certaines propositions par le gouvernement et le parlement.

Un autre sujet de préoccupation est la souplesse limitée du système. Les dotations sont pour la plupart planifiées bien à l'avance, ce qui laisse peu de marge pour s'adapter à une modification de la situation. Si cela favorise la prévisibilité, cela nuit par contre à la flexibilité, laquelle pourrait se révéler particulièrement importante si la Finlande renforce son engagement dans les États fragiles et sortant d'un conflit, où il est parfois impératif de pouvoir réagir rapidement pour saisir les possibilités qui s'offrent.

Défis organisationnels

Faire en sorte que la réorganisation contribue à préciser les responsabilités et à améliorer la coordination

Ce type de système matriciel faisant que le portefeuille du développement est intégré au MAE et que la coopération pour le développement ne constitue qu'une des attributions parmi d'autres des départements opérationnels a certes des avantages, à commencer par celui de faciliter la coordination des politiques étrangère, commerciale et du développement. En outre, le fait que la Finlande concentre son action sur un nombre restreint de pays partenaires à long terme permet au Département de la politique du développement, au sous-secrétaire d'État et au ministre de se tenir informés des activités et d'en conserver le contrôle. Cela dit, cette approche ne va pas non plus sans soulever un certain nombre de problèmes.

La question se pose notamment de savoir si les neuf départements intervenant dans l'aide au développement possèdent les compétences voulues pour traiter les problèmes qui peuvent se poser dans ce domaine. Sans compter le défi que représentent, en dépit des mécanismes de coordination susmentionnés, une information claire sur la ligne de conduite et les procédures à suivre et leur application rigoureuse par des services aussi divers, et la préservation de la qualité de la coopération pour le développement. Les doubles emplois ne sont pas non plus à exclure (un certain nombre d'agents reconnaissent qu'il en existe entre le Département de la politique du développement et le Département des affaires mondiales), ni un manque de clarté dans la répartition des attributions. La coordination entre les nombreuses unités des divers départements impose vraisemblablement en outre des coûts de transaction élevés, en temps comme en énergie. Comme l'a fait remarquer un haut responsable « la coordination demande beaucoup de temps ».

Dans une organisation de taille modeste comme l'est le MAE finlandais, ces déficits sur les plans de la communication et de la cohérence peuvent être dans une certaine mesure compensés par l'existence de réseaux informels. Cela dit, on ne peut compter sur les contacts personnels informels pour pallier les défaillances structurelles du système. Au sein du MAE, prévaut également le sentiment général que la structure actuelle ne permet pas l'exercice d'un guidage et d'un leadership politiques, ni la hiérarchisation indispensable des priorités, éléments pourtant fondamentaux compte tenu du caractère plutôt général de la stratégie définie en matière de coopération pour le développement. Il convient de remédier à ces insuffisances du fait de l'accroissement considérable des financements

d'aide que le ministère va avoir à gérer et sachant que les perspectives d'augmentation des effectifs sont limitées. Les responsables du MAE, bien conscients de ces problèmes, ont chargé un haut fonctionnaire de déterminer les réorganisations à opérer et de les conduire.

La restructuration doit viser plus particulièrement à clarifier la chaîne de responsabilité et à réduire les coûts de transaction liés à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des programmes. Il faut aussi préciser la répartition des fonctions de formulation des politiques et de mise en œuvre entre les départements et au sein de ces derniers, et une certaine rationalisation pourrait être envisagée. Il convient en outre de tenir pleinement compte des besoins en ressources humaines et en formation (voir plus loin).

Décentraliser davantage les pouvoirs de décision

Le MAE devrait aussi envisager de déléguer des pouvoirs de décision accrus aux instances de terrain. Actuellement, c'est le département régional compétent qui a pour l'essentiel autorité à toutes les étapes du cycle de programmation, de l'identification à l'achèvement des projets et programmes. Une décentralisation, encore très modeste, s'est amorcée, notamment pour ce qui est des décisions relatives aux fonds pour les projets locaux, mais ceux-ci ne représentent qu'une fraction minime des dépenses consenties dans chaque pays de sorte qu'il s'agit d'une concession très limitée.

Une décentralisation serait peut-être le moyen le plus efficace de réduire la charge administrative et de garantir que les décisions concernant les activités sont adaptées aux réalités du terrain. Le MAE devrait autoriser les ambassades à décider des modalités de mise en œuvre des programmes-pays dans le respect du cadre général défini par les services centraux. Les ambassades devraient être davantage habilitées à négocier avec les gouvernements partenaires. Cela leur fournirait en outre une marge de manœuvre qui leur permettrait de participer plus efficacement aux travaux des groupes de coordination entre donateurs.

Une restructuration du ministère et la délégation de pouvoirs de décision plus importants au profit du terrain sont des mesures essentielles pour rehausser l'efficacité des méthodes de travail de la Finlande, mais sont aussi dictées par le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide engagé à l'échelon international en vertu de la Déclaration de Paris. Elles mettront la Finlande mieux à même d'œuvrer au renforcement de l'appropriation locale, de même qu'à l'alignement et l'harmonisation, notamment en élargissant ses possibilités de recourir à des méthodes novatrices comme les approches conjointes, la division du travail entre donateurs et la coopération déléguée.

Gestion

Ressources humaines

Le MAE emploie 921 agents à Helsinki et 752 dans ses ambassades, auxquels s'ajoutent 942 personnes sous contrat local. Compte tenu du caractère intégré de la structure du MAE, il est difficile de déterminer le nombre exact de ces personnes qui travaillent sur les questions de développement, mais celui-ci est généralement estimé aux alentours de 360 (tableau 3). Les effectifs et le niveau de qualification se sont accrus depuis le précédent examen par les pairs grâce au recrutement, dans les services centraux, d'experts techniques et à l'augmentation, dans les ambassades, du recours à des expatriés sous contrat local et des experts nationaux.

En dépit de l'accroissement des engagements d'APD, les ressources humaines sont appelées à diminuer. Le MAE est censé supprimer 133 postes d'ici 2011 ; si, comme on le pense, ces suppressions se répartissent à peu près également entre les différents départements, il en résultera une

compression d'effectifs de 8 % pour chacun de ces derniers. La hiérarchie du MAE estime que la chose est gérable sur ce laps de temps. A ses yeux, ces chiffres n'ont rien d'excessifs et la mesure n'est pas si radicale, mais il s'agit à l'évidence d'un changement d'orientation et, nul ne s'en étonnera, les avis du MAE et du ministère des Finances divergent quant à la nécessité et à l'efficacité de ce dégraissage. Aucun plan n'a pour le moment encore été arrêté pour la mise en œuvre de ces réductions d'effectifs.

Tableau 3. Effectifs dans les services centraux et sur le terrain, 2007

	Total	APD
Services centraux (Finlande)	921	170
Terrain : agents détachés	752	71
Terrain : agents sous contrat local	942	119
Total	2 615	360

Source : chiffres fournis directement par le ministère des Affaires étrangères.

Une grande part des travaux liés à la coopération pour le développement est effectuée par des agents du corps diplomatique qui ne possèdent pas forcément les connaissances et les compétences voulues pour assurer la mise en œuvre de politiques et programmes d'aide au développement. Les questions de développement n'ont pas spécialement retenu l'attention pour la conception du système général de recrutement, et une seule semaine leur est consacrée sur les trois mois que dure le stage d'intégration destiné à l'ensemble des nouveaux arrivants. La coopération pour le développement reste perçue par certains comme une question annexe.

Le MAE doit veiller à se préserver un noyau de spécialistes du développement expérimentés. Le recrutement d'experts techniques est, de ce point de vue, une mesure positive, qui a quelque peu atténué le déficit de compétences. Il conviendrait aussi de mettre en place des formations plus approfondies aux questions de développement à l'intention des membres du corps diplomatique et de les rendre obligatoires pour ceux qui sont affectés dans des pays où le portefeuille d'activités à l'appui du développement est important.

Le MAE devrait aussi s'efforcer de maintenir à un niveau suffisant les effectifs travaillant sur des questions techniques, comme la communication et les statistiques, et d'accorder à ces dernières toute l'attention voulue. Les statistiques en particulier doivent faire l'objet d'une attention soutenue avec la mise en place du nouveau système d'information du MAE, afin d'éviter que se reproduisent les problèmes majeurs qui avaient affecté il y a quelques années les notifications finlandaises au CAD. Celles relatives à 2004 et 2005 comportaient en effet de telles lacunes que l'équipe de statisticiens du MAE n'est pas encore parvenue à les combler. En 2007, il a en outre été fait appel au concours de ces statisticiens pour aider à la mise en place d'accords de jumelage avec la Hongrie, évolution certes positive en soi mais qui semble avoir entraîné des retards dans celle des systèmes internes de notification du MAE.

Le ministère devrait envisager de se doter d'une stratégie spécifique de gestion des ressources humaines dans le domaine de la coopération pour le développement. Celle-ci devrait viser à faciliter la gestion et atténuer les effets de la compression des effectifs des services centraux, à définir et acquérir l'éventail de compétences voulu (notamment augmenter le nombre de praticiens expérimentés de la coopération pour le développement) et à renforcer les formations dispensées aux généralistes du corps diplomatique investis d'une mission de coopération pour le développement et, partant, leur niveau de qualification.

Gestion des performances

Gestion axée sur les résultats

La Finlande a adopté un système de budgétisation basé sur la performance au début des années 90. Dans le projet de budget de la coopération pour le développement sont définis des « objectifs de performance opérationnelle » et précisés les indicateurs qui seront utilisés pour le suivi de l'exécution du budget. Un « rapport financier » indiquant la mesure dans laquelle les objectifs de performance ont été atteints est soumis au parlement en même temps que le projet de budget.

Le projet de budget pour 2007 recense 13 objectifs spécifiques se rapportant pour les uns à l'aide bilatérale pour les autres à l'aide multilatérale. Pour ce qui concerne la première, il s'agit notamment d'accroître les apports aux pays les moins avancés, de concentrer l'aide sur les pays partenaires à long terme (au moins 60 % des dons bilatéraux ventilables par pays ou région, au maximum trois secteurs ou programmes et des versements annuels d'un montant minimum de 10 millions EUR), et de choisir des modes d'acheminement de l'aide respectueux des principes de l'appropriation, de l'alignement et de l'harmonisation. La performance à ce dernier égard sera évaluée au moyen des indicateurs énoncés dans la Déclaration de Paris (il est expressément fait référence aux indicateurs 5, 7, 9 et 10). Les objectifs relatifs à l'aide multilatérale sont moins précis (« les financements doivent être centrés sur le PNUD, l'UNICEF le FNUAP, le PAM, l'IDA et les banques régionales de développement »).

Les objectifs de performance sont détaillés dans les plans d'activité et les plans financiers quadriennaux du MAE ainsi dans les plans de travail annuels et les contrats de performance des départements à vocation stratégique et régionaux de même que ceux des ambassades. La détermination des objectifs est effectuée entre septembre et octobre et les contrats de performance sont finalisés en novembre. Les résultats obtenus au regard des objectifs de performance sont évalués, et consignés dans les rapports annuels remis en février.

Au Viêtnam (annexe D), l'ambassade se sert, pour le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques définis par le MAE, de « fiches de notation » raccordant activités, produits et réalisations et spécifiant des indicateurs de réussite. En 2005, elle a établi un rapport d'avancement de la stratégie-pays s'inscrivant dans l'optique d'une gestion axée sur les résultats. Celui-ci renvoyait à 25 objectifs précis et contenait plus de 40 indicateurs se rapportant au développement économique et social du Viêtnam, aux effets des instruments de politique étrangère de la Finlande et à l'adéquation des ressources financières et administratives de l'ambassade. Sous réserve d'un effort de simplification et de rationalisation, l'initiative lancée au Viêtnam pourrait toutefois être reprise et généralisée. Il est difficile de dire jusqu'à quel point les responsables mettent à profit le système actuel reposant sur des objectifs de performance pour tenter d'améliorer l'impact de la coopération finlandaise pour le développement et s'il existe des mécanismes adéquats de retour de l'information.

Évaluation et audit interne

Des évaluations sont réalisées à deux niveaux. Les départements opérationnels mènent des évaluations ciblées d'une portée limitée (par exemple des évaluations de projets, à mi-parcours et à leur achèvement), et l'Unité chargée de l'évaluation et de l'audit interne gère les études plus lourdes et plus importantes d'un point de vue stratégique comme les évaluations thématiques ou celles portant sur l'ensemble d'un programme. Cette unité, qui est rattachée au Département de la politique du développement, compte cinq ou six agents et a pour mandat de « consulter » les départements et de s'assurer que toutes les évaluations sont conduites de façon indépendante. Son chef rend compte au directeur général du Département de la politique du développement. Son budget s'élève entre 0.9 et

1.2 million EUR et elle dispose d'une enveloppe d'un montant limité qui lui sert à réaliser chaque année un certain nombre d'évaluations. Les évaluations sont confiées à des consultants extérieurs, dont le choix donne lieu à une procédure transparente d'appel d'offres concurrentiel.

De nouvelles directives pour l'évaluation, en cours d'élaboration, ont été expérimentées en 2007. Pour la première fois est également en voie d'élaboration un rapport de synthèse sur l'ensemble des évaluations conduites par le MAE. L'Unité s'est livrée en 2006 à un petit exercice d'auto-évaluation, d'où il est ressorti que le personnel du MAE et des ambassades a une bonne connaissance des travaux d'évaluation réalisés et en fait largement usage, même si rien n'indique que ces derniers ont un impact sur le débat et les décisions stratégiques. Les évaluations servent ponctuellement d'instrument d'apprentissage, mais cela est loin d'être systématique et il conviendrait de combler cette lacune.

L'Unité chargée de l'évaluation procède aussi à l'audit interne des activités de coopération pour le développement, tâche à laquelle sont affectées deux personnes seulement, un auditeur spécialisé et un agent administratif. Ces postes ne sont pas intégrés à l'unité centrale d'audit interne du MAE car leurs titulaires s'intéressent uniquement aux activités de coopération pour le développement et possèdent une connaissance approfondie du sujet (ils sont expressément appelés à travailler avec des ONG œuvrant dans le domaine du développement, les gestionnaires des fonds pour les projets locaux des ambassades et des consultants participant à la mise en œuvre des projets et programmes).

La localisation de l'Unité chargée de l'évaluation et de l'audit interne au sein du Département de la politique du développement est contestable. Elle présente certes quelques avantages, les hauts responsables du Département étant ainsi en mesure de fournir des orientations sur les types d'évaluations nécessaires et les sujets sur lesquels ces dernières doivent porter, et l'Unité se trouvant ainsi intégrée au groupe de direction, et de ce fait bien informée des débats et activités en cours. Dans le système ouvert et transparent qui prévaut en Finlande, nul n'y voit à redire. Reste que la bonne pratique veut que les fonctions d'évaluation et d'audit interne relèvent d'une entité distincte, afin d'en garantir l'indépendance, effective et perçue. La Cour des comptes a conseillé de placer l'Unité à un niveau plus élevé dans la structure du ministère et de la détacher du Département de la politique du développement, et cette recommandation mériterait d'être suivie. Les responsables du MAE devraient aussi se demander si la fonction d'audit interne de la coopération pour le développement n'aurait pas davantage sa place au sein de l'unité centrale d'audit interne que là où elle se situe actuellement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La réorganisation des attributions relatives à la coopération pour le développement au sein du MAE est un processus essentiel, qu'il faut encourager et mener à son terme. Il doit viser à clarifier la chaîne de responsabilité, à réduire les coûts de transaction et à préciser la répartition des fonctions d'élaboration des politiques et de mise en œuvre entre les départements et au sein de ces derniers. Il conviendrait aussi de rechercher des moyens de décentraliser la prise des décisions.
- Des pouvoirs plus importants devraient être délégués aux ambassades, s'agissant par exemple de l'approbation des projets ou de la notification des résultats. Le MAE devrait envisager une décentralisation accrue des compétences de telle sorte que les ambassades puissent décider des modalités de mise en œuvre des programmes-pays dans le respect du cadre général préalablement défini, disposer d'une marge de manœuvre qui leur permettrait de participer plus efficacement aux travaux des groupes de coordination entre donneurs et être davantage habilitées à négocier avec les gouvernements partenaires.
- Le MAE devrait s'inspirer des initiatives déjà prises pour mettre en place des systèmes simples et efficaces de gestion axée sur les résultats.

- Le MAE devrait mettre en place et en œuvre une politique des ressources humaines spécifique dans le domaine de la coopération pour le développement. Celle-ci devrait viser à assurer l'adéquation des ressources humaines à une gestion efficace du programme tandis que la Finlande accroît son aide, et à examiner les compressions d'effectifs dans ce contexte.
- La politique des ressources humaines devrait viser en priorité à l'amélioration des compétences dans le domaine de la coopération pour le développement, par le recrutement d'experts et un renforcement des formations dispensées au personnel diplomatique d'encadrement, non spécialisé dans les questions de développement. Elle devrait assurer aux experts techniques une formation systématique sur les règles et pratiques en vigueur du MAE et prévoir leur intégration aux structures du MAE.
- L'Unité d'évaluation et d'audit interne ne devrait plus être intégrée au Département de la politique du développement mais séparée des structures de la chaîne de commandement de la sphère de la coopération pour le développement, de telle sorte qu'elle jouisse d'une stricte indépendance et afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Les évaluations devraient en outre être systématiquement exploitées à des fins d'apprentissage.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

Engagement à l'égard de l'efficacité de l'aide

La Finlande adhère au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. Elle a manifesté son engagement dans la *Government Resolution de 2004* (MAE, 2004a) où il est énoncé que la Finlande est soucieuse d'assurer l'efficience, l'efficacité et l'impact de la coopération pour le développement en concentrant ses activités et en œuvrant à l'harmonisation des procédures des donneurs. La Finlande a signé la Déclaration de Paris en 2005 et s'est ainsi engagée à réaliser un plus large éventail d'objectifs spécifiques mieux définis qui portent certes sur l'harmonisation des procédures, mais vont au-delà. Dans ses exposés annuels au gouvernement, le MAE rend compte des progrès accomplis quant à l'efficacité de l'aide. La nouvelle politique du développement réaffirme l'adhésion de la Finlande au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.

La stratégie actuellement suivie par le MAE pour promouvoir l'efficacité de l'aide s'appuie sur le *Plan d'action pour l'harmonisation de 2004* (MAE, 2004b), aujourd'hui dépassé. Si ce Plan s'inspire étroitement des *Lignes directrices de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide* (OCDE, 2003) et du *Plan d'harmonisation* du Groupe nordique plus (Norad, 2006), et s'il expose les priorités de la Finlande tant à l'échelle mondiale qu'au niveau des services centraux et des pays partenaires, il est toutefois manifeste qu'une révision s'impose pour prendre en compte des conceptions nouvelles. Le MAE doit tenir sa promesse d'actualiser son Plan d'action en 2007 afin d'y intégrer les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et les évolutions nouvelles qui s'y rattachent.

Engagements pris dans le cadre de l'UE et du Groupe nordique plus

L'UE et le Groupe nordique plus sont aussi largement à l'origine de l'intérêt que porte la Finlande à l'efficacité de l'aide. La Finlande a toujours été très attachée au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, comme en témoigne sa participation aux activités du Groupe de travail de l'UE sur l'harmonisation. L'UE a fait avancer le dossier de l'harmonisation et elle est un ardent défenseur du programme d'action de Paris. En tant qu'État membre de l'UE, la Finlande a également souscrit aux quatre engagements pris par l'UE en plus de ceux énoncés dans la Déclaration de Paris, à savoir :

- i) Fournir l'intégralité de l'aide au renforcement des capacités dans le cadre de programmes coordonnés.
- ii) Acheminer 50 % de l'aide publique par le biais des systèmes nationaux, à travers un soutien budgétaire général et des approches sectorielles.
- iii) Éviter la création de nouvelles unités de mise en œuvre de projets.
- iv) Réduire de 50 % le nombre de missions non coordonnées.

Qui plus est, en tant que partie prenante à la communication de l'UE intitulée *Aide de l'UE : fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide*²⁵ (Commission européenne, 2006b), la Finlande, à l'instar de tous les autres États membres, s'est engagée à mener des activités autour de trois axes comportant des objectifs précis : i) une cartographie des activités transparente et fondée sur les connaissances ; ii) l'exécution des engagements communs souscrits au titre de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement ; et iii) la réalisation du pilier de la nouvelle stratégie de l'UE relatif à l'efficacité de l'aide (Commission européenne, 2006b). Par ailleurs, l'UE a adopté un cadre commun pour l'élaboration des documents de stratégie nationale et des principes devant régir la programmation pluriannuelle conjointe, pris des engagements afin de recourir davantage au cofinancement et à des dispositifs de financement conjoint ainsi que de promouvoir la complémentarité et la division du travail entre les donateurs.

La Finlande utilise le cadre de l'UE de deux manières : premièrement, comme instance aidant à élaborer des politiques et des positions auxquelles elle se conforme (comme les engagements pris en sus de ceux énoncés dans la Déclaration de Paris mentionnés ci-dessus) et deuxièmement, comme enceinte encourageant activement la mise en œuvre d'initiatives spécifiques à l'appui de l'efficacité de l'aide. Durant la présidence finlandaise de l'UE, le Conseil des affaires générales et des relations extérieures, tenu en octobre 2006, a adopté les principes applicables à la complémentarité de l'aide et à la division du travail, qui ont débouché sur l'élaboration de propositions relatives à la division du travail dans les différents pays partenaires, entre les pays et entre les secteurs. Ces travaux ont servi de base au *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* (Commission européenne, 2007a) qui a été établi et adopté sous la présidence suivante, assurée par l'Allemagne.

Le Groupe nordique plus²⁶ est à la pointe du débat sur l'efficacité de l'aide. En particulier, ce groupe de donateurs a entrepris de mettre en œuvre le programme d'action à l'appui de l'harmonisation en définissant des méthodes de travail communes, par exemple dans le cadre de la coopération déléguée. Ce réseau informel se réunit au niveau des directeurs généraux deux fois par an et ses activités reposent sur un plan d'action conjointe en faveur de l'efficacité de l'aide (voir ci-après). La Finlande participe activement aux activités de ce réseau et dirige, en collaboration avec le Danemark, les travaux du groupe sur l'harmonisation dans le cadre de l'UE.

Stratégies et organisation

Concrètement, l'approche de l'efficacité de l'aide suivie par la Finlande couvre un certain nombre de politiques de très vaste portée. Premièrement, la Finlande s'emploie à concentrer ses ressources sur un nombre limité de pays partenaires. Si tous les donateurs parvenaient à faire de même, les donateurs présents dans un pays seraient moins nombreux mais plus importants, et la coordination et l'harmonisation entre eux s'en trouveraient facilitées (sous réserve que les donateurs se mettent d'accord sur qui fait quoi et qu'aucun pays partenaire ne soit laissé de côté). A cet effet, la Finlande a recensé huit pays partenaires à long terme et a assez bien réussi à concentrer ses ressources, malgré les pressions exercées sur elle pour qu'elle ne limite pas son aide aux huit pays retenus. Deuxièmement, la Finlande a pour principe de concentrer son action dans un maximum de trois secteurs, plus le soutien budgétaire, dans chacun de ses pays partenaires. Là encore, la concentration des efforts devrait faciliter l'harmonisation de l'action des donateurs. Troisièmement, la Finlande s'est fixée comme ligne de conduite d'accroître le recours au soutien budgétaire, tant général que sectoriel. Conformément à

25. Il s'agit du Plan d'action adopté par l'UE pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

26. Ce groupe se compose des pays suivants : Danemark, Finlande, Irlande, Islande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

l'objectif d'harmonisation visé dans la Déclaration de Paris (voir ci-après), un recours accru au soutien budgétaire devrait améliorer l'efficacité dans les pays où cette forme d'aide est appropriée.

Au MAE, les questions de fond intéressant l'efficacité de l'aide sont traitées par les groupes de pilotage chargés de la politique du développement, et un groupe de travail interservices sur l'efficacité de l'aide a été mis en place afin de réfléchir aux questions opérationnelles et de fournir des informations aux ambassades sur les pratiques suivies sur le terrain pour donner effet au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. Le groupe de travail a établi à ce jour plusieurs notes d'orientation sur des aspects particuliers de l'efficacité de l'aide, et le MAE annonce l'élaboration d'un plan d'action national à l'appui de l'efficacité de l'aide en 2007.

Au sein du MAE, l'efficacité de l'aide est considérée comme une priorité élevée et fait l'objet d'une intense promotion, et les agents semblent être bien informés sur le sujet. Comme indiqué plus haut, on relève néanmoins chez les responsables politiques et dans d'autres sphères une tendance à multiplier les initiatives, ce qui accentue la fragmentation de l'aide. Dans son *Mémoire* au CAD (OCDE, 2007a), le MAE reconnaît en outre la nécessité de compléter la formation du personnel en la matière. La Finlande participe aux activités du réseau Training4Development²⁷, qui a organisé des formations sur des questions spécifiques comme les stratégies de lutte contre la pauvreté, le soutien budgétaire sectoriel et la gestion des finances publiques. Mais la demande de formation est forte et le MAE reconnaît que la formation du personnel de terrain pose un défi particulier.

Appropriation

La Finlande est attachée au principe de l'appropriation par les pays partenaires, mais sa concrétisation au plan local ne dépend pas uniquement des bonnes intentions des donateurs : elle est aussi subordonnée aux capacités et à la volonté du pays partenaire et de son gouvernement. Les donateurs peuvent fournir une aide en créant un espace propre à favoriser l'appropriation et en apportant un soutien aux gouvernements. De plus, les donateurs doivent savoir faire preuve de discernement – par exemple, il leur faut être soucieux de soutenir l'appropriation locale tout en étant conscients des limites existantes dans chaque contexte particulier.

Le MAE souligne que ses activités en matière de développement s'articulent autour des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Il met en œuvre une approche solidement fondée sur le partenariat, dont les consultations bilatérales à haut niveau qui sont organisées tous les deux ou trois ans avec chacun des pays partenaires constituent l'ossature. Ces consultations ont des objectifs spécifiques, se déroulent selon des modalités précises et supposent des travaux préparatoires considérables. Les discussions menées à haut niveau débouchent sur des comptes rendus adoptés d'un commun accord qui précisent la marche à suivre au vu de la stratégie de lutte contre la pauvreté et servent de base aux interventions ultérieures de la Finlande dans le pays concerné. S'il ne s'agit pas là d'un processus formel d'élaboration de stratégies-pays, c'est une approche approfondie et hautement coopérative qui favorise l'appropriation locale.

La décentralisation peut aussi aider à renforcer l'appropriation locale ; les ambassades, proches du terrain, sont les mieux placées pour apprécier les opportunités et les limites du soutien à apporter à l'appropriation. La Finlande, qui ne délègue pas suffisamment de pouvoirs aux services de terrain, pourrait bien laisser échapper des occasions de renforcer encore l'appropriation. Dans son rapport de 2007, le Comité de la politique du développement lance également une mise en garde au sujet des tensions qui pourraient se faire jour si le gouvernement d'un pays partenaire demandait à la Finlande

27. Ce réseau relève du Réseau commun de valorisation des compétences des donateurs qui a pour mission de promouvoir l'efficacité de l'aide au service de la réduction de la pauvreté.

d'abandonner ses secteurs d'intervention classiques et de long terme au profit de nouveaux secteurs. Au Viêt Nam par exemple (annexe D), la Finlande a plus de 30 années d'expérience dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, ce qui est généralement considéré comme un atout, mais il lui serait difficile de réorienter de façon radicale ses interventions vers d'autres secteurs.

Un soutien efficace à l'appropriation locale a été observé au Viêt Nam. Le gouvernement vietnamien s'est doté d'une solide stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et il est fermement résolu à mettre en œuvre le programme d'action de Paris. Parmi les pays en développement, le Viêt Nam est l'un des principaux défenseurs de l'efficacité de l'aide et il a adopté, en juillet 2005, la *Déclaration de Hanoï sur l'efficacité de l'aide* (Gouvernement du Viêt Nam, 2005) qui délimite le champ de la Déclaration de Paris et énonce les engagements pris par le Viêt Nam et son partenaire pour le développement pour renforcer l'efficacité de l'aide. La Finlande travaille en liaison étroite avec le gouvernement vietnamien, toutes ses interventions étant convenues lors de la réunion biennale à haut niveau et s'inscrivant à l'appui de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Alignement

Le tableau 4 ci-après présente les résultats de l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour ce qui est de l'aide fournie par la Finlande à onze pays (OCDE, 2006c). Les indicateurs 3 à 8 mesurent l'alignement et les indicateurs 9 et 10 l'harmonisation. Le MAE considère cette enquête comme un exercice riche d'enseignements. Il en a soigneusement examiné les résultats et s'est efforcé d'expliquer les raisons pour lesquelles le score de la Finlande est inférieur à la moyenne pour certains indicateurs.

Tableau 4. Indicateurs de l'efficacité de l'aide de la Finlande

Indicateurs (3-8 alignement, 9-10 harmonisation)		Ratio de référence 2005	Objectifs indicatifs pour 2010
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	87	93
4	Renforcement des capacités au moyen d'un soutien coordonné	53	100 (objectif de l'UE)
5a	Utilisation des systèmes de gestion des finances publiques du pays partenaire	38	50 (objectif de l'UE)
5b	Utilisation des systèmes de passation des marchés du pays partenaire	52	50 (objectif de l'UE)
6	Éviter de créer des unités parallèles de mise en œuvre	9	3 et aucune unité parallèle de mise en œuvre supplémentaire (objectif de l'UE)
7	L'aide est davantage prévisible	27	64
8	L'aide est non liée	98	Plus de 98
9	Utilisation de dispositifs ou de procédures communs	39	66
10a	Missions conjointes	26	63 (objectif de l'UE)
10b	Travaux d'analyse conjoints par pays	58	66

Source : Enquête OCDE/CAD sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : synthèse des résultats, mai 2007.

En ce qui concerne, par exemple, l'indicateur 6 (unités parallèles de mise en œuvre), il règne une grande confusion sur ce qu'il faut entendre par une unité parallèle de gestion de projet. Au Vietnam, des discussions approfondies et de minutieuses comparaisons avec les pratiques des autres donateurs quant au mode de fonctionnement d'une unité de gestion en particulier recensée comme parallèle ont fait apparaître qu'il était malaisé de déterminer si l'unité considérée devait ou non être classée comme telle. Il est particulièrement difficile de rendre compte de l'assistance technique (soutien au renforcement des capacités) fournie dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement (indicateur 4). Une analyse détaillée des statistiques de la coopération technique du CAD pour 2003 effectuée par le Groupe de travail sur les statistiques avait mis en évidence des problèmes majeurs de comparabilité des données entre les donateurs. Ces problèmes techniques n'ont pas empêché la Finlande d'utiliser les résultats de l'enquête pour faire progresser le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.

Crédits assortis de conditions libérales et déliement de l'aide

Contrairement à ce qui lui avait été recommandé lors de l'examen de l'aide de 2003 (annexe A), la Finlande a décidé de maintenir son dispositif de crédit à des conditions libérales. À ses yeux, ce dispositif est un moyen d'associer le secteur privé finlandais à l'action de coopération pour le développement, et un instrument particulièrement pertinent pour les pays à revenu intermédiaire dans lesquels la Finlande a entrepris de supprimer progressivement l'aide sous forme de dons ou prévoit de le faire (Égypte, Namibie, Pérou et Vietnam). Il est indiqué dans la *Government Resolution* de 2004 que l'objectif recherché est de diversifier et de rendre plus efficace le recours aux crédits à des conditions libérales tout en se conformant aux règles édictées par l'OCDE²⁸ et en veillant à la compatibilité avec la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays bénéficiaire.

Une nouvelle politique concernant les crédits à des conditions libérales a été approuvée en 2005. La nécessité y est soulignée de veiller à l'intérêt pour le développement que revêtent les projets financés dans le cadre du programme de crédits à des conditions libérales, par exemple en fournissant une assistance technique à l'appui de la planification des projets et des procédures de passation des marchés. La prescription précédemment en vigueur relative à un contenu national de 50 % a été remplacée par la notion plus floue de l'« intérêt finlandais ». Cela permet d'utiliser des crédits à des conditions libérales pour financer des projets ayant un contenu national moindre, mais non inférieur à 30 %, dans les secteurs d'activité des pays partenaires à long terme de la Finlande où ce pays peut offrir un savoir-faire et une technologie particulièrement profitables au pays partenaire. Les procédures de gestion administrative n'ont pas été modifiées²⁹.

L'utilisation que fait la Finlande des crédits assortis de conditions libérales est conforme aux règles édictées par l'OCDE. À l'instar des autres membres dotés de tels dispositifs, la Finlande utilise principalement cet instrument en Chine. Ces dernières années, le Honduras, les Philippines, le Sri Lanka et le Vietnam ont également obtenu des crédits de ce type. Au Vietnam, le dispositif est appelé à se substituer peu à peu à l'APD dans le cadre de la stratégie de retrait que la Finlande a engagé tout en développant les relations commerciales avec ce pays. Tant l'ambassade que les

28. Celles-ci prévoient que des crédits à des conditions libérales ne peuvent être accordés qu'en faveur de projets commercialement non viables.

29. La procédure est engagée lorsque Finnvera reçoit de l'exportateur la demande de garantie du crédit acheteur. Le MAE procède à une évaluation du projet, supervise le processus de passation de marché et décide d'accorder ou non une bonification d'intérêt en faveur du projet. Finnvera prépare la notification à l'OCDE et arrête une décision concernant la garantie. Le bailleur de fonds (la banque) se charge des négociations de prêt et signe l'accord de prêt. Le Trésor s'occupe ensuite d'accorder la bonification d'intérêt.

autorités vietnamiennes insistent sur la valeur ajoutée apportée par ces ressources. Toutefois, le dispositif est extrêmement complexe et ses procédures excessivement lourdes, et ce malgré le fait que les lignes directrices du MAE concernant les crédits à des conditions libérales aient été révisées à plusieurs reprises et que l'ambassade se soit employée à améliorer le fonctionnement du dispositif au Viêt Nam, notamment en affectant à cette tâche un spécialiste. De nouvelles simplifications devraient être envisagées, notamment via un effort de décentralisation de la prise de décision et un renforcement du soutien opérationnel à l'ambassade. Selon le MAE, l'administration des crédits à des conditions libérales accordés au Viêt Nam exige énormément de temps en raison des structures administratives vietnamiennes alors que dans d'autres pays, ces opérations se déroulent de manière plus souple.

Le programme de crédits à des conditions libérales est la seule composante entièrement liée de l'aide bilatérale de la Finlande. Il conviendrait de mettre en place un système pour évaluer l'impact sur le développement de ces crédits. D'après les statistiques du CAD, 95 % des engagements d'APD souscrits par la Finlande en 2005 (à l'exclusion de la coopération technique et des frais administratifs) étaient non liés. Une procédure d'appel d'offres ouverte est obligatoire pour tous les contrats d'une valeur supérieure à 1 million EUR dans le cas de travaux et d'une valeur supérieure à 200 000 EUR pour ce qui est des fournitures et services (MAE, 2001b). La Finlande se déclare résolue à étendre le champ d'application de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA. Les problèmes rencontrés dans le passé au sujet de la notification d'informations sur l'aide non liée destinées à alimenter le panneau d'affichage du CAD ont été résolus.

Harmonisation

La Finlande recherche activement les possibilités de renforcer la coordination et l'harmonisation. Elle fait partie de diverses instances de coordination dans différents pays partenaires et reconnaît aussi la nécessité de passer de simples échanges d'informations à des formes de coordination plus élaborées, lorsque cela est possible. En particulier, la Finlande est favorable à des systèmes de coordination où différents donateurs jouent le rôle de chef de file dans divers secteurs. Compte tenu de son personnel peu nombreux, il s'agit là d'une approche rationnelle qui permet à la Finlande de jouer un rôle pilote dans certains secteurs où elle est fortement engagée et d'assumer des tâches moins lourdes dans d'autres secteurs. Comme indiqué précédemment, la Finlande a apporté une contribution essentielle aux travaux qui ont présidé à l'initiative de l'UE sur la division du travail et demeure un ardent défenseur du Code de conduite de l'UE dans ce domaine (Commission européenne, 2007b).

Le Comité de la politique du développement est d'avis que la Finlande devrait avoir pour première priorité d'apporter un soutien actif à l'harmonisation, notamment dans l'ensemble de ses pays partenaires en matière de coopération pour le développement. Il appelle aussi l'attention à cet égard sur un autre défi à relever : l'éventail de plus en plus diversifié des acteurs de la coopération pour le développement, qui comprend notamment des donateurs non membres du CAD (comme la Chine) et le secteur privé. Il recommande à la Finlande d'instaurer de nouveaux partenariats plus étroits et de définir clairement les principes régissant son soutien aux nouveaux acteurs de la coopération pour le développement et à leurs activités. On peut se féliciter de l'intérêt porté à cette question, qui mérite de retenir l'attention de tous les membres du CAD.

La Finlande est favorable aux dispositifs de travail conjoints. En tant que membre du Groupe nordique plus, elle a contribué à l'instauration de modes novateurs de collaboration et participé à l'élaboration de divers outils opérationnels, à savoir :

- Un guide sur les dispositifs de financement conjoint (février 2004, avec le Canada).
- Un guide sur la politique commune de passation des marchés (novembre 2004, avec le Canada et l'Allemagne).
- Des principes de complémentarité (novembre 2005) régissant la répartition des tâches dans le cadre des stratégies d'aide conjointe.
- Un guide pratique de la coopération déléguée (octobre 2006).

Dans l'enquête de référence pour le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2006c) qui tente de recenser les modes de collaboration existants, les missions conjointes recensées pour la Finlande représentent un pourcentage de 26 %, mais à l'instar de ses pairs, la Finlande a un long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de 63 %. S'agissant des travaux d'analyse conjoints par pays, la Finlande a atteint le score de 58 %, soit un pourcentage proche de l'objectif fixé à 66 %.

Coopération déléguée

La Finlande prend part également aux efforts déployés par le Groupe nordique plus pour développer la coopération déléguée, qui devrait renforcer l'efficacité en améliorant la division du travail. En 2006, la Norvège a procédé à une évaluation des obstacles à la coopération déléguée (COWI Consultancy, 2006) dans les États membres afin d'entreprendre de les réduire et d'accroître le nombre d'accords de coopération déléguée. La Cour des comptes finlandaise a approuvé la participation de la Finlande à des dispositifs de coopération déléguée en novembre 2005. Tant le MAE que le Comité de la politique du développement sont favorables à des efforts dans ce sens, de sorte que la Finlande a commencé à souscrire à quelques accords de coopération déléguée (par exemple, coopération déléguée à la Norvège pour les interventions au Soudan). Le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du MAE a établi une note d'orientation sur la coopération déléguée mais à ce jour, ce qui corrobore les conclusions du rapport sur les obstacles à la coopération déléguée, le MAE n'a pas élaboré de politique spécifique en la matière ni pris de décisions politiques concernant les critères de la participation à des dispositifs de coopération déléguée.

À l'échelon local, il faut prendre en compte les réalités du terrain pour s'adapter à la situation propre à chaque pays. Plusieurs pays partenaires ont réalisé des progrès en matière de coordination de l'aide et élaboré des stratégies d'aide conjointes. En Tanzanie, la stratégie a été finalisée en 2006 et la Finlande a joué de ce point de vue un rôle décisif en tant que pays assurant la présidence du groupe de coordination et aussi, à cette époque, celle de l'UE. Il n'existe pas de stratégie d'aide conjointe au Vietnam. La Finlande a participé à l'exercice de cartographie de l'UE qui constituait une première étape sur la voie de l'instauration de la division du travail, mais les donateurs s'interrogent sur l'utilité d'une stratégie d'aide conjointe dans la mesure où le Vietnam devrait cesser de bénéficier du statut de PMA d'ici cinq à sept ans et où il est peu tributaire de l'aide.

Approches fondées sur des programmes

Dans son *Mémoire* (OCDE, 2007a), la Finlande indique que ses activités bilatérales de coopération pour le développement ont été réorientées vers des formes de coopération fondées sur des programmes et le financement de programmes de plus grande envergure conjointement avec d'autres donateurs. D'après l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (indicateur 9, tableau 4), qui couvrait l'aide allouée par la Finlande à 11 pays, 39 % de l'aide finlandaise ont été versés dans le cadre d'approches-programme, c'est-à-dire au titre du soutien budgétaire direct (général ou sectoriel) et d'approches sectorielles ou apparentées.

Le tableau 5 présente les statistiques du CAD concernant le soutien budgétaire général accordé à sept des huit pays partenaires à long terme de la Finlande entre 2003 et 2005. Plus de 20 % des engagements d'aide souscrits par les membres du CAD en faveur du Mozambique et de la Tanzanie au cours de cette période de trois ans ont concerné le soutien budgétaire général. La part du soutien budgétaire général dans l'aide allouée par la Finlande à ces pays a été encore plus importante puisqu'elle a représenté respectivement 27 % et 39 %. La Finlande atteint aussi dans ce domaine un score supérieur à la moyenne du CAD au Nicaragua. Des travaux préparatoires ont également été engagés en vue de fournir un soutien budgétaire général à la Zambie.

Le MAE a défini des critères standard (MAE, 2004c) afin d'évaluer l'éligibilité d'un pays partenaire au soutien budgétaire. Ces critères peuvent être classés en quatre catégories : i) le besoin d'aide du pays ; ii) l'importance attachée par le pays au développement et à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ; iii) la capacité de la Finlande à fournir une aide (par exemple, présence dans le pays d'experts familiarisés avec le soutien budgétaire, existence d'une politique commune en matière de soutien budgétaire au sein de la communauté des donateurs) ; et iv) la réunion des conditions préalables propres à garantir l'efficacité de l'aide (par exemple, des conflits ou des menaces de conflit ne font pas obstacle à la coopération). Sur la base de ces critères, le MAE a décidé que la situation prévalant en Éthiopie sur les plans politique et des droits de l'homme et l'affaiblissement des structures de gouvernance au Kenya rendaient ces pays inéligibles au soutien budgétaire, mais qu'il leur serait accordé un soutien sectoriel. S'agissant du Viêtnam, l'évaluation du MAE concernant l'utilisation faite du soutien budgétaire a abouti à la conclusion que les risques fiduciaires étaient trop importants pour que la Finlande accorde ce type de soutien.

Dans son évolution vers le soutien budgétaire général, la Finlande a adopté une approche prudente mais sûre, qui était nécessaire pour convaincre les diverses parties prenantes en Finlande, notamment le ministère des Finances, d'autres secteurs de l'administration et l'opinion publique du bien-fondé de son action. Selon des fonctionnaires du MAE, la Finlande ne pouvait pas se permettre d'être impliquée dans un scandale lié au soutien budgétaire général, et elle se contente donc de suivre une approche d'évitement des risques qui lui permet de progresser lentement mais sûrement.

Tableau 5. Soutien budgétaire général accordé par la Finlande à ses pays partenaires à long terme, engagements totaux, 2003-05

Pays prioritaires de la Finlande couverts par l'enquête sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	Finlande		Ensemble des membres du CAD	
	Engagements au titre du soutien budgétaire général millions USD	en pourcentage des engagements totaux	Engagements au titre du soutien budgétaire général millions USD	en pourcentage des engagements totaux
	2003-05	2003-05	2003-05	2003-05
Éthiopie	-	0 %	302.7	7 %
Kenya	-	0 %	162.6	7 %
Mozambique	22.9	27 %	663.2	23 %
Nicaragua	11.3	18 %	88.1	3 %
Tanzanie	34.4	39 %	731.1	20 %
Viêtnam	0.6	1 %	355.6	7 %
Zambie	-	0 %	343.0	9 %
Ensemble des bénéficiaires de l'APD	69.1	4.5 %	10 205.0	3.8 %

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Finlande est encouragée à actualiser dès que possible son plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide conformément aux engagements pris dans la Déclaration de Paris.
- Le MAE, qui doit être félicité pour sa contribution aux travaux qui ont abouti au *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, est encouragé à rester à la pointe des progrès, s'agissant notamment de l'application effective de ce Code.
- Compte tenu du caractère lié du dispositif de crédit à des conditions libérales, il conviendrait de mettre en place un système d'évaluation de l'impact de ces derniers sur le développement.
- Le MAE devrait demeurer un ardent défenseur des dispositifs de travail conjoint en cherchant dans la mesure du possible à réaliser des progrès concrets. Il devrait aussi renforcer sa participation aux dispositifs de coopération déléguée en mettant pleinement à profit le *Nordic Plus Practical Guide to Delegated Cooperation* (octobre 2006).

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Rappel

Le CAD a décidé, pour le biennium 2007-2008, que tous les examens par les pairs devraient couvrir deux thèmes particuliers. Le premier de ces thèmes, à savoir le renforcement des capacités, doit obligatoirement être traité. Quant au second thème, ce peut être l'une ou l'autre de deux options. En l'occurrence, la Finlande a retenu les États fragiles, la prévention des conflits et la réforme des systèmes de sécurité, du fait notamment qu'elle porte un intérêt grandissant à cette thématique et qu'elle y consacre de plus en plus d'activités.

Renforcement des capacités

Politiques et approche

La Finlande partage avec la communauté des donateurs et avec le CAD la conviction selon laquelle, dans une optique de moyen à long terme, le renforcement des capacités est un élément essentiel à la réussite du développement, tout en étant consciente des difficultés inhérentes à un renforcement durable des capacités. Le MAE, qui est parfaitement au fait des conditions à réunir pour faciliter l'appropriation locale et un processus de développement endogène, est favorable à l'intégration systématique de cette dimension dans les plans nationaux de développement, mais comme la plupart des autres donateurs, n'a élaboré à cet égard ni stratégie de fond ni lignes directrices.

La notion de renforcement des capacités mérite d'être mieux définie au sein du système de coopération pour le développement de la Finlande. Il n'y est guère fait référence de façon explicite et l'expression n'apparaît qu'occasionnellement dans les stratégies, documents d'orientation et directives du MAE. Les huit principes de la politique du développement de la Finlande énoncés dans la *Government Resolution on Development Policy* de 2004 (MAE, 2004a) évoquent le « principe de développement durable », expression souvent utilisée de façon interchangeable avec celle de « renforcement des capacités », bien que « développement durable » renvoie le plus souvent à une acception « environnementale » où l'adjectif « durable » s'applique plutôt aux secteurs de la foresterie et de l'agriculture. Le renforcement des capacités ne fait pas l'objet d'une approche stratégique particulière et n'est que rarement l'objectif exprès d'un projet ou d'un programme, même s'il figure souvent en bonne place dans nombre d'interventions de la Finlande sur le terrain (voir l'encadré 4 pour des exemples dans le secteur de l'alimentation en eau au Viêtnam).

Le renforcement des capacités dans la pratique

Durant les phases de planification et de programmation, le MAE s'efforce de bien appréhender les capacités du pays partenaire. Au cours du cycle de programmation, c'est lors des phases d'identification et/ou de formulation du projet que les capacités sont évaluées. La méthode et les critères d'évaluation varient en fonction du contexte et sont définies dans le mandat de la mission.

Le MAE reconnaît par ailleurs que le recours à l'aide-projet n'a pas toujours conduit à des interventions intégrées en matière de renforcement des capacités. Il note que les activités isolées, par définition, sont souvent moins systématiquement intégrées que les interventions sous forme d'aide-programme ou sectorielle. Le ministère s'emploie de plus en plus activement à réduire l'aide-projet au profit d'une aide plus axée sur des programmes, notamment du soutien budgétaire général ou de diverses formes de soutien budgétaire sectoriel, ce qui offre un début de solution. Ainsi au Mozambique, 84 % de l'aide finlandaise prennent la forme d'une aide-programme, essentiellement dans le cadre d'approches sectorielles.

L'adhésion et le soutien de la Finlande au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide devraient aussi contribuer à améliorer le renforcement des capacités. Bien que la Finlande soit consciente qu'il est plus facile d'affirmer que les pays bénéficiaires doivent conduire le processus et les donateurs se limiter à le soutenir que de le faire, il n'en reste pas moins que les activités ayant pour effet de fragmenter les efforts et de détourner des ressources déjà rares doivent être progressivement abandonnées. En tant que signataire de la Déclaration de Paris, la Finlande a confirmé son attachement à l'appropriation par le pays partenaire et a pris des mesures en faveur de l'alignement et de l'harmonisation de l'aide. Plusieurs objectifs-cibles de la Déclaration de Paris, qui visent notamment à accroître le montant des apports d'aide alignés sur les priorités nationales (indicateur 3), à renforcer les capacités dans le cadre de programmes coordonnés (indicateur 4) ou à éviter de recourir à des structures de mise en œuvre parallèles (indicateur 6), vont dans le sens de l'objectif de renforcement des capacités. La Finlande est également favorable à la collaboration avec d'autres donateurs, notamment par la répartition des tâches et la réalisation d'activités conjointes, ce qui peut concourir à mieux centrer l'action et à mener des efforts plus concertés en faveur du renforcement des activités. La mise en commun des efforts et des ressources, qui est encouragée et appréciée, aura probablement plus d'impact que des interventions individuelles à plus petite échelle.

Assistance technique

L'assistance technique est un instrument amplement utilisé par le MAE dans ses projets. Sur la période 2001-2004, les activités de coopération technique ont représenté entre 20 et 25 % du total des versements bruts d'APD de la Finlande (soit 30-40 % de son aide bilatérale, tableau B.2., annexe B). En 2005, la Finlande, à l'instar de quelques autres donateurs, a notifié des montants moins élevés en appliquant une définition plus stricte de l'APD, de façon à rendre plus comparables les données communiquées par les différents donateurs³⁰. La valeur de référence de l'enquête de suivi du CAD correspondant à la Finlande est ressortie à 53 % pour ce qui est de l'assistance technique menée dans le cadre de programmes coordonnés³¹.

Le Fonds pour les projets locaux et les programmes d'échanges

Le renforcement des capacités fait également partie des activités appuyées par le Fonds pour les projets locaux, dont la gestion est assurée par les ambassades finlandaises et qui permet de fournir des concours de faible montant à des organisations de la société civile au niveau des pays. La bonne gouvernance est un thème prioritaire et le Fonds est en mesure d'apporter une contribution modeste en termes de renforcement des capacités, même si l'expérience semble montrer que les dispositifs de

30. C'est ce qu'il ressort de l'enquête du CAD/OCDE sur la coopération technique pure en 2006, qui mettait en évidence la nécessité de proposer une classification plus précise de ce que recouvre exactement la coopération technique pure.

31. Calculée ainsi : coopération technique menée dans le cadre de programmes coordonnés sur coopération technique totale de la Finlande.

faible envergure et fragmentés n'ont qu'un potentiel limité à cet égard. La Finlande gère³² également un programme d'échange d'enseignants et d'étudiants autour d'un réseau d'institutions d'enseignement supérieur Nord-Sud-Sud. Au cours de la phase pilote (2004-2006), 375 bourses universitaires ont été octroyées à des étudiants, et 206 à des enseignants. Le programme se poursuit actuellement. Les étudiants ont l'obligation de retourner dans leur pays d'origine pour obtenir leur diplôme afin de contribuer au renforcement des institutions. Même si le constat n'est pas systématique, cette formule semble produire des résultats tangibles.

Conseils sur les programmes/projets

Le MAE donne à son personnel des instructions explicites sur la façon d'aborder et de traiter la question du renforcement des capacités lors de la phase d'identification et de conception des programmes et projets. Dans les directives internes au ministère (MAE, 2005f), une section intitulée « *Institutional capacity makes a difference* » expose brièvement l'importance du renforcement des capacités et donne des indications sur la façon d'analyser la question en hiérarchisant les priorités dans le cadre d'un projet donné. Il y est expressément stipulé que « si les capacités institutionnelles locales sont insuffisantes, il convient d'en dresser l'inventaire et de les renforcer ». Selon ces directives, le renforcement des capacités exige au préalable une analyse des parties prenantes, des institutions, des personnes et des activités concernées, et un examen du contexte normatif (ex. : vision stratégique, valeurs retenues et politiques poursuivies), du contexte sociétal (ex. : politique, social et culturel) et des ressources matérielles (notamment financières et intellectuelles) dont il faut disposer. Cette conception générale du renforcement des capacités concorde avec l'approche du CAD, notamment autour de la place qui doit être accordée à toute une série de facteurs, parmi lesquels l'instauration d'un « environnement favorable » (à rapprocher du contexte normatif et du contexte sociétal évoqués par le MAE), outre les dimensions fondamentales du renforcement des capacités, au niveau des personnes comme au niveau des organisations.

Encadré 5. Le renforcement des capacités sur le terrain : la Zambie et le Viêt Nam

En Zambie, la Finlande mène ses activités de renforcement des capacités dans le cadre d'approches fondées soit sur des projets soit sur des programmes. Les projets couvrent notamment des interventions dans le secteur du développement rural. S'agissant des programmes, la Finlande privilégie les approches sectorielles, la mise en commun de fonds et le soutien budgétaire. A titre d'exemple, la Stratégie sectorielle du ministère zambien de l'Éducation, qui dresse un inventaire des besoins en termes de capacités et d'assistance technique dans le secteur de l'éducation, relève d'une démarche systématique appuyée par la Finlande. De la même manière, les déficits de capacités sont actuellement recensés dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles.

Le renforcement des capacités passe essentiellement par le biais d'activités d'assistance technique intégrées aux projets, qui font appel à des compétences locales et internationales. Le secteur de l'éducation a donné lieu à des initiatives de mise en commun de l'assistance technique. Quelques projets intègrent une part de formation, mais il s'agit essentiellement de formation « sur le tas ». La Finlande recourt en outre au soutien budgétaire, où l'objectif consiste à renforcer les capacités des systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances publiques. L'ambassade a une ligne budgétaire dédiée au Fonds pour les projets locaux, qu'elle utilise pour soutenir des ONG locales et des organismes publics, et qui contribue au renforcement des capacités de ces organisations.

L'action commune avec d'autres donateurs s'opère sous forme de soutien budgétaire, de soutien sectoriel et d'assistance technique groupée dans le secteur de l'éducation, et une initiative collective de renforcement des capacités dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles fait l'objet d'une planification conjointe. En résumé, les efforts déployés en Zambie à l'appui du renforcement des capacités sont assez importants et prennent des formes diverses.

(suite...)

32 L'administration de ce réseau a été confiée au Centre for International Mobility (CIMO).

.../...

Viêtnam

Comme en Zambie, la Finlande participe assez activement et de diverses manières au renforcement des capacités au Viêtnam, même si elle n'a pas défini de stratégie globale en la matière.

L'assistance technique intégrée aux projets est un instrument clé. Des analyses détaillées de la formation sont réalisées dans la plupart des organisations partenaires, mais les analyses organisationnelles sont rares : même si l'ambassade en offre la possibilité, les partenaires vietnamiens (toujours publics) ne sont guère enclins à en faire usage dans la mesure où ils ne souhaitent pas partager l'information sur leur structure organisationnelle et leurs effectifs. Les interventions de longue durée qui sont menées à bien, dans le secteur de l'eau notamment (ex. : Hanoi Water Supply Company et Haiphong Water Supply Company) sont la preuve de la contribution de la coopération finlandaise à la pérennisation d'institutions complexes.

La Finlande participe à des initiatives associant plusieurs donateurs, notamment par i) ses contributions au Programme intégré de renforcement des capacités multi-donneurs, géré par le ministère de la Planification et de l'information, dont l'objectif est d'améliorer le cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'APD, et ii) le soutien qu'elle apporte aux efforts collectifs déployés à l'appui du renforcement des capacités pour la passation des marchés, dans le cadre du projet en faveur de l'harmonisation du LMDG.

Les directives pour la programmation élaborées par le MAE contiennent des indications utiles au personnel concernant le renforcement des capacités, mais la réflexion pourrait être poussée plus avant de manière à donner des orientations sur la façon d'appliquer ces conseils, notamment pour la conduite des analyses et la mise en œuvre d'activités propres à renforcer les capacités. Le MAE devrait également étudier comment mettre plus systématiquement à profit les enseignements de ses succès et de ses échecs en matière de renforcement des capacités. Le MAE devrait envisager de rehausser le degré de priorité accordé à cette thématique dans ces directives et de s'inspirer du document de référence de l'OCDE intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques* (OCDE, 2006a) pour améliorer les orientations qu'il donne en interne. En outre, dans son *Mémoire*, le MAE indique que les procédures et instruments auxquels il fait appel dans son action à l'appui du renforcement des capacités n'ont pas encore été mis à jour pour les faire concorder avec les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris, mais que des travaux à cet effet sont en cours de planification. La Finlande est encouragée à mener cette tâche à bonne fin, et pourrait se rapprocher d'autres donateurs qui s'efforcent activement d'améliorer leur approche du renforcement des capacités, en particulier au sein du Groupe nordique plus.

États fragiles, prévention des conflits et réforme des systèmes de sécurité**Cadre d'action**

La Finlande intervient directement dans plus d'une vingtaine d'États fragiles (qui absorbent un cinquième de son APD nette), mais surtout indirectement par le canal d'organisations multilatérales ou d'ONG internationales dans le cadre de programmes associant plusieurs donateurs. La Finlande appuie un large éventail de programmes et projets dans les États fragiles, portant notamment sur l'aide humanitaire, la santé et l'éducation, l'instauration de la règle de droit, les droits de l'homme, la réforme des forces de police et la démocratie.

Les États fragiles et les conflits violents, auxquels il est fait référence dans la *Government Resolution* de 2004 et dans l'exposé sur la nouvelle politique du développement, comptent parmi les priorités de l'action gouvernementale. La Finlande met davantage l'accent désormais sur la prévention des crises et le soutien des processus de paix. Elle n'a toutefois pas arrêté sa ligne de conduite face à

des situations précaires, pas plus qu'elle n'a fixé de règles essentielles et d'indicateurs applicables à ce type de situations. La Finlande s'aligne sur les politiques et principes mis au point par ailleurs, comme les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* établis par le CAD (OCDE, 2007c), les politiques et préceptes émanant de l'Union européenne, des Nations unies et des institutions financières internationales concernant les situations précaires, la prévention des conflits et la réforme des systèmes de sécurité, ainsi que sur les politiques et principes directeurs établis par d'autres pays du LMDG et du Groupe nordique plus. De ce fait, sur la base des *Guidelines on Democracy Assistance* (MAE, 2002) établies par la Finlande elle-même, et avec l'expérience qu'elle acquiert actuellement dans les États fragiles (MAE, 2005g), le pays pourrait définir ses propres orientations et ses objectifs prioritaires, étant donné en particulier que son engagement dans les États fragiles s'appuie sur une pluralité de partenaires et un large éventail de projets.

Les grands projets dont le montant dépasse 1 million EUR obéissent à un cadre logique qui intègre des objectifs relatifs à la gouvernance. Quant aux projets de moindre envergure, par exemple dans les secteurs de l'éducation, de l'alimentation en eau et de l'assainissement en Palestine et au Népal, la construction de la paix ou la prévention des conflits ne figurent pas explicitement parmi les objectifs. Dans les environnements fragiles caractérisés par de fortes tensions politiques, une insécurité ou des conflits violents, toutes les activités peuvent avoir des répercussions sur les parties en conflit ou au contraire être affectées par elles. A moins qu'elles ne soient spécialement conçues pour de telles situations ou qu'elles ne dénotent une compréhension particulièrement fine de la situation, ces activités risquent de finir par faire plus de mal que de bien, et d'ajouter encore aux tensions et à la violence, au lieu de contribuer à la construction de la paix, à la cohésion sociale et à la stabilisation.

Affectation des ressources

La Finlande ne figure parmi les dix premiers donneurs dans aucun État fragile, mais elle fait preuve de créativité dans son utilisation des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs et de la délégation de pouvoirs, notamment dans le soutien qu'elle apporte à la Mission de l'Union africaine au Soudan par l'intermédiaire de la Norvège. La majeure partie de l'aide finlandaise aux États fragiles passe par le canal européen ou multilatéral - délégations de la CE et missions de l'UE, missions et institutions des Nations unies (ex. : Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Commission de consolidation de la paix, Haut-commissariat pour les réfugiés, Programme alimentaire mondial, Fonds des Nations unies pour l'enfance et Union africaine) - mais la préaffectation des ressources ou l'alignement des obligations de notification est rare. La Finlande détache du personnel auprès des missions de l'UE comme la Aceh Monitoring Mission en Indonésie, et pour l'observation des élections, ainsi qu'auprès des Nations unies et des IFI. La Finlande est également engagée dans le mouvement de la Croix-Rouge et dans un grand nombre d'ONG finlandaises ou internationales. Ces ONG, à l'instar de l'Initiative de gestion des crises, soutiennent la transition entre les situations de guerre et le retour à la paix, favorisent le dialogue entre l'État et les citoyens, et participent à la fourniture de services dans les États fragiles.

La Finlande est directement engagée dans des États fragiles ou en proie à des conflits, tels que l'Irak, l'Afghanistan, le Sri Lanka et le Soudan, mais aussi dans plusieurs pays récemment sortis d'un conflit, comme la Serbie-et-Monténégro ou l'Éthiopie. Les pays où la Finlande est présente sont principalement sélectionnés sur la base de son expérience antérieure sur place, des réseaux qu'elle a su y mettre en place, et des compétences et connaissances propres à ces régions. Dans le cas de la Somalie, joue aussi le fait qu'il existe une diaspora somalienne en Finlande.

A l'heure actuelle, l'affectation des ressources relève de décisions politiques prises au cas par cas au plus haut niveau, qui prennent également en compte les autres donneurs en présence et la nature de l'engagement des Nations unies. L'enveloppe globale allouée à l'aide est approuvée par le parlement.

La Finlande devrait reconnaître que les difficultés particulières inhérentes aux États fragiles (ex. : forces politiques fortement antagonistes, tensions et insécurité, capacités limitées et manque de cohésion sociale) doivent conduire à un engagement prenant en compte la situation de conflit et ménageant une bonne dose de flexibilité, et qu'un engagement constructif suppose un engagement à long terme. Actuellement, deux des huit partenaires de longue date de la Finlande sont considérés comme fragiles (Népal et Éthiopie). L'engagement de la Finlande dans d'autres États fragiles obéit généralement à un cycle de un à trois ans.

Gestion et effectifs

La gestion s'opère de plus en plus sur le terrain, mais le seuil à partir duquel les projets doivent être approuvés par le ministère est faible. Les ambassades disposent d'un Fonds pour les projets locaux qui leur sert à soutenir des organisations locales issues de la société civile. Ce Fonds ne s'assortit pas d'un mécanisme de réponse accélérée, même s'il faut noter que dans le domaine de l'aide humanitaire, la réponse aux Appels consolidés est relativement rapide. Les versements au Timor-Leste et à l'Irak après les conférences de donateurs qui leur ont été respectivement consacrées ont été particulièrement prompts.

Il n'existe pas d'instruments d'analyse internes, et on ne constate pas non plus un recours systématique à des cadres d'analyse particuliers. Les stratégies-pays et les projets sont fondés sur les analyses menées par les Nations unies et la Banque mondiale, les éléments d'information apportés par les États membres de l'UE et des études indépendantes. La stratégie et la programmation s'appuient sur les stratégies nationales de développement s'il en existe et, dans le cas contraire, sur des cadres multilatéraux, comme cela a été le cas au Soudan avec l'évaluation des besoins d'après-conflit réalisée selon une matrice élaborée par les Nations unies et la Banque mondiale. C'est dans ce contexte que la Finlande apporte son soutien à des secteurs et régions en particulier, à la demande du gouvernement des pays partenaires, ou sélectionne des régions recevant une aide insuffisante, comme le Népal occidental ou la région de Copán au Honduras.

Le personnel travaillant sur les questions de gouvernance, de gestion de crises civiles et sur d'autres types de projets forment trois groupes distincts qui pourraient apprendre les uns des autres. Pour mettre à profit ces compétences spécialisées, les ambassades recrutent des conseillers thématiques dans les domaines de la gouvernance et des conflits. Dans les services centraux, le ministère des Affaires étrangères s'attache les services d'experts extérieurs. A l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme formel pour mettre en commun l'expérience acquise.

Les services centraux d'Helsinki et les bureaux locaux travaillent en coordination étroite avec les autres États membres de l'UE et avec l'UE, en particulier avec les membres du LMDG et le Groupe nordique plus, ce qui se traduit notamment par un partage des locaux. La participation à des missions conjointes d'évaluation reste occasionnelle étant donné le peu de ressources humaines disponibles.

Réforme des systèmes de sécurité

La réforme des systèmes de sécurité est un domaine d'action nouveau pour la Finlande, où des progrès ont été réalisés. La Finlande se conforme aux préceptes préconisés par l'UE en 2005-2006 pour la réforme du secteur de la sécurité ainsi qu'aux Lignes directrices sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance établies en 2005 par le CAD. En avril 2007, la Finlande a rejoint le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP) dans la région des Grands lacs, dont la dotation s'élève à 500 millions USD, et peut dans ce contexte mettre à profit les structures administratives du programme, ainsi que l'expérience et la présence de ses représentants sur le terrain.

Encadré 6. Appliquer les principes au cas de la Finlande

1. **Prendre le contexte comme point de départ.** La Finlande prend appui sur les consultations s'inscrivant dans le cadre des programmes multi-donneurs (entre acteurs locaux et donateurs internationaux) dans certains États fragiles ou en situation de conflit comme le Népal, en laissant un rôle majeur aux ambassades et aux conseillers thématiques spécialistes des conflits et de la gouvernance. Dans d'autres pays, la Finlande devrait exploiter au maximum les analyses déjà menées sur les conflits.
2. **Ne pas nuire.** La Finlande est l'un des principaux promoteurs du programme d'action à l'appui de la cohérence des politiques. Toutefois, la position de la Finlande selon laquelle tous les aspects de la politique du développement et de l'aide contribuent à la prévention des conflits relève probablement du vœu pieux, faute d'une approche plus systématique de la conduite à tenir dans les situations de conflit.
3. **Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.** Par le biais des ONG internationales, de l'UE, des Nations unies, de l'Union africaine et des programmes multi-donneurs, la Finlande soutient un large éventail d'activités qui contribuent au renforcement des capacités et de la légitimité de l'État. En outre, la Finlande veille à s'aligner sur les stratégies nationales de développement, lorsqu'il en existe. Cela étant, le renforcement de l'appareil d'État n'est pas toujours la solution idoine et dans certains cas, comme pendant la période d'état d'urgence décrétée par le roi du Népal, la Finlande n'a pas hésité à apporter son soutien à la société civile plutôt qu'à l'État central.
4. **Accorder la priorité à la prévention.** Même si la Finlande reconnaît que les projets classiques peuvent contribuer à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État, elle n'a pas mis sur pied de programmes ou projets ayant comme objectifs exprès et systématiques la stabilisation, la prévention des conflits, la consolidation de la paix ou le renforcement de l'État.
5. **Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.** La Finlande souscrit à des objectifs politiques, économiques ou touchant au développement et à la sécurité. Pourtant, elle commence seulement à promouvoir une approche interministérielle plus intégrée, dans les services centraux et sur le terrain. À cet égard, le réseau interministériel pour la sécurité et le développement récemment créé est une initiative prometteuse. De plus en plus de travaux conjoints sont menés sur l'Afghanistan, sous les auspices du ministère des Affaires étrangères et avec le concours des ministères de la Défense et de l'Intérieur.
6. **Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.** L'égalité homme-femme et les droits de l'homme, en particulier, sont des questions transversales qui font partie intégrante des projets et programmes de la Finlande. La Finlande pourrait utilement s'appuyer dans cette optique sur les évaluations entreprises par les donateurs multilatéraux ou autres.
7. **S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.** Comme d'autres donateurs, la Finlande adopte dans les États fragiles une approche nuancée de la Déclaration de Paris, fondée sur les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles.
8. **S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.** La Finlande participe à plusieurs mécanismes de coordination entre donateurs, en recourant notamment à la coopération déléguée et en étant partie prenante à des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs ; elle a joué un rôle de premier plan pour promouvoir la division du travail dans la politique de développement de l'UE. La Finlande pourrait encourager davantage la coordination entre les donateurs, notamment par la réalisation conjointe de missions d'évaluation et de travaux analytiques ou par l'utilisation conjointe de bureaux (à condition que les résultats soient plus concluants qu'ils ne le sont actuellement à Juba).
9. **Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.** Le seuil à partir duquel l'approbation des projets relève de la compétence du ministère est bas, ce qui empêche les bureaux locaux de répondre avec souplesse aux opportunités qui se présentent. Pour « rester engagée », la Finlande gagnerait peut-être à revoir sa perspective de court terme en faveur d'une « coopération de durée limitée ». La Finlande pourrait aussi envisager de reproduire son modèle au Népal (fonds pour la paix) et d'accroître sa contribution au Fonds pour la paix de l'Union africaine.
10. **Éviter de créer des poches d'exclusion.** La Finlande utilise avec créativité les formules de coopération déléguée et les programmes multi-donneurs afin d'apporter son concours aux États fragiles recevant une aide insuffisante et où elle n'a pas d'ambassade (ex. : République centrafricaine, Togo, Burundi, République démocratique du Congo).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Renforcement des capacités

- Les directives pour la programmation élaborées par le MAE contiennent des indications utiles au personnel concernant le renforcement des capacités, mais la réflexion pourrait être poussée plus avant de manière à donner des orientations sur la façon d'appliquer ces conseils, notamment pour la conduite des analyses et la mise en œuvre d'activités propres à renforcer les capacités. Le MAE devrait également étudier comment mettre plus systématiquement à profit les enseignements de ses succès (et de ses échecs) en matière de renforcement des capacités.
- Le MAE devrait envisager de rehausser le degré de priorité accordé à cette thématique dans ces directives et de s'inspirer du document de référence de l'OCDE intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques* pour améliorer les orientations qu'il donne en interne. En outre, la Finlande est encouragée à actualiser ses instruments et procédures applicables au renforcement des capacités conformément aux engagements souscrits dans la Déclaration de Paris.
- La Finlande devrait mieux mettre à profit les enseignements tirés de l'expérience de renforcement des capacités et adopter une approche claire et bien comprise dans ce domaine. Cette approche devrait être diffusée dans les différents départements du MAE et du système de coopération pour le développement de la Finlande. Elle devrait définir une ligne de conduite explicite à cet égard et une approche systématique du renforcement des capacités dans ses pays partenaires.
- La Finlande, qui est un petit donneur, devrait continuer à étudier des modalités d'action conjointe avec d'autres donneurs, comme la mise en commun de fonds, la répartition des tâches ou encore des initiatives associant plusieurs donneurs.

Prévention des conflits, États fragiles et réforme des systèmes de sécurité

- En tant que donneur modeste dans la plupart des États en situation précaire, la Finlande pourrait :
 - i) Élaborer une approche à l'égard de l'engagement dans les situations précaires conformes aux priorités et aux domaines de compétence propres à la Finlande, aux *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* et aux normes préconisées par l'UE.
 - ii) Déterminer les domaines de compétence respectifs des donneurs et rechercher, en collaboration avec d'autres donneurs, notamment les Nations unies, l'UE et le Groupe nordique plus, les possibilités de partenariat stratégique ainsi que les secteurs ou régions qu'elle connaît particulièrement bien et où les apports d'aide sont insuffisants.
 - iii) Promouvoir une approche interministérielle plus large dans le cadre de laquelle la Finlande déploierait son action via des programmes relevant des domaines politique, diplomatique, militaire/sécuritaire, humanitaire et/ou de développement.
 - iv) Continuer de faire transiter son aide par des organismes multilatéraux et des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs. Lorsque son engagement direct est trop limité dans le temps ou par son montant, la Finlande devrait envisager de recourir à la délégation de pouvoir.
 - v) Investir en vue d'améliorer le suivi et l'évaluation des travaux de ses partenaires par des entités indépendantes, conformément à l'objectif stratégique poursuivi par la Finlande dans chaque État fragile, et gérer les connaissances dégagées dans le cadre de ces partenariats.

Annexe A

**Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations
de l'examen de 2003**

Principaux domaines	Recommandations 2003	Progrès réalisés depuis 2003
<i>Fondements stratégiques et orientations nouvelles</i>	Le prochain Livre blanc devrait clairement exposer l'objectif de lutte contre la pauvreté. Il pourrait être envisagé d'élaborer une stratégie de sensibilisation du public.	<ul style="list-style-type: none"> • La <i>Government Resolution</i> de 2004 fait de la lutte contre la pauvreté et de la réalisation des OMD les objectifs suprêmes de la politique finlandaise du développement.
<i>Volume de l'APD, canaux d'acheminement et affectations à la lutte contre la pauvreté</i>	La Finlande est encouragée à porter son APD à 0.7 % de son RNB d'ici 2010 et à souscrire un calendrier précis. En cas d'augmentation rapide de l'APD, des clés de répartition de l'aide multilatérale et de l'aide bilatérale seront indispensables. La Finlande devrait concentrer son action sur une dizaine de pays partenaires à long terme afin d'exploiter les effets de synergie et d'être mieux à même d'exercer une influence sur les autres donateurs et les pays partenaires.	<ul style="list-style-type: none"> • Dans son <i>Programme</i>, le gouvernement s'est engagé à porter l'APD à 0.7 % du RNB d'ici 2015. • Le nombre de pays partenaires à long terme a été ramené de 11 à 8.
<i>Secteurs et questions transversales</i>	Il pourrait être nécessaire de poursuivre le renforcement des institutions de façon à faire de la réduction de la pauvreté un objectif fondamental dans l'ensemble du MAE. La synthèse des évaluations des programmes-pays et le plan d'action pourraient fournir des orientations utiles pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide finlandaise. La Finlande pourrait partager les enseignements tirés de son expérience de la mise en œuvre de projets et de mécanismes de lutte contre la corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • La problématique homme-femme, les groupes vulnérables et l'environnement sont considérées comme des questions transversales importantes. • La Finlande a souscrit au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide découlant de la Déclaration de Paris (2005).
<i>Cohérence des politiques</i>	La Finlande devrait imposer une ligne d'action claire et étoffer ses capacités d'analyse des questions de cohérence. En tant que membre de l'UE, elle pourrait faire beaucoup pour l'amélioration de la cohérence des politiques de la CE, à commencer par la PAC. Ainsi que le Livre blanc de 1998, la Finlande pourrait mettre un terme à son programme de crédit à des conditions libérales dont l'efficacité au regard de la réduction de la pauvreté n'est pas évidente.	<ul style="list-style-type: none"> • Des groupes de travail thématiques sur les principaux problèmes de cohérence des politiques au service du développement ont été créés. • Des agents ont été recrutés pour travailler à plein temps sur la cohérence des politiques au service du développement. • Des améliorations ont été apportées au dispositif de crédit à des conditions libérales. • La Finlande fait avancer le programme d'aide à l'appui des échanges au niveau de l'UE.

<p><i>Réforme de l'organisation et de la gestion</i></p>	<p>Une attention particulière devrait être accordée à l'amélioration des ressources humaines, sur le plan des effectifs aussi bien que des compétences en matière de développement, au vu de l'accroissement anticipé de l'APD. Les moyens en personnel des ambassades pourraient être étoffés grâce à une limitation du nombre de pays et de secteurs d'intervention et un recours accru aux compétences locales et à la délégation de pouvoirs. Il devrait être possible d'améliorer encore l'indépendance et la portée du système d'évaluation ainsi que des mécanismes de suivi et d'exploitation systématiques des enseignements de l'expérience.</p> <p>La Finlande pourrait établir des stratégies-pays afin de disposer d'un fil conducteur pour ses activités d'APD et pour le dialogue avec les pays partenaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les effectifs se sont accrus grâce au recrutement au MAE d'experts techniques extérieurs à la fonction publique, et d'expatriés et d'agents nationaux dans les ambassades.
--	---	--

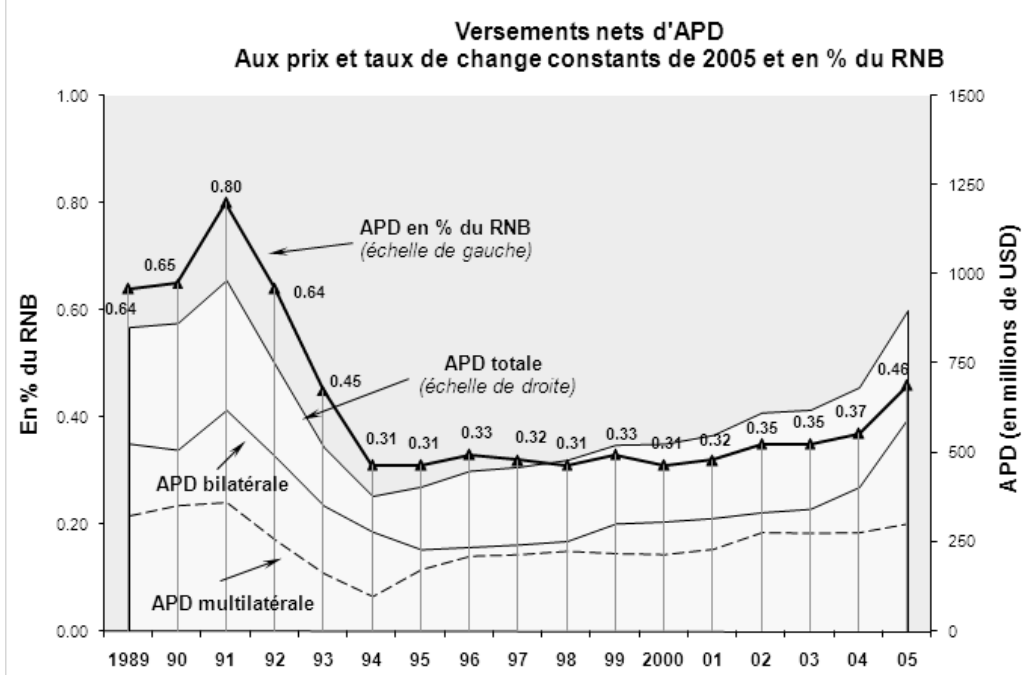
Annexe B

Statistiques de l'OCDE/CAD sur les apports d'aide³³

Tableau B.1. Apports financiers totaux
Millions USD aux prix et taux de change courants

Finlande	Versements nets						
	1989-90	1994-95	2001	2002	2003	2004	2005
Apports totaux du secteur public	776	473	394	465	566	677	902
Aide publique au développement	776	339	389	462	558	680	902
Bilatérale	467	217	224	251	309	402	597
Multilatérale	310	122	165	211	250	278	305
Autres apports du secteur public	-	134	5	3	7	-3	0
Bilatéraux	-	134	5	3	7	-3	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	25	4	9	10	13	14	16
Apports du secteur privé aux conditions du marché	165	100	932	-656	-622	647	723
Bilatéraux : dont	165	100	932	-656	-622	647	723
Investissements directs	93	45	641	16	78	600	149
Crédits à l'exportation	26	62	361	48	-297	96	-161
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	966	578	1 334	-180	-44	1 338	1 642
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2005)	860	394	552	615	623	686	902
APD en pourcentage du RNB	0.64	0.31	0.32	0.35	0.35	0.37	0.46
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.80	0.53	1.11	-0.14	-0.03	0.72	0.84

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



33. Le présent rapport s'appuie sur des données de l'OCDE remontant jusqu'en 2005. Au moment de mettre sous presse, les chiffres pour 2006 étaient en cours de publication. Ils seront accessibles sur le site web de l'OCDE à l'adresse suivante (www.oecd.org/dac).

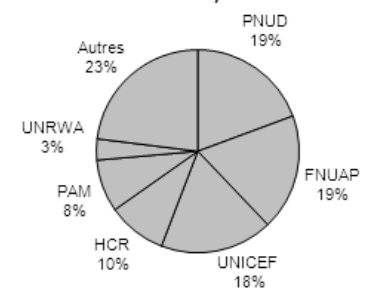
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Finlande	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	Ensemble du CAD 2005%
APD bilatérale brute	330	342	346	414	602	59	55	55	60	66	79
<i>Dons</i>	<i>324</i>	<i>330</i>	<i>335</i>	<i>400</i>	<i>591</i>	<i>58</i>	<i>53</i>	<i>54</i>	<i>58</i>	<i>65</i>	<i>71</i>
Projets et programmes de développement	104	103	94	86	137	18	17	15	12	15	15
Coopération technique	100	124	144	180	98	18	20	23	26	11	18
Aide alimentaire à des fins de développement	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	1
Aide humanitaire	36	42	38	34	74	6	7	6	5	8	6
Allègement de la dette	8	0	-	25	150	1	0	-	4	17	21
Dépenses administratives	23	27	28	31	34	4	4	5	5	4	3
Autres dons	53	33	30	43	97	9	5	5	6	11	6
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>6</i>	<i>12</i>	<i>11</i>	<i>14</i>	<i>11</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>8</i>
Prêts nouveaux de développement	0	-	3	1	-	0	-	1	0	-	6
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	6	12	8	13	11	1	2	1	2	1	0
APD multilatérale brute	234	281	278	280	305	41	45	45	40	34	21
Organismes des Nations unies	95	92	89	90	96	17	15	14	13	11	5
CE	78	84	120	130	140	14	14	19	19	15	8
Groupe de la Banque mondiale	56	97	56	48	58	10	16	9	7	6	4
Banques régionales de développement (a)	12	55	16	16	20	2	9	3	2	2	2
Autres	5	8	13	13	12	1	1	2	2	1	2
Total des versements bruts d'APD	564	623	625	695	907	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-12	-8	-2	-9	-5						
Total des versements nets d'APD	552	615	623	686	902						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Financements mixtes (b)</i>	<i>20</i>	<i>9</i>	<i>5</i>	<i>4</i>	<i>7</i>						
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>											
- En millions de USD constants de 2005	45	53	51	42	57						
- En pourcentage des versements nets	8	9	8	6	6						
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	8	8	8	8	9						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2004-2005)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2004-2005)

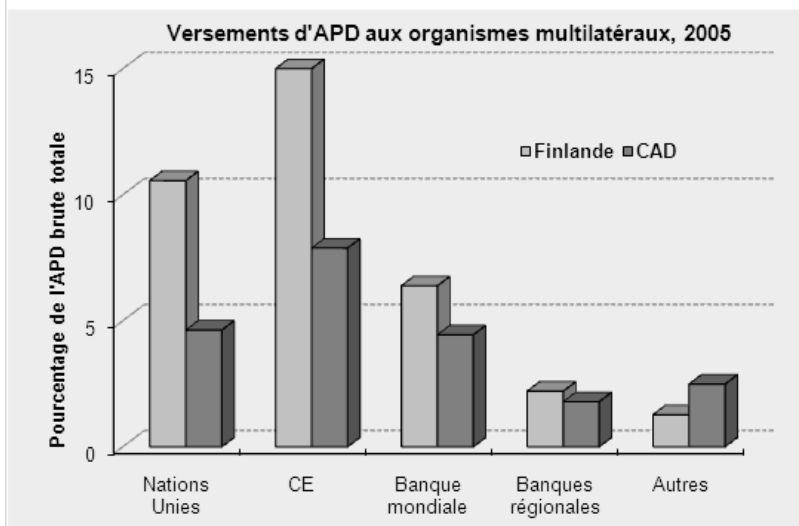
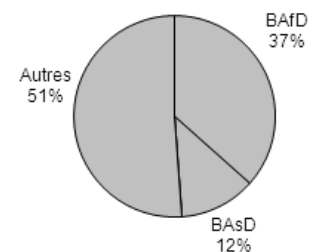
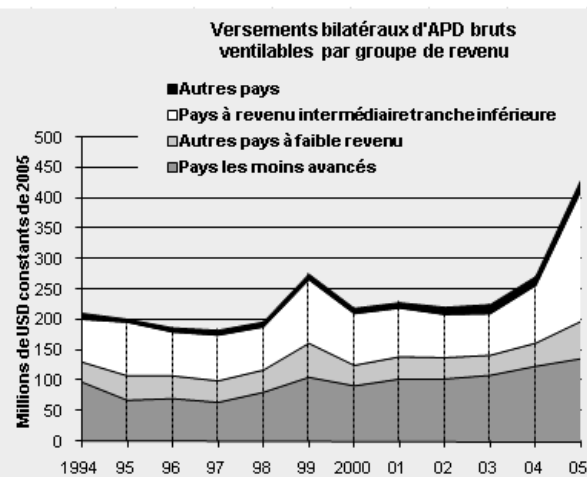
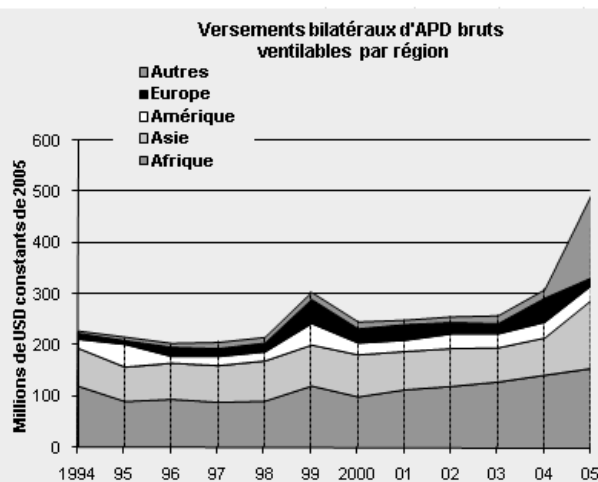


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Finlande	Versements bruts										Ensemble du CAD 2005%
	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage					
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	
Afrique	115	122	130	144	157	46	47	50	46	32	35
Afrique subsaharienne	106	99	114	126	136	42	38	44	41	28	31
Afrique du Nord	6	7	6	5	6	2	3	2	2	1	3
Asie	74	73	66	72	133	30	28	26	23	27	24
Asie du Sud et Asie centrale	29	39	31	33	59	12	15	12	11	12	11
Extrême-Orient	40	31	29	33	48	16	12	11	11	10	12
Amérique	22	29	27	31	29	9	11	11	10	6	8
Amérique du Nord et Amérique centrale	16	19	19	18	18	7	7	7	6	4	4
Amérique du Sud	5	10	8	10	10	2	4	3	3	2	3
Moyen-Orient	8	11	15	16	160	3	4	6	5	32	29
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Europe	31	23	20	47	14	12	9	8	15	3	4
Versements bilatéraux ventilables par région	251	258	260	310	494	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	104	105	111	126	138	45	47	49	46	32	23
Autres pays à faible revenu	37	36	34	39	62	16	16	15	14	14	20
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	80	71	68	95	215	35	32	30	35	50	53
(tranche supérieure)	8	11	14	14	17	4	5	6	5	4	3
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	230	223	227	273	432	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	330	342	346	414	602	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée par région	79	84	86	104	109	24	25	25	25	18	13
dont : APD non affectée par groupe de revenu	100	120	119	141	171	30	35	34	34	28	13



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Finlande	1994-95				Memo: Médiane CAD	1999-2000				Memo: Médiane CAD	Versements bruts, moyennes bisannuelles 2004-05				Memo: Médiane CAD
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent		
	Tanzanie	16	20	9			Serbie	17	22		9		Irak	81	
Chine	14	16	8		Mozambique	17	22	9		Mozambique	25	25	7		
Pérou	13	14	8		Nicaragua	16	21	9		Serbie	22	22	6		
Zambie	12	15	7		Chine	13	17	7		Tanzanie	16	16	5		
Mozambique	12	14	7		Tanzanie	12	16	6		Viet Nam	16	16	5		
5 principaux bénéficiaires	68	79	38	38	5 principaux bénéficiaires	74	98	40	34	5 principaux bénéficiaires	160	161	46	44	
Viet Nam	10	11	5		Zambie	8	10	4		Afghanistan	15	15	4		
Namibie	9	10	5		Viet Nam	7	9	4		Afrique du Sud	12	12	3		
Thaïlande	8	9	4		Namibie	7	9	4		Soudan	11	11	3		
Zimbabwe	6	7	4		Bosnie-Herzégovine	6	8	3		Ethiopie	10	10	3		
Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	6	8	4		Ethiopie	6	8	3		Nicaragua	9	9	2		
10 principaux bénéficiaires	106	124	60	57	10 principaux bénéficiaires	107	142	58	54	10 principaux bénéficiaires	216	217	62	62	
Népal	6	7	4		Népal	6	8	3		Kenya	8	8	2		
Kenya	6	7	4		Afghanistan	4	6	2		Népal	8	8	2		
Egypte	6	7	3		Kenya	4	6	2		Zambie	7	7	2		
Nicaragua	6	7	3		Thaïlande	4	5	2		Pakistan	7	7	2		
Ethiopie	6	7	3		Zones sous admin. palestinien	4	5	2		Chine	6	6	2		
15 principaux bénéficiaires	136	159	77	67	15 principaux bénéficiaires	130	171	70	66	15 principaux bénéficiaires	252	253	73	73	
Bangladesh	5	6	3		Ouganda	4	5	2		Bosnie-Herzégovine	5	5	1		
Sri Lanka	3	4	2		Irak	4	5	2		Zones/admin. palestinienne	5	5	1		
Rwanda	3	3	1		Egypte	3	4	2		Namibie	5	5	1		
Irak	2	3	1		Cambodge	3	4	2		Somalie	5	5	1		
Inde	2	2	1		Afrique du Sud	3	4	1		Indonésie	5	5	1		
20 principaux bénéficiaires	151	177	86	75	20 principaux bénéficiaires	145	192	79	75	20 principaux bénéficiaires	276	277	79	80	
Total (78 bénéficiaires)	177	207	100		Total (90 bénéficiaires)	185	245	100		Total (102 bénéficiaires)	348	349	100		
Aide non affectée	58	68			Aide non affectée	72	96			Aide non affectée	158	159			
Total des versements bilatéraux bruts	235	275			Total des versements bilatéraux bruts	256	341			Total des versements bilatéraux bruts	506	508			

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change courants

Finlande	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>						
	1994-95		1999-2000		2004-05		2004-05
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	49	25	89	40	230	40	35
Education	11	5	19	9	61	11	8
dont : Education de base	1	1	0	0	20	4	2
Santé	12	6	14	6	23	4	4
dont : Santé de base	6	3	6	3	9	2	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	2	1	1	1	7	1	3
Distribution d'eau et assainissement	16	8	13	6	25	4	5
Bon gouvernement et société civile	3	2	28	12	99	17	11
Autres infrastructures et services sociaux	5	3	15	7	15	3	4
Infrastructures et services économiques	8	4	8	4	40	7	14
Transport et entreposage	2	1	1	1	0	0	5
Communications	1	0	1	0	6	1	1
Energie	2	1	5	2	30	5	5
Banque et services financiers	3	1	1	0	3	0	1
Entreprises et autres services	0	0	1	0	1	0	1
Production	36	18	12	6	41	7	6
Agriculture, sylviculture et pêche	32	16	9	4	37	6	3
Industries manufacturières, extractives, construction	4	2	2	1	3	1	2
Commerce et tourisme	-	-	-	-	-	-	0
Autres	0	0	1	0	1	0	0
Destination plurisectorielle	41	21	28	13	80	14	7
Aide-programme et sous forme de produits	0	0	3	1	27	5	3
Aide se rapportant à la dette	13	7	19	8	13	2	21
Aide humanitaire	21	10	28	13	82	14	9
Frais administratifs des donateurs	17	9	17	8	32	6	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	2	1	5	2	5	1	2
Refugies dans les pays donateurs	9	4	13	6	22	4	2
APD bilatérale ventilable	196	100	221	100	572	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	199	62	232	58	598	67	77
<i>dont : non affectée</i>	3	1	11	3	26	3	1
<i>APD multilatérale</i>	122	38	165	42	292	33	23
<i>APD totale</i>	321	100	397	100	890	100	100

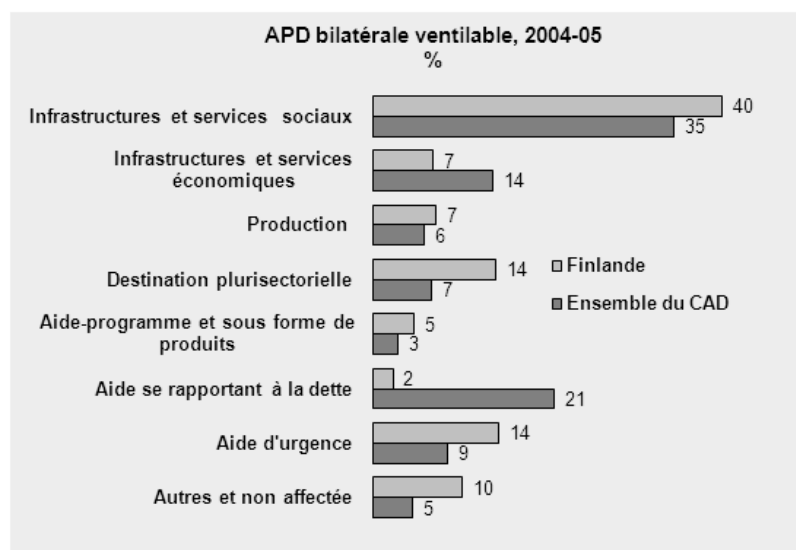


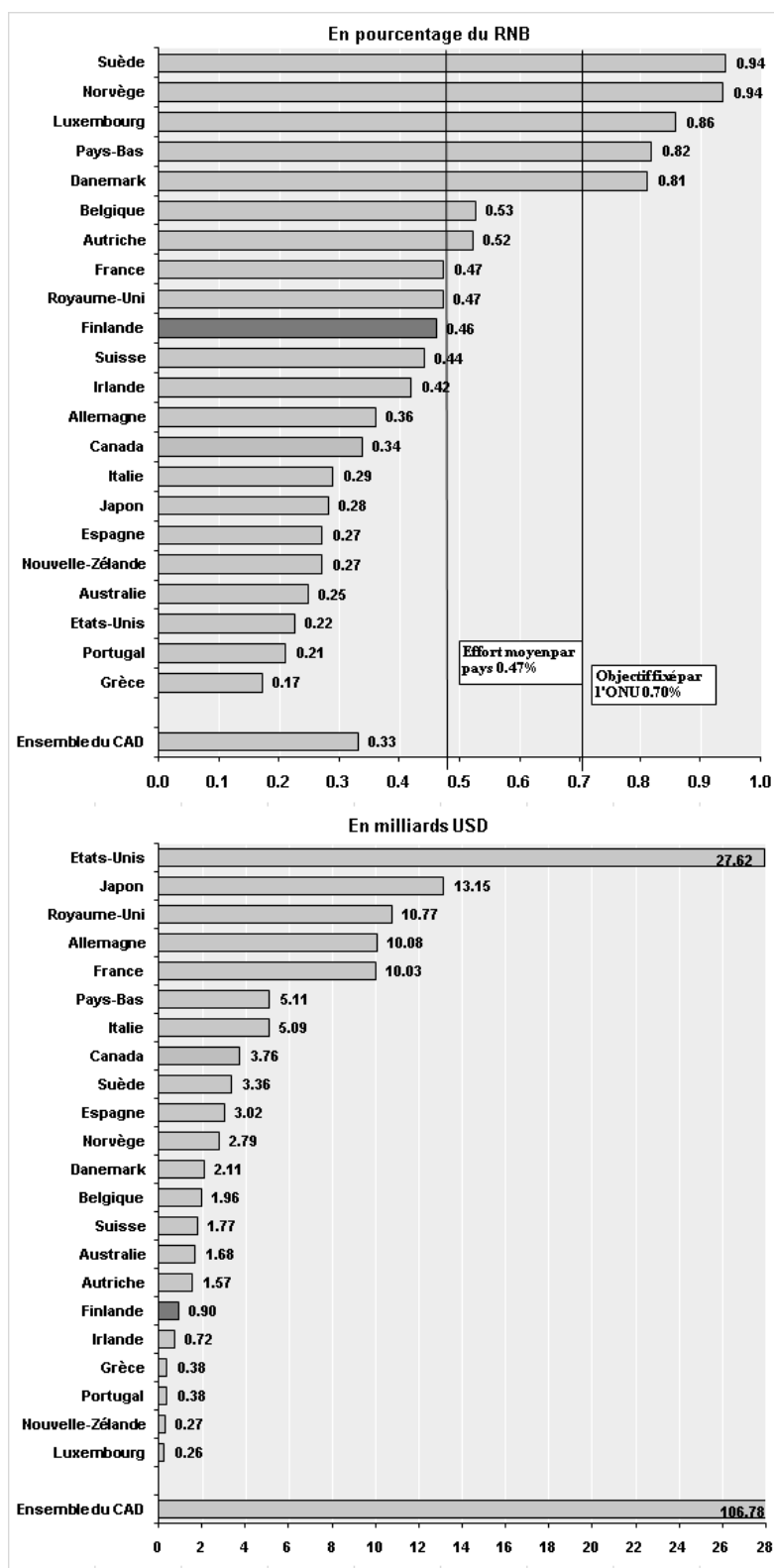
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04	Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2005 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2005	
	2005				2005		2005		% de l'APD	% du RNB
	Millions de USD	% du RNB			(b)	(c)	(b)	(c)		
Allemagne	10 082	0.36	5.0	95.0	26.1	4.3	0.09	0.02	18.7	0.07
Australie	1 680	0.25	1.8	100.0	13.8		0.03		24.9	0.06
Autriche	1 573	0.52	12.0	100.0	21.7	7.7	0.11	0.04	15.5	0.08
Belgique	1 963	0.53	9.3	99.7	33.4	14.6	0.18	0.08	31.0	0.16
Canada	3 756	0.34	6.5	100.0	24.6		0.08		27.9	0.09
Danemark	2 109	0.81	-2.9	100.0	35.6	26.4	0.29	0.21	38.6	0.31
Espagne	3 018	0.27	6.8	95.2	38.3	12.3	0.10	0.03	27.1	0.07
États-Unis	27 622	0.22	17.1	100.0	8.5		0.02		20.6	0.05
Finlande	902	0.46	8.6	100.0	33.8	18.3	0.16	0.08	27.2	0.13
France	10 026	0.47	6.8	95.0	27.8	9.7	0.13	0.05	23.9	0.11
Grèce	384	0.17	3.1	100.0	46.3	5.2	0.08	0.01	20.7	0.04
Irlande	719	0.42	12.8	100.0	32.9	17.4	0.14	0.07	50.7	0.21
Italie	5 091	0.29	10.5	95.9	55.4	30.6	0.16	0.09	27.6	0.08
Japon	13 147	0.28	-1.8	87.3	20.8		0.06		17.7	0.05
Luxembourg	256	0.86	7.4	100.0	27.1	17.4	0.23	0.15	41.2	0.35
Norvège	2 786	0.94	4.3	100.0	27.0		0.25		36.9	0.35
Nouvelle-Zélande	274	0.27	4.4	100.0	18.2		0.05		25.5	0.07
Pays-Bas	5 115	0.82	0.5	100.0	28.0	19.6	0.23	0.16	32.4	0.27
Portugal	377	0.21	12.0	96.7	42.1	8.3	0.09	0.02	55.6	0.12
Royaume-Uni	10 767	0.47	12.1	100.0	24.2	12.8	0.11	0.06	25.1	0.12
Suède	3 362	0.94	6.8	100.0	32.9	27.0	0.31	0.25	32.7	0.31
Suisse	1 767	0.44	5.8	100.0	20.8		0.09		22.9	0.10
Ensemble du CAD	106 777	0.33	7.2	97.1	23.1	14.4	0.08	0.05	24.0	0.08
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.47								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par la CE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.
.. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2005
en pourcentage du RNB



Annexe C

L'aide humanitaire de la Finlande

La présente annexe est consacrée au programme d'aide humanitaire de la Finlande conformément au document intitulé *Cadre d'évaluation de l'action humanitaire applicable lors des examens de l'aide*. Elle couvre les domaines suivants : 1) stratégies et principes de l'action humanitaire ; 2) organisation et gestion ; 3) volume et répartition ; 4) cohérence des politiques ; et 5) considérations à prendre en compte pour l'avenir³⁴.

Les stratégies et principes de l'action humanitaire

Les autorités ont fait réaliser une évaluation indépendante de l'aide humanitaire consentie par la Finlande entre 1996 et 2004 qui a été publiée en avril 2005 (EMMA Ltd, 2005). Il y était en particulier recommandé de procéder à une révision de la déclaration de principe de 1997 sur l'aide humanitaire, « non appliquée » et devenue « inadaptée ». Les autorités ont en conséquence publié en avril 2007 des lignes directrices révisées pour l'aide humanitaire.

Selon ces lignes directrices, l'aide humanitaire couvre la fourniture d'une aide matérielle et la protection des populations civiles, en particulier les enfants et les groupes vulnérables, les blessés ainsi que les soldats ne prenant plus part aux hostilités. Ses principaux objectifs sont « de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et immédiatement après une catastrophe » et l'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Toutefois, les lignes directrices reconnaissent que dans des situations d'urgence particulières, l'aide humanitaire peut aussi englober des activités qui ne visent pas directement à sauver des vies mais, par exemple, à préserver les moyens d'existence afin de briser le cycle de la pauvreté. Les lignes directrices font référence au droit international humanitaire, aux accords internationaux sur les droits de l'homme et aux droits des réfugiés comme fondement juridique sur lequel repose l'aide humanitaire finlandaise.

Les lignes directrices pour l'aide humanitaire (MAE, 2007b) abordent des questions transversales comme l'environnement, l'âge et la condition des femmes. Elles soulignent l'importance de ces questions et la nécessité d'appliquer la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité dans l'ensemble des activités et programmes d'aide humanitaire. Cependant, elles ne précisent pas comment les autorités finlandaises peuvent s'assurer que les organismes chargés de l'action humanitaire traitent ces questions transversales. Dans la mesure où la majeure partie des financements transite par des canaux multilatéraux sous la forme de contributions au budget central des institutions concernées, les autorités n'ont guère la possibilité de vérifier la priorité donnée aux problèmes transversaux et d'imposer des sanctions le cas échéant.

La Finlande ayant approuvé les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire lors de leur adoption par le CAD en 2006, les lignes directrices indiquent que l'aide humanitaire finlandaise est guidée par ces principes.

34. Début 2007, ont été rendues publiques des lignes directrices révisées pour l'aide humanitaire (MAE 2007b) à la suite d'une évaluation du programme d'aide humanitaire de la Finlande (EMMA Ltd. 2005). Il est trop tôt pour apprécier dans quelle mesure les engagements et pratiques présentés dans ces lignes directrices sont mis en œuvre.

Organisation et gestion

Une ligne budgétaire est dédiée à l'aide humanitaire dans le budget de la coopération pour le développement. La petite unité chargée de l'aide humanitaire relève toutefois du Département des affaires mondiales rattaché au ministère des Affaires étrangères (MAE). Le Département des affaires mondiales s'occupe aussi de l'aide multilatérale (par l'intermédiaire de l'Unité chargée du développement économique et social) tandis que le Département des affaires politiques joue un rôle prépondérant dans les relations avec le Haut Commissariat aux réfugiés (UNHCR) (même si les fonds proviennent du Département des affaires mondiales). Il existe un budget distinct pour l'action humanitaire contre les mines qui est géré par l'Unité de l'aide humanitaire.

Quelque 70 % du budget de l'aide humanitaire finlandaise sont affectés aux crises en cours en début d'année, les 30 % restants étant répartis à la fin de l'exercice s'ils n'ont pas été mobilisés pour des urgences imprévues. Cela permet de faire un versement initial aux organismes d'exécution mais lorsque des catastrophes naturelles, comme le tsunami ou encore le tremblement de terre au Pakistan, se produisent en fin d'année, il peut s'avérer nécessaire de mobiliser des crédits budgétaires exceptionnels. L'Unité de l'aide humanitaire peut mettre de côté en début d'année de 3 à 5 millions EUR sur son budget. Elle peut aussi obtenir des financements supplémentaires sur les crédits non dépensés inscrits au budget de la coopération pour le développement ; face à des situations exceptionnelles comme le tsunami, le Parlement peut aussi lui allouer des ressources extrabudgétaires.

Les plans d'affectation des crédits sont examinés par le Groupe de pilotage de la politique du développement au sein du MAE et toute décision de financement d'un montant supérieur à 200 000 EUR doit être approuvée par le Chef du Département des affaires mondiales ainsi que par le Département de la politique du développement et par le ministre.

Bien que le niveau de décision soit le même pour le financement des opérations d'urgence et pour celui des autres interventions humanitaires (le ministre doit aussi donner son approbation), l'Unité de l'aide humanitaire est en mesure de répondre rapidement aux appels d'urgence des Nations unies, sous réserve d'obtenir l'accord verbal du ministre et de verser les fonds principalement à la Croix-Rouge finlandaise. Cependant, selon l'évaluation de l'aide humanitaire finlandaise réalisée en 2005, le processus de prise de décision relatif aux crises en cours est complexe, peut comporter des lourdeurs et prendre du retard. Ses auteurs ont donc recommandé que la procédure soit « accélérée et simplifiée ». Ils ont aussi suggéré que des objectifs soient fixés pour « la rapidité de traitement des appels ou propositions » afin de pouvoir évaluer plus facilement l'efficacité de l'Unité de l'aide humanitaire et faciliter la planification et la mise en œuvre des opérations par les bénéficiaires des fonds. En retour, les lignes directrices révisées pour l'aide humanitaire prennent acte de ce que « la Finlande est tenue, en tant que signataire des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, d'accélérer le processus de décision en matière de financement » et indiquent que « des moyens d'accélérer l'affectation et le versement des fonds sont recherchés ».

L'évaluation réalisée en 2005 relève également « l'absence marquée de critères de financement détaillés et précis ainsi que d'orientations pratiques, énoncées par écrit, permettant de hiérarchiser les financements » (EMMA Ltd, 2005), cause d'une certaine confusion parmi les organismes d'aide finlandais quant aux critères applicables aux décisions de financement des opérations à mener en cas de catastrophe naturelle, des contributions au budget central des organisations concernées et d'autres actions humanitaires. Les lignes directrices révisées de 2007 visent à mettre un terme à cette confusion.

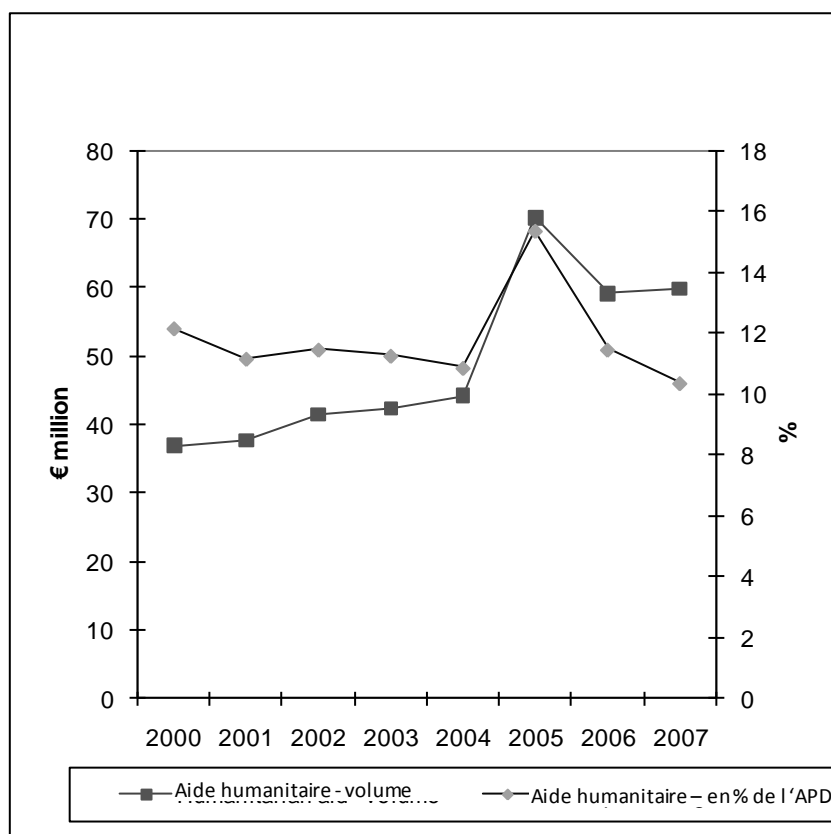
Volume et répartition

Le graphique C.1 rend compte de l'aide humanitaire de la Finlande en valeur absolue et en pourcentage du budget total de l'aide. L'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide humanitaire est relativement modeste, se situant entre 2000 et 2004 dans une fourchette allant de 37 à 45 millions EUR. Avec le tsunami et le tremblement de terre qui ont frappé l'Asie du Sud, le budget de l'aide humanitaire a été considérablement accru, passant à 70.5 millions EUR en 2005. Il a diminué depuis lors mais n'est pas redescendu à son niveau d'avant 2005 (de l'ordre de 59-60 millions EUR).

Le graphique C.1 montre aussi que l'aide humanitaire de la Finlande représente en général de 10 à 12 % environ du budget global de l'aide³⁵. Cependant, compte tenu de la forte augmentation de l'aide humanitaire intervenue en 2005, cette part était passée à 15.4 %. Par la suite, elle est retombée à 11.5 % en 2006 et 10.4 % en 2007 (les données pour 2007 sont encore provisoires). Selon les lignes directrices pour l'aide humanitaire, la part de l'aide humanitaire peut représenter entre 10 et 15 % du budget total de la coopération pour le développement dans le cadre de la politique actuelle du gouvernement. La nouvelle politique du développement de 2007 revient sur cette disposition et le Département des affaires mondiales espère que les autorités augmenteront la part de l'aide humanitaire dans l'APD finlandaise et prendront des mesures pour assouplir les modalités de financement.

Graphique C.1. L'aide humanitaire de la Finlande - volume total et part en pourcentage de l'APD

2000-07

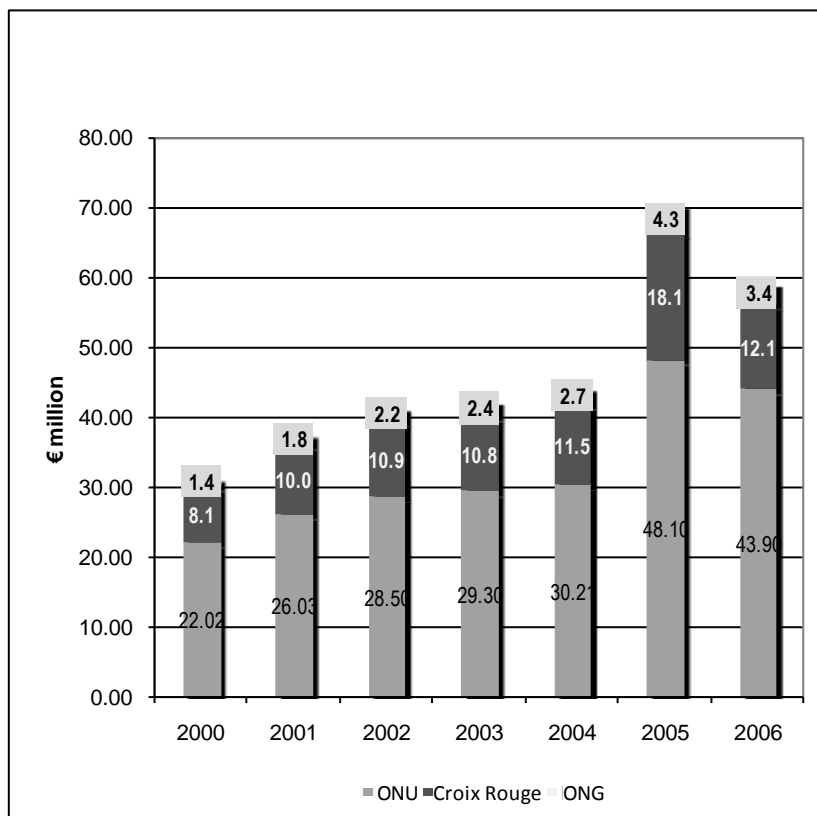


Source : Ministère des Affaires étrangères, Finlande, et Telford, J. et al. (2005), The Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance: 1996-2004, Helsinki, Finlande.

35. Ces chiffres couvrent les apports bilatéraux et multilatéraux.

L'une des principales caractéristiques du programme d'aide humanitaire de la Finlande est qu'il transite essentiellement par le canal multilatéral, se concentrant en fait sur quelques organisations seulement (graphique C.2), à savoir en priorité le système des Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (via la Croix-Rouge finlandaise) et des ONG finlandaises.

Graphique C.2. L'aide humanitaire de la Finlande par canal d'acheminement : 2000-06



Source : Ministère des Affaires étrangères, Finlande, et Telford, J. et al. (2005), *The Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance: 1996-2004*, Helsinki, Finlande.

Dans l'enveloppe budgétaire consacrée à l'aide humanitaire mise en œuvre par le système des Nations unies, c'est l'UNHCR qui, de loin, reçoit les montants les plus élevés (16.1 millions EUR, soit 36 % des 43.9 millions EUR destinés aux institutions des Nations unies en 2006). Le Programme alimentaire mondial voit quant à lui sa dotation augmenter peu à peu : 12.4 millions EUR en 2005, soit seulement 2 millions de moins que l'UNHCR. Enfin, les fonds modestes destinés au financement des ONG vont à deux ou trois organisations, principalement FinnChurch Aid et Fida International. Cette situation est peut-être due au fait que les pouvoirs publics ont pour politique de ne passer par des organisations finlandaises que lorsque celles-ci peuvent apporter la preuve de leur valeur ajoutée et ont des capacités suffisantes ainsi qu'une expérience concrète dans le pays concerné.

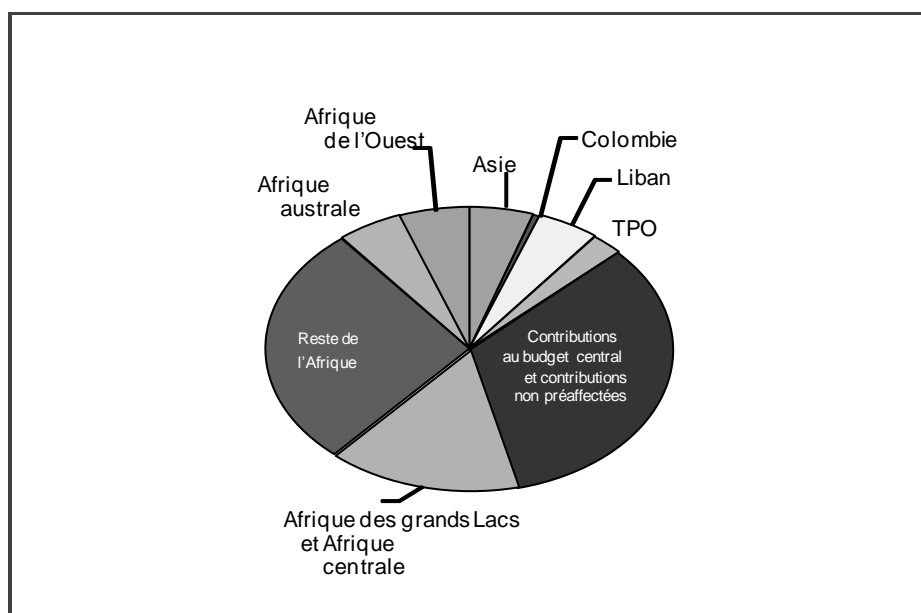
Selon l'évaluation consacrée en 2005 à l'aide humanitaire finlandaise, la concentration des apports sur un petit nombre de grands organismes humanitaires est une formule pragmatique et efficace étant donné la taille de l'Unité de l'aide humanitaire. Dans l'ensemble, les auteurs de l'évaluation estiment que ces « grandes organisations sont des partenaires appropriés choisis judicieusement, ont une action mondiale et sont capables de mettre sur pied des opérations efficaces et

de grande ampleur » (EMMA Ltd., 2005), mais ils s'interrogent sur la place privilégiée accordée à l'UNHCR car le nombre de réfugiés dans le monde a beaucoup diminué depuis 2000.

La Finlande octroie aussi des financements sous forme de contributions au budget central à un petit nombre d'organisations comme l'UNHCR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que des « financements thématiques » à la Fédération internationale de la Croix-Rouge et à l'Organisation internationale pour les migrations. Les contributions au Central Emergency Response Fund (CERF) géré par l'OCHA et au Fonds des Nations unies pour la consolidation de la paix témoignent de son soutien à l'aide multilatérale. La Finlande a versé plus de 5 millions USD au CERF en 2006 et 6.7 millions USD en 2007, se plaçant à la 12^e et 10^e place respectivement parmi les donateurs les plus généreux pour les années considérées. La Finlande a également versé 1.6 million EUR au Fonds pour la consolidation de la paix (hors budget de l'aide humanitaire). Compte tenu du faible degré de préaffectation des fonds et des apports sous forme de contributions au budget central des organisations partenaires, les auteurs de l'évaluation de 2005 concluent que la Finlande est considérée comme un « bon » donneur.

Dans la mesure où les autorités finlandaises assurent aux institutions des Nations unies comme le PNUD et l'UNICEF un financement pluriannuel en faveur du développement, l'Unité de l'aide humanitaire souhaiterait faire de même. Il a été opposé aux tenants de cette mesure l'argument selon lequel il n'est pas possible de « planifier » l'aide humanitaire, même s'il serait logique que la Finlande puisse fournir avec une plus grande prévisibilité des contributions au budget central de ses principaux partenaires au sein des Nations unies engagés dans des activités humanitaires.

Graphique C.3. Répartition géographique de l'aide humanitaire finlandaise en 2006



Source : Ministère des Affaires étrangères, Finlande.

L'aide humanitaire de la Finlande prenant essentiellement la forme de contributions au budget central des organisations et de contributions non préaffectées, il est difficile d'en déterminer avec précision la

répartition géographique. A partir des données disponibles, le schéma C.3 présente néanmoins les principales régions bénéficiaires de l'aide humanitaire en 2006. On peut constater que l'aide humanitaire de la Finlande est en grande partie concentrée sur l'Afrique, qui a reçu près de 54 % de l'ensemble des financements en 2006 (la catégorie « Reste de l'Afrique » couvre pour l'essentiel la Corne de l'Afrique et le Soudan). Les autres principaux bénéficiaires sont l'Asie (Indonésie, Pakistan, Myanmar et Corée du Nord), le Liban et les Territoires palestiniens occupés tandis que la Colombie est l'unique pays bénéficiaire d'Amérique latine et d'Amérique centrale.

Cohérence des politiques et coordination

La présente section porte sur trois domaines de la cohérence des politiques pertinents pour l'aide humanitaire de la Finlande : le rôle des forces armées dans l'aide humanitaire, les activités de protection civile, et la nécessité d'établir un lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

Le rôle des forces armées

Comme dans beaucoup d'autres pays donateurs, en Finlande, les forces armées acceptent volontiers de voir les acteurs de l'aide humanitaire et à la reconstruction intervenir dans les zones où elles sont présentes. Le MAE cependant souhaite maintenir une nette distinction entre l'action humanitaire et les activités militaires. La neutralité – et le fait d'être perçus comme neutres – est essentielle à la sécurité des travailleurs humanitaires qui opèrent dans des environnements de plus en plus dangereux. Le recours à la protection militaire peut non seulement compromettre la réputation de neutralité des organisations humanitaires, mais aussi exposer les bénéficiaires de l'aide au risque d'attaques. Par conséquent, les lignes directrices pour l'aide humanitaire de 2007 indiquent sans équivoque que les moyens militaires ne doivent être utilisés aux fins de l'aide humanitaire qu'en dernier recours et en conformité avec les Principes directeurs d'Oslo selon lesquels le rôle de premier plan revient aux acteurs humanitaires.

La protection civile

Les opérations de protection civile visent à répondre à des crises aiguës provoquées par des catastrophes naturelles comme des inondations, incendies de forêt ou tremblements de terre ainsi que par des accidents industriels, déversements d'hydrocarbures, ou accidents nucléaires. Elles diffèrent de l'aide humanitaire en ce qu'elles visent à sauvegarder le patrimoine et l'environnement tout autant que la vie humaine. En Finlande, les activités de protection civile relèvent du ministère de l'Intérieur, qui peut faire appel à des services d'urgence et les déployer en moins d'une journée. En général, l'aide humanitaire finlandaise est ciblée sur les pays en développement pouvant prétendre à bénéficier de l'APD tandis que les opérations de protection civile sont centrées sur les pays développés, en particulier les États membres de l'UE. Des opérations de protection civile ont toutefois été entreprises lors de crises humanitaires telles que le tremblement de terre de Bam ; elles ont mis en lumière des zones de recoupement et la nécessité de clarifier les rôles des différents intervenants. Par exemple, le ministère des Affaires étrangères s'inquiète de ce que les activités de protection civile menées dans les pays développés puissent être financées par le budget de l'aide humanitaire car les documents d'orientation ne stipulent pas clairement que l'aide humanitaire doit être réservée aux pays bénéficiaires de l'APD. C'est pourquoi les lignes directrices pour l'aide humanitaire établies par le MAE font valoir qu'il conviendrait de mettre en place un mécanisme distinct pour financer l'aide aux pays développés.

En cas de catastrophe grave et soudaine dans un pays industrialisé, une aide d'urgence générale peut, au nom de la solidarité mondiale, être fournie si le pays en question le demande et si le gouvernement finlandais le décide. Cette aide ne peut cependant pas être

financée par les ressources de la coopération pour le développement ; le gouvernement devra affecter une enveloppe distincte à cet effet. *Lignes directrices pour l'aide humanitaire (MAE, 2007b)*.

Les représentants des ONG interrogés par l'équipe chargée de l'examen pensent que les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères devraient mettre en place une tribune où seraient examinés les questions relevant de l'aide humanitaire et des orientations stratégiques. Cela contribuerait à préciser la répartition des tâches entre eux et faciliterait la circulation de l'information sur les activités prévues, ce qui préviendrait le risque de recoupement.

Liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD)

Les nouvelles lignes directrices pour l'aide humanitaire insistent beaucoup sur la nécessité de ne pas dissocier les secours d'urgence et les activités de reconstruction et de développement. Selon les lignes directrices « le principe d'un lien systématique entre secours et développement sous-tend l'aide humanitaire de la Finlande » et la Finlande s'efforce de ménager une transition en douceur entre les différentes étapes de l'aide. Reconnaisant que cela nécessite « une coopération sans faille » entre les services du MAE mais aussi entre ce dernier et les autres ministères, les lignes directrices indiquent que la planification de la reconstruction doit être lancée le plus tôt possible et que l'Unité de l'aide humanitaire doit prendre l'initiative, « en veillant à ce que le principe de continuité soit respecté dans toutes les activités du MAE ». S'agissant du financement de la prévention et de la reconstruction, l'Unité chargée de l'aide humanitaire peut financer les activités de reconstruction, lorsque celles-ci entrent dans le champ des appels humanitaires internationaux, et de préparation aux catastrophes. Les départements géographiques du MAE chargés des activités de développement doivent aussi s'occuper des activités de coordination au niveau national et régional et de la préparation aux catastrophes.

Dans la pratique, cependant, il est plus difficile d'assurer la liaison entre les programmes d'aide humanitaire et les programmes de développement. Le financement des activités de reconstruction et de préparation aux catastrophes est incertain car le Département des affaires mondiales ne voit pas comment l'assurer avec le budget limité dont il dispose pour l'aide humanitaire, et le Département de la politique du développement semble centrer ses efforts essentiellement sur ses huit pays prioritaires.

La Finlande n'est toutefois pas seule à vouloir renforcer les liens entre les secours, la reconstruction et le développement – la Commission européenne travaille sur cette question depuis au moins dix ans. En conséquence, les autorités finlandaises s'emploient également à promouvoir le concept de LRRD dans les enceintes internationales, en veillant à ce qu'il soit pris en compte dans les stratégies internationales de lutte contre la pauvreté ainsi que dans les stratégies-pays des Nations unies, de l'UE, de la Banque mondiale et des organisations régionales.

Coordination

Le MAE assure le bon fonctionnement de sa structure matricielle à l'aide de plusieurs mécanismes de coordination. L'un d'entre eux était le Groupe de travail sur l'aide humanitaire, aujourd'hui caduque. L'Unité de l'aide humanitaire travaille en étroite coopération avec le Département de la politique du développement pour faire approuver les décisions de financement mais elle s'efforce aussi d'améliorer la transparence de ses consultations avec les départements géographiques du MAE lors de l'élaboration des propositions de financement au titre de l'aide humanitaire dans le cadre du processus d'appels consolidés des Nations unies.

L'Unité de l'aide humanitaire est en outre représentée au sein du Groupe de travail Sécurité et Développement créé en 2005. Participent aux travaux de ce Groupe tous les départements du MAE

ainsi que des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Défense et du Cabinet du Premier ministre. Le Groupe n'a pas vocation à traiter un pays ou une crise en particulier, mais constitue plutôt un espace de dialogue entre les services du MAE et entre celui-ci et les autres ministères. Il a déjà examiné en termes généraux, les problèmes relatifs au LRRD, comme la prévention des crises et les moyens d'assurer la transition de l'aide humanitaire au développement durable. Ce Groupe pourrait être utile pour étudier et lever les ambiguïtés qui entourent l'application des Principes directeurs d'Oslo et la distinction entre aide humanitaire et protection civile.

Promouvoir l'apprentissage et l'évaluation

Les documents relatifs à la politique d'aide humanitaire de la Finlande s'appuient généralement sur les évaluations du programme d'aide : le document sur la politique d'aide humanitaire de 1997 se fondait sur une évaluation de 1996 et les nouvelles lignes directrices pour l'aide humanitaire ont été élaborées à la suite d'une évaluation réalisée en 2005 sur le programme d'aide mis en œuvre entre 1996 et 2004. Comme l'indique clairement l'évaluation de 2005, cependant, il est difficile d'évaluer l'impact de l'aide humanitaire de la Finlande notamment parce qu'elle est en grande partie fournie sous forme de contributions au budget central d'organisations partenaires ou de contributions non préaffectées, ce qui constitue une bonne pratique.

Les lignes directrices pour l'aide humanitaire (MAE, 2007b) stipulent que la responsabilité des décisions et des opérations sur le terrain incombe au donneur. Cependant, en tant que donneur humanitaire de taille relativement modeste fournissant des contributions au budget central d'organisations partenaires et des contributions non préaffectées, la Finlande n'est guère en position d'influencer les décisions et mesures prises par les organismes sur le terrain. L'Unité de l'aide humanitaire s'efforce plutôt d'agir au sein des conseils d'administration des organisations multilatérales qu'elle finance pour les inciter à améliorer leurs résultats. La Finlande espère par exemple assurer en 2008 la présidence du Groupe de soutien des donateurs à l'OCHA. Elle encourage aussi activement le débat dans le cadre du Comité de l'aide humanitaire de l'Union européenne.

La Finlande ne procède elle-même à aucune évaluation sur le terrain des activités de ses partenaires dans le domaine de l'aide humanitaire et n'a participé qu'à quelques évaluations financées conjointement, de sorte qu'elle doit recourir aux évaluations réalisées par les organismes d'exécution pour obtenir des informations sur les résultats et l'impact sur le terrain. C'est pourquoi l'évaluation de 2005 soulignait la nécessité d'assurer un suivi plus systématique et de renforcer les capacités de l'Unité chargée de l'aide humanitaire ainsi que des ambassades finlandaises (il y a toutefois très peu d'ambassades finlandaises dans les pays en développement). Les lignes directrices pour l'aide humanitaire de 2007 engagent donc le gouvernement à davantage tenir compte des « commentaires et avis des représentants travaillant dans les zones en crise ou à proximité » (MAE, 2007b), et à suivre de plus près l'efficacité de l'aide acheminée. L'Unité de l'aide humanitaire a recruté un conseiller pour la politique humanitaire afin d'appliquer les recommandations tirées de l'évaluation.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Finlande doit être félicitée pour le pragmatisme avec lequel elle envisage l'acheminement de son aide humanitaire via un nombre limité d'organisations multilatérales et internationales. La Finlande est un donneur respecté d'aide humanitaire qui donne un bon exemple par le faible niveau de ses contributions préaffectées. Son influence est toutefois limitée, du fait notamment de la taille modeste de son budget d'aide humanitaire.

- Les procédures actuelles de prise de décision du MAE dans le domaine de l'aide humanitaire sont lourdes et peuvent entraîner des retards. Le MAE devrait donc s'employer en priorité à les simplifier.
- Dans la mesure où les lignes directrices pour l'aide humanitaire soulignent la nécessité de financer les activités de prévention des crises, de préparation aux catastrophes et de redressement, le MAE devrait indiquer clairement comment il est envisagé de procéder pour ce faire et comment sera assurée la coordination entre les départements géographiques et l'Unité de l'aide humanitaire.
- Pour assurer l'application des Principes directeurs d'Oslo sur le recours aux moyens militaires et aux moyens de la défense civile dans le domaine de l'aide humanitaire, le MAE gagnerait à engager un dialogue avec le ministère de la Défense pour promouvoir une meilleure compréhension des Principes directeurs et définir les moyens de gérer l'articulation entre activités humanitaires et activités militaires.
- Dans la mesure où l'évaluation de 2005 consacrée au programme d'aide humanitaire de la Finlande a mis en lumière la médiocre performance de quelques bénéficiaires des fonds consentis et compte tenu des capacités limitées dont dispose l'Unité chargée de l'aide humanitaire en matière de suivi et d'évaluation, il conviendrait peut-être que la Finlande participe plus souvent à des évaluations conjointes et à des visites sur le terrain avec d'autres donateurs.

Annexe D

Rapport de la visite sur le terrain au Viêtnam

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la Finlande, une équipe du CAD composée de représentants de l'Allemagne, de la Norvège et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Viêtnam du 21 au 25 mai 2007. Elle a rencontré des responsables finlandais de la coopération pour le développement en poste au Viêtnam, des représentants de l'administration centrale et des collectivités locales vietnamiennes, des responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux, des universitaires et des organisations locales. Les entretiens se sont déroulés à Hanoi et dans le cadre d'une courte visite à Haiphong.

Présentation du Viêtnam

Le Viêtnam est un pays en développement assez grand (329 560 km², avec une population estimée à 83 millions d'habitants) qui a des frontières communes avec la Chine, le Laos et le Cambodge. Il se place en 109^e position sur 177 pour ce qui est de l'Indice du développement humain des Nations unies de 2006 (PNUD, 2006). C'est l'une des économies qui connaît la croissance la plus rapide au monde. Par rapport à d'autres pays dont le niveau de revenu est comparable, les indicateurs de développement social sont élevés (espérance de vie moyenne de 70.8 ans et taux d'alphabétisation des adultes de 90.3 %). Le pays a obtenu de remarquables succès dans la lutte globale contre la pauvreté au cours des 15 dernières années principalement sous l'effet conjugué d'une politique dynamique d'équité et de redistribution du revenu et d'un taux de croissance économique exceptionnellement soutenu, de l'ordre de 6 à 7 % par an. S'il conserve son taux de croissance actuel, le Viêtnam devrait se hisser au rang de pays à revenu intermédiaire d'ici 2010. L'Indice de la pauvreté humaine du PNUD est descendu à 15.7 %. Des poches de pauvreté subsistent toutefois, en particulier parmi les minorités ethniques habitant les régions montagneuses, ce qui a ralenti ces dernières années le rythme global de réduction de la pauvreté monétaire.

L'ancienne colonie française a accédé à l'indépendance en 1954 à l'issue d'un conflit armé qui a pris fin avec la signature des Accords de Genève, lesquels ont consacré la scission du pays en une zone communiste au nord et une dictature militaire au sud. Après une guerre âpre marquée par un fort engagement des États-Unis, le pays a été réuni en 1975 sous la férule du Parti communiste. Au cours des dix ans qui ont suivi, le Viêtnam a connu une faible croissance économique mais en 1986, l'instauration en 1986 d'une politique du *doi moi* (Renouveau) introduisant des réformes structurelles et un plus grand libéralisme économique, s'est soldée par une croissance économique sans précédent. Le pays n'en demeure pas moins un État à parti unique où l'exercice des droits civils et des droits politiques reste strictement limité.

La première stratégie globale de croissance et de lutte contre la pauvreté (*Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy*) du Viêtnam a été rendue publique en 2002. Établie en dehors du cycle des plans quinquennaux imposé par la Constitution, elle était cependant guère en phase avec le processus d'affectation des ressources. Le Plan de développement socioéconomique (*Socio-Economic Development Plan*) pour 2006-2010 raccorde la stratégie de lutte contre la pauvreté au plan

quinquennal et devrait offrir un ancrage plus solide à l'alignement de l'aide extérieure sur les priorités de développement du pays.

La présence de la Finlande au Viêtnam – stratégie et programmation

La Finlande apporte depuis les années 70 une aide au développement au Viêtnam, qui compte parmi ses huit pays partenaires à long terme. Bien que la Finlande soit un donneur modeste (elle compte pour moins de 1 % de l'aide totale reçue par le Viêtnam) et que le Viêtnam soit loin d'être dépendant de l'aide, l'engagement à long terme de la Finlande dans des secteurs clés (par exemple l'eau et le secteur forestier) et le soin dont elle entoure ses relations avec ses interlocuteurs lui valent l'estime des autorités vietnamiennes.

À l'initiative de l'ambassade, la Finlande a élaboré pour sa coopération avec le Viêtnam une stratégie-pays conforme à la ligne générale des politiques finlandaises en matière de développement qui insiste sur la nécessité d'accroître l'efficacité de l'aide. Cette stratégie s'inscrit dans une perspective à long terme (2006-2015) et prévoit l'arrêt progressif de l'aide lorsque le Viêtnam aura acquis le statut de pays à revenu intermédiaire vers 2010. Cette stratégie, qui couvre l'ensemble des relations entre les deux pays (pas seulement l'aide au développement), est axée en priorité sur trois secteurs clés de l'aide (eau et assainissement, exploitation forestière et développement durable) et met l'accent sur l'introduction de nouvelles modalités de l'aide. La stratégie a été présentée aux autorités vietnamiennes pour information mais n'a pas été élaborée conjointement par les deux pays.

Les services centraux n'exigent pas de stratégies-pays. Or, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas bon de recourir systématiquement aux stratégies-pays (à condition qu'elles soient bien ciblées et détaillées, obéissent à une ligne d'action bien définie, s'inscrivent sur le long terme et, le cas échéant, aient été élaborées conjointement avec le partenaire). Pour que la stratégie-pays devienne un outil propre à renforcer la responsabilité mutuelle, il pourrait être souhaitable de mettre en place un système de suivi de sa mise en œuvre, axé sur les résultats.

Les partenaires de l'Union européenne au Viêtnam ont donné un avis positif sur la présidence de l'Union européenne assurée par la Finlande. Elle a été perçue comme dynamique, ne dispersant pas ses forces et suivant une voie diplomatique réfléchie. Bien que de taille modeste et limitée dans ses ressources, la Finlande est généralement considérée comme un acteur très respecté par son partenaire et la communauté des donateurs, dont la contribution est précieuse pour le Viêtnam.

Cohérence des politiques

Le souci de cohérence des politiques au service du développement apparaît nettement dans la stratégie-pays. Les objectifs d'accroissement des échanges et de l'investissement, de respect des droits de l'homme et de mise en place d'une administration responsable y sont intégrés tout comme le ciblage sur la lutte contre la pauvreté. Dans la pratique, toutefois, les deux premiers objectifs donnent lieu pour l'essentiel à des interventions distinctes.

La politique commerciale relève principalement du cadre de l'Union européenne. Il est à noter que la Finlande a défendu l'accès continu et sans restriction du Viêtnam au marché communautaire (par exemple, pour les chaussures de cuir) et s'est opposée aux restrictions voulues par d'autres membres de l'UE. Il existe deux instruments pour promouvoir les relations commerciales : les crédits assortis de conditions favorables (voir ci-après) et un mécanisme récemment mis en place appelé le « Finnpartnership » (dont le but est de favoriser les rapprochements commerciaux). Jusqu'ici, les avancées de Finnpartnership au Viêtnam sont encore timides.

La question des droits de l'homme est traitée pour l'essentiel au niveau politique (dans un cadre bilatéral ainsi que dans celui de l'UE et d'autres groupes comme le LMDG). En outre, des dons d'un montant modeste sont alloués à certaines activités par l'intermédiaire du Fonds pour les projets locaux. Ils servent à promouvoir les droits de l'homme, la transparence et la bonne gestion des affaires publiques en finançant de petits projets émanant de la société civile et des projets d'initiative locale. Au Viêt Nam, tous les donateurs internationaux se heurtent à la difficulté de promouvoir les droits de l'homme, la bonne gouvernance et la démocratie dans un État dirigé par un parti unique qui exerce un contrôle strict. La Finlande doit veiller à prendre appui sur les publications du CAD que sont *L'intégration des droits de l'homme dans le développement : les approches des donateurs, leur expérience et les défis à relever* (OCDE, 2006b) et *Droits de l'homme et efficacité de l'aide* (OCDE, 2007b) pour rendre sa contribution plus efficace.

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

La stratégie de la Finlande au Viêt Nam comprend un plan financier indicatif pour 2006-2015. En 2005, l'aide au développement reposant sur des dons s'est chiffrée à 15 millions EUR. Le plan prévoit une augmentation de l'APD, laquelle dépassera 20 millions EUR en 2010, puis une diminution progressive jusqu'en 2015, année où devrait prendre fin l'aide de la Finlande au Viêt Nam (des formes plus matures de coopération se poursuivront néanmoins au-delà de 2015, notamment la coopération avec le secteur privé). Ce plan se place dans une perspective à plus long terme que ceux de la plupart des autres donateurs et les informations sont communiquées aux autorités vietnamiennes par souci de prévisibilité. La planification financière effectuée en collaboration avec les services centraux semble bien fonctionner et l'ambassade peut peser sur l'affectation des ressources financières en « plaidant pour sa cause ».

Les crédits d'aide sont axés en priorité sur trois secteurs. De 1994 à 2005, 35 % des engagements totaux ont été alloués à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, 22 % au développement rural et 10 % à l'exploitation forestière. Le soutien budgétaire ciblé a été introduit en 2006 et des crédits d'un montant total de 17 millions EUR ont été engagés pour les quatre années suivantes. Par ailleurs, le Fonds pour les projets locaux dispose d'un budget annuel planifié de 500 000 EUR pour la période 2007-2012. Le choix des secteurs s'appuie sur un engagement de longue date dans ces domaines, sur les compétences qui en découlent, sur l'avantage comparatif dont peut ainsi se prévaloir la Finlande et sur le climat de confiance mutuelle qui s'est établi, et enfin sur la demande des autorités vietnamiennes qui souhaitent que la Finlande continue de centrer son action sur ces secteurs.

Les fonds au titre de la coopération bilatérale sont alloués dans le but premier de réduire la pauvreté, le Fonds pour les projets locaux jouant un rôle complémentaire et servant à financer des activités relatives à la gouvernance et aux droits de l'homme. Les règles régissant actuellement le Fonds limitent son utilisation à des interventions extérieures au secteur public. Compte tenu des différences entre les pays³⁶, les autorités finlandaises auraient intérêt à assouplir leur dispositif ou à accepter, au cas par cas, des exceptions à la règle pour les ambassades faisant preuve de discernement dans leur utilisation du Fonds.

Certains des partenaires de la Finlande estiment que le programme de coopération pour le développement de la Finlande comprend une part relativement importante d'assistance technique coûteuse et le pays aurait peut-être intérêt à se demander si cette situation est optimale à long terme et si ce type d'aide pourrait être utilisé, avec davantage d'efficacité encore, pour la formation et le

36. Dans le contexte vietnamien, les organisations de la société civile commencent seulement à apparaître et les règles interdisent, par exemple, que l'aide destinée à consolider la démocratie ne passe par les collectivités locales.

renforcement des capacités. La Finlande veille toutefois systématiquement à ce que le choix des conseillers techniques principaux soit du ressort conjoint des deux pays, ce pourquoi elle a été félicitée.

Organisation et gestion

Bien qu'elle se soit étoffée ces dernières années, l'ambassade de Finlande reste de taille modeste. Deux fonctionnaires de l'ambassade travaillent à plein temps sur les dossiers de coopération pour le développement et quatre agents sont employés localement (l'un est Finlandais et les trois autres Viêtnamiens). L'Ambassadeur compris (l'aide au développement absorbe plus de 50 % de son temps), le personnel de l'ambassade chargé des questions de développement est jugé dynamique, de haut niveau et compétent.

Les services centraux et l'ambassade ont élaboré un plan de mise en œuvre (MAE, 2005e) pour organiser la délégation de pouvoir aux agents de terrain. En dépit de l'intention affichée d'aller plus loin dans ce sens au cours d'une deuxième phase, le plan reste faible quant à la décentralisation de la prise de décisions. Le plan se borne à décrire la répartition des tâches entre les services centraux et les services de terrain et n'attribue pour l'essentiel à l'ambassade qu'un rôle de soutien. Le processus décisionnel reste donc lourd. Pour simplifier les procédures administratives, la Finlande pourrait envisager de mettre en place une décentralisation plus efficace, en déléguant notamment le pouvoir d'accorder des crédits au titre de l'APD, de négocier des accords et de réaliser des transactions financières. Une décentralisation plus poussée pourrait en outre nécessiter un renforcement des capacités de l'ambassade, et la mise en place d'un système de gestion axé sur les résultats permettrait de gagner en efficacité.

Les projets modestes financés par le Fonds alourdissent considérablement la charge de travail de l'ambassade et leur valeur ajoutée semble marginale, du moins à l'échelle actuelle. Il faut éviter de multiplier à l'envi les dispositifs complémentaires de faible envergure pour que le personnel puisse se concentrer sur les domaines stratégiques de la coopération et veiller à l'efficacité globale des activités de l'ambassade.

D'une manière générale, l'information semble circuler rapidement entre les services centraux et le terrain, mais il appartient aux services centraux de veiller à ce que tous les documents potentiellement utiles – comme les documents du CAD récemment approuvés sur les droits de l'homme dont il a été question plus haut et qui présentent un grand intérêt pour les activités au Viêtnam – soient diffusés de façon systématique.

Efficacité de l'aide

La Finlande et le Viêtnam sont déterminés à mettre en œuvre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide découlant de la Déclaration de Paris. En juillet 2005, le Viêtnam et ses partenaires au développement ont signé à cet effet la Déclaration de Hanoi (*Hanoi Core Statement*), accord et plan d'action local. Au niveau stratégique et de la planification, la coopération finlandaise est alignée sur les priorités et stratégies de développement viêtnamiennes. L'alignement fonctionne moins bien au niveau de la mise en œuvre, du fait notamment de certaines défaillances des systèmes nationaux.

La Finlande s'appuie sur diverses modalités de l'aide pour accroître les concours qu'elle apporte sous forme de programmes. Selon une évaluation des options qui s'offrent à elle (MAE, 2005c), il apparaît que la Finlande, compte tenu des risques fiduciaires, ne devrait pas contribuer à l'initiative multi-donneurs de soutien budgétaire général, en l'espèce aux crédits d'appui à la réduction de la pauvreté que gère la Banque mondiale. L'ambassade est toutefois encouragée à participer à un soutien

budgétaire ciblé. Plus particulièrement, il a été conseillé à l'ambassade d'envisager de soutenir le Programme national ciblé P135 inscrit dans le budget national et destiné à financer des infrastructures dans les régions montagneuses. La Finlande envisage aussi d'allouer un soutien budgétaire direct aux autorités provinciales et est incitée à poursuivre sur cette voie novatrice, associée à une approche bien comprise du renforcement des capacités.

La Finlande cherche aussi à mettre au point des mécanismes de financement novateurs dans ses principaux secteurs d'intervention. Elle fait partie des quatre donateurs qui participent au Fonds fiduciaire pour les forêts. Ce mécanisme commun de financement a été créé en juin 2004 lorsque la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse ont signé un protocole d'accord avec le ministère de l'Agriculture et du développement rural et sont convenus de mettre en commun leur APD au secteur forestier du Viêt Nam. L'ambassade a en outre créé un fonds spécial pour financer des missions de courte durée de consultants afin de participer activement à l'effort de coordination des donateurs et de mettre au point des dispositifs novateurs. Il est peu à peu mis fin aux projets isolés.

Au Viêt Nam, sur les quatre unités parallèles de gestion des projets recensés par la Finlande, trois devraient poursuivre leurs activités dans les secteurs prioritaires. Cependant, la définition des unités parallèles est source de confusion. Il est ressorti de discussions approfondies, et de comparaisons avec les pratiques d'autres donateurs au sujet des activités d'une unité en particulier notifiée comme parallèle, qu'il était malaisé de déterminer si elle devait ou non être classée comme telle. À l'instar du reste de la communauté des donateurs, la Finlande doit réfléchir plus avant à la définition des unités parallèles. Comme les autres donateurs, elle doit continuer de s'efforcer de limiter autant que possible la duplication des activités.

Une tentative a été faite pour introduire un mode de gestion axé sur les résultats en 2005 (MAE, 2005d), sous la forme notamment d'un tableau présentant un ensemble d'indicateurs nationaux et de sources de vérification, mais se prêtant mal à l'évaluation de l'impact. Il n'a pas été donné suite à cette initiative. Sur la base de cette première tentative, la Finlande pourrait envisager de poursuivre ses travaux sur la gestion axée sur les résultats. C'était également l'unique recommandation majeure ressortant de l'évaluation indépendante (2001) consacrée à la coopération bilatérale de la Finlande avec le Viêt Nam, qui n'a pas été suivie d'effet.

La Finlande est aussi encouragée à faire fond sur l'initiative qu'elle a défendu durant sa présidence de l'Union européenne en vue de renforcer la complémentarité des donateurs et la division du travail, et de la mettre en application au Viêt Nam avec d'autres donateurs. Il lui incombe de soutenir et mettre en œuvre le *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement* (Commission européenne, 2007a) approuvé en mai 2007 lors du Conseil Affaires générales et Relations extérieures.

Renforcement des capacités

Selon le Mémorandum communiqué au CAD par les responsables de la coopération finlandaise pour le développement et l'équipe chargée de l'examen de l'aide (OCDE, 2007a), le renforcement des capacités ne semble pas être tenu comme une question stratégique dans le contexte du plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide découlant de la Déclaration de Paris. Cependant, l'expérience de la coopération finlandaise au Viêt Nam donne à penser que le renforcement des capacités a été et continue d'être un élément important des opérations menées. En particulier, les bons résultats de la coopération de longue date établie dans le domaine de l'approvisionnement en eau (avec la Hanoi Water Supply Company et la Haiphong Water Supply Company, dans le cadre d'un programme qui, pour cette dernière, touche à son terme) montrent que des institutions complexes et pérennes ont été mises en place avec la collaboration de la Finlande. La Finlande pourrait chercher des moyens plus

systématiques d'inscrire les activités de renforcement des capacités liées à des projets ou programmes dans l'effort global d'amélioration de la gouvernance.

La Finlande est aussi un partenaire dynamique dans le cadre d'une initiative multi-donneurs relative à un dispositif de mise en commun de fonds, le Programme global de renforcement des capacités placé sous la responsabilité du ministère de la Planification et de l'investissement. Ce programme a pour objet d'améliorer le cadre juridique et institutionnel général dans lequel s'opère la gestion de l'APD, notamment en introduisant de nouvelles modalités de l'aide faisant appel aux systèmes nationaux. Tout comme d'autres donateurs, la Finlande pourrait envisager d'intégrer le Programme global de renforcement des capacités à d'autres actions menées en faveur du renforcement des capacités dans les domaines des finances publiques, de la planification et de l'exécution du budget, et du contrôle financier en général. Elle pourrait envisager de soutenir ce type de programme élargi au-delà de 2008.

Crédits assortis de conditions libérales

Contrairement à ce qui lui avait été recommandé lors de l'examen de 2003, la Finlande a décidé de maintenir son dispositif de crédit à des conditions libérales. Les crédits assortis de conditions libérales font partie de la politique finlandaise du développement et, dans le cas du Viêtnam, ils contribuent à accompagner l'arrêt progressif de l'APD et à renforcer les relations commerciales. Leur utilisation est conforme aux règles de l'OCDE et l'ambassade comme les autorités vietnamiennes soulignent la valeur ajoutée qu'apportent ces ressources. Le dispositif est toutefois extrêmement lourd et complexe, bien que les lignes directrices du MAE concernant les crédits à des conditions libérales aient fait l'objet de plusieurs révisions et que l'ambassade se soit employée à améliorer le fonctionnement du dispositif au Viêtnam. D'autres simplifications doivent être envisagées, notamment une décentralisation plus poussée de la prise de décision et le renforcement du soutien opérationnel à l'ambassade.

Compte rendu de mission

À la fin de la visite, l'équipe chargée de l'examen a présenté un court exposé et procédé à un échange de vues fort utile avec l'ambassade sur un certain nombre d'impressions initiales et de questions importantes à approfondir, en l'espèce : les stratégies-pays ; la cohérence des politiques et, notamment, les aspects liés aux droits de l'homme et aux échanges ; la répartition de l'aide et l'utilisation de l'assistance technique ; la décentralisation et la flexibilité des règles régissant le Fonds pour les projets locaux ; les nouvelles modalités de l'aide, et plus particulièrement certaines formes de soutien budgétaire, notamment le soutien budgétaire ciblé et le soutien budgétaire accordé aux provinces ; les Unités parallèle de gestion de projets ; la gestion axée sur les résultats ; le renforcement des capacités et les crédits assortis de conditions libérales.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif³⁷.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, 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 de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: 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 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans 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 a) 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 b) 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 peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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 de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, 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 un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

37. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2006 - *Coopération pour le développement* », Volume 8, No. 1.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

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. 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.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2005, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de 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 RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (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 RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMÉNAGEMENT (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 (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau 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. Ces versements peuvent être

comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. 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 de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Bibliographie

- Cabinet du Premier ministre, Finlande (2007), Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second cabinet, 19 avril 2007, Helsinki.
- Centre européen de gestion des politiques de développement (2007), *Evaluation Study on the EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, Maastricht.
- Commission des affaires étrangères (2007d) Communication de la Commission des affaires étrangères adressée à la Commission des finances, 7 juin 2007, Helsinki.
- Commission européenne (2006a), *Le Consensus européen pour le développement*, Office des publications DE129, juin 2006, Bruxelles.
- Commission européenne (2006b), Communication sur l'« Aide de l'UE : Fournir une aide plus importante, plus efficace et plus rapide », COM(2006)87 Final, mars 2006, Bruxelles.
- Commission européenne (2007a), Communication sur le « Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement », COM(2007)72 Final, février 2007, Bruxelles.
- Commission européenne (2007b) *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, mai 2007, Bruxelles.
- Commission européenne (2007c) Communication sur le thème : « Vers une stratégie de l'UE d'aide au commerce - contribution de la Commission » COM(2007)163 Final, avril 2007, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2006c) Débat d'orientation sur la cohérence des politiques en matière de développement et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, 17 octobre 2006, Luxembourg.
- COWI Consultancy (2006), *Barriers to Delegated Co-operation: Joint Assessment of Policies and Administrative Practices of Nordic Plus donors, Revision 1 (with inclusion of Finland)*, Kongens Lyngby, Copenhagen, September 2006.
- CPD (Comité de la politique du développement) (2005), *State of Finland's Development Policy I: The Development Policy Committee's Statement to the Government in 2005*, Helsinki.
- CPD (2006) *State of Finland's Development Policy II: The Development Policy Committee's Statement to the Government in 2006*, Helsinki.
- CPD (2007) *State of Finland's Development Policy III: The Development Policy Committee's Statement to the Government in 2007*, Helsinki.
- EMMA Ltd (2005), *The Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance 1996-2004*, County Laois, Ireland.

Eurobaromètre Spécial 222 Vague 62.2 TNS Opinion & Social (2005), *Attitudes envers l'Aide au Développement*, Eurobaromètre, Bruxelles.

Gouvernement du Viêtnam (2005) Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results, 2 juillet 2005, Gouvernement du Viêtnam, Hanoi.

MAE (2001b), Manual for the Procurement of Services within the International Development Co-operation, MAE, Helsinki.

MAE (2002), Guidelines on Democracy Assistance, MAE, Helsinki.

MAE (2004a), Government Resolution on Development Policy, MAE, Helsinki.

MAE (2004b), Harmonisation Action Plan on Aid Effectiveness, MAE, Helsinki.

MAE (2004c), Budget Support Co-operation in Finland's Development Co-operation, MAE, Helsinki.

MAE (2005a), Finland's Development Co-operation 2005: The Ministry of Foreign Affairs' 2005 Development Co-operation Report to Parliament, MAE, Helsinki.

MAE (2005b), Finland's Interest – Global Responsibility: a Strategy for the Ministry of Foreign Affairs 2005, MAE, Helsinki.

MAE (2005c), Pre-requisites for Budget Support to Vietnam, MAE, Helsinki.

MAE (2005d), Monitoring the Country Strategy for Vietnam 2006-15, MAE, Helsinki.

MAE (2005e), Piloting the Delegation of Bilateral Development in Finland's Long-term Partner Countries; Implementation Plan for Vietnam, MAE, Helsinki.

MAE (2005f), Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation, MAE, Helsinki.

MAE (2005g), Development in an Insecure World – New Threats to Human Development and their Implications for Development Policy, MAE, Helsinki.

MAE (2006a), Review on the Implementation of the Development Policy Programme to Parliament 2004-2006, MAE, Helsinki.

MAE (2006b) Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Co-operation, MAE, Helsinki.

MAE (2007a), Opinion Poll: the Finns' Views on Development Co-operation May-June 2007, MAE, Helsinki.

MAE (2007b), Humanitarian Aid Guidelines, MAE, Helsinki.

Ministère des Finances (2007), Decision on Government Spending Limits for 2008-11, Helsinki.

Ministère finlandais des Affaires étrangères (MAE) (2001a), Decision in Principle on the Operationalisation of Development Policy Objectives, MAE, Helsinki.

Norad (2006), Nordic Plus Joint Action Plan on Harmonisation and Alignment, 23-24 mars 2006, Norad, Oslo.

OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages référence du CAD, OCDE, Paris.

OCDE (2006b), *L'intégration des droits de l'homme dans le développement : Les approches des donateurs, leur expérience et les défis à relever*, Objectif développement, OCDE, Paris.

OCDE (2006c), *Enquête 2006 de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, Revue de l'OCDE sur le développement : Volume 8-2, OCDE, Paris.

OCDE (2007a), *Memorandum of Finland*, soumis au CAD le 25 mai 2007 en vue de l'examen de l'aide de la Finlande, OCDE/CAD, Paris.

OCDE (2007b), *Droits de l'homme et efficacité de l'aide – Mise à jour du CAD – avril 2007*, OCDE, Paris.

OCDE (2007c), *États fragiles : Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE/CAD, Paris.

PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2006) *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, New York.

Transparency International (2006), *Rapport mondial sur la corruption 2006*, Transparency International, Berlin.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens par les pairs

COMMENT NOUS CONTACTER

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

**par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org, www.oecd.orgbookshop.org,
par télécopie au : 33 1 44 30 61 44
ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16
France**

**WORLD WIDE WEB SITE
<http://www.oecd.org/dac>**