

Examen par les pairs

NORVÈGE

Comité d'aide au développement



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.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD.

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 NORWAY

© OCDE 2005

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 efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ 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. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

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 posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont 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 le Japon et l'Espagne pour l'examen qui a eu lieu le 23 novembre 2005.

*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 ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CAD	Comité d'aide au développement
CDI	Cadre de développement intégré
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
COMESA*	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DFID*	Department for International Development
DIH	Droit international humanitaire
DPDI	Direction de la politique de développement international
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GIEK*	Institut norvégien de garantie des crédits à l'exportation
GOVNET	Réseau du CAD sur la gouvernance
HIP*	Harmonisation in Practice (dispositif pour une harmonisation effective)
IFI	Institutions financières internationales
IFRC*	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
KOMPakt*	Organisme consultatif pour les droits de l'homme et l'action économique de la Norvège à l'étranger
MAE	Ministère des affaires étrangères
MOPAN*	Multilateral Organisations Performance Assessment Network (Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales)
NCA*	Norwegian Church Aid
NHO*	Confédération des entreprises et de l'industrie norvégiennes
NORAD*	Agence norvégienne de coopération pour le développement
NOREPS*	Système norvégien de préparation aux situations d'urgence
NORFUND*	Fonds norvégien pour l'investissement dans les pays en développement
NRC*	Conseil norvégien pour les réfugiés
NUPI*	Institut norvégien des affaires internationales

OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAG	Procédure d'appel global des Nations unies
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SGP	Système généralisé de préférences
Sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
TNDP*	Plan transitoire de développement national (Zambie)
UNESCO*	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
ZNAN*	Zambian National Aids Network

*Sigle dans la langue originale

Taux de change (couronne norvégienne pour un dollar):

1999	2000	2001	2002	2003
7.7969	8.7967	8.993	7.9856	7.0775

Signes utilisés:

- () 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)
- P Provisoire

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

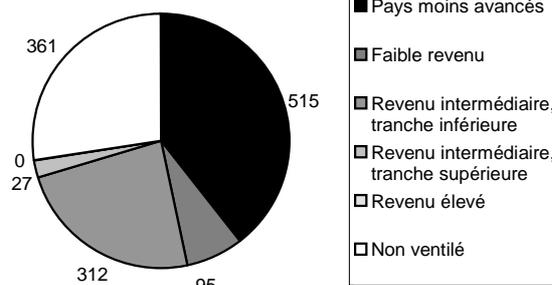
L'aide norvégienne : aperçu synthétique

NORVÈGE

APD bilatérale brute, moyenne 2002-03, sauf indication contraire

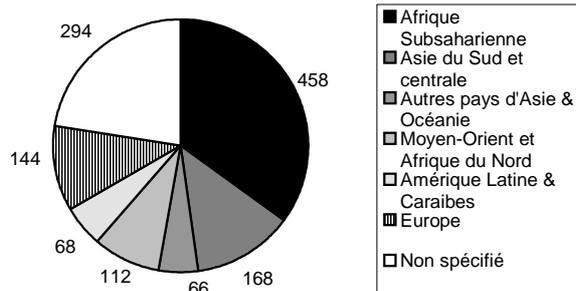
APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (millions de \$)	1 696	2 042	20.4%
Prix constants (millions de \$ 2002)	1 696	1 775	4.6%
En couronnes norv. (millions)	13 544	14 457	6.7%
APD/RNB	0.89%	0.92%	
Aide bilatérale (%)	68%	72%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	45	50	11.6%

Par groupe de revenu (millions de \$)



Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Afghanistan	65
2 Tanzanie	57
3 Zones/adm.palestinienne	52
4 Mozambique	46
5 Irak	38
6 Ouganda	35
7 Serbie & Monténégro	33
8 Éthiopie	33
9 Somalie	33
10 Zambie	32

Par région (millions de \$)



Par secteur

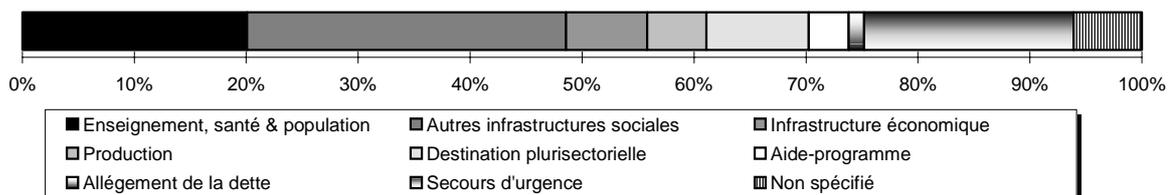


TABLE DES MATIÈRES

Principales conclusions et recommandations du CAD	11
Rapport du Secrétariat	21

Chapitre 1

Cadre stratégique et orientations nouvelles

La lutte contre la pauvreté est devenue l'objectif central de la coopération norvégienne pour le développement.....	21
De nouveaux moyens pour faire de la réduction de la pauvreté une réalité.....	22
Consensus politique et soutien public	24
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	25

Chapitre 2

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

Concrétisation de l'objectif de 1 % et contribution à la réalisation des OMD.....	26
Canaux publics d'acheminement de l'aide	26
L'aide bilatérale reste dispersée	26
Soutien de l'action humanitaire.....	27
Critères d'affectation de l'aide	27
Alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté	28
Financements à l'appui de l'égalité homme-femme	29
Les ONG reçoivent une part considérable de l'APD	30
Aide publique.....	31
Annulations de dettes hors budget de l'APD	31
Les institutions multilatérales bénéficient d'un vigoureux soutien.....	32
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	33

Chapitre 3

Principaux secteurs et questions transversales

Prise en compte des besoins des pauvres dans la politique concernant le développement du secteur privé.....	35
Mise en oeuvre de la stratégie de développement du secteur privé.....	36
Coup de projecteur sur les activités d'investissement du NORFUND.....	38
Créer des possibilités de développement du secteur privé : le Secrétariat du NHO chargé de la coopération pour le développement	38
Agriculture et développement du secteur privé.....	39
Une nécessité : raviver l'attention accordée aux questions d'égalité entre hommes et femmes.....	39
Des déclarations qui servent d'exemple	41
Une place privilégiée aux organismes multilatéraux.....	42
Impact de la restructuration et du renforcement de la décentralisation sur l'intégration de la problématique homme-femme	42

Les questions d'égalité des sexes au niveau des services centraux	42
Les questions d'égalité des sexes sur le terrain	43
Des possibilités nouvelles pour la Norvège.....	43
Action humanitaire et règlement des conflits.....	44
Approche norvégienne de l'action humanitaire : des orientations imprécises.....	45
...mais des efforts appréciables.....	46
Questions qui se font jour.....	47
Tirer les enseignements de l'expérience.....	48
Les liens entre aide humanitaire et coopération pour le développement.....	49
Un nouveau cadre stratégique pour la construction de la paix.....	49
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	51
Soutien du secteur privé	51
Soutien de l'égalité entre hommes et femmes	51
Soutien de l'action humanitaire.....	52

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

Un consensus se dégage en faveur d'un renforcement de la cohérence des politiques au service du développement	53
La Norvège est déterminée à oeuvrer à la cohérence des politiques au service du développement	53
La réorganisation vue dans l'optique de la cohérence des politiques au service du développement	54
La Norvège agit sur un grand nombre de fronts en faveur de la cohérence des politiques au service du développement	55
Assumer sa responsabilité sociale : l'exemple du Fonds pétrolier	55
Promouvoir une mondialisation fédératrice	56
Alléger le fardeau que leur endettement fait peser sur les pays pauvres	57
Combattre la corruption.....	58
Exemples de problèmes de cohérence des politiques rencontrés par la Norvège	60
Avancer sur la question des politiques agricoles et des échanges avec les pays pauvres.....	60
Quotas pour les réfugiés : la réflexion s'amorce	61
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	61

Chapitre 5

Organisation, dotations en personnel et gestion

La récente réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne au développement	63
Le pourquoi de la réorganisation	63
Les principaux acteurs de la coopération norvégienne	64
Centre du dispositif, le ministère des Affaires étrangères	64
Gestion des interventions humanitaires au sein du ministère des Affaires étrangères	65
Changement du rôle, de l'organisation et des méthodes de travail de la NORAD.....	66
Vers la mise en place d'une culture de l'aide fondée sur les résultats	71
Défis liés à la gestion des ressources humaines	72
Autres grands acteurs publics	73
Le programme du service volontaire – Fredskorpset	74
Société civile et ONG	74
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	76

Chapitre 6

Opération dans les pays partenaires

Préparer le terrain pour les pays partenaires	77
Mettre l'accent sur la responsabilité des gouvernements partenaires face aux objectifs de lutte contre la pauvreté.....	77
La volonté de changement manifestée par la Norvège au niveau de ses instruments d'action fait une réelle différence	78
Aperçu de l'évolution des modalités de l'aide	78
Rationalisation du soutien aux ONG.....	79
Un rôle actif dans les initiatives conjointes des donateurs en faveur de l'harmonisation et de l'alignement.....	80
Les organisations multilatérales et les banques de développement au centre de l'attention....	83
Vers un renforcement du rôle politique et stratégique des ambassades norvégiennes ?.....	83
Assistance technique, déliement de l'aide et passation des marchés	84
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	85

Liste des Annexes

Annexe A Mesures prises par la Norvège depuis l'examen De 1999.....	86
Annexe B Rapport sur la mission à Lusaka.....	88
Annexe C OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide	97
Bibliographie	105
Communique de Presse de l'examen par les Pairs de l'aide de la Norvège	108
Definitions des Principaux Termes.....	110

Liste des Tableaux

Tableau 1. APD bilatérale allouée par la Norvège aux infrastructures et services sociaux	29
Tableau 2. Contributions destinées à des activités en rapport avec l'égalité homme-femme (millions USD)	30
Tableau 3. ONG ayant reçu un soutien de la NORAD en 2003	31
Tableau C.1. Apports financiers totaux	98
Tableau C.2. APD par grandes catégories.....	99
Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	100
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	101
Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	102
Tableau C.6. Panorama comparatif	103

Liste des Figures

Organigramme 5.1 Ministère norvégien des Affaires étrangères	67
Organigramme 5.2. NORAD	68
Graphique C.1 APD nette des pays du CAD en 2003.....	104

Liste des Encadrés

Encadré 1.	Lutter ensemble contre la pauvreté : pour une politique de développement intégrée	22
Encadré 2.	Versements nets d'APD aux principaux pays partenaires et aux autres pays partenaires en 2003	28
Encadré 3.	Renforcer les droits des femmes et leur participation au développement agricole	41
Encadré 4.	Le nouveau cadre stratégique de la Norvège pour la construction de la paix	50
Encadré 5.	Principes éthiques régissant la gestion du Fonds pétrolier	56
Encadré 6.	Informar les services chargés d'administrer l'aide sur les moyens de prévenir la corruption dans le cadre de l'ensemble des activités de coopération pour le développement financées par la Norvège	59
Encadré 7.	Coopération institutionnelle en Zambie	70
Encadré 8.	Les vérificateurs généraux des pays membres du CAD au secours des pays partenaires	79
Encadré 9.	Les principes régissant la coopération déléguée dans le programme d'aide de la Norvège	80
Encadré 10.	Le processus HIP : un dispositif pour une harmonisation effective en Zambie ..	81

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

La Norvège, un exemple pour l'ensemble des membres du CAD

Avec un rapport APD/RNB de 0.92 %, la Norvège se classe au premier rang des membres du CAD pour 2003 et n'est pas loin d'atteindre l'objectif de 1% fixé par son gouvernement pour 2005. En 2000, elle a été le premier pays créancier à effacer la totalité des dettes des PMA éligibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Ces remises de dette n'ont pas été financées sur le budget de l'APD, auquel elles se sont donc ajoutées. La Norvège est aussi devenue l'un des principaux fournisseurs d'aide humanitaire, domaine dans lequel son action fait figure d'exemple.

Depuis l'examen de 1999, le gouvernement a renforcé son ciblage sur la lutte contre la pauvreté, en utilisant les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) comme référence. La Norvège s'est par ailleurs investie d'un rôle pilote dans les efforts d'harmonisation des pratiques des donateurs et d'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires en développement. Elle adopte progressivement des modalités d'aide qui font davantage place à la coordination entre donateurs, à l'efficacité de l'aide et à l'appropriation locale dans le contexte de stratégies arrêtées par les pays partenaires. Le gouvernement a en outre entériné les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

Nouvelles évolutions et stratégie d'ensemble

La lutte contre la pauvreté, axe central de l'action norvégienne

Pour ce qui est de l'orientation de l'action, plusieurs documents importants centrés sur la lutte contre la pauvreté ont été diffusés depuis le dernier examen. Les principaux sont le plan d'action paru sous le titre *Fighting Poverty: The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South Towards 2015* (2002) et le récent livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together, a Comprehensive Development Policy* (2004). Trois autres documents d'orientation ont également été élaborés, sur le VIH/sida (2000), l'éducation (2003), et la construction de la paix (2004) ainsi que deux plans d'action (2004) concernant, respectivement, l'allègement de la dette et l'agriculture. Tous ces documents fournissent des indications utiles sur les principes guidant l'action de la Norvège, l'orientation de cette dernière et ses objectifs.

La Norvège s'oriente vers une approche du développement fondée sur les droits pour faire reculer la pauvreté. Elle aider les pays partenaires à tenir compte de leur obligation d'assurer le respect des droits humains (économiques, sociaux et culturels aussi bien que civils et politiques), y compris dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Les pouvoirs publics continueront certes d'apporter leur appui aux organisations de la société civile qui ont vocation à surveiller de près la performance gouvernementale, mais leurs concours iront uniquement aux prestataires de services qui alignent leurs activités sur les cadres d'action nationaux, notamment les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

La réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne, un chantier encore inachevé

En 2004, la planification, la mise en oeuvre et l'administration des activités de coopération pour le développement ont été intégrées dans les attributions du Ministère des affaires étrangères (MAE) et la prise des décisions a été encore décentralisée au profit des instances de terrain. Outre qu'elles se chargent de mettre en oeuvre les programmes de développement, les ambassades sont maintenant investies d'un rôle central pour ce qui est de l'amélioration de la coordination et de la cohérence des efforts bilatéraux et multilatéraux. Les attributions de NORAD ont été modifiées, et couvrent désormais l'évaluation, l'assurance de la qualité, la gestion des connaissances et l'administration des dons au profit des organisations de la société civile et du secteur privé. En sa qualité de direction technique relevant du MAE, NORAD assume aussi un rôle de conseiller auprès du ministère et des ambassades, en tant que de besoin.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de la réorganisation. Elle a été motivée par la nécessité, d'une part, d'établir des liens plus étroits entre les politiques, la stratégie et la mise en oeuvre et, d'autre part, de préciser la répartition des tâches entre le MAE, NORAD et les ambassades. Les pouvoirs publics souhaitent en outre réduire les doubles emplois et atténuer la fragmentation des interventions d'aide, se donner des moyens accrus de nouer des liens avec tous les acteurs intéressés au niveau des pays et renforcer le ciblage sur les résultats. Il semble par ailleurs qu'une approche plus intégrée de la lutte contre la pauvreté et du développement s'imposait, de même qu'une administration de l'aide mieux adaptée aux nouvelles modalités et à la tendance au resserrement de la coordination et à la décentralisation.

Le soutien du public pour l'aide au développement ne se dément pas

En Norvège, la coopération pour le développement suscite un large consensus à l'échelon national, qu'il s'agisse du niveau des financements aussi bien que de la priorité accordée aux OMD, et peu de divergences de vues se manifestent au Parlement à propos du rôle de la Norvège sur la scène internationale. Les débats sur les questions en rapport avec le développement sont largement relayés dans les médias. Parmi les questions qui y sont régulièrement abordées figurent celles relatives aux réfugiés et demandeurs d'asile, à l'annulation de la dette, au VIH/sida, au déliement de l'aide et à la responsabilité sociale des entreprises norvégiennes. Dernièrement, la publication du livre blanc du gouvernement sur la politique de développement a stimulé les échanges de vues sur les résultats du développement, l'harmonisation, la fixation des priorités et le rôle des ONG.

Recommandations

- Le gouvernement norvégien devrait continuer de s'interroger sur les retombées que la mise en oeuvre de son approche du développement fondée sur les droits pourrait avoir pour le dialogue avec les pays partenaires prioritaires de la Norvège, concernant notamment les stratégies définies localement.
- Dans un esprit d'apprentissage mutuel, la Norvège pourrait faire profiter les autres donateurs des enseignements qu'elle a tirés de la réorganisation de son administration de l'aide.
- Les autorités norvégiennes devraient continuer de renforcer leur ciblage sur les résultats dans le cadre des efforts collectifs des donateurs, surtout compte tenu de la place accrue accordée à l'approche sectorielle et au soutien budgétaire. Cela pourrait contribuer à asseoir le soutien du public norvégien pour la coopération pour le développement.

- Étant donné l'accent mis dans le livre blanc sur le développement du secteur privé, la Norvège pourrait élaborer des stratégies novatrices propres à mobiliser tout le potentiel du secteur privé, en particulier dans les pays prioritaires.
- La Norvège devrait réfléchir aux moyens d'éviter que la prise en compte systématique de la dimension égalité homme-femme ne se traduise par une perte de visibilité. Les autres donateurs seraient vraisemblablement intéressés par les enseignements qu'elle a pu tirer de sa longue expérience dans ce domaine.

Volume et répartition de l'aide

La Norvège affiche une excellente performance pour ce qui est du rapport APD/RNB...

La Norvège se classe au premier rang des 22 pays membres du CAD par la part de son RNB qu'elle consacre à l'APD. En 2003, son APD nette a totalisé 2.04 milliards USD. Après avoir fléchi au cours des années 90, sous l'effet en partie de modifications dans la méthode d'évaluation du RNB, puis à nouveau en 2000, le rapport APD/RNB de la Norvège est passé de 0.76% en 2000 à 0.92% en 2003. Le gouvernement en place a manifesté l'intention de maintenir l'objectif de 1% pendant toute la législature 2005-2009 et même au-delà. La part du RNB que la Norvège affecte à l'APD est certes bien supérieure à la moyenne du CAD - 0.41% pour 2003 - mais reste inférieure à ses niveaux du début des années 90, où elle atteignait 1.17%.

... mais son aide reste dispersée, au plan géographique aussi bien que sectoriel

L'aide bilatérale a représenté 72% de l'APD norvégienne en 2003 et s'est répartie entre 120 pays. Sur ces derniers, on comptait sept « principaux pays partenaires » (tous des PMA), contre onze jusqu'en 2001, et dix-sept « autres pays partenaires » (dont cinq étaient des PMA). Sur le total de l'aide bilatérale, 48 % sont allés à l'Afrique subsaharienne, 17 % à l'Asie du Sud et du Centre, 12 % à l'Europe, 13 % au Moyen-Orient, et 6 % à l'Amérique latine. Les apports en faveur des PMA se sont élevés à 55 %, contre 30 % pour la moyenne du CAD. Parmi les sept principaux pays partenaires, deux (le Mozambique et la Tanzanie) figurent dans liste des cinq premiers bénéficiaires de l'aide norvégienne, en volume, pour 2002-03.

La part des principaux pays partenaires dans l'APD bilatérale n'a cessé de diminuer depuis une dizaine d'années. En 2002-03, les cinq premiers bénéficiaires (dont trois sont des PMA) ont reçu 27 % de l'APD bilatérale norvégienne, contre 30 % en 1997-98. Les 20 principaux bénéficiaires s'en sont quant à eux partagés 67 %, contre 68 % toujours en 1997-98. Au cours des dix dernières années, la part de l'APD bilatérale allant à d'autres bénéficiaires a été élevée (60 % en 2002), et le nombre de ces pays a augmenté. Elle recouvre des concours multi-bilatéraux, des apports d'aide d'urgence et de secours (y compris le coût d'entretien des réfugiés pendant leur première année de séjour en Norvège), des activités à l'appui de la construction de la paix et de la démocratisation et d'aide à la transition ainsi que des programmes visant des pays du Sud-Est de l'Europe, du Caucase et de l'Asie centrale. Le nombre globalement élevé de bénéficiaires est expliqué par l'éparpillement géographique des projets des ONG, de l'origine des étudiants étrangers et des actions humanitaires.

Aucune stratégie formelle ne régit le choix entre les différents canaux d'acheminement de l'aide (bilatéral, multilatéral, ONG). Les critères déterminants sont les efforts déployés par les pays eux-mêmes pour atteindre les OMD « et d'autres objectifs de développement et droits importants ». L'accent est mis sur la qualité de l'aide et sur l'obtention de résultats, et aussi sur le soutien apporté par l'activité considérée aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et au renforcement des

institutions et organisations nationales ou locales. Les secteurs d'intervention sont également dictés par les processus d'harmonisation en place dans un certain nombre de pays partenaires.

Le soutien de la Norvège s'oriente en priorité vers des domaines où il peut contribuer efficacement à faire reculer la pauvreté, à savoir l'éducation, la santé, la lutte contre le VIH/sida, le suivi des initiatives en faveur de l'eau, de l'énergie, de l'agriculture et de la diversité biologique, et les droits des groupes vulnérables. La Norvège tient également compte dans une certaine mesure de sa capacité de mettre à disposition des compétences spécialisées en la personne d'experts nationaux. Parmi les domaines où elle estime pouvoir le faire figurent la gouvernance, le développement du secteur privé et les échanges, le développement durable et la gestion des ressources naturelles, le renforcement des capacités, et la construction de la paix. En 2001-02, l'aide destinée aux infrastructures et services sociaux a absorbé 55 % de l'APD bilatérale, et 50 % en 2003-04, contre 35 % pour la moyenne du CAD. En dépit de l'importance que la Norvège déclare accorder au développement des échanges et du secteur privé, les dépenses notifiées pour ces catégories restent peu élevées.

Les institutions multilatérales bénéficient d'un vigoureux soutien

La Norvège est un ardent défenseur du système multilatéral et joue un rôle actif au sein des instances de direction des organisations multilatérales dont elle est membre. En 2003, l'aide multilatérale a représenté 28 % de l'APD norvégienne totale. La Norvège attend des organismes des Nations unies qu'ils entreprennent les réformes qu'appellent les nouvelles modalités, coordonnées, de coopération pour le développement. Elle s'unit à d'autres donateurs pour faire pression sur les instances multilatérales et inciter ces dernières à modifier leurs procédures afin de pouvoir s'associer aux dispositifs de programmation conjointe et de mise en commun de fonds instaurés dans le cadre des CSLP. En 2003, la Norvège est le pays qui a apporté la contribution la plus importante, au regard de son produit intérieur brut, aux appels mondiaux des Nations unies pour l'action humanitaire.

Le rôle et les attributions des ONG évoluent

Une des spécificités de l'APD norvégienne tient à la part très importante de cette dernière qui transite par les ONG : 22 % du total, d'après les estimations, en 2002. La Norvège a largement recours aux ONG norvégiennes pour l'acheminement de l'aide, humanitaire en particulier.

La réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne et la tendance à l'harmonisation entre donateurs et à l'alignement sur les CSLP nationaux ont avivé le débat sur le dilemme créé par la dépendance des ONG et l'évolution du rôle de ces dernières. Plusieurs de ces organismes ont manifesté des doutes quant à leur possibilité d'exercer une influence au sein des instances multilatérales. Certaines estiment que leur aptitude à exploiter leur avantage comparatif se trouve limitée lorsqu'elles sont tenues de se plier à d'ambitieux dispositifs tels que celui mis en place en Zambie à l'appui d'une harmonisation effective. Pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté, le rôle des ONG consistera de plus en plus à améliorer la capacité des groupes marginalisés de combattre la pauvreté. Certaines d'entre elles sont conscientes qu'elles devront vraisemblablement adapter leurs méthodes aux conditions socio-économiques et politiques complexes qui prévalent dans les régions les plus démunies du monde. Quelques ONG norvégiennes voient là une « ouverture » et ont entrepris de réfléchir à la manière dont elles pourraient se doter des moyens, des connaissances et de la détermination nécessaires pour aider au mieux ces groupes.

Recommandations

- Le gouvernement norvégien mérite d'être loué pour sa détermination à consacrer 1 % du RNB à l'APD. Il est encouragé à étudier la possibilité d'une programmation pluriannuelle de ses engagements financiers pour les sept principaux pays partenaires afin d'améliorer la prévisibilité des apports à ces pays.
- La Norvège est incitée à accroître la proportion de son aide à long terme qu'elle affecte aux pays partenaires et à évaluer l'avantage comparatif des divers canaux et modalités d'acheminement de l'aide au regard des objectifs de réduction de la pauvreté.
- Une stratégie claire pourrait être définie pour les relations entre les pouvoirs publics et les ONG. Celle-ci devrait tenir compte des rôles divers remplis par les ONG, qu'il s'agisse de prestation de services ou de sensibilisation, et encourager cette diversité. Les critères d'attribution de ressources aux ONG et par leur intermédiaire pourraient être précisés et leur être communiqués. Il conviendrait de s'attacher davantage à évaluer la contribution apportée par ces organisations à la lutte contre la pauvreté.

Cohérence des politiques au service du développement

Globalement, les bases d'une amélioration effective de la cohérence des politiques au service du développement se mettent en place. Le livre blanc fait expressément de cette dernière un objectif. Celui-ci pourrait certes être plus étroitement raccordé aux priorités de l'ensemble de l'administration grâce à un exposé clair de la contribution qu'apporterait la cohérence des politiques à l'amélioration de l'efficacité de l'APD norvégienne. Un dialogue sur la cohérence des politiques s'est engagé dernièrement entre quatre ministères, qui pourrait être étendu à d'autres en s'inspirant de la liste indicative de conditions essentielles à la cohérence des politiques au service du développement figurant dans Les Lignes directrices du CAD, *La réduction de la pauvreté*. Un réseau d'agents occupant des postes clés dans les différents services de l'administration a été créé, qui a pour mission d'examiner les problèmes de cohérence des politiques au service du développement.

Les autorités norvégiennes s'emploient activement, au sein des instances internationales, à rendre plus efficaces les dispositifs multilatéraux d'allégement de la dette et ont elles-mêmes mis en place pour les pays sortant d'un conflit un dispositif permettant des allègements immédiats. La Norvège soutient également sans réserve les activités visant à lutter contre la corruption. Afin de promouvoir un comportement éthique de la part des entreprises, elle a établi de nouvelles lignes directrices interdisant le recours à des entreprises qui ont contrevenu aux droits de l'homme, qui se sont compromises dans des actes de corruption ou qui ont commis des atteintes à l'environnement. Elle élabore actuellement un rapport, à l'intention de l'Assemblée générale des Nations unies, sur l'avancement de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et entend pérenniser cette pratique. Elle mérite aussi d'être félicitée pour sa décision de juillet 2002 d'accorder l'accès au marché norvégien, en franchise de droit et de contingent, à tous les produits en provenance des PMA, décision qu'elle pourrait étendre à d'autres pays en développement.

Recommandations

- Le gouvernement norvégien pourrait rendre régulièrement compte des mesures qu'il a prises pour améliorer la cohérence de ses politiques et étudier la possibilité de tenir compte des OMD dans ses décisions relatives à des domaines tels que les échanges, l'agriculture, l'environnement, la sécurité, les migrations et la politique économique. Il pourrait aussi

mettre en place un mécanisme associant l'ensemble de l'administration pour renforcer la cohérence de ses politiques au service du développement.

- Dans le cadre de ses nouvelles attributions, NORAD pourrait se voir confier pour mission de conduire des évaluations en matière de cohérence des politiques au service du développement.
- La Norvège devrait revoir les niveaux très élevés de protection qu'elle applique pour les produits agricoles en provenance de tous les pays à l'exception des PMA ainsi que les clauses de sauvegarde associées à son système généralisé de préférences, de manière à consolider et à rendre plus durables les débouchés offerts aux pays en développement.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Vers un renforcement du rôle politique et stratégique des ambassades norvégiennes ?

La réorganisation de l'administration de l'aide offre l'occasion au MAE de simplifier ses structures et d'améliorer ses procédures de délégation de pouvoir de même que la répartition des tâches au sein du ministère et entre les ambassades et les services centraux. A mesure que le nouveau système se met en place, les ambassades devraient jouer un rôle grandissant dans la planification stratégique et dans le suivi des efforts d'harmonisation et d'alignement des donateurs, comme cela se passe déjà en Zambie. Elles pourraient aussi être amenées à aborder des sujets nouveaux (soutien budgétaire, construction de la paix, intégration régionale) et délicats (droits de l'homme, égalité homme-femme, action humanitaire). Du fait de l'élargissement de leurs pouvoirs, les ambassades pourraient voir leur obligation de rendre compte renforcée, à l'égard aussi bien des gouvernements partenaires que des autorités norvégiennes.

De nouveaux défis pour NORAD

Même avec la réorganisation, la NORAD dispose toujours d'une masse considérable de compétences spécialisées. Cela dit, certaines lacunes, liées en particulier à son rôle de conseil auprès des ambassades, risquent d'être difficiles à combler maintenant qu'un certain nombre de ses agents hautement qualifiés ont été transférés au MAE. Il conviendrait par ailleurs de préciser ce que recouvrent les fonctions d'évaluation, d'assurance de la qualité et de gestion des connaissances et le lien qui existe entre elles afin d'aider à mieux comprendre comment elles se complètent et se renforcent mutuellement.

Trouver le bon assortiment de compétences

La réorganisation a entraîné un redéploiement du personnel, principalement de NORAD vers le MAE et les ambassades, sans augmentation nette des effectifs ni licenciement. Il conviendra de veiller en permanence à la bonne adéquation entre les attributions de NORAD et l'éventail des compétences de son personnel. Au MAE, un certain nombre de postes nécessitent de plus en plus des compétences thématiques ou sectorielles, par exemple en matière de développement du secteur privé ou de genre, en plus de celles requises pour la conduite d'un dialogue et pour la notification. De son côté, le personnel des ambassades doit associer qualités diplomatiques, connaissances macro-économiques et expertise en matière de politique, en plus de pouvoir défendre la politique norvégienne et débattre de la position des autres pays au sein des instances de coordination. En Zambie, cela ne semble pas avoir posé problème : l'intégration des tâches en rapport avec la politique étrangère et le développement s'est jusqu'à présent bien passée, encore qu'une plus grande attention pourrait être portée à la dimension politique.

Vers l'instauration d'une culture axée sur les résultats

C'est maintenant le MAE qui assure le suivi des résultats. Il a ainsi la possibilité d'améliorer son aptitude à opérer un suivi, à raccorder les moyens mis en œuvre avec les activités et les résultats obtenus, à concentrer son attention sur l'impact de l'action engagée et à intégrer les enseignements de l'expérience dans le processus de prise des décisions. Cette solution a aussi ses inconvénients pour ce qui est de la prise en compte des résultats des évaluations réalisées par NORAD dans les orientations futures et la mise en œuvre des programmes et projets à venir, et d'une manière plus générale au niveau du renforcement du processus d'apprentissage à l'échelle du système. Le ministère et NORAD sont tous deux confrontés à un défi : trouver comment partager l'information et assurer une bonne gestion des connaissances.

De nouvelles méthodes de travail dans le contexte de l'harmonisation et de l'alignement

En tant que membre du Groupe « nordique plus »¹, la Norvège a été l'un des premiers pays à promouvoir des réformes de nature à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires et à accroître l'efficacité de l'aide. Elle a joué, et joue encore, un rôle constructif, au niveau bilatéral aussi bien que multilatéral, dans l'harmonisation des pratiques des donateurs et l'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

La Norvège prévoit de mettre en place un plan pour l'harmonisation et l'alignement qui sera opérationnel à compter de janvier 2005. Y seront abordées les procédures de communication, entre le MAE et les ambassades en particulier, ainsi que la collaboration et l'harmonisation avec les institutions multilatérales. En Zambie, les autorités norvégiennes ont apporté une contribution déterminante à l'élaboration d'un plan d'action sur mesure pour l'harmonisation des pratiques des donateurs, et la première phase du processus a produit un certain nombre d'enseignements utiles. L'expérience engagée en Zambie sera présentée, de même que d'autres exercices pilotes, au Forum de haut niveau prévu en mars 2005.

Sous l'effet de l'harmonisation et de l'alignement sur les CSLP, le personnel des ambassades est de plus en plus amené à participer à des consultations avec, le plus souvent, des représentants de haut rang des ministères des finances et du plan des pays partenaires et des autres donateurs, et de moins en moins à intervenir dans la gestion au jour le jour des activités. Si on ne peut que s'en féliciter au niveau de l'appropriation locale, dans la pratique cela implique toutefois que le personnel des ambassades a du mal à rester en contact avec les réalités locales.

La volonté de changement manifestée par la Norvège au niveau de ses instruments d'action fait une réelle différence

La Norvège participe désormais à des approches sectorielles et à des initiatives de soutien budgétaire direct lorsque les conditions s'y prêtent. En Zambie, dans le secteur de l'éducation, elle a mis en commun ses ressources financières et son assistance technique avec celles d'autres donateurs, sans exigence spécifique quant à leur emploi, ce qui ne l'empêche pas de recourir aussi à des accords de jumelage. Ses lignes directrices pour le soutien budgétaire aux pays en développement, approuvées en août 2004, permettent de se faire une bonne idée des conditions dans lesquelles cette forme d'aide est susceptible d'être utilisée.

1. Les pays composant le Groupe « nordique plus » sont les suivants : Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

La Norvège possède aussi un portefeuille de projets et recourt de plus en plus souvent pour leur mise en œuvre à des accords de « participation silencieuse », par exemple en Zambie, ou de coopération déléguée, par exemple au Malawi. Elle utilise également le jumelage entre des institutions norvégiennes et leurs homologues dans les pays partenaires, de même que la conclusion d'accords-cadres avec des organisations professionnelles norvégiennes, à la demande de NORAD. Dans le cadre d'une participation silencieuse ou d'une coopération déléguée, la contribution de chaque donneur est moins visible du fait qu'elle est mise en commun avec celle d'un autre donneur qui effectue aussi les versements. Rendre compte au public des accomplissements, en termes de résultats ou d'impact, par rapport aux OMD en particulier, est alors très difficile pour le gouvernement norvégien, comme d'ailleurs pour celui de tout autre pays donneur.

Recommandations

- Les autorités norvégiennes pourraient préciser comment les ambassades procéderont pour mettre en œuvre l'approche fondée sur les droits.
- Le ciblage sur les résultats devrait par ailleurs être clarifié. Il convient de s'attaquer au problème de l'amélioration du processus d'apprentissage à l'échelle du système en veillant à assurer la circulation permanente de l'information entre le MAE et NORAD et une bonne gestion des connaissances pour l'un comme pour l'autre.
- Les autorités norvégiennes devraient veiller à ce que le système d'aide soit doté de l'assortiment de compétences voulu et de ressources suffisantes pour apporter des conseils et un appui efficaces, sur toutes les questions occupant un rang élevé dans l'échelle des priorités de la Norvège, par exemple le développement du secteur privé, et pour exploiter le vigoureux soutien dont bénéficie le genre en Norvège. Le plan d'action récemment paru sous le titre *Action Plan on Fighting Poverty through Agriculture* permettra d'expérimenter des conceptions et des instruments novateurs dans ces deux domaines.
- Les pouvoirs publics devraient s'assurer que NORAD bénéficie des ressources appropriées pour s'acquitter de ses nouvelles fonctions.
- La gestion des ressources humaines devrait être revue pour tenir compte des exigences découlant de l'utilisation du soutien budgétaire et sectoriel, de l'application d'une approche fondée sur les droits ainsi que de la nécessité de plus en plus fréquente et importante d'entretenir un dialogue avec les autres donateurs et les gouvernements des pays partenaires. Il conviendrait d'envisager de mettre en place des mesures propres à inciter le personnel à renouveler, actualiser et élargir ses connaissances, y compris par la constitution de réseaux et l'exploitation du savoir des autres.
- La Norvège pourrait inciter tous les donateurs à œuvrer au renforcement des capacités et des compétences disponibles localement afin de faciliter le suivi par les gouvernements partenaires des efforts d'harmonisation et d'alignement des donateurs.

Action humanitaire

Une bonne performance en matière d'aide humanitaire...

La Norvège joue un rôle de premier plan dans le domaine de l'action humanitaire et apporte une contribution majeure aux opérations multilatérales dans ce domaine, par l'intermédiaire de la procédure d'appel mondial des Nations unies et du mouvement international de la Croix-Rouge et du

Croissant-Rouge. Les Nations unies, les autres organisations internationales et les ONG la considèrent comme un donneur flexible qui sait réagir au moment où il faut.

L'expérience accumulée par la Norvège dans le domaine de l'action humanitaire et de la participation à des processus de paix a contribué à renforcer le lien qu'elle établit entre paix et développement et à mettre en évidence la nécessité d'une démarche rigoureuse en matière d'aide à la transition et à la construction de la paix. Cela l'a conduite à mettre en place une ligne budgétaire spéciale pour les périodes de transition. Un cadre stratégique pour l'intégration des considérations de construction de la paix dans la coopération pour le développement a par ailleurs été élaboré

... mais un document exposant sa stratégie globale serait utile...

Il n'existe pas de document d'orientation exposant la politique humanitaire de la Norvège, en dehors de la proposition de budget soumise chaque année au Parlement. Il est en conséquence d'autant plus difficile de savoir comment sont déterminées les priorités de la Norvège et comment est garanti, dans l'action humanitaire de cette dernière, le respect des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance lorsque plusieurs objectifs peuvent sembler entrer en concurrence.

...et une coordination pourrait être opérée...

Les structures de gestion et les procédures liées à l'administration de l'action humanitaire demeurent complexes, ce qui rend d'autant plus indispensable une coordination efficiente. Comme de nombreux autres donateurs, la Norvège se heurte à de grandes difficultés pour optimiser la coordination, entre ministères et à l'intérieur de chacun d'eux, de ses interventions d'aide humanitaire et d'aide à la transition afin d'en garantir l'efficacité et la cohérence.

... afin de mieux répondre aux besoins émergents

Au niveau international, il a été entrepris d'améliorer les évaluations des besoins humanitaires de telle manière que les décideurs soient mieux informés des actions humanitaires à financer. Lorsque ces efforts auront porté leurs fruits, les donateurs pourront veiller à ce que les financements correspondent aux besoins et fonder leurs décisions sur des bases plus objectives.

Des solutions plus adéquates doivent être trouvées, d'une manière générale, pour associer les bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des réponses humanitaires et cet impératif doit être mieux pris en compte dans les politiques et procédures des donateurs.

L'intensification de la coopération civile et militaire en Irak et en Afghanistan suscite, pour toutes les parties intéressées, des préoccupations majeures au regard des critères d'impartialité, d'efficacité et de sécurité. Cela ne doit pas compromettre la poursuite des objectifs et principes humanitaires ni entamer la capacité d'apporter une réponse humanitaire efficace.

L'examen de l'aide de la Norvège confirme que le manque de données pertinentes dans les systèmes statistiques du CAD rend difficile un suivi de la performance en matière d'aide humanitaire. L'absence de définition commune de l'action humanitaire et l'imprécision des notifications constituent un sérieux obstacle à l'harmonisation des pratiques des donateurs et à l'amélioration de l'efficacité.

Recommandations

- Le gouvernement norvégien pourrait envisager d'élaborer des orientations stratégiques complètes pour son action humanitaire, y compris les interventions en rapport avec les

catastrophes naturelles (en particulier celles visant à aider à les prévenir et à s'y préparer), qui garantissent le respect des principes et bonnes pratiques qu'il a entérinés en la matière. Ces dernières devraient également aborder la question de l'association des bénéficiaires.

- La Norvège se doit d'assurer une coopération intra et interministérielle afin d'optimiser sa réponse aux crises humanitaires ainsi que ses décisions de financement d'actions humanitaires.
- La Norvège pourrait renforcer ses procédures afin de garantir le respect des Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et des Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexe. Étant donné qu'il n'existe pas encore de bonnes pratiques dans le domaine complexe de la coopération civile et militaire, la Norvège est bien placée pour jouer un rôle actif dans l'examen de ces questions au sein des instances internationales.
- Afin de contribuer à améliorer le suivi financier de l'action humanitaire à l'échelle mondiale, la Norvège pourrait participer à des initiatives visant à rehausser la précision et l'actualité des données fournies par les donateurs sur leurs actions humanitaires.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Cadre stratégique et orientations nouvelles

La lutte contre la pauvreté est devenue l'objectif central de la coopération norvégienne pour le développement

L'importance accordée par la Norvège à la coopération pour le développement a été encore confirmée récemment par la publication de plusieurs grandes déclarations d'orientation et un accroissement des versements d'aide publique au développement (APD), lesquels approchent désormais les 1.0 % du revenu national brut (RNB) que le gouvernement s'est fixé pour objectif. Pour ce qui est des déclarations, viennent au premier rang *Fighting Poverty Together, a Comprehensive Development Policy*, le livre blanc présenté au Parlement en 2003 (ministère norvégien des Affaires étrangères (MAE), 2004a), et *Fighting Poverty: The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South Towards 2015* (2002a). Trois autres documents d'orientation ont également été élaborés, sur le VIH/sida (2000), l'éducation (2003) et la construction de la paix (2004), ainsi que deux plans d'action (2004), concernant respectivement l'allègement de la dette et l'agriculture. Tous ces documents stratégiques font écho au consensus grandissant suscité par la coopération pour le développement, constaté au Sommet du Millénaire, à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, à celle de Johannesburg sur le développement durable et au Forum de Rome sur l'harmonisation des pratiques des donateurs. Ils fournissent des indications utiles sur les principes guidant l'action de la Norvège, l'orientation de cette dernière et ses objectifs.

La priorité première de la politique norvégienne de développement est de faire reculer la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement lui servent à cet égard de point de référence central. Favoriser l'instauration d'un véritable partenariat mondial au service des OMD est un objectif essentiel du dialogue conduit par la Norvège avec les autres donateurs, y compris les institutions multilatérales, avec les ONG et avec les pays partenaires.

Les réactions suscitées par le livre blanc ont été très diverses. De nombreux reproches ont été formulés sur les passages du document relatifs aux ONG, dont il est attendu qu'elles alignent davantage leurs activités sur les programmes des pouvoirs publics sans que soit suffisamment reconnue la valeur de leur indépendance. L'accent mis sur les résultats a aussi été critiqué, compte tenu de la difficulté qu'il y a à préciser ce doivent être ces résultats dans le contexte de la coopération pour le développement. Certains se sont par ailleurs déclarés déçus par l'absence d'une vision stratégique à long terme, le manque d'ambition quant aux résultats souhaités, pour ce qui est des échanges et de la dette notamment (Hofsvang, E., 2004). En dépit de ces attaques, le livre blanc a reçu un large soutien du public et s'est attiré des louanges pour son exhaustivité, la référence qui y est faite à une approche du développement fondée sur les droits et la volonté d'accroissement du volume de l'APD dont il témoigne.

Encadré 1. Lutter ensemble contre la pauvreté : pour une politique de développement intégrée

Faire reculer la pauvreté est l'objectif central de la coopération norvégienne, à laquelle les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) servent en l'espèce de fil conducteur. Une importance toute particulière est affectée à l'OMD 8, autrement dit à l'instauration d'un partenariat mondial.

Afin d'assurer la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté, des changements s'imposent dans quatre domaines :

- Contexte international – échanges, transferts de technologie et allègement de la dette, notamment – et cohérence des politiques.
- Gouvernance – réelle volonté des pays en développement de mettre de l'ordre dans leurs affaires.
- Aide internationale au développement – augmentation du volume et amélioration de la qualité de la coopération pour le développement, dans le cadre d'actions placées sous la conduite des pays bénéficiaires.
- Mobilisation – des organisations du secteur privé et de la société civile en particulier.

La Norvège se doit, en tant que pays riche, mais aussi par souci de morale, de soutenir les efforts déployés par les populations des pays en développement pour améliorer leur situation et leurs perspectives d'avenir. Le système multilatéral [en particulier le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale] doit être plus attentif aux besoins des pays en développement et leur permettre d'exercer une plus grande influence sur les décisions. En tant que prestataires de services, les organisations non gouvernementales (ONG) doivent aligner leur action sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les stratégies sectorielles. Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent, les uns et les autres, se mettre à même de produire des résultats mesurables.

Les principaux problèmes qui risquent de faire obstacle à la réalisation des objectifs de développement sont les conflits, le VIH/sida, la corruption et la dégradation de l'environnement.

Source : MAE (2004), Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy, Rapport n° 35 (2003-04) au Storting.

De nouveaux moyens pour faire de la réduction de la pauvreté une réalité

Au niveau de sa coopération bilatérale pour le développement, la Norvège établit une distinction entre deux catégories de bénéficiaires : les principaux pays partenaires et les autres pays partenaires (voir le chapitre 2). Conformément à ses engagements, la Norvège entend continuer de concentrer étroitement son action sur les sept principaux pays partenaires, lesquels figurent tous parmi les pays les moins avancés (PMA). Cette action sera ciblée sur l'éducation, la santé, le développement du secteur privé (l'accent étant mis sur l'agriculture), la construction de la paix, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, l'enrayement du VIH/sida, l'amélioration de la gestion des affaires publiques (une attention particulière étant portée à la lutte contre la corruption) et le respect des droits de l'homme, et la création d'emplois. Dans chacun des principaux pays partenaires, les efforts seront normalement centrés sur deux ou trois de ces secteurs au plus.

Au niveau de l'amélioration de l'efficacité de l'aide, la Norvège participe déjà activement à des initiatives d'harmonisation et d'alignement (voir, au chapitre 6, le dispositif pour une harmonisation

effective mis en place en Zambie). Au sein du groupe « nordique plus », elle a orchestré les discussions entre services centraux sur le champ possible de l'harmonisation, mais il n'en reste pas moins que ce sont les changements de comportement sur le terrain qui serviront en l'espèce de jauge. Les pouvoirs publics ont par ailleurs conclu des accords de participation silencieuse ou de coopération déléguée avec d'autres donateurs ou pris des dispositions pour retenir comme stratégies-pays les stratégies élaborées par les partenaires eux-mêmes (en particulier leurs cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté [CSLP]) dès lors que les conditions prévalant à l'échelon local le permettent.

Les sept principaux pays partenaires de la Norvège affichent de raisonnablement bonnes performances, mais cette situation est susceptible de changer rapidement. Une attention est donc également portée au cas des pays peu performants et au rôle des donateurs dans les pays à faible revenu assujettis au stress. L'approche norvégienne consiste à aider à renforcer les institutions clés, notamment les organisations qui ont vocation à surveiller de près la performance des instances gouvernementales, et à unir ses forces à celles d'autres donateurs et d'organisations internationales pour ce qui est du suivi de la performance et des résultats. Une grande importance est attachée à laisser le gouvernement partenaire déterminer lui-même les priorités et fixer lui-même les normes à atteindre, mais sans pour autant lui faire miroiter la promesse de ressources additionnelles s'il fait le bon choix. Cela dit, plutôt que de risquer de « perdre » des pays qui se démènent pour obtenir les résultats qu'on attend d'eux, la Norvège estime utile de rassurer et de soutenir ceux qui ont entrepris de construire ou de reconstruire leurs capacités de gouvernance.

Les affaires humanitaires occupent une place à part, prioritaire, dans la politique étrangère de la Norvège. En matière d'action humanitaire, de prévention des conflits, de construction de la paix et de soutien de la transition vers un développement à long terme, la Norvège a affirmé sa détermination à aider les pays et les populations qui en ont besoin à surmonter leurs problèmes les plus urgents. Parallèlement, elle conserve pour principe de concentrer la coopération à long terme sur un nombre restreint de pays. Les autorités norvégiennes ont joué un rôle déterminant dans plusieurs situations de conflit qui s'éternisaient – par exemple au Soudan et au Sri Lanka pour n'en citer que deux ; conscientes des liens entre la paix et la stabilité, d'un côté, et le développement, de l'autre, elles y ont accompagné leur effort humanitaire d'une action politique et diplomatique et apporté un soutien considérable aux opérations des instances multilatérales (Nations unies). Dans le droit fil de ce que préconisent les Lignes directrices du Comité d'aide au développement (CAD) *Prévenir les conflits violents – Quels moyens d'action ?* et de ce qui ressort des travaux commissionnés dans le cadre du Groupe d'Utstein² sur la construction de la paix, la Norvège a élaboré un cadre stratégique afin de montrer en quoi sa politique de développement peut contribuer à la construction de la paix (MAE, 2004c) (voir le chapitre 3). Depuis 2002, une ligne budgétaire spéciale a été mise en place pour assurer le relais face à des situations de transition pour lesquelles ni une aide humanitaire ni une action de coopération pour le développement à long terme ne semblent adaptées.

La Norvège s'oriente vers une approche du développement fondée sur les droits pour faire reculer la pauvreté. Elle aidera les pays partenaires à tenir compte de leur obligation d'assurer le respect des droits humains (économiques, sociaux et culturels aussi bien que civils et politiques), y compris dans leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Les pouvoirs publics continueront certes d'apporter leur appui aux organisations de la société civile qui ont vocation à surveiller de près la performance gouvernementale, mais leurs concours iront uniquement aux prestataires de services qui alignent leurs activités sur les cadres d'action nationaux, notamment les CSLP.

2. A l'origine, ce groupe englobait l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

En avril 2004, l'architecture de l'aide norvégienne a été complètement remaniée (voir le chapitre 5), avec notamment un transfert de la responsabilité de la mise en œuvre des programmes de coopération pour le développement de la NORAD au MAE, ce qui a engendré certaines inquiétudes parmi les fonctionnaires concernés, de même que dans le monde des ONG, les cercles universitaires et les milieux de la recherche. L'impact sur le moyen à long terme de cette réorganisation, notamment les conséquences de la perte de la « marque de fabrique » NORAD associée depuis de longues années à l'aide norvégienne, sera difficile à évaluer avant un certain temps. Pour faire simple, un certain nombre d'observateurs sont préoccupés par le fait que cette restructuration entraîne une dissociation des compétences et de la fonction d'acheminement. Des doutes ont également été émis sur la capacité de mener à bien un programme d'action ambitieux couvrant un vaste éventail de domaines, surtout maintenant que la Norvège met davantage l'accent sur les modalités autres que l'aide-projet (approche sectorielle et soutien budgétaire général), le respect des stratégies nationales de développement et la responsabilité des gouvernements partenaires pour ce qui est de l'obtention de résultats sur la voie du développement. Dans l'esprit du MAE, la réorganisation a justement été motivée principalement par l'extension des nouvelles modalités d'aide et la nécessité d'une plus grande cohérence.

Un aspect important de la restructuration vient de la décentralisation prévue du pouvoir de décision, au profit des ambassades dans les pays partenaires prioritaires, dont les effectifs seront en parallèle étoffés. Cette évolution est, en règle générale, jugée positive. La gestion de l'action humanitaire n'a, dans l'ensemble, pas été affectée par les récents changements intervenus dans l'administration de l'aide.

Consensus politique et soutien public

En Norvège, la coopération pour le développement suscite un large consensus à l'échelon national, qu'il s'agisse du niveau des financements aussi bien que de la priorité accordée aux OMD. Si certaines divergences de vues se manifestent au Parlement entre les grands partis politiques à propos de l'orientation des principaux programmes d'aide, certains membres de l'opposition craignant les effets de la corruption, souhaitant que l'attention se focalise sur les plus démunis ou réclamant des rapports plus circonstanciés et davantage de contrôle, l'accord est complet ou presque sur le rôle de la Norvège.

La population sait assez peu de choses des programmes de coopération mis en œuvre par la Norvège, et ce en dépit de l'implication du MAE dans les programmes d'information du public et des activités de sensibilisation conduites par le réseau RORG – qui regroupe 25 ONG. Cela dit, les Norvégiens semblent mieux connaître les institutions en charge de la coopération pour le développement dans leur pays que la moyenne de citoyens des autres pays membres du CAD (OCDE, 2003a).

Parmi les questions qui reviennent régulièrement dans le débat public en Norvège figurent celles relatives aux réfugiés et demandeurs d'asile, à l'annulation de la dette, au VIH/sida, au déliement de l'aide, à la responsabilité sociale des entreprises norvégiennes et au profit tiré par le secteur privé de sa participation à la coopération pour le développement. Les débats sur les questions en rapport avec le développement sont largement relayés dans la presse et il arrive que le secteur privé y soit associé. De fait, de nombreuses grandes sociétés norvégiennes commencent à apporter des financements pour des projets que des ONG mettent en œuvre dans des pays en développement où elles-mêmes ont des activités. Dernièrement, la publication du livre blanc du gouvernement a en outre stimulé les échanges de vues sur les résultats du développement, l'harmonisation, la fixation des priorités et le rôle des ONG. La Campagne pour les objectifs du millénaire lancée en 2004 sous le parrainage du MAE, de l'Association norvégienne pour les Nations unies, de l'UNICEF Norvège, du Bureau de liaison nordique du PNUD et de Fredskopset a, elle aussi, largement mobilisé l'intérêt du public norvégien.

De nombreuses ONG norvégiennes oeuvrant dans le domaine du développement sont fortement tributaires des financements publics, ce qui fait craindre qu'elles soient cantonnées à un simple rôle de sous-traitants et non regardées comme des interlocuteurs aptes à donner un avis indépendant sur les problèmes d'orientation de l'action et de programmation. Font également débat des questions comme celles de savoir s'il est justifié que des organisations de la société civile se voient affecter une part significative du budget d'APD, le type de partenariat qu'elles doivent entretenir avec celles des pays du Sud, et si leur rôle est de surveiller les décisions du gouvernement et sa performance opérationnelle ou de servir de sous-traitants pour la mise en œuvre des projets. Plusieurs ONG norvégiennes se sont inquiétées que la réorganisation de l'administration de l'aide et le renforcement qui en résulte du rôle des ambassades ne portent atteinte à leurs relations avec les gouvernements partenaires et à leurs possibilités de collaboration avec la société civile locale. Le fait est que, dans certains pays partenaires, le gouvernement est opposé à l'idée que les ONG puissent jouer un rôle significatif dans la construction de la nation.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le gouvernement norvégien mérite d'être loué pour sa détermination à consacrer 1 % du RNB à l'APD et son attachement aux objectifs du millénaire pour le développement. Les autorités devraient peut-être envisager de préparer l'opinion publique à l'idée que des revers et une certaine lenteur des progrès sont inévitables dans certains pays partenaires et de mener des actions de communication et d'information propres à maintenir un niveau élevé de soutien.
- Les autorités norvégiennes devraient continuer de renforcer leur ciblage sur les résultats dans le cadre des efforts collectifs des donateurs, surtout compte tenu de la place accrue accordée à l'approche sectorielle et au soutien budgétaire.
- Le gouvernement norvégien devrait continuer de s'interroger sur les retombées que la mise en œuvre de son approche du développement fondée sur les droits pourrait avoir pour le dialogue avec les pays partenaires prioritaires de la Norvège, concernant notamment les stratégies définies localement.
- Une stratégie spécifique pourrait être élaborée pour régir les relations entre les pouvoirs publics et les ONG. Celle-ci devrait tenir compte des rôles divers dont les ONG sont investies dans la coopération à long terme en tant, d'une part, que prestataires de services et, d'autre part, que promoteurs de la cause du développement et encourager cette diversité. Les critères d'attribution de ressources aux ONG et par leur intermédiaire pourraient être précisés et leur être communiqués. Il conviendrait de s'attacher davantage à évaluer la contribution apportée par ces organisations à la lutte contre la pauvreté.

Chapitre 2

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

Concrétisation de l'objectif de 1 % et contribution à la réalisation des OMD

En 2003, les apports d'APD de la Norvège se sont chiffrés à 2.04 milliards USD. Celle-ci n'est de ce fait pas loin d'avoir atteint l'objectif de 1 % qu'elle s'est fixée pour son rapport APD/RNB, et se classe donc aux tous premiers rangs des membres du CAD. Compte tenu de la vigueur de l'économie norvégienne, le projet du gouvernement en place de continuer de consacrer au moins 1 % du RNB à l'APD pendant toute la législature 2005-2009 paraît réalisable. Manifester une ferme détermination à accroître son APD est pour la Norvège une manière de répondre à l'appel, contenu dans l'OMD 8, à l'augmentation des apports d'aide aux pays en développement.

Après avoir fléchi au cours des années 90, sous l'effet en partie de modifications dans la méthodologie d'évaluation du PIB/RNB, puis à nouveau en 2000, le rapport APD/RNB de la Norvège est passé de 0.76 % en 2000 à 0.92 % en 2003. Si l'on en croit le budget pour 2004, il devrait cette année atteindre 0.94 %. La part de son RNB que la Norvège affecte à l'APD est certes bien supérieure à la moyenne du CAD, avec ses 0.41 % pour 2003³, de même qu'à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies, mais reste largement inférieure à ses niveaux du début des années 90, où elle atteignait 1.17 % (voir le graphique du tableau C.1).

Au vu du livre blanc sur la politique de coopération pour le développement, le critère déterminant de choix entre les différents canaux d'acheminement de l'aide (bilatéral, multilatéral, ONG) est leur avantage comparatif pour la réalisation des OMD « et d'autres objectifs de développement et droits importants », notamment la bonne gestion des affaires publiques et le droit à une alimentation et à un niveau de vie adéquats. L'accent est mis sur la qualité de l'aide et sur l'obtention de résultats, et aussi sur le soutien apporté par l'activité considérée aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et au renforcement des institutions et organisations nationales ou locales. La Norvège a remis son rapport sur l'OMD 8 aux Nations unies en octobre 2004.

Canaux publics d'acheminement de l'aide

L'aide bilatérale reste dispersée

En 2003, l'aide bilatérale a absorbé 72 % de l'APD norvégienne, chiffre qui inclut les programmes visant des pays spécifiques transitant par des canaux multilatéraux. Sur ce total, 48 % sont allés à l'Afrique subsaharienne, 17 % à l'Asie du Sud et du Centre, 12 % à l'Europe, 13 % au Moyen-Orient et 6 % à l'Amérique latine (voir le tableau C.3).

L'APD de la Norvège se répartit entre quelque 120 pays. En 2003, parmi ces derniers, on comptait sept « principaux pays partenaires » (tous des PMA) et dix-sept « autres pays partenaires » (dont cinq étaient des PMA) (voir l'encadré 2). Des critiques ont été formulées à l'encontre de la dispersion, géographique et sectorielle, de la coopération norvégienne pour le développement. D'après

3. L'APD totale des membres du CAD a représenté 0.25 % du RNB global de ces pays (voir le tableau C.3).

le MAE, le nombre globalement élevé de pays bénéficiaires s'expliquerait par l'éparpillement géographique des projets des ONG et de l'aide humanitaire destinée à soulager des crises, mais aussi par le fait que le coût d'entretien des réfugiés pendant leur première année de séjour et les bourses accordées à des étudiants originaires de pays en développement sont comptabilisés dans l'APD bilatérale. A la suite d'un examen réalisé par le Parlement en 2001, le nombre des « principaux pays partenaires » a été ramené de onze à sept (OCDE, 2004). Une vingtaine des 120 pays bénéficiaires ont connu des situations d'urgence complexe, couvertes par des appels globaux des Nations unies.

Les autorités prévoient de concentrer davantage encore l'aide et d'abandonner progressivement les projets spécifiques au profit de programmes sectoriels et de financements globaux. Elles espèrent ainsi contribuer à instaurer les conditions qui rendront possible le soutien budgétaire. Jusqu'à présent, huit pays – l'Afghanistan, le Timor oriental, le Malawi, le Mozambique, le Nicaragua, les territoires sous administration palestinienne, la Tanzanie et l'Ouganda – reçoivent un soutien budgétaire de la Norvège. L'aide-programme occupe encore une place très limitée dans l'APD norvégienne.

Soutien de l'action humanitaire

La Norvège est devenue un des donateurs les plus généreux dans le domaine de l'aide humanitaire : ses versements au titre des secours d'urgence ont augmenté de 300 % en dix ans, passant de 113.21 millions USD en 1993 à 304 millions USD en 2003 (soit 17 % de ses versements bruts)⁴. Si l'on en croit les statistiques de la Norvège, 53 millions USD de plus ont été déboursés pour soutenir la transition dans des pays sortant d'un conflit et/ou d'une catastrophe naturelle.

Depuis 1994, conformément aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, la Norvège comptabilise dans son APD ses dépenses d'aide aux réfugiés pendant leur première année de séjour dans un pays développé. En 2003, celles-ci ont représenté 50 % des secours d'urgence notifiés par elle.

Les critères de choix entre les canaux bilatéraux et multilatéraux ne sont nulle part précisés mais la Norvège apporte un grand soutien aux opérations multilatérales et s'efforce de répartir ses apports à parts égales entre les deux types de canaux. Elle contribue généreusement à la procédure d'appel global des Nations unies (PAG) et aux appels du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. En 2003, elle s'est classée première par ses apports à la PAG rapportés au produit intérieur brut (PIB), et cinquième en volume (Nations unies, 2004).

Critères d'affectation de l'aide

La sélection des principaux pays partenaires est guidée par la qualité de la gouvernance et la primauté accordée à la lutte contre la pauvreté. Dans ces pays, la Norvège souhaite participer plus activement au dialogue sur les politiques à suivre que dans les autres pays. Aucune stratégie formelle ne régit le choix entre les différents canaux d'acheminement de l'aide (bilatéral, multilatéral, ONG). Les critères déterminants sont les efforts déployés par les pays eux-mêmes pour atteindre les OMD « et d'autres objectifs de développement et droits importants ». L'accent est mis sur la qualité de l'aide et sur l'obtention de résultats, et aussi sur le soutien apporté par l'activité considérée aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et au renforcement des institutions et organisations

4. Il n'existe pas de catégorie pour l'action humanitaire dans les statistiques du CAD. Dans les Directives pour l'établissement des rapports statistiques, les « *Secours d'urgence* » englobent l'« aide d'urgence », l'« aide alimentaire d'urgence » et l'« aide d'urgence pour personnes en détresse, autre ».

nationales ou locales. Les secteurs d'intervention sont également dictés par les processus d'harmonisation et d'alignement en place dans un certain nombre de pays partenaires.

**Encadré 2. Versements nets d'APD aux principaux pays partenaires
et aux autres pays partenaires en 2003**

- **Principaux partenaires** : Bangladesh 12.15 millions USD ; Malawi 28.16 millions USD ; Mozambique 54.11 millions USD ; Népal 20.22 millions USD ; Ouganda 38.37 millions USD ; Tanzanie 67.37 millions USD ; et Zambie 35.6 millions USD.
- **Autres partenaires** : Afrique du Sud 15.59 millions USD ; Angola 24.23 millions USD ; Chine 11.94 millions USD ; Erythrée 21.55 millions USD ; Ethiopie 37.18 millions USD ; Guatemala 12.38 millions USD ; Inde 8.11 millions USD ; Indonésie 6.57 millions USD ; Mali 7.48 millions USD ; Nicaragua 12.67 millions USD ; Nigeria 4.45 millions USD ; Pakistan 9.96 millions USD ; Sri Lanka 28.55 millions USD ; Territoires sous administration palestinienne 53.54 millions USD ; Timor-Leste 7.1 millions USD ; Viêt-nam 11.53 millions USD ; et Zimbabwe 6.85 millions USD.
- En 2004, l'Inde et le Zimbabwe ont été rayés de la liste des « autres pays partenaires ». De leur côté, l'Afghanistan, le Kenya et Madagascar vont être ajoutés à cette liste.

En 2002-03, sur les sept principaux pays partenaires deux seulement figuraient parmi les cinq premiers bénéficiaires de l'aide norvégienne (voir le tableau C.4). Le Bangladesh, qui entre dans la catégorie des principaux partenaires, n'arrive même plus parmi les vingt premiers bénéficiaires. L'Afghanistan, pays qui ne relève d'aucune des deux catégories, est le tout premier bénéficiaire de l'aide norvégienne et reçoit quatre fois plus que le Népal, qui est lui un des principaux partenaires. Cela atteste de l'ampleur de l'action humanitaire et des interventions à l'appui de la construction de la paix menées par la Norvège. Cela montre aussi qu'en dépit de performances satisfaisantes sur le plan de la gouvernance, certains pays reçoivent relativement moins d'aide que d'autres qui traversent une situation d'urgence.

La part des principaux pays partenaires dans l'APD bilatérale n'a cessé de diminuer depuis une dizaine d'années. En 2002-03, les cinq premiers bénéficiaires (dont trois sont des PMA) ont reçu 27 % de l'APD bilatérale norvégienne, contre 30 % en 1997-98. Les 20 principaux bénéficiaires s'en sont quant à eux partagés 67 %, contre 68 % toujours en 1997-98 (voir le tableau C.4). Au cours de la même période, la part de l'APD bilatérale allant à d'autres bénéficiaires a été élevée (60 % en 2002), et le nombre de ces pays a augmenté. Elle recouvre des concours multi-bilatéraux, des apports d'aide d'urgence et de secours, des activités à l'appui de la construction de la paix et de la démocratisation et d'aide à la transition, le coût d'entretien des réfugiés pendant leur première année de séjour en Norvège ainsi que des programmes visant des pays du Sud-Est de l'Europe, du Caucase et de l'Asie centrale.

Le gouvernement en place envisage d'accroître le volume de l'APD destinée aux principaux et aux autres pays partenaires, ainsi que la part de l'APD allant à l'Afrique et aux PMA qui ont pris du retard dans leur effort pour atteindre les OMD. Il présentera des objectifs précis au Parlement après débat du livre blanc. En 2002-03, on comptait 13 PMA parmi les 20 premiers bénéficiaires. Les apports à cette catégorie de pays ont absorbé 53 % de l'APD bilatérale en 2002 et 55 % en 2003, chiffres bien supérieurs à la moyenne du CAD avec ses 30 % pour 2002.

Alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté

En principe, la Norvège compte à l'avenir limiter ses opérations d'Etat à Etat à deux ou trois secteurs dans chaque pays partenaire. Cela risque toutefois de se révéler difficile car beaucoup

dépendra de la manière dont les secteurs sont définis, et aussi des priorités thématiques et sectorielles des gouvernements partenaires eux-mêmes. Il s'agit néanmoins d'un signe encourageant, qui va dans le sens des efforts déployés par les autorités norvégiennes pour adopter de nouvelles modalités d'aide, en particulier dans le contexte de l'harmonisation des pratiques des donateurs et de l'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Ainsi qu'on a pu le constater lors de la mission en Zambie, la Norvège utilise les CSLP nationaux et les dispositifs d'harmonisation et d'alignement en place comme cadre pour opérer la répartition des ressources qu'elle consent. Elle fait également fond sur les mécanismes de coordination des donateurs existant à l'échelon local pour accorder ses secteurs d'intervention aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Son soutien s'oriente en priorité vers des domaines où il peut contribuer efficacement à faire reculer la pauvreté, à savoir l'éducation, la santé, la lutte contre le VIH/sida, le suivi des initiatives en faveur de l'eau, de l'énergie, de la santé, de l'agriculture et de la diversité biologique, et les droits des groupes vulnérables. La Norvège tient également compte dans une certaine mesure de sa capacité de mettre à disposition des compétences spécialisées. Parmi les domaines où elle estime pouvoir le faire figurent la gouvernance, le développement du secteur privé et les échanges (agriculture et pêche comprises), le développement durable et la gestion des ressources naturelles, le renforcement des capacités et la construction de la paix. Les autorités norvégiennes risquent de se trouver confrontées à un dilemme pour répondre aux besoins ressortant des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté tout en concentrant, comme elles l'ont décidé, les efforts sur deux ou trois secteurs. Les mécanismes de coordination des donateurs en place au niveau des pays devraient l'aider à régler ce dilemme. De plus en plus, les autorités norvégiennes souhaitent accorder aussi les activités de prestation de services des ONG norvégiennes aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Comme le montre le tableau C.5, la Norvège œuvre avec vigueur à la réduction de la pauvreté. En 2001-02, l'aide destinée aux infrastructures et services sociaux a absorbé 55 % de l'APD bilatérale norvégienne, et 50 % en 2003-04, contre 35 % (en 2002) pour la moyenne du CAD. La Norvège intervient aujourd'hui dans la plupart des secteurs distingués dans la classification du CAD mais les sommes qu'elle notifie pour les échanges et le tourisme sont minimes. On peut s'en étonner étant donné que les autorités considèrent le développement des échanges comme une condition essentielle au recul de la pauvreté dans les PMA. Cela dit, comme les notifications adressées par la Norvège pour la Base de données conjointe OMC/OCDE sur le renforcement des capacités commerciales sont incomplètes, il est difficile de se faire une idée de l'ampleur de ses activités dans ce domaine. Les secours d'urgence ont représenté 15 % de l'APD bilatérale de la Norvège en 2002 et 17 % en 2003, chiffres supérieurs à la moyenne du CAD (voir le tableau C.2).

Tableau 1. APD bilatérale allouée par la Norvège aux infrastructures et services sociaux
Pourcentage de l'APD bilatérale

	1992-93	1997-98	2002-03	2002 Total CAD
Education de base	0	3	5	2
Santé de base	-	2	4	3
Programmes dans le domaine de la population	3	2	3	4
Approvisionnement en eau et assainissement	1	3	2	3
Administration publique et société civile	1	8	20	8
Autres infrastructures et services sociaux	6	6	8	7

Financements à l'appui de l'égalité homme-femme

La prise en compte systématique des considérations d'égalité entre les hommes et les femmes a été officiellement instituée par le lancement, en 1997, de la stratégie norvégienne pour l'égalité entre

hommes et femmes. L'attention portée par la Norvège à cette question est attestée par les données qu'elle fournit au CAD pour le marqueur égalité homme-femme, lequel permet de recenser les activités qui ont pour objectif « principal » ou « significatif » l'égalité entre les hommes et les femmes⁵. Si l'on en croit les données recueillies dans le cadre du Système de notification des pays créanciers (SNPC), au cours de la période 1999 à 2002, en moyenne 16 % des interventions notifiées avaient l'égalité homme-femme comme objectif principal, ou significatif à côté d'autres objectifs (voir le tableau 2).

Tableau 2. Contributions destinées à des activités en rapport avec l'égalité homme-femme (millions USD)

Marqueur égalité homme-femme	1999	2000	2001	2002
Activités non examinées	n.d.	99.1	n.d.	n.d.
Activités dont ce n'est pas un objectif	919.8	607.0	996.7	841.4
Activités dont c'est un objectif significatif	177.2	60.4	65.0	204.0
Activités dont c'est l'objectif principal	58.4	28.5	23.0	56.4
<i>Activités marquées au regard de l'égalité homme-femme en % de l'aide bilatérale totale</i>	20 %	13 %	8 %	24 %

Les ONG reçoivent une part considérable de l'APD

Une des spécificités de l'APD norvégienne tient à la part très importante de cette dernière qui passe par les ONG. Malheureusement, les données norvégiennes ne permettent pas de distinguer les sommes qui vont aux ONG de celles qui transitent par elles. Pour 2002, on estime à 22 % de l'aide totale de la Norvège (37 % des concours de la NORAD), soit 34 % de son aide bilatérale, l'enveloppe qui est allée aux ONG ou qui a transité par celles-ci (MAE, 2004a). Tous ces apports servent à financer des projets. Les bénéficiaires doivent apporter une contribution d'au moins 10 % des coûts, sauf dans le cas de projets humanitaires. Sur le total des ressources affectées aux ONG en 2002, 23 % ont alimenté des activités d'aide d'urgence d'ONG norvégiennes et 65 % des projets de développement à long terme. Les ONG de pays en développement et les ONG internationales se partagent 12 % des sommes versées par la Norvège aux ONG (MAE, 2004a).

Les ONG norvégiennes sont tenues à la neutralité religieuse et politique (Bondevik, 2004). En vertu de ce principe, aucune discrimination ne doit être opérée, dans la distribution de l'aide, en fonction de la position sociale, du sexe, du mode de vie, des opinions politiques ou de l'appartenance ethnique ou culturelle. Seules peuvent bénéficier de financements les activités de développement respectant ce principe. En 2003, cinq organisations (voir le tableau 3) se sont adjugées 44 % du soutien total accordé aux ONG norvégiennes, qui sont plus d'une centaine à se le partager.

Les exigences en matière de participation financière et d'évaluation semblent ne pas être les mêmes pour les grandes organisations bien établies menant des activités de coopération pour le développement que pour les ONG plus récentes, plus spécialisées et plus petites. D'après le livre blanc, l'utilisation que ces nouvelles organisations font des deniers publics doit être surveillée en

5. Le système de marqueurs du CAD a été mis au point pour faciliter le suivi et la coordination des activités des membres à l'appui des objectifs définis dans la stratégie du CAD pour le XXI^e siècle. Il vise aussi à accumuler des données d'expérience collectives à mesure de l'utilisation du système.

permanence, une attention particulière étant portée à leur efficacité et leur respect des stratégies nationales. Pour ce qui est des organisations qui entretiennent une coopération de longue date avec le gouvernement norvégien, de même que de celles qui mettent en œuvre des activités humanitaires ou des projets régionaux, l'accent est davantage mis sur leurs compétences professionnelles et moins sur le soutien populaire qu'elles mobilisent en Norvège (MAE, 2004a).

Dernièrement, le Storting a demandé un examen des critères et directives pour l'attribution de fonds aux ONG. Le gouvernement envisage de son côté de créer une commission pour étudier un certain nombre de questions liées à l'utilisation des ONG comme canal d'acheminement de l'aide au développement. Ces initiatives sont les bienvenues compte tenu de la part élevée de l'aide qui va à ces organisations ou transite par elles et des pressions auxquelles elles sont soumises au niveau de l'amélioration de leur performance et de leur contribution à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Tableau 3. ONG ayant reçu un soutien de la NORAD en 2003

Cinq principales bénéficiaires (milliers NOK/milliers USD)

Organisation	Dotation	
Norwegian Church Aid	NOK 211 265	USD 30 000
Norwegian People's Aid	154 377	22 000
Save the Children Norvège	147 693	21 000
Norwegian Interdenominational Office for Development Co-operation	140 416	20 000
Croix-Rouge Norvège	57 025	8 000
Cinq principales ONG bénéficiaires, total	710 776	100 000
Ensemble des ONG, total	1 628 190	230 000

Source : NORAD, Rapport annuel 2003.

Aide publique

L'aide publique⁶ de la Norvège s'est chiffrée à 45 millions USD en 2002 et a emprunté dans sa quasi-totalité le canal bilatéral. Les cinq principaux bénéficiaires en ont été la Russie (22.70 millions USD), la Roumanie (1.30 million USD), la Pologne (1.06 million USD), la Lituanie (1 million USD) et la Lettonie (0.81 million USD). Les apports à la Russie ont excédé ceux consentis à plusieurs des principaux pays partenaires. En 2002, le niveau des contributions bilatérales non ventilables de la Norvège a été légèrement supérieur à la moyenne du CAD – 26 % (28 % en 2003), contre 22 %, de l'APD bilatérale totale⁷.

Annulations de dettes hors budget de l'APD

En 1999, la Norvège a créé un guichet doté de 3.2 milliards NOK (450 millions USD) destiné à financer l'annulation de dettes bilatérales en dehors du budget de l'APD. Depuis cette date, 21 pays

-
6. L'aide publique recouvre les apports qui répondent aux conditions requises pour être considérés comme une APD mais qui sont destinés à des pays relevant de la partie II de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.
 7. Pour éviter que certains apports soient comptabilisés plusieurs fois, dans les statistiques du CAD, les activités bilatérales qui bénéficient à plusieurs pays partenaires sont qualifiées d'APD bilatérale « non ventilable ».

ont pu bénéficier dans ce cadre de réductions de leur dette à l'égard de la Norvège, et 1.8 milliard NOK (260 millions USD) restent disponibles pour procéder à d'autres allègements, y compris au titre de créances sur des pays à revenu intermédiaire. Depuis cinq ans que ce guichet existe, 32 millions USD ont donc été utilisés chaque année en moyenne pour effacer des dettes bilatérales.

Une grande partie de la dette des pays en développement à l'égard de la Norvège se composait de créances du secteur privé au titre de crédits à l'exportation consentis dans les années 70 et au début des années 80 sous l'effet principalement d'une campagne de promotion des exportations de navires grâce à l'octroi de garanties à l'exportation. Un certain nombre de ces prêts ont donné lieu à des remises dans le cadre du guichet spécial (MAE, 2004d).

En 2000, la Norvège a été le premier pays créancier à effacer la totalité des dettes à son égard des PMA habilités à bénéficier de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le Bénin, le Ghana, le Sénégal et la Tanzanie ont déjà profité de telles remises. Des concours, qui ne sont pas prélevés sur le budget de l'APD, sont fournis aux organisations multilatérales pour financer l'annulation de dettes multilatérales (MAE, 2003a). Cette pratique est aussi utilisée par d'autres membres du CAD. La Norvège insiste sur la nécessité d'un partage des responsabilités concernant la dette multilatérale et veille soigneusement à ce que les initiatives qu'elle prend dans ce domaine n'aient pas pour effet d'atténuer l'incitation pour les autres créanciers à œuvrer dans le même sens.

La Norvège a récemment lancé un nouveau plan d'action pour l'allègement de la dette (MAE, 2004b), dans lequel est abordée la question de la « dette odieuse », sujet porté sur le devant de la scène par les ONG. Par dette odieuse, on entend des dettes contractées et utilisées par un régime despotique à des fins contraires, pour autant que le sache le créancier, aux intérêts de la population et du développement. Dans ces conditions, on peut considérer que la charge du remboursement de ces dettes n'a pas à être reportée du régime despotique qui les a contractées sur la population. Le nouveau plan d'action met en lumière un certain nombre de problèmes liés à la dette odieuse, par exemple les retombées défavorables que son annulation pourrait avoir sur les apports internationaux de capitaux aux pays en développement.

Les institutions multilatérales bénéficient d'un vigoureux soutien

La Norvège est un ardent défenseur du système multilatéral et joue un rôle actif au sein des instances de direction des organisations multilatérales dont elle est membre (voir le tableau C.2 pour plus de précisions sur la répartition de ses contributions à ces dernières). La vigilance soutenue manifestée par les autorités norvégiennes fait beaucoup pour l'amélioration de l'efficacité des Nations unies et des institutions financières internationales (IFI).

Depuis le dernier examen par les pairs, la part de l'aide multilatérale dans l'APD norvégienne a légèrement augmenté, puisqu'elle est passée de 26 % en 1999 à 28 % en 2003. Ce chiffre n'est pas très éloigné de la moyenne du CAD, laquelle se situe à 27 %. Une inversion de tendance s'est produite entre 2002 et 2003, la part de l'APD multilatérale étant revenue, entre ces deux années, de 32 % à 28 %. Les apports multi-bilatéraux ont quant à eux représenté 14.7 % de l'APD, d'après les estimations, en 2002 (MAE, 2004a). Les données norvégiennes font ressortir le soutien accordé aux institutions multilatérales à un niveau supérieur à celui qu'impliquent les notifications.

La « bilatéralisation de l'aide multilatérale » constitue un sujet de préoccupation pour un certain nombre de membres du CAD comme pour les organisations multilatérales, qui craignent que les concours bilatéraux acheminés par l'intermédiaire des instances multilatérales soient influencés par des intérêts particuliers des pays donateurs. Les apports multi-bilatéraux de la Norvège visent pour l'essentiel à appuyer l'action des organisations multilatérales dans des domaines stratégiques comme

l'éducation des filles, l'environnement et l'égalité homme-femme. Ils sont de moins en moins assortis d'exigences quant à leur utilisation et font de plus en plus l'objet d'accords-cadres, ou sont intégrés dans les contributions au budget central de ces organisations, en particulier dans le cas des organismes des Nations unies. Les autorités norvégiennes souhaiteront peut-être que le Comité examine la question de l'aide multi-bilatérale à la lumière de ces évolutions.

La plus grande partie, 76 % en 2002, des sommes provenant du budget de l'aide à la transition est acheminée par l'intermédiaire d'instances multilatérales, principalement le PNUD et la Banque mondiale. Les 24 % restants passent par des ONG, norvégiennes et internationales, au premier rang desquelles Norwegian Church Aid (NCA), avec 7 % du total des ressources budgétisées, suivie par Norwegian People's Aid avec 4 % et le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) avec 3 %.

La position de la Norvège est que les concours apportés aux instances multilatérales en plus des contributions à leur budget central doivent dans la mesure du possible donner lieu à la constitution de fonds communs « sans affectation spéciale ». Il est toutefois spécifié dans le livre blanc que ceux destinés à l'Organisation internationale du travail (OIT), au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), à la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) et au Centre du commerce international (CCI) continueront d'être versés sur des fonds d'affectation spéciale, d'autres modalités de financement étant pour le moment impossibles pour ces organismes (MAE, 2004a). De plus en plus, la Norvège lie ses apports aux organisations multilatérales à l'efficacité de ces dernières et à leur contribution à la réalisation des OMD comme au programme d'action à l'appui de l'harmonisation (MAE, 2004e).

La Norvège est globalement très attachée au système des Nations unies. Les autorités norvégiennes sont convaincues de la nécessité d'exploiter les données d'expérience accumulées dans le cadre de la coopération bilatérale dans l'action engagée à l'échelon international pour remédier aux problèmes de développement (MAE, 2004a). En coopération avec les autres membres du groupe d'Utstein, la Norvège promeut une réforme du système des Nations unies à trois niveaux : (i) cohérence et intégration des activités à l'échelon des pays ; (ii) gestion et définition de la ligne d'action à l'échelon central ; et (iii) volume, stabilité et prévisibilité des ressources et des financements. Elle a pris l'initiative d'assurer au PNUD des apports annuels stables et a accru sa dotation dans le projet de budget pour 2005. Dans le budget de 2004, les apports à plusieurs autres organismes des Nations unies sont restés inchangés.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les versements d'APD de la Norvège sont demeurés parmi les plus élevés au sein du CAD, rapportés au RNB. Le gouvernement norvégien est encouragé à étudier la possibilité d'une programmation pluriannuelle de ses engagements financiers pour le sept principaux pays partenaires, afin de rehausser la prévisibilité des apports à ces pays.
- La Norvège s'est fixée un programme d'action ambitieux pour les années à venir, mais son aide reste dispersée aux plans géographique, sectoriel et thématique. Elle est incitée à accroître la proportion de son aide à long terme qu'elle affecte aux pays partenaires et à évaluer l'avantage comparatif des divers canaux d'acheminement de l'aide au regard des objectifs de réduction de la pauvreté.
- Etant donné les amples fluctuations observées dans le soutien accordé aux activités à l'appui de l'égalité homme-femme, il est recommandé à la Norvège de rendre plus stables et d'inscrire dans une perspective à long terme ses engagements financiers dans ce domaine.

- Compte tenu de l'importance de sa contribution à l'action humanitaire, la Norvège pourrait prendre des mesures pour améliorer encore la transparence de ses décisions de financement et la prévisibilité à long terme des apports qu'elle entend consentir face à une situation d'urgence qui s'éternise. Une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation de ses concours pourrait par ailleurs être octroyée aux partenaires qui assurent la mise en œuvre des activités humanitaires.

Chapitre 3

Principaux secteurs et questions transversales

Ce chapitre est centré sur trois domaines particuliers de la coopération norvégienne pour le développement : (i) le développement du secteur privé ; (ii) l'égalité entre hommes et femmes ; (iii) l'action humanitaire. Ils ont été retenus en raison de leur importance pour la lutte contre la pauvreté et l'instauration d'une paix et d'une sécurité durables, et parce que les efforts que la Norvège leur consacre de longue date sont riches d'enseignements précieux dont elle peut faire profiter le CAD. Les autorités norvégiennes leur ont en outre affecté un volume non négligeable de ressources, en particulier depuis les années 1990.

Le livre blanc indique que le développement du secteur privé est l'une des principales priorités de la politique norvégienne de développement, et ce secteur est considéré comme l'assise de l'activité économique et de la création des richesses nécessaires pour faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des OMD. La Norvège a défini une stratégie et des moyens d'action en vue de favoriser l'instauration de conditions propices à cette création de richesses dans les pays en développement, et elle peut apporter des informations utiles sur ce sujet. S'agissant de l'égalité entre hommes et femmes, les efforts déployés dans ce domaine méritent de retenir l'attention en raison non seulement de leur importance pour la réalisation de l'OMD 3, à savoir promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, mais aussi des enseignements à dégager de la stratégie d'intégration de la problématique homme-femme suivie depuis longtemps par la Norvège, question qui ne manquera pas d'être abordée dans le cadre de la préparation de « Pékin + 10 ». Quant à l'action humanitaire, le CAD a décidé d'ajouter ce thème à titre expérimental aux sujets traités lors de l'examen de l'aide norvégienne, le but étant d'étudier la faisabilité de cette démarche en vue de l'étendre aux autres membres du CAD.

Prise en compte des besoins des pauvres dans la politique concernant le développement du secteur privé

Les récentes déclarations d'orientation de la Norvège précisent comment elle entend œuvrer au développement du secteur privé et répondre aux besoins des pauvres. La Stratégie de 1999 pour le soutien du développement du secteur privé, le Plan d'action de 2002 pour combattre la pauvreté, le livre blanc de 2004 et le plan d'action de 2004 axé sur l'agriculture fournissent des indications utiles à cet égard.

Selon la Stratégie, les autorités des pays en développement et les organismes d'aide au développement devraient collaborer avec le secteur privé à la création des conditions requises tant pour encourager l'investissement intérieur que pour attirer l'investissement étranger. Étant donné que les dispositifs d'incitation mis en place pour favoriser l'investissement privé dans les pays en développement ont été déliés, le dialogue avec le secteur privé norvégien devrait viser avant tout à mettre en lumière de nouvelles formes de coopération et à déterminer plus précisément comment le commerce et l'industrie norvégiens peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la lutte contre la pauvreté. Le document évoque le rôle que les services financiers peuvent jouer pour aider les pauvres à acquérir la capacité de résister aux bouleversements économiques et de faire évoluer leur condition.

Il souligne la nécessité de procéder à des réformes d'ordre juridique et réglementaire afin d'améliorer leur accès aux services financiers, notamment dans les zones rurales, ainsi que d'appréhender le problème de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes selon une approche fondée sur les droits.

Dans le livre blanc, un chapitre entier traite, en termes généraux il faut le reconnaître, de la contribution que le secteur privé et le commerce peuvent apporter à la réduction de moitié, d'ici à 2015, de la proportion de personnes vivant dans la pauvreté. Y est soulignée l'importance de mesures propres à favoriser la création de conditions fondamentales propices, à faciliter l'apport de capital-risque et à assurer le renforcement des capacités. La Norvège prône le respect de normes communes sur la santé, l'environnement et la sécurité dans les procédures d'appel à la concurrence internationale, afin de mettre sur un pied d'égalité tous les acteurs du marché du développement. Une grande attention est désormais portée à l'agriculture, à l'agro-alimentaire et à l'économie informelle. La Norvège se préoccupe en outre de l'institutionnalisation des droits de propriété et d'usage des pauvres.

Quant au plan d'action axé sur l'agriculture, il appréhende le problème des groupes marginalisés et vulnérables selon une approche fondée sur les droits, et propose des mesures précises pour favoriser le développement des marchés et le commerce. Il ne fixe pas de calendrier pour la réalisation de ses objectifs car les autorités norvégiennes estiment que celui-ci peut être arrêté en consultation avec les pays partenaires concernés.

La stratégie relative au développement du secteur privé, ainsi qu'un document récemment publié par la NORAD (NORAD, 2003a), examine de façon approfondie le rôle des interventions concernant la petite production et le microcrédit. Celles-ci doivent s'inscrire dans une démarche intégrée et coordonnée qui mette à profit le savoir-faire acquis par la Norvège à travers la mise en place de systèmes financiers dans les pays en développement. Il faut espérer que les connaissances et l'expérience accumulées par la NORAD ne seront pas perdues par suite du processus de réorganisation, et que le MAE s'inspirera des enseignements tirés de l'action menée pour répondre aux besoins des pauvres dans ses décisions à venir concernant le développement du secteur privé.

Mise en oeuvre de la stratégie de développement du secteur privé

C'est la Stratégie pour le soutien du développement du secteur privé qui sert pour le moment de fil conducteur aux efforts de la Norvège dans ce domaine, et la NORAD a joué un grand rôle dans son application concrète. Le Fonds norvégien pour l'investissement dans les pays en développement (NORFUND) apporte aussi à cet égard une contribution importante en mettant du capital-risque, sous la forme de prises de participation ou de prêts, à la disposition des entreprises situées dans les pays en développement. La mission du CAD a constaté que 10 % des bénéficiaires étaient des entreprises norvégiennes exerçant des activités dans ces pays. De son côté, l'Institut norvégien de garantie des crédits à l'exportation (GIEK), indépendant du NORFUND, s'emploie à atténuer les risques auxquels sont exposées les entreprises norvégiennes. A la suite d'une évaluation officielle, la NORAD et le NORFUND ont fait l'objet d'une restructuration qui a permis de définir plus précisément leurs fonctions respectives. En outre, les programmes de la NORAD et les activités du NORFUND ont été déliés à compter de janvier 2002, et de nouvelles orientations concernant les crédits mixtes non liés ont été approuvées la même année (MAE, 2004f).

Réellement soucieuse de concentrer ses efforts sur le développement du secteur privé dans les pays du Sud, la NORAD a réalisé plusieurs études sur le sujet. Dans un premier temps, celles-ci ont porté sur les obstacles au développement du secteur privé dans les pays « prioritaires » (les principaux pays partenaires et certains des autres pays partenaires), sur les mesures à prendre pour améliorer les conditions fondamentales et les institutions dans ces pays, et sur les domaines dans lesquels la

coopération devait être renforcée. Une deuxième série d'études, effectuée pour la Confédération des entreprises et de l'industrie norvégiennes (NHO), s'est intéressée à la façon dont la Norvège pouvait contribuer à accroître les possibilités d'investissement dans les pays partenaires. Outre ces travaux, la NORAD prend en charge environ 50 % du coût des études de faisabilité qui constituent la première étape du processus de création d'une entreprise commune ou d'une filiale à capitaux étrangers dans les pays partenaires.

Pour l'heure, les études par pays n'ont pas suscité beaucoup d'activités dans leur prolongement. Cette « Phase II » a été entreprise en Angola, au Sri Lanka, en Ouganda et au Viêt-nam, où elle est axée sur l'engagement privé direct. Un programme de liaison a été mis en place au Sri Lanka, tandis qu'en Ouganda, plusieurs contrats et mémorandums d'accord ont été signés entre des entreprises locales et norvégiennes. Dans le cas du Viêt-nam, les suites à donner à la « Phase I » sont actuellement à l'examen au sein de l'administration. Les études réalisées n'ont apparemment pas tenu compte des graves contraintes que l'épidémie de VIH/sida risque de faire peser sur l'expansion du secteur privé dans les pays en question, et ne se sont pas non plus beaucoup intéressées aux besoins des femmes chefs d'entreprise. Or, ces considérations sont importantes pour le recul de la pauvreté, et elles doivent être prises en compte dans toute évaluation des obstacles qui peuvent entraver le développement de ce secteur et des possibilités qui peuvent s'offrir à cet égard.

Si les dirigeants d'entreprises privées norvégiennes paraissent bien conscients de la contribution qu'ils peuvent apporter à la lutte contre la pauvreté, il semble que la mise en place de la stratégie n'a pas produit beaucoup d'effets. Les efforts norvégiens d'investissement dans les pays en développement sont en fait décevants, et les entreprises qui étaient censées être le fer de lance du processus engagé ont privilégié d'autres marchés que ceux des PMA (NHO, 2003). Un certain nombre d'entrepreneurs norvégiens ont désapprouvé la suppression progressive des dispositifs d'aide liée en faveur du secteur privé qui, avant 2002, encourageaient le secteur privé norvégien à participer à la mise en œuvre de projets dans les pays en développement. Selon le NHO, il conviendrait de mettre au point de nouveaux dispositifs pour contrebalancer les risques politiques et financiers importants auxquels investisseurs et sociétés sont exposés dans les PMA. Sinon, les entreprises norvégiennes risquent de se tourner vers les nouveaux marchés des économies à croissance rapide d'Asie, d'Europe de l'Est ou de Russie.

AUREOS, filiale de capital-risque du NORFUND, opère en Zambie, et dans d'autres pays en développement, en vue de promouvoir l'expansion du secteur privé, d'apporter des ressources financières et de gérer des fonds d'investissement locaux tels que le Zambia Investment Fund. Selon le constat qu'elle a elle-même dressé, AUREOS n'a pas obtenu dans ce pays beaucoup de résultats. Malgré une politique « favorable » de développement du secteur privé, une politique économique libérale et l'existence d'un potentiel tant dans le domaine des ressources minières que dans l'agriculture, le secteur privé norvégien y est très peu représenté. La question se pose donc de savoir si AUREOS se substitue de manière satisfaisante à tout l'éventail des incitations (prêts à taux très bas, crédits mixtes et financement parallèle de la construction de routes) que la NORAD offrait il y a quelques années aux investisseurs privés norvégiens. La mission du CAD a aussi appris que les femmes chefs d'entreprise ne figuraient pas parmi les groupes cibles d'AUREOS ; par contre, le problème du VIH/sida semble maintenant être pris en considération, grâce à une initiative récente à laquelle est associé le Department for International Development (DFID). Un bilan des activités d'AUREOS dans les pays partenaires pourrait être effectué, afin de déterminer plus clairement la contribution qu'elle apporte à l'activité économique, et donc à la lutte contre la pauvreté.

Les études consacrées au secteur privé mettent en lumière les contraintes auxquelles les investisseurs privés tant nationaux qu'étrangers sont souvent soumis dans les PMA. En effet, dans ces pays, les investissements à long terme sont pénalisés, entre autres, par des taux d'intérêt élevés, la

médiocrité des infrastructures et un système judiciaire peu fiable ; de plus, les perspectives de développement des petites et moyennes entreprises (PME) n'y sont pas toujours encourageantes (NORAD, 2002). Si l'expansion du secteur privé constitue réellement un volet essentiel des activités de coopération menées par la Norvège pour faire reculer la pauvreté, et si elle a effectivement une contribution à apporter au développement des pays pauvres, il faut que les ambassades de Norvège soient dotées des ressources en personnel requises pour dispenser les conseils et le soutien nécessaires. La Norvège pourrait porter une attention plus grande au secteur privé local en évaluant l'impact des activités d'aide à ce niveau, et des solutions pourraient être recherchées en vue d'améliorer les conditions de financement du secteur informel, comme cela se fait déjà en Tanzanie. En outre, les possibilités découlant des CSLP pourraient être mises à profit, notamment pour assurer une meilleure prise en compte des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans les réglementations relatives au microcrédit et au développement des PME, et offrir des activités de renforcement des capacités adaptées aux besoins des femmes.

Coup de projecteur sur les activités d'investissement du NORFUND

Le NORFUND apporte aux pays en développement du capital-risque et des compétences. Il finance des investissements directs, des placements financiers et des investissements dans des sociétés de gestion de fonds. Il participe à hauteur de 50 % au capital d'un établissement public du secteur énergétique. En 2003, le NORFUND était associé à 48 projets. L'apport de capitaux par le gouvernement norvégien a fait passer ses actifs totaux de 231 millions NOK en 1998 à 2.4 milliards NOK en 2004 (MAE, 2004a). Ses activités sont comptabilisables dans l'APD dès lors que le risque anticipé de perte est égal à l'élément de libéralité minimum requis de 25 %.

Selon une évaluation dont le NORFUND a fait l'objet en 2002 après cinq années de fonctionnement, celui-ci mène dans les PMA une proportion d'activités (un tiers) plus importante que les organismes d'autres pays jouant un rôle comparable (MAE, 2003b), et il contribue à la création et/ou à l'expansion d'entreprises privées. Il a facilité la mise en place d'organismes viables comme AUREOS et SN Power Invest, capables de tirer parti des débouchés qui peuvent s'offrir. La création d'AUREOS, en collaboration avec la Commonwealth Development Co-operation du Royaume-Uni, a aussi permis d'accéder à un réseau de sociétés de gestion de fonds installées dans les pays en développement. Les investissements du NORFUND se sont généralement accompagnés d'un transfert de savoir-faire et respectent des normes sociales et environnementales rigoureuses. Toutefois, la prise de risques et les investissements dans les PME sont jugés insuffisants, et les activités du NORFUND pourraient être plus étroitement raccordées aux autres efforts déployés dans le cadre de la stratégie norvégienne. Il ressort en outre de l'évaluation que le Fonds devrait intensifier sa coopération avec les entreprises norvégiennes, en particulier les PME.

Créer des possibilités de développement du secteur privé : le Secrétariat du NHO chargé de la coopération pour le développement

La stratégie de développement du secteur privé définie par les autorités de la Norvège a été généralement bien accueillie. Toutefois, un certain nombre d'entreprises norvégiennes auraient souhaité que le déliement soit moins large et que davantage d'incitations soient offertes pour attirer les investissements norvégiens vers les pays en développement. Depuis 2001, le NHO prend part aux travaux visant à mettre en place des mécanismes de suivi de la stratégie plus nombreux et plus efficaces. Un Secrétariat financé par la NORAD a été créé en 2002, afin d'encourager le secteur privé norvégien à s'engager davantage dans l'aide au développement. Il emploie deux agents dont le rôle est de favoriser l'établissement de relations durables avec des organismes susceptibles de nouer des partenariats avec des entreprises norvégiennes. Une équipe de conseillers spécialisés dans le domaine de l'entreprise, qui peuvent effectuer des missions de durée variable dans des pays en développement,

a également été formée. Le Secrétariat facilite les contacts entre les ONG et les entreprises privées participant à des activités de développement. Certaines initiatives qui constituaient au départ exclusivement des projets d'aide sont devenues des activités de développement à long terme privilégiant l'investissement dans l'expansion du secteur privé. En outre, le Secrétariat fait fonction de centre de liaison pour les chefs d'entreprise désireux d'apporter une contribution aux études visant à évaluer les solutions et les possibilités qui s'offrent pour favoriser le développement du secteur privé dans les pays partenaires.

Agriculture et développement du secteur privé

Selon le Plan d'action pour faire de l'agriculture une arme contre la pauvreté, le développement agricole constitue à la fois un secteur d'intervention en soi et un instrument essentiel de création de moyens de subsistance durables et de mise en valeur de l'environnement. Ce texte énonce cinquante mesures de grande portée réparties entre sept domaines prioritaires. Il contient un grand nombre d'éléments intéressants et ambitieux qui s'inscrivent dans une démarche fondée sur les droits, comme le droit à la propriété et à l'héritage et l'accès à la terre, à l'eau, aux services de base et aux services financiers. Il traite, entre autres, de la vie familiale et de la division du travail, du pouvoir d'influer sur les événements, de la participation et de l'autonomisation, du développement des infrastructures, des connaissances et des compétences, ainsi que de la génétique. Enfin, le Plan indique que les autorités norvégiennes s'attacheront à faire en sorte que les négociations organisées dans le cadre de l'OMC aboutissent à une amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés agricoles mondiaux, à promouvoir le développement agricole par l'intermédiaire du NORFUND, à stimuler la créativité des entrepreneurs privés des pays en développement, à favoriser le développement des infrastructures et des services de base, à œuvrer à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration de la qualité des produits, et à encourager le commerce éthique.

Le Plan d'action reconnaît que l'aide consentie par la Norvège à l'appui du développement agricole doit être conforme aux stratégies et priorités des pays bénéficiaires, et être dispensée en coopération avec d'autres donateurs et la société civile. L'Éthiopie et le Malawi ont déjà été choisis comme pays pilotes pour l'application de ce dispositif. En Zambie, la Norvège a passé avec les autorités néerlandaises un accord de participation silencieuse à un programme en faveur du secteur agricole, et elle envisage de faire de même avec la Suède. Elle pourrait se pencher sur les problèmes des petites exploitations agricoles et de l'agriculture de rapport, secteurs gravement menacés par manque de ressources financières (République de Zambie, 2004a). Par ailleurs, le CSLP de la Zambie fait de l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources productives une priorité, et son *Strategic Plan of Action for the National Gender Policy* soulève aussi la question de la situation des femmes dans l'agriculture (République de Zambie, 2004b). Les autorités norvégiennes pourraient envisager un certain nombre de solutions possibles pour s'attaquer à ces problèmes, et s'employer plus vigoureusement à remédier aux effets exercés par l'épidémie de VIH/sida sur le secteur agricole/productif.

Une nécessité : raviver l'attention accordée aux questions d'égalité entre hommes et femmes

La Norvège s'enorgueillit à juste titre du rôle actif qu'elle joue de longue date dans la lutte pour l'égalité des sexes. Les efforts qu'elle déploie à cet égard dans le cadre de la coopération pour le développement sont le reflet du souci constant de la société norvégienne d'assurer aux femmes et aux hommes l'égalité des droits et des chances dans tous les domaines. La volonté permanente de la Norvège d'agir pour une participation égale des femmes au développement a servi d'exemple à beaucoup de pays donateurs au cours des trente dernières années. Les domaines d'action prioritaires énoncés dans sa stratégie intitulée *A strategy for women and gender equality in development co-operation* (1997 – 2005) sont le respect des droits, la participation aux processus de décision, la

participation à la vie économique, l'éducation, la santé et la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Cette stratégie doit être réexaminée en 2005.

Plusieurs années durant, jusqu'en 2000, un poste spécifique du budget norvégien de la coopération pour le développement a été expressément consacré aux actions visant à l'émancipation et à la mobilisation des femmes. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les autorités norvégiennes estiment en effet qu'au lieu de ranger à part la promotion de l'égalité des sexes en lui affectant un poste budgétaire distinct, il est préférable d'en faire une partie intégrante de toutes les activités de coopération pour le développement. Selon le rapport annuel 2002 de la NORAD, les dépenses afférentes aux efforts concernant les femmes et l'égalité des sexes semblent avoir fortement augmenté, et leur part a été, pour cette année-là, de 34.8 % du budget d'aide bilatérale de l'Agence. De même, la NORAD indique pour 2003 qu'un tiers environ du budget norvégien de l'aide bilatérale au développement a été affecté à des activités axées sur les femmes et l'égalité des sexes. Les femmes constituent le principal groupe cible des projets des ONG financés dans le cadre du soutien de la société civile, lequel représente au total, selon les données de la Norvège, quelque 449 millions NOK. Cela dit, seulement 5.8 % des 13 000 activités notifiées au CAD pour la période 1999-2002 avaient l'égalité des sexes pour objectif principal, et 10.2 % pour objectif significatif (voir le chapitre 2).

Il est difficile de déterminer au juste dans quelle mesure la Norvège est aujourd'hui résolue à oeuvrer pour l'égalité entre hommes et femmes dans le cadre de ses activités d'aide au développement. Alors que sur son site Internet, la NORAD affirme que l'un des cinq objectifs de la coopération norvégienne pour le développement **est** de favoriser l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes dans tous les domaines, le Plan d'action contre la pauvreté publié en 2002 indique que ce domaine **était** l'une des priorités de la Norvège au cours des années 1990. *Fighting poverty* range le renforcement des efforts en faveur de l'égalité des sexes parmi les priorités que la Norvège a définies en vue de la réalisation des OMD. Ce n'est toutefois que l'un des dix-sept domaines d'action prioritaires qui y sont énoncés, ce qui pourrait donner à penser que l'attachement de la Norvège à cet objectif s'est émoussé.

Si, dans les résumés de documents d'orientation tels que *Fighting poverty* et dans le récent livre blanc, les femmes sont pratiquement invisibles ou dissimulées parmi « les plus pauvres », dans les enceintes internationales, la ministre fait régulièrement des déclarations énergiques sur l'importance déterminante de l'action en faveur de l'égalité des sexes pour susciter des transformations profondes et assurer un développement durable. De même, la Norvège ne cesse de plaider pour le renforcement des moyens dont disposent les organismes multilatéraux, notamment les IFI, afin qu'ils puissent oeuvrer plus efficacement à l'élimination des disparités entre les sexes et à l'émancipation des femmes. Cette volonté affichée est confirmée par un engagement financier important auprès de ces organismes. La mission du CAD a toutefois eu l'impression que, parallèlement, les compétences dans le domaine de la problématique homme-femme s'étaient amoindries au sein même des instances chargées de l'aide norvégienne, tant au niveau des services centraux que sur le terrain.

Compte tenu de la multitude des déclarations vigoureuses émanant de la Ministre du développement international, la volonté politique ne semble pas faire défaut. Il faut en outre noter que la décision de la Norvège d'adopter une démarche privilégiant l'intégration systématique de la problématique homme-femme date d'après la Conférence de Pékin et remonte à 1995. Il est toutefois assez difficile de déterminer précisément comment la Norvège met aujourd'hui concrètement en pratique ces déclarations au sein de ses propres instances et dans le cadre de ses propres activités. Il y a lieu de se demander sérieusement si l'administration possède des capacités institutionnelles suffisantes pour pouvoir donner des avis stratégiques et techniques solides sur les aspects de son programme d'aide au développement qui touchent à la problématique homme-femme. Il s'est apparemment produit une perte de dynamisme et de compétences à laquelle il ne sera peut-être pas

possible de remédier avant plusieurs années, que ce soit au sein des services centraux ou sur le terrain. Il se peut que cette érosion des capacités institutionnelles soit la conséquence involontaire de la démarche requérant la prise en compte à tous les niveaux des questions d'égalité entre hommes et femmes, qui fait de celle-ci la responsabilité de tous et, finalement, de personne. Ce problème avait déjà été mis en lumière lors de l'examen de 1999.

Des déclarations qui servent d'exemple

S'il est rarement fait mention de l'égalité des sexes ou des femmes dans certains des principaux documents d'orientation, les déclarations de principe récentes comme celles qui concernent l'éducation et l'agriculture offrent d'excellents modèles pour l'intégration de la problématique homme-femme dans les plans sectoriels (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Renforcer les droits des femmes et leur participation au développement agricole : le Plan d'action de la Norvège pour faire de l'agriculture une arme contre la pauvreté

Fighting Poverty through Agriculture fait une place très importante aux femmes. L'un des sept axes prioritaires de ce plan est le renforcement des droits des femmes et de leur participation au développement agricole. Ce document spécifie que la cible première des efforts en faveur du développement agricole doit être les femmes, qui assurent l'essentiel de la production alimentaire et constituent la majeure partie des agriculteurs dans les PMA. Il énonce des mesures précises qui ont pour but de (i) renforcer les droits et l'influence des femmes ; (ii) encourager les organisations multilatérales à accorder un rang de priorité plus élevé aux activités de développement agricole qui tiennent compte des intérêts des femmes et favorisent leur participation ; (iii) inciter les banques de développement régionales à faire une place aux femmes dans les grands projets d'équipement ; (iv) soutenir les organisations de petites exploitantes agricoles ; (v) assurer aux femmes des zones rurales, en particulier d'Afrique, l'accès à la terre et au bétail, notamment à travers une modification de la législation sur l'héritage ; (vi) améliorer la participation des femmes à la mise en place et au fonctionnement des organisations de producteurs et des services de vulgarisation.

La réalisation des OMD 2 et 3 constitue l'objectif central de la stratégie de 2003 sur l'éducation, intitulée *Education – Job number 1 : Norwegian Strategy for Delivering Education for all by 2015*. Ce document annonce le doublement des ressources consacrées à l'éducation, soit une augmentation de près d'un milliard de couronnes norvégiennes sur la période allant jusqu'en 2005. Il reconnaît que l'éducation des filles constitue l'investissement le plus rentable pour un pays pauvre. En 2004, la Norvège a affecté 275 millions NOK à l'Initiative des Nations unies pour l'éducation des filles, soit deux fois plus qu'en 2003 (MAE, 2003c). Le financement de l'éducation des filles est aussi une priorité des accords de coopération que les autorités norvégiennes ont passés avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

Le plan d'action intitulé *The Norwegian Government's International Action Plan for Combating Female Genital Mutilation* (2003) s'inscrit dans le prolongement du Plan d'action contre la pauvreté dans le Sud. Il énonce des mesures visant à prévenir les mutilations génitales féminines, à mobiliser plus activement la société contre ces pratiques, à assurer le traitement et la réadaptation des filles et des femmes concernées, et à développer les connaissances et les compétences dans ce domaine. La Norvège intensifie ses efforts de lutte contre les mutilations génitales féminines en s'attachant à axer l'attention sur ce problème dans le débat politique, en renforçant ses activités de coopération et en accroissant son soutien aux ONG locales et internationales. Pour 2005, ce plan d'action sera doté d'un budget de 20 millions NOK (MAE, 2003d).

Une place privilégiée aux organismes multilatéraux

Depuis 1985, la Norvège soutient activement l'institutionnalisation des questions d'égalité entre hommes et femmes au sein du système des Nations unies, notamment des IFI, en adoptant la double approche qui consiste à soulever systématiquement ces questions dans les conseils d'administration et à apporter un appui financier à finalité stratégique. Elle a financé la création d'unités chargées de la problématique homme-femme, de fonds d'affectation spéciale pour l'égalité des sexes et de postes de spécialistes de ce domaine dans divers organismes, ainsi que des projets expressément conçus pour faire progresser l'émancipation des femmes. La Norvège est en outre consciente de la nécessité de soutenir en permanence le renforcement des capacités des organisations, afin qu'elles puissent traiter efficacement les problèmes posés par les disparités entre les sexes. Avec les gouvernements du Canada et du Danemark, les autorités norvégiennes ont récemment mis en place un fonds multidonneurs, en vue d'aider la Banque asiatique de développement à mettre en oeuvre sa politique et son plan d'action en faveur d'une plus grande équité entre hommes et femmes dans le développement.

La Norvège mérite d'être félicitée pour les efforts qu'elle déploie en vue du renforcement des capacités institutionnelles des organismes multilatéraux. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'y a guère lieu de penser qu'elle s'emploie avec la même ardeur à accroître l'aptitude des instances chargées de son propre programme d'aide au développement à traiter plus efficacement les questions d'égalité des sexes, tant au niveau des services centraux que sur le terrain.

Impact de la restructuration et du renforcement de la décentralisation sur l'intégration de la problématique homme-femme

Les questions d'égalité des sexes au niveau des services centraux

L'évaluation réalisée sur l'administration de l'aide norvégienne, qui a abouti à sa restructuration, a notamment fait apparaître une trop grande dispersion des connaissances techniques. Il a certes été difficile de déterminer précisément comment la NORAD et le MAE prenaient aujourd'hui en charge les questions d'égalité entre hommes et femmes, mais il semble que, dans ce domaine, les capacités techniques internes sont très faibles.

Au sein de la NORAD, c'est le Service Droits, agents du changement et société civile qui s'occupe des questions d'égalité des sexes, et il a pour tâche d'apporter des services de conseil au MAE, y compris les ambassades, sur la problématique homme-femme. De même qu'avant la réorganisation, la politique de promotion de l'égalité des sexes est du ressort du MAE et, plus précisément, de sa Direction des affaires mondiales. Il est toutefois préoccupant de constater que ni le MAE, ni la NORAD ne semblent aujourd'hui disposer de compétences internes suffisantes sur la problématique homme-femme pour pouvoir assurer soutien, conseil et formation aux fonctionnaires chargés de la programmation et aux agents sur le terrain.

Deux changements positifs se sont récemment produits. Le fonctionnaire du MAE chargé des questions d'équité entre hommes et femmes dans le développement a été élevé au rang d'ambassadeur, ce qui devrait lui conférer un plus grand pouvoir d'influence, et un nouveau poste a été créé en vue de coordonner la lutte contre la traite d'êtres humains. Ces changements permettront peut-être à la Norvège de continuer à être bien représentée dans les enceintes internationales, mais vraisemblablement pas de s'assurer la source de conseils techniques spécialisés dont elle a besoin en interne.

Même lorsque la problématique homme-femme est « intégrée », des connaissances spécialisées restent nécessaires pour entretenir et renforcer les capacités. Pour que l'effort d'intégration soit

efficace, il faut généralement mettre en œuvre un volume de ressources plus important, et non moindre. Un récent rapport annuel du MAE, qui analyse les progrès accomplis par celui-ci sur les questions d'égalité des sexes dans le cadre de ses activités de coopération pour le développement, constate que les travaux sur ce sujet exigent beaucoup de ressources, et que des efforts soutenus et de longue haleine sont indispensables pour susciter à la fois des changements structurels et une évolution des mentalités. Ce rapport reconnaît aussi qu'il est difficile d'adopter systématiquement une optique sexospécifique, et qu'il est nécessaire d'apprendre à mieux intégrer la problématique homme-femme dans les politiques de coopération pour le développement concernant certains domaines et secteurs. Il ne fournit pas d'indication sur les dispositions qui peuvent être envisagées pour améliorer la situation, encore que, comme il a été remarqué plus haut, le plan d'action sur l'agriculture récemment publié offre un exemple intéressant de la façon dont les questions d'égalité entre hommes et femmes peuvent être appréhendées à l'échelle d'un secteur.

L'examen de 1999 avait montré que les questions d'égalité des sexes n'étaient pas toujours bien prises en compte dans les efforts de la Norvège en matière de coopération pour le développement. D'une manière générale, il semble que les capacités institutionnelles nécessaires pour étayer l'intégration de ces questions n'ont pas été renforcées, et que la récente restructuration n'a pas été mise à profit pour prendre sérieusement ce problème en main. En fait, on a l'impression que les connaissances, les compétences et le savoir-faire que la Norvège a accumulés grâce à sa longue expérience se sont quelque peu évaporés.

Les questions d'égalité des sexes sur le terrain

Si les activités menées par la Norvège dans les pays partenaires sont appréciées par les acteurs locaux, l'équipe chargée de l'examen de 1999 doutait que les questions d'égalité entre hommes et femmes soient prises en compte de façon satisfaisante au niveau des ambassades et lors de la mise en œuvre des programmes sur le terrain. Rien ne permet de penser qu'on ait tenté de remédier à ces défaillances. De plus, il y a apparemment aujourd'hui peu de compétences techniques disponibles dans les services centraux pour apporter aux agents présents sur le terrain et au personnel des ambassades les conseils et le soutien permanents dont ils ont besoin. Nous n'avons guère d'informations sur la façon dont le personnel diplomatique et les agents chargés des activités de développement sont maintenant formés et préparés pour le poste auquel ils sont affectés, ou dont le personnel recruté à l'échelon local est formé aux principales questions de fond. Cela dit, nul ne peut réalistement espérer que les agents vont pouvoir traiter de manière satisfaisante les questions d'égalité entre hommes et femmes sans l'apport de conseils techniques solides propres à étayer durablement leurs efforts.

Le rapport de la mission effectuée en Zambie (voir l'annexe B) indique que le personnel de l'ambassade a généralement le sentiment d'être de plus en plus coupé de la gestion courante des activités, et qu'il risque ainsi de perdre de vue les réalités locales. Cette évolution n'est guère propice à une analyse sérieuse de problèmes complexes ou profondément enracinés, comme la condition des femmes ou leur accès aux ressources et le contrôle qu'elles exercent sur elles, auxquels il n'est possible de s'attaquer efficacement que si s'est installée au préalable une solide confiance mutuelle. De même, on ne voit pas bien de quelle façon le secteur privé ou les ONG, qui sont chargées de l'exécution d'une grande partie de la coopération norvégienne pour le développement, sont informés au sujet des priorités de la politique norvégienne ou soutenus dans leur mise en œuvre.

Des possibilités nouvelles pour la Norvège

Le programme d'aide de la Norvège à la Zambie est aligné sur le CSLP défini par les autorités de ce pays (voir le chapitre 6). S'il est largement reconnu que des efforts sérieux ont été faits pour intégrer dans ce document un point de vue tenant compte des disparités entre les sexes, d'aucuns

craignent que les ressources financières dégagées dans le cadre de la procédure budgétaire nationale ne soient pas suffisantes pour assurer une mise en œuvre et un suivi efficaces des mesures destinées à améliorer la situation des femmes. Lors d'un séminaire régional qui a eu lieu en décembre 2003 sur le thème *Engendering PRSPs in Africa*, des intervenants représentant le gouvernement zambien et des organisations non gouvernementales de la Zambie ont proposé divers moyens d'améliorer les suites concrètes données au CSLP actuel. Compte tenu des solides relations qu'elle entretient avec la Zambie et des travaux qu'elle mène activement sur l'analyse budgétaire par sexe (NORAD, 2003b), la Norvège souhaitera peut-être examiner comment elle pourrait collaborer avec les autorités zambiennes pour faire en sorte que les aspects sexospécifiques du CSLP soient pleinement concrétisés, et que le processus d'analyse et de suivi dont il fait l'objet soit renforcé.

La problématique homme-femme est actuellement le sujet de deux études qui apporteront sans doute des informations et des enseignements très utiles. La première concerne les activités de coopération pour le développement axées sur les femmes et l'égalité des sexes, et doit être achevée par le Bureau du Vérificateur général pour la fin de 2004. Quant à la seconde, il s'agit d'une évaluation approfondie de la stratégie intitulée *A strategy for women and gender equality in development co operation for 1997 to 2005*, demandée par la NORAD. Elle permettra à la Norvège d'analyser avec rigueur sa contribution aux efforts de promotion de l'égalité entre femmes et hommes dans ses pays partenaires. Cet exercice devra inévitablement comporter un examen critique visant à déterminer si l'appareil administratif existant est suffisamment bien conçu et pourvu en ressources pour répondre aux objectifs de la Norvège. Ces deux études doivent en principe servir à étayer l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'action en faveur de l'égalité des sexes dans le cadre de la coopération pour le développement au-delà de 2005.

La Norvège joue un rôle pilote tant pour l'application des principes de Rome que pour la prise en compte des questions d'égalité des sexes dans les activités de coopération pour le développement. Sa volonté d'aligner son programme d'aide au développement sur le CSLP de ses pays partenaires et d'harmoniser ses procédures d'aide avec celles des autres donateurs, la rend apte à montrer de façon novatrice la voie à suivre pour mettre en œuvre avec efficacité des stratégies de promotion de l'égalité des sexes à un moment où les modalités d'aide évoluent. Les approches que la Norvège adoptera dans ce contexte ne manqueront pas de susciter beaucoup d'intérêt. C'est sur cette toile de fond, marquée notamment par une augmentation du volume de l'aide, que sera définie la nouvelle stratégie de promotion de l'égalité des sexes. Ce sera incontestablement pour la Norvège l'occasion de faire la preuve de sa détermination et de son esprit d'innovation, et de montrer l'exemple.

Action humanitaire et règlement des conflits

Comptant parmi les donateurs internationaux les plus généreux, et résolument attachée à la coopération multilatérale, la Norvège s'investit depuis longtemps dans l'action humanitaire et les efforts de règlement des conflits. Elle a apporté un appui très actif et constructif aux négociations de paix et à la préparation des périodes de transition dans des pays et régions tels que la Colombie, le Guatemala, le Mali, le Sri Lanka, le Moyen-Orient et le Soudan.

C'est au ministère des Affaires étrangères qu'il incombe de définir la politique relative à l'action humanitaire, ainsi que de gérer et d'administrer les activités y afférentes avant, pendant et après les crises d'origine humaine et les catastrophes naturelles. Les secours d'urgence et l'aide aux personnes en détresse représentent plus de 13 % de l'APD norvégienne. Cela témoigne de l'importance accordée aux questions humanitaires dans la politique étrangère de la Norvège.

Approche norvégienne de l'action humanitaire : des orientations imprécises...

Malgré l'importance attachée aux questions humanitaires, il n'existe pas de document d'orientation ou de stratégie globale exposant les objectifs de la contribution apportée par la Norvège à l'action dans ce domaine, si ce n'est la proposition de budget déposée chaque année devant le Storting. Il est difficile de trouver une description rigoureuse de la politique de la Norvège en matière humanitaire, étant donné que la *Strategy for Humanitarian Assistance* présentée en 1999 n'a pas encore été adoptée ni confirmée par le gouvernement actuel, qui a pris ses fonctions en 2001⁸.

Dans sa définition des actions qui se rapportent aux conflits armés, le MAE emploie la notion d'« affaires humanitaires », qui recouvre « l'aide humanitaire » et « le règlement des conflits ». Cette classification se retrouve dans l'organisation du ministère. La Direction des affaires mondiales est chargée de l'action humanitaire à mener en cas de conflit armé et de catastrophe naturelle. La gestion de la contribution norvégienne à l'aide à la transition est assurée par la Direction des affaires régionales, et la politique relative à la construction de la paix relève de la Direction de la politique de développement international et fait ainsi partie des attributions du ministre du Développement international (voir le chapitre 5).

Faute de description officielle détaillée de la politique en vigueur en matière d'aide humanitaire, la Norvège se réfère aux priorités énoncées dans la proposition de budget présentée chaque année au Storting. Afin de définir les modalités de l'action humanitaire à mener dans les situations d'urgence complexes, la Direction des affaires mondiales élabore, au début de l'exercice budgétaire, un document interne qui s'appuie sur le budget annuel. Ce document expose à grands traits la façon dont le budget de l'aide humanitaire sera réparti au cours de l'année, notamment en spécifiant les priorités à respecter sur les plans géographique, thématique et organisationnel. Il fournit à la Section des affaires humanitaires des indications générales en vue d'une ventilation plus fine des fonds ; il est présenté au Ministre des Affaires étrangères pour commentaires et approbation définitive. Ce document fait l'objet de révisions internes régulières ainsi que d'examens à mi-parcours de portée plus générale.

La Norvège a approuvé la *Stratégie de Yokohama de 1994*⁹ et participe activement à la préparation de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles qui doit avoir lieu en 2005. Elle apporte aussi un appui important à la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et est membre de *ProVention*, groupement de parties prenantes oeuvrant à la prévention des catastrophes naturelles. Le soutien de la Norvège aux interventions organisées en cas de catastrophe naturelle est financé par une ligne budgétaire distincte placée sous l'autorité directe du Ministre du développement international et est acheminé par l'intermédiaire des structures humanitaires. Les fonctions de gestion et les approches suivies en matière de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets, comme le recours aux capacités locales, pourraient être encore étoffées.

Compte tenu de sa nature, l'action humanitaire soumet les systèmes budgétaires à des exigences particulières, et les pouvoirs publics emploient des procédés différents pour garantir la pertinence de

8. Ces informations ont été communiquées au Secrétariat par le MAE le 10 septembre 2004.

9. Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr : *Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets*, en particulier le Plan d'action y afférent, adopté le 27 mai 1994 par la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles.

leurs interventions. Ceux-ci consistent notamment dans l'affectation annuelle de crédits d'APD au financement d'activités multilatérales et bilatérales et de celles des ONG, le redéploiement de l'APD bilatérale, la mise en place de mécanismes institutionnels spéciaux, dont des fonds d'intervention rapide et des dispositifs budgétaires destinés à la période de transition. La Norvège pourrait envisager de rendre plus transparente l'affectation des crédits budgétaires alloués à l'action humanitaire, et de partager les enseignements qu'elle a tirés de la gestion d'un programme d'aide humanitaire complexe et de grande envergure.

Faute de stratégie ou de document d'orientation, il est difficile de savoir comment sont déterminées les priorités de la Norvège et comment est garanti, dans l'action humanitaire de cette dernière, le respect des principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance lorsque plusieurs objectifs peuvent sembler entrer en concurrence.

En 2003, la Norvège a adopté les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*. Si, pour la plupart, ceux-ci ne constituent pas pour elle une nouveauté, ils pourraient néanmoins lui fournir un point de départ utile pour la définition d'une stratégie nouvelle de soutien de l'action humanitaire qui tienne mieux compte et soit plus respectueuse des objectifs et du rôle spécifiques de cette action.

...mais des efforts appréciables

Si la Norvège n'a pas défini de principes clairs pour le financement de l'action humanitaire, elle demeure en revanche très attachée au principe même de ce financement. Le volume des ressources mises en œuvre est assez stable, mais les dispositions qui peuvent être prises en matière de financement à moyen terme sont en fait limitées et doivent être approuvées par le Parlement. Les décisions de financement s'appuient généralement sur les évaluations des besoins obtenues par l'intermédiaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et dans le cadre de la Procédure d'appel global des Nations unies (PAG), en même temps que sur les évaluations internes du MAE et les demandes des ONG. La mission du CAD a constaté, d'après ses entretiens avec des agents du MAE, qu'elles tenaient aussi souvent compte de façon implicite « des domaines où la contribution de la Norvège peut apporter un plus », dont certains peuvent toucher à l'intérêt national, c'est-à-dire des domaines dans lesquels la Norvège est susceptible de jouer un rôle de médiation.

Les ONG et les organisations internationales, dont, notamment, les Nations unies, considèrent la Norvège comme un bailleur de fonds capable d'intervenir en temps voulu et avec souplesse. Cependant, on ne sait pas au juste comment celle-ci procède pour garantir que sa contribution financière à l'action humanitaire visant à répondre aux situations de crise qui retiennent beaucoup l'attention ne porte pas atteinte à la prise en compte des besoins liés aux situations de crise « oubliées » parce qu'installées dans la durée.

Il y a peu d'éléments qui rendent compte de la façon dont la Norvège s'y prend pour associer de manière satisfaisante les bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des interventions à caractère humanitaire. La Norvège compte essentiellement sur les organismes d'exécution partenaires pour lui fournir des évaluations des besoins lorsqu'ils demandent des fonds d'aide humanitaire, et elle les encourage à faire participer les bénéficiaires aux projets. Sa politique « d'autonomisation » peut aussi consister à subordonner le financement des activités des ONG norvégiennes à leur coopération avec des ONG locales lorsque c'est possible. C'est un autre domaine sur lequel les autorités norvégiennes pourraient fournir davantage de précisions.

Afin de renforcer encore l'aptitude de la Norvège à faire face aux situations d'urgence, le MAE a mis en place le Système norvégien de préparation aux situations d'urgence (NOREPS) en 1991, en collaboration étroite avec des ONG humanitaires norvégiennes, le Norwegian Export Council et des

fournisseurs norvégiens de matériel de secours. Le rôle du NOREPS est d'apporter une aide dans les situations d'urgence en mettant à disposition des produits, des services et du personnel. Des équipes de soutien ont aussi été constituées en coopération avec les Nations unies, la Swedish Rescue Services Agency, la Danish Emergency Management Agency, le Finnish Rescue Department et le Department for International Development du Royaume-Uni. Elles ont généralement pour fonction d'assurer des services aux acteurs de l'aide humanitaire, notamment les Nations unies, et peuvent coordonner des activités de secours et conduire l'évaluation des situations d'urgence.

Les pratiques de la Norvège sont marquées par la reconnaissance et le soutien du rôle d'encadrement et de coordination de l'action humanitaire internationale que jouent les Nations unies. Ce pays apporte depuis longtemps un appui vigoureux aux efforts de coordination déployés par cette organisation, notamment dans le cadre du BCAH et de la PAG. La Norvège fait partie du Groupe d'appui des donateurs du BCAH et compte parmi les organisateurs des principales initiatives de coordination de l'action des donateurs, fruits du processus de Montreux¹⁰. Outre la contribution annuelle « de base » qu'elle verse au BCAH (30 millions NOK en 2004), elle s'associe aux efforts de coordination de cet organisme dans certaines situations d'urgence à travers la PAG et les Plans d'action humanitaire communs. De plus, la Norvège est un important partenaire du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (IFRC). Elle reconnaît et respecte aussi profondément le rôle et la mission de ces deux organisations.

Par ailleurs, la Norvège est un membre dynamique de l'Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)¹¹.

Questions qui se font jour

La Norvège est consciente de la place privilégiée qui revient aux organisations de la société civile dans la mise en œuvre des interventions humanitaires. Lorsqu'elle a recours à des moyens militaires pour appuyer cette dernière, elle veille à ce que ces moyens soient utilisés conformément au droit international humanitaire (DIH) et aux principes humanitaires, et laisse la conduite des opérations aux organisations humanitaires. La Norvège a participé activement à l'élaboration des *Lignes directrices pour l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile lors des catastrophes naturelles et des catastrophes d'origine humaine*. Elle a aussi noué des contacts avec le BCAH en vue d'une éventuelle coopération pour la réalisation d'activités de formation et de sensibilisation. Celles-ci porteraient sur les modalités concrètes de l'interaction entre civils et militaires dans les zones de conflit, au vu des lignes directrices pour l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile et du document de référence de juin 2004 du Comité permanent interinstitutions sur les relations civilo-militaires.

Des ONG norvégiennes ont reproché au gouvernement de leur pays d'utiliser des crédits d'aide humanitaire pour financer des activités mandatées par l'armée, évoquant en particulier à cet égard la

10. Depuis 2000, des représentants des donateurs et des institutions des Nations Unies, du CICR et des ONG se réunissent régulièrement à Montreux pour débattre de l'élaboration de la politique d'aide humanitaire et de la coordination de l'action des donateurs.

11. Créé en 1997, l'ALNAP est une instance internationale réunissant un certain nombre d'organisations qui oeuvrent au développement des connaissances et au renforcement de la responsabilité et de la qualité de l'ensemble de l'action humanitaire. Il compte 51 membres de plein droit et 370 observateurs.

présence et la politique de la Norvège en Irak et en Afghanistan. Dans ces deux cas, des membres des forces armées régulières norvégiennes ont été associés à l'action humanitaire. Les militaires norvégiens ont pris part à des activités de coopération civilo-militaire en Afghanistan. En Irak, il a été fait appel à eux pour pallier l'absence d'acteurs civils de l'aide humanitaire. La Norvège a en outre envoyé des observateurs au Soudan et au Sri Lanka. Toutefois, ces derniers n'appartenaient pas aux forces armées.

Tirant la leçon de ce qui s'est produit en Irak et en Afghanistan, le MAE a engagé un dialogue avec le ministère de la Défense afin de mieux faire connaître les dilemmes qui résultent de la rencontre de l'action civile/humanitaire et de l'activité militaire dans les zones de conflit armé. Les deux ministères ont entamé un dialogue sur ces questions avec de grandes ONG norvégiennes à vocation humanitaire et des organisations internationales telles que le CICR. Une coopération a aussi été instaurée entre le ministère de la Défense, le MAE et la Croix-Rouge norvégienne en vue de former les membres des forces armées au droit international humanitaire. Toutes les parties s'accordent à penser que le rôle premier des contingents militaires norvégiens de maintien de la paix devrait être de créer un climat de sécurité durable pour permettre la conduite de l'action humanitaire civile, la reconstruction et le développement. Toutefois, le MAE fait aussi valoir que, dans les situations d'insécurité extrême, les forces armées peuvent être les seules à être en mesure de parvenir jusqu'aux groupes vulnérables pour leur apporter l'aide nécessaire à leur survie, en précisant que le recours à ce mode d'acheminement de l'aide humanitaire doit être exceptionnel et limité dans le temps.

La coopération civilo-militaire dans l'action humanitaire suscite un profond dilemme touchant au souci de l'impartialité, de l'efficacité et de la sécurité. L'un des problèmes qui se pose à cet égard est celui de la création et de la préservation d'un « espace humanitaire »¹². On peut faire valoir que la conjonction de l'action humanitaire et des fonctions politiques/militaires est à la fois inévitable et constructive. Cependant, il est dangereux de réunir les objectifs politiques, militaires et humanitaires à l'intérieur d'un même cadre. Cette démarche risque d'être préjudiciable au respect des principes humanitaires et à la réalisation des objectifs de l'aide humanitaire, ainsi que d'amoindrir la capacité d'intervenir efficacement dans ce domaine. On peut également considérer qu'il faut appréhender ces problèmes au cas par cas et en tenant compte du contexte particulier dans lequel s'inscrit la situation d'urgence (Barry, J. et Jefferys, A., 2002). Il n'existe pas en la matière de bonnes pratiques établies. Etant donné son expérience et sa connaissance pratique de l'aide humanitaire dans les situations de conflit armé, la Norvège est parfaitement à même de jouer un rôle actif dans la recherche de solutions constructives à ces problèmes.

Tirer les enseignements de l'expérience

La vaste expérience du financement de l'action humanitaire que possède la Norvège est notamment marquée par des approches intéressantes, par exemple pour la préparation de la transition entre l'action humanitaire et la programmation du développement, ou l'analyse des liens entre action humanitaire et gestion des conflits. La Norvège pourrait donc apporter sur ce sujet des informations instructives et définir des bonnes pratiques dont le CAD pourrait profiter.

12. « L'espace humanitaire » désigne l'état de sécurité nécessaire pour permettre aux organisations humanitaires d'accomplir leur mission.

Les liens entre aide humanitaire et coopération pour le développement

La conception norvégienne de l'action humanitaire et de la construction de la paix tient également compte des problèmes posés par l'insuffisance, voire l'absence, de ressources financières au cours de la transition entre le conflit et la paix. Si le MAE refuse généralement de suivre une approche linéaire pour appréhender la phase d'urgence complexe, il a défini un système novateur pour œuvrer aux objectifs que sont le rétablissement de moyens de subsistance durables et le passage du secours humanitaire à l'aide au développement. En 2002, une ligne budgétaire pour le soutien de la transition (fonds de transition) a été mise en place pour financer l'aide aux pays et aux régions qui se relèvent d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, au vu des difficultés soulevées par la mobilisation de ressources pour cette forme de coopération. Les dépenses afférentes à l'aide à la transition se sont élevées au total cette année-là à 42.3 millions USD, le principal bénéficiaire en ayant été l'Afghanistan (11.3 millions USD), suivi par la République démocratique du Congo (5.2 millions USD) et le Soudan (5.1 millions USD). Ont également bénéficié de concours, l'Angola, le Burundi, l'Érythrée, le Guatemala, Madagascar, le Rwanda, le Sierra Leone, la Somalie et le Sri Lanka (MAE, 2003a)¹³. Les initiatives de cette nature peuvent être déterminantes pour appuyer les accords politiques et faciliter la programmation des activités de coopération pour le développement.

La mise en place d'une ligne budgétaire pour le soutien de la transition constitue un moyen constructif de faire la soudure entre l'aide humanitaire et les efforts de coopération à long terme pour le développement, et peut en outre faciliter les activités de construction de la paix. A la suite de la récente réorganisation de l'administration de l'aide, un certain nombre d'équipes-pays, associant des agents des services concernés du ministère et de la NORAD, ont été créées en vue de prendre en charge la coordination. Il n'en reste pas moins difficile de dire avec quelle efficacité la coordination entre les différentes directions du MAE est assurée en ce qui concerne la gestion de cette ligne budgétaire (voir le chapitre 5).

L'expérience accumulée par la Norvège dans le domaine de l'action humanitaire et de la participation à des processus de paix a contribué à renforcer le lien qu'elle établit entre paix et développement et à mettre en évidence la nécessité d'une démarche rigoureuse en matière d'aide à la transition et à la construction de la paix.

Un nouveau cadre stratégique pour la construction de la paix

En 2002, la Norvège a engagé, avec les autres membres fondateurs du groupe d'Utstein (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni), un processus visant à définir de bonnes pratiques pour les activités de construction de la paix. Des enquêtes ont été réalisées en vue de dégager les recommandations de fond requises. Dans le cas de la Norvège, l'enquête effectuée a porté sur les activités financées entre 1997 et 2001 dans neuf pays (Afghanistan, Angola, Bosnie, Cambodge, Guatemala, Mozambique, Rwanda, Sri Lanka et Soudan). Les résultats de cet exercice ont été récapitulés dans deux rapports d'évaluation (MAE, 2004g). En 2004, le MAE a présenté son nouveau Cadre stratégique pour la construction de la paix dans le contexte du développement (voir l'encadré 4).

Le cadre stratégique pour la construction de la paix met en lumière des questions qui présentent un intérêt particulier pour la définition de bonnes pratiques à l'intention des donateurs. Il souligne l'importance du rôle des organisations multilatérales, ainsi que de la coordination, de l'harmonisation

13. Ministère norvégien des Affaires étrangères (2003a), *St.prp.nr 1(2003-2004)*, GAN, Oslo, pp. 149-150.

et de l'appropriation à l'échelon local. Il fait une place particulière aux femmes et aux enfants, et considère la problématique homme-femme comme une dimension essentielle à prendre en compte lors de l'analyse des conflits, de l'évaluation des besoins, ainsi que de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des programmes. Il constate que les femmes demeurent sous-représentées dans la plupart des processus et négociations de paix, et qu'elles sont privées de la possibilité de participer activement à la plupart des activités de construction de la paix. A cet égard, la Norvège prévoit d'élaborer un plan pour le suivi de la Résolution du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité¹⁴. Les besoins et les droits des enfants reçoivent la même attention.

Encadré 4. Le nouveau cadre stratégique de la Norvège pour la construction de la paix

Le cadre stratégique indique que l'objectif de la construction de la paix est d'instaurer une paix sûre et durable, et souligne que la paix et la sécurité sont les conditions *sine qua non* du développement. Il s'inspire largement des lignes directrices du CAD *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* et répartit les activités de construction de la paix en trois volets : la sécurité, les changements sur le plan politique, et le développement social et économique. Il met l'accent sur le fait que le processus de construction de la paix doit porter sur ces trois volets simultanément. Il n'est en effet pas jugé souhaitable de les mettre en œuvre l'un après l'autre.

Ces trois volets appellent une action dans les domaines suivants, sur lesquels porteront les efforts de soutien :

1. *Sécurité* : désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants, notamment des enfants soldats ; action humanitaire sur les mines ; contrôle des armes de petit calibre et autres armes légères et réforme du système de sécurité.

2. *Changements sur le plan politique* : autorités et structures politiques et administratives, réconciliation, bonne gestion des affaires publiques, démocratie et droits humains ; société civile et organes d'information ; processus judiciaires et commissions vérité.

3. *Développement social et économique* : rapatriement et réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées ; reconstruction des infrastructures et des services publics essentiels ; développement social (éducation et santé) ; développement économique (développement du secteur privé, emploi, commerce et investissement).

Source : Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004), *Strategic Framework. Peacebuilding – a Development Perspective*.

Une étude dont les résultats ont été publiés avant le cadre stratégique a été réalisée à la demande du MAE sur le rôle de la Norvège dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité (Tjonneland, 2003). Loin de préconiser de profondes transformations, l'auteur recommande de concentrer davantage l'attention sur quelques composantes du secteur de la sécurité (comme la police et la justice), en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide norvégienne. Il insiste sur l'importance qu'il y a à ne pas relâcher le soutien accordé aux organisations multilatérales et régionales. Enfin, il conseille d'axer l'aide bilatérale de la Norvège sur la gestion des affaires publiques et la surveillance de la réforme des systèmes de sécurité, et de recenser les domaines dans lesquels celle-ci possède un avantage comparatif.

Ce recentrage de l'aide bilatérale doit néanmoins, à l'évidence, être opéré en coordination avec les autres donateurs qui interviennent dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité. Il est certes possible d'améliorer celle-ci en collaborant avec les organisations multilatérales ou en oeuvrant

14. Résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur *Les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4 213^{ème} séance, le 31 octobre 2000.

par leur intermédiaire ; reste que les donateurs ont généralement tendance à s'intéresser avant tout aux questions concernant la surveillance et la responsabilité des services de police et du système judiciaire. D'autres axes de réforme indispensables, par exemple la transformation des structures, des procédures ou de la gestion, risquent de s'en trouver négligés. L'expérience des acteurs extérieurs, dont la Norvège, dans les Balkans a mis en évidence la nécessité d'appréhender la réforme du secteur de la sécurité selon une démarche qui embrasse l'ensemble du système. Les enseignements tirés de l'action récente de la Norvège concernant la police nationale pourraient éclairer utilement leurs interventions dans ce domaine.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Soutien du secteur privé

- Les autorités norvégiennes pourraient s'inspirer des approches novatrices définies, entre autres, par la NORAD, ainsi que des enseignements dégagés de la mise en oeuvre des divers dispositifs consacrés à ce jour au secteur privé, pour déterminer précisément les facteurs d'efficacité et d'inefficacité dans la prise en compte des besoins des pauvres. Cet exercice permettrait de compléter la stratégie de 1999 sur le secteur privé et le plan d'action de 2004 sur l'agriculture, et irait dans le sens des déclarations faites au plus haut niveau concernant la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté.
- La Zambie pourrait constituer un bon terrain pour l'expérimentation de certaines des mesures préconisées dans le plan d'action intitulé *Action Plan on Fighting Poverty through Agriculture*, avec la définition de cibles permettant d'apprécier les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de ce plan. L'amélioration de l'accès des femmes aux ressources productives et la recherche de remèdes aux effets du VIH/sida sur le secteur agricole/productif devraient recevoir une attention particulière dans ce contexte.
- Les autorités norvégiennes devraient évaluer de façon plus systématique l'incidence des différents programmes mis en place par l'intermédiaire du NORFUND et de sa filiale AUREOS sur l'activité économique des pays partenaires, afin d'avoir une idée de leurs effets potentiels sur la pauvreté.

Soutien de l'égalité entre hommes et femmes

- La Norvège a la possibilité de tirer parti des enseignements dégagés des processus d'examen en cours pour étudier sérieusement la question de savoir si elle possède l'éventail de compétences et le niveau de ressources requis pour apporter les conseils et le soutien efficaces qu'exige le respect de l'engagement pris par les responsables politiques en faveur de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes dans les pays partenaires. Elle devrait envisager de renforcer ses propres capacités institutionnelles, tant au niveau des services centraux que sur le terrain, en vue de traiter plus efficacement les questions d'égalité entre hommes et femmes.
- La Norvège joue un rôle pilote aussi bien dans l'application des principes concernant l'harmonisation des pratiques des donateurs et l'alignement sur les CSLP nationaux, que pour la prise en compte des questions d'égalité entre hommes et femmes dans ses activités de coopération pour le développement. Elle devrait donc en profiter pour montrer de façon novatrice la voie à suivre pour mettre en oeuvre avec efficacité des stratégies de promotion de l'égalité des sexes à un moment où les modalités d'aide évoluent rapidement.

- La Norvège étant à l'avant-garde des efforts d'intégration de la problématique homme-femme et de l'action pour l'émancipation des femmes et le respect de leurs droits, il serait utile que les autorités de ce pays portent à la connaissance du CAD leur analyse des enseignements qu'elles ont tirés de leur longue expérience dans ce domaine.

Soutien de l'action humanitaire

- La Norvège pourrait envisager d'élaborer des orientations stratégiques complètes pour son action humanitaire, y compris les interventions en rapport avec les catastrophes naturelles (en particulier celles visant à les prévenir et à s'y préparer), qui garantissent le respect des principes et bonnes pratiques qu'elle a entérinés en la matière. Ces dernières devraient également aborder la question de l'association des bénéficiaires.
- Dans le cadre du soutien qu'elle apporte à l'action humanitaire, notamment aux interventions destinées à permettre aux organisations humanitaires d'oeuvrer en toute sécurité, la Norvège pourrait renforcer ses procédures de manière à garantir le respect des *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe* de 1994, et des *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes* de 2003.

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

Un consensus se dégage en faveur d'un renforcement de la cohérence des politiques au service du développement

Pour espérer atteindre les OMD et faire reculer la pauvreté dans les pays en développement, l'OCDE préconise l'application de politiques se renforçant mutuellement dans les domaines économique, social et environnemental. Les arbitrages à opérer et les synergies éventuelles à exploiter entre les mesures prises dans des domaines tels que les échanges, l'investissement, l'agriculture, la santé, l'éducation, l'environnement et la coopération pour le développement plaident en faveur d'une amélioration de la cohérence des politiques à l'appui de la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international (OCDE, 2002). Ce point de vue est partagé par les membres du CAD (OCDE/CAD, 1996 et 2001), qui ont fait de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun de toutes les décisions gouvernementales.

Renforcer la cohérence des politiques au service du développement est une ambition qui exige la prise en compte des besoins et des intérêts des pays en développement dans le façonnage de l'économie mondiale. Cela ne va pas sans soulever des problèmes pour les membres du CAD dans la mesure où certaines dimensions de la cohérence des politiques peuvent susciter des réactions négatives de la part de groupes d'intérêt actifs au niveau national et de services de l'administration dont la mission première n'est pas la lutte contre la pauvreté à l'échelle planétaire. En Norvège, un lien étroit est établi entre l'impératif de cohérence des politiques et la lutte contre la pauvreté dans le monde, situation propice à des avancées stratégiques sur un large éventail de fronts.

La Norvège est déterminée à oeuvrer à la cohérence des politiques au service du développement

La cohérence des politiques au service du développement est l'une des principales préconisations du livre blanc : pour que les OMD puissent être atteints, les pays riches doivent impérativement accroître leur aide au développement et veiller à la cohérence de leurs politiques tandis que, de leur côté, les pays pauvres doivent améliorer la gouvernance et combattre la corruption. La loyauté des échanges et l'allègement de la dette, une bonne gestion de l'environnement et des ressources, les transferts de savoir et de technologie et la participation aux décisions des instances internationales sont autant de facettes du défi que représente la cohérence des politiques.

Le livre blanc fait explicitement de la cohérence des politiques au service du développement un objectif politique, fournissant par là même une solide référence aux responsables chargés de définir une ligne de conduite dans d'autres domaines de l'action gouvernementale. Encore faut-il que l'administration/les institutions fasse(nt) sien(ne) cette déclaration de principe et que celle-ci prenne corps dans l'action engagée dans divers secteurs et à différents niveaux. Il conviendrait que les documents qui présenteront à l'avenir les fondements stratégiques de la coopération norvégienne pour le développement insistent davantage sur la cohérence des politiques au service du développement en en faisant un objectif à l'échelle de l'administration toute entière ; la contribution essentielle que la

cohérence des politiques peut apporter à l'amélioration de l'efficacité de l'APD distribuée par la Norvège mériterait également d'être mise en exergue.

La Commission permanente du Storting sur les affaires étrangères s'intéresse de près au programme de la Norvège dans le domaine de la coopération pour le développement. Elle pourrait élargir sa réflexion aux répercussions sur la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale des politiques ne relevant pas de l'aide qui sont menées par d'autres ministères. Des évaluations pourraient être menées conjointement avec d'autres commissions directement concernées. On pourrait également envisager d'étendre les compétences de la Commission permanente en matière d'examen des projets de la loi de façon à pouvoir lui soumettre des textes qui sont du ressort d'autres commissions, mais peuvent avoir des conséquences non négligeables pour les pays en développement.

La réorganisation vue dans l'optique de la cohérence des politiques au service du développement

La cohérence des politiques au service du développement transcende les missions traditionnelles du MAE et exige de lui une capacité de coopérer sous diverses formes avec un certain nombre de grands ministères. En Norvège, les ministères les plus couramment appelés à intervenir dans la coopération pour le développement sont : le ministère de l'Environnement, dans le cadre de sa participation à des processus internationaux en rapport avec le développement durable et d'accords bilatéraux conclus avec des pays en développement ; le ministère de la Santé et de l'Éducation, dans le cadre de sa participation aux activités de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ; le ministère des Finances, dont relève les relations avec le FMI et la Banque mondiale ainsi que le programme Action 21 ; le ministère du Commerce et de l'Industrie dans le cadre de sa participation aux activités du GIEK ; et le ministère de l'Agriculture, qui s'occupe des relations avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). A l'intérieur même du MAE, des passerelles doivent également être mises en place entre les différents services qui semblent pour le moment cloisonnés sur le plan opérationnel.

La Direction de la politique de développement international (DPDI) du MAE est le principal organe chargé de la cohérence des politiques au service du développement. C'est là un point positif si l'on vise à s'assurer que les questions de développement se voient accorder un rang de priorité suffisamment élevé dans les décisions relatives à d'autres domaines de l'action gouvernementale. La DPDI rend compte principalement au Secrétaire général adjoint au développement international et occasionnellement aux Secrétaires généraux adjoints chargés, respectivement, des affaires étrangères et des affaires économiques extérieures. La politique commerciale, les questions liées aux ressources naturelles et celles ayant trait à l'environnement relèvent désormais de la même direction, qui comporte quatre sections respectivement responsables des relations avec l'OMC et l'OCDE, du commerce et de l'industrie, des ressources énergétiques et marines, et de l'environnement et du développement durable. La création, au sein de la DPDI d'une unité chargée du développement du commerce et du secteur privé dans le Sud donne à penser que le gouvernement norvégien est décidé à faire de l'accroissement des investissements privés dans les pays partenaires l'axe central de son action visant à faire reculer la pauvreté. Les bases indispensables à la cohérence des politiques sont donc en place au sein du MAE dès lors que la communication entre ces différentes directions et unités est effective. Cette observation vaut également pour la Direction des affaires mondiales, qui s'occupe des relations avec les Nations unies, des droits de l'homme et de la démocratie, des affaires humanitaires et des activités en faveur de la paix et de la réconciliation.

L'Examen de l'aide de 1999 avait conclu que le MAE, le ministère des Finances et un certain nombre de ministères sectoriels étaient étroitement associés à la définition des objectifs et à la mise en œuvre des diverses composantes des politiques menées vis-à-vis du Sud et que la cohérence

interministérielle des politiques était assurée grâce à un système de forums consultatifs informels. Ce principe n'a pas changé puisqu'il n'existe pas de service spécialement chargé de veiller à la cohérence des politiques au service du développement et qu'il n'est pas prévu d'en créer un (MAE, 2004f). Le Conseil des ministres se réunit deux fois par semaine pour statuer, y compris sur des questions intéressant la cohérence des politiques. La DPDI rédige des comptes rendus succincts de ces réunions et le ministre du Développement international décide des suites à donner à ces documents.

Ces derniers temps, un certain nombre d'initiatives ont été lancées pour améliorer la cohérence des politiques au service du développement au sein même de l'administration. Un dialogue sur la cohérence des politiques au service du développement s'est engagé entre le MAE et d'autres ministères. A ce jour, des discussions ont eu lieu avec les ministères de l'Éducation, de la Santé, des Finances, et du Commerce et de l'Industrie. En vertu d'une décision prise par le gouvernement en 2002, d'autres ministères vont être par la suite associés au débat. Il est envisagé d'inviter les ministères concernés à utiliser une liste de critères à respecter en matière de cohérence des politiques conformément à ce que préconisent les Lignes directrices du CAD pour *La réduction de la pauvreté* et de créer un réseau international sur la cohérence des politiques au service du développement, regroupant des agents occupant des postes clés. Pour encourager les membres de ce réseau à placer la cohérence des politiques au service du développement au cœur de leurs préoccupations, il sera peut-être nécessaire, au-delà des incitations et des instructions, de leur proposer des formations spécialisées afin de leur donner les moyens d'assurer un suivi des politiques menées au-delà de la sphère du développement.

Pour toute décision ou changement de cap, le gouvernement norvégien est à même de consulter les parties prenantes et de faire la part de leurs intérêts respectifs. Ce qui semble faire défaut en revanche, c'est la capacité d'analyse requise pour définir les enjeux du développement, collecter les données manquantes et réinjecter ces données et analyses dans les circuits de prise de décision. Les autorités ont suggéré que l'OCDE joue le rôle d'organe centralisateur chargé de réunir des informations sur les résultats obtenus par les pays membres dans le domaine de la cohérence des politiques et devienne, au sein d'un réseau d'établissements de recherche, l'animateur d'une réflexion sur les avancées réalisées (MAE, 2004f). Si l'idée de s'en remettre à l'OCDE pour les travaux d'analyse et les consultations se justifie, cette possibilité ne saurait toutefois en aucun cas dispenser la Norvège de s'efforcer par elle-même d'étudier de façon plus formelle et plus systématique les répercussions des grandes orientations tracées à l'échelon national par les instances gouvernementales sur la capacité des pays en développement de faire reculer la pauvreté. De ce point de vue, le rapport établi par la Norvège sur l'OMD 8 constitue un pas important dans la bonne direction.

La Norvège agit sur un grand nombre de fronts en faveur de la cohérence des politiques au service du développement

Assumer sa responsabilité sociale : l'exemple du Fonds pétrolier

Les pouvoirs publics norvégiens ont décidé de spécifier et d'appliquer des principes éthiques pour la gestion du Fonds pétrolier norvégien (voir l'encadré 5). Parce qu'elle figure parmi les premiers producteurs de pétrole du monde, la Norvège a abondamment alimenté le Fonds depuis 1990, les ressources ayant servi à financer des investissements à long terme à l'étranger destinés à permettre de couvrir les dépenses publiques futures lorsque les recettes pétrolières viendront à décroître et que le vieillissement de la population commencera à peser plus lourd sur le budget de l'État. En 2003 (à la fin du premier trimestre), le Fonds disposait de 101 milliards USD (EIU, 2004). Était d'ores et déjà exclue du champ des possibilités d'investissement du Fonds toute participation dans une société produisant des armes qui ne respecte pas les obligations auxquelles la Norvège est assujettie en vertu du droit international, autrement dit, en particulier, fabriquant des mines anti-personnel. En vertu des

nouveaux principes qui viennent d'être adoptés, sont également à prohiber les sociétés qui se rendent coupables de violations des droits de l'homme, d'actes de corruption ou de dégradations de l'environnement. Ces dispositions auront assurément un impact sur la structure des investissements du Fonds.

Encadré 5. Principes éthiques régissant la gestion du Fonds pétrolier

La gestion du Fonds pétrolier répond à deux impératifs éthiques : faire en sorte que les générations futures reçoivent une part équitable de la manne pétrolière et respecter les droits fondamentaux de ceux sur lesquels les activités des sociétés dans lesquelles le Fonds investit ont des répercussions. Les principes recouvrent trois grands domaines :

- L'exercice des droits de propriété en vue d'obtenir un rendement financier à long terme. Le rendement à long terme sera généralement d'autant plus élevé que le portefeuille sera constitué de participations dans des sociétés dont il est prouvé qu'elles respectent les normes de comportement éthique universellement acceptées.
- La mise en place d'un filtrage négatif destiné à exclure les sociétés qui produisent des armes interdites en vertu du droit international, notamment des armes chimiques et biologiques ou des armes dont l'usage est jugé incompatible avec le respect de principes humanitaires élémentaires comme les mines anti-personnel, les armes nucléaires et les bombes à fragmentation dont l'utilisation risque d'entraîner des violations du droit international.
- L'exclusion des sociétés dont la possibilité qu'elles contribuent à des violations des principes humanitaires élémentaires, à des violations graves des droits de l'homme, à la corruption à grande échelle ou à des dégradations majeures de l'environnement constitue un risque inacceptable.

La Banque nationale de Norvège est responsable de la mise en oeuvre de la politique de gouvernement d'entreprise du Fonds. Les décisions relatives aux impératifs éthiques auxquels doivent obéir les investissements du Fonds sont quant à elles du ressort du ministère des Finances. Ce dernier mettra donc en place une commission indépendante chargée de conseiller le Ministre sur le filtrage négatif et l'exclusion de certaines sociétés au nom du respect des principes éthiques.

Source : Mémoire de la Norvège, 2004

La création en 1998 de KOMpakt, organe consultatif destiné à favoriser une intensification du dialogue entre les organisations patronales, les syndicats, les organismes de défense des droits de l'homme, les organisations caritatives et les établissements universitaires dans le contexte de la mondialisation, est une autre initiative qui témoigne du désir de la Norvège de promouvoir un comportement éthique de la part des entreprises.

Promouvoir une mondialisation fédératrice

La Norvège estime que l'accélération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté sont subordonnées à l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale : « L'instauration d'un système d'échanges plus ouvert à l'échelle mondiale offrant aux pays en développement un meilleur accès aux marchés et propice à un essor de l'investissement direct est plus importante, pour lutter contre la pauvreté, que l'aide au développement » (MAE, 2002a). Dans cette optique, la Norvège œuvre à l'avènement d'un système commercial international obéissant à des règles et fondé sur le principe de la non-discrimination. L'OMC est de ce fait à ses yeux un lieu privilégié pour promouvoir l'utilisation des échanges au service du développement.

La Norvège soutient un grand nombre d'organismes multilatéraux actifs dans les domaines de l'assistance technique et du renforcement des capacités liés aux échanges et contribue au Fonds d'affectation spéciale du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés¹⁵. D'après l'OMC, la contribution de la Norvège – soit au total 3.8 millions USD – situe ce pays au premier rang des bailleurs de fonds¹⁶. Les activités engagées dans le domaine des échanges portent principalement sur la politique et la réglementation commerciales et le développement des échanges, ce qui recouvre le soutien à des activités et à des organismes assurant des services aux entreprises, la formation de réseaux entre des acteurs des secteurs public et privé et le commerce électronique, le financement des échanges, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de promotion des échanges et l'analyse et la conquête de marchés (OCDE, 2003b). Enfin, par l'intermédiaire de l'OIT, la Norvège oeuvre en faveur du respect des normes fondamentales du travail. Des observateurs norvégiens issus du monde de la recherche ont indiqué que les travaux sur la mondialisation devraient intégrer les questions relatives aux politiques de l'emploi et aux normes du travail, ainsi qu'aux droits des travailleurs et à la création d'emplois. Cela impliquerait que le MAE collabore avec d'autres ministères. La Norvège devrait en effet accentuer son effort dans ce domaine.

Alléger le fardeau que leur endettement fait peser sur les pays pauvres

La Norvège a été le premier pays de l'OCDE à lancer sa propre stratégie d'allègement de la dette en 1998. Un plan d'action élargi intitulé « L'allègement de la dette au service du développement » a été élaboré en 2004. Etant donné les dispositions en vigueur à l'époque où ont été consentis les prêts de la Norvège, une grande partie des allègements de dette aujourd'hui accordés par ce pays ne pèsent pas sur le budget de l'aide et ne sont donc pas pris en compte dans les statistiques norvégiennes de l'APD.

La Norvège insiste sur l'importance des efforts bilatéraux et multilatéraux et sur la nécessité de financer en totalité le programme concernant la dette multilatérale pour concourir efficacement à la réalisation des OMD. Elle s'emploie activement à faire en sorte que les mesures d'allègement de la dette multilatérale contribuent plus efficacement à la résolution des problèmes des pays partenaires à faible revenu écrasés par le poids de leur dette et à assurer le financement à long terme des créances effacées par les IFI dans le cadre de l'Initiative PPTE (voir le chapitre 2). La Norvège participe en outre à des opérations de conversion de créances multilatérales en actions à l'appui du développement. Au sein de l'OCDE, elle milite avec force pour la soumission de rapports sur l'ensemble des contributions à la réalisation de l'OMD 8.

Pour pouvoir bénéficier d'une réduction de dette au titre de l'Initiative PPTE, un pays doit faire état, sur une assez longue période, de résultats satisfaisants sur le front de la politique économique et sociale. Les pays qui viennent tout juste de sortir d'un conflit violent ne peuvent remplir cette condition alors même que le service de leur dette risque de compromettre leur stabilisation économique et politique. La Norvège a mis au point des mesures d'allègement de la dette spécialement adaptées aux pays se relevant d'un conflit qui ne satisfont pas aux critères imposés dans le cadre de

15. Le Cadre intégré est une initiative conjointe de six grandes organisations multilatérales (OMC, Banque mondiale, PNUD, Centre du commerce international, CNUCED et FMI) visant à aider les responsables des politiques de développement et des politiques commerciales à améliorer la coordination et la cohérence de leurs actions respectives, à éviter les chevauchements, à échanger des informations et à suivre la mise en œuvre des engagements pris dans la Déclaration ministérielle de Doha.

16. Voir le site du Cadre intégré de l'OMC, à l'adresse <http://www.integratedframework.org/status.htm>.

l'Initiative PPTE. Elle ne soumet pas ces pays à des exigences aussi strictes au regard de leur politique économique et sociale, ce qui leur permet de bénéficier d'un allègement immédiat de leur dette (MAE, 2004d).

Combattre la corruption

La Norvège est considérée comme l'un des pays du monde les moins touchés par la corruption tant au sein de la société que dans le monde des affaires (Transparency International, 2003). Elle a ratifié la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et a adopté les textes nécessaires à son application. Elle a également signé les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et envisage de signer et de ratifier en 2005 la Convention des Nations unies contre la corruption. Par ailleurs, le MAE a défini en 2000 une stratégie nationale pour combattre la corruption, qui doit être intégrée dans le programme de coopération pour le développement.

En tant que membre du groupe d'Utstein créé pour améliorer la coordination entre les donateurs, la Norvège participe aux activités de l'Utstein Anti-Corruption Resource Centre au sein duquel elle est représentée par la NORAD. Le Centre a vocation à traiter les informations destinées à étayer les activités menées par les pays du groupe d'Utstein dans les pays en développement et en transition. Outre des sessions de formation organisées dans des pays partenaires, le Centre propose des services de formation en ligne, un service d'assistance et l'accès à une base de données sur des programmes exemplaires. Le site ouvert sur l'Internet est en partie accessible au public.

En 2002, l'efficacité des efforts déployés par les pouvoirs publics pour combattre la corruption a fait l'objet d'une évaluation menée à bien par le GRECO (Groupe d'États contre la corruption créé par le Conseil de l'Europe) (Conseil de l'Europe, 2002). Il ressort de cet exercice que les normes éthiques sont élevées au sein du secteur public et que le secteur privé semble résolument engagé dans la lutte contre la corruption. Les acteurs concernés sont conscients du risque de corruption dans les transactions commerciales internationales et dans les activités de développement à l'étranger et du fait que la corruption dans le secteur des marchés publics est un problème avant tout d'ordre intérieur. Le faible niveau de la corruption et de la délinquance économique en Norvège s'explique principalement par la transparence des institutions norvégiennes et par la qualité du cadre mis en place pour garantir l'intégrité du système institutionnel. Jusque-là, ce constat s'applique aussi à la NORAD.

La NORAD prodigue des conseils techniques aux ambassades norvégiennes et au MAE et œuvre au renforcement de leurs capacités en matière de lutte contre la corruption, qu'il s'agisse de la mise en place de commissions de lutte contre la corruption ou des précautions à prendre dans le cadre des dispositifs où les risques de corruption sont les plus élevés, par exemple les programmes sectoriels et le soutien budgétaire. Elle représente la Norvège au sein de l'équipe de projet sur la lutte contre la corruption du Réseau GOVNET du CAD. Son mandat ne s'étend toutefois pas au blanchiment de capitaux, qui est du ressort du MAE et du ministère de la Justice, tous deux assurant conjointement le financement d'un groupe chargé de contribuer à coordonner les efforts des donateurs et d'aider les pays partenaires à jouer un rôle plus actif dans l'élaboration de la politique de coopération internationale et des conventions sur la corruption.

Depuis la fin des années 90, la Norvège a sensiblement accru son soutien à des activités visant à combattre la corruption. Entre 2000 et 2002, ce soutien s'articulait autour d'un projet de lutte contre la corruption déployé au sein de la NORAD (voir l'encadré 6), qui prévoyait une vaste action de formation à l'intention du personnel des services centraux aussi bien que des ambassades et la mise au point, au sein de chaque ambassade, d'une stratégie de lutte contre la corruption. Les sommes destinées à des projets contribuant directement à la lutte contre la corruption ne représentaient, elles,

même pas 10 % du montant total des engagements souscrits par la NORAD. Lorsque ce projet est arrivé à son terme en 2002, la lutte contre la corruption a été intégrée dans les activités et dans la structure organisationnelle de la NORAD. Les travaux sur la lutte contre la corruption sont désormais du ressort des ambassades et de divers services du MAE.

Le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie ont bénéficié d'activités en rapport avec la lutte contre la corruption mises en œuvre par la Norvège. En 2002, celle-ci a signé, aux côtés d'autres donateurs, un protocole d'accord avec le gouvernement zambien. La NORAD a été très active au sein de la Commission de lutte contre la corruption mise en place par la Zambie et du groupe chargé de combattre la corruption dans le secteur public qui a vocation à localiser et récupérer les fonds et les biens acquis de manière illicite.

Encadré 6. Informer les services chargés d'administrer l'aide sur les moyens de prévenir la corruption dans le cadre de l'ensemble des activités de coopération pour le développement financées par la Norvège

Les résultats obtenus sur ce front dans le contexte du projet sur la lutte contre la corruption engagé au sein de la NORAD témoignent que :

- Grâce aux formations dispensées sur la prévention de la corruption dans les activités en rapport avec le développement, le personnel a pris conscience du problème de la corruption et de l'enjeu de la gestion financière et il a commencé à porter son attention sur ces aspects. La mise en pratique du savoir acquis n'a toutefois pas été vérifiée, pas plus d'ailleurs que la connaissance par les agents des systèmes d'administration et de gouvernance des pays bénéficiaires. La plupart des ambassades, si ce n'est toutes, ont organisé des sessions de formation à la gestion financière pour leurs agents, mais rares sont celles qui ont créé en leur sein un poste de contrôleur financier/de gestion.
- Le portefeuille d'activités des directions régionales a été concentré sur un certain nombre de pays d'Afrique, sans que pour autant la part du budget total de l'aide versée sur un même laps de temps ait été réduite.
- Des clauses anti-corruption ont été introduites dans tous les accords-types portant sur des programmes et des projets bilatéraux, dans tous les accords de financement conjoint conclus avec des institutions multilatérales et dans tous les accords de coopération entre institutions. Un certain nombre d'ambassades ont intégré ce genre de clauses dans les accords-types avec des ONG nationales utilisés au niveau local. Des informations sur l'ensemble des accords concernant des dons conclus ont été publiées sur la page d'accueil de la NORAD et sur le site des ambassades.
- La sévérité des sanctions infligées lorsque l'utilisation des fonds n'est pas dûment attestée ou lorsque ceux-ci ont été détournés est largement fonction de la diligence du chef de poste et/ou du responsable de la coopération pour le développement.
- Deux séminaires à effectifs restreints consacrés aux retombées de la Convention de l'OCDE et au suivi de sa mise en œuvre ont été organisés par la NORAD. Le patronat norvégien a parrainé une grande conférence sur la corruption durant laquelle la NORAD et le MAE ont joué un rôle de premier plan. Entre 2000 et 2002, plusieurs rencontres consacrées à la corruption et aux activités de lutte contre la corruption ont eu lieu avec des entreprises norvégiennes.

Source : document communiqué par la NORAD à l'équipe du CAD en Zambie.

On peut louer les initiatives prises par la Norvège dans les domaines des normes éthiques et de la lutte contre la corruption. Sur ce dernier point, les efforts accomplis pourraient trouver un prolongement dans l'établissement de statistiques ciblées et la réalisation de travaux de recherche sur les diverses formes de corruption. Il conviendrait également de passer en revue les systèmes actuels de collecte d'informations sur la corruption et de clarifier les lignes directrices régissant la notification des actes de corruption.

Exemples de problèmes de cohérence des politiques rencontrés par la Norvège

Les politiques conduites par la Norvège sont dans une large mesure cohérentes avec les objectifs qu'elle s'est fixés dans le domaine du développement même si un certain nombre de domaines de l'action gouvernementale placent les instances soucieuses d'œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement face à des problèmes délicats. Les produits de base norvégiens, agricoles pour la plupart, qui, selon les pouvoirs publics, présentent des caractéristiques propres aux biens publics justifiant une intervention de leur part, offrent à cet égard une illustration des difficultés qui peuvent surgir (OMC, 2001). Un autre sujet qui retient l'attention tant au niveau national qu'à l'échelon international est l'afflux grandissant de personnes cherchant à échapper à la pauvreté, à la guerre et à la répression politique. La Norvège, qui établit une distinction entre les réfugiés en quête d'une terre d'asile et les immigrants fuyant la précarité économique, applique dans ce domaine des politiques de plus en plus restrictives. La capacité de la société norvégienne d'absorber un nombre sans cesse croissant d'immigrants est également source de préoccupation.

Avancer sur la question des politiques agricoles et des échanges avec les pays pauvres

La Norvège a conscience que l'un des moyens les plus efficaces, pour les pays riches, d'appuyer les efforts déployés pour lutter contre la pauvreté est d'ouvrir leurs marchés aux produits des pays en développement, en particulier aux produits agricoles et textiles. Les PMA ont accès depuis 1995 au marché norvégien en franchise de droits et de contingents pour les biens industriels et la plupart des produits agricoles. Depuis juillet 2002, tous les produits en provenance des PMA, en dehors des armes, sont exonérés de droits et importés hors contingents, sans aucune exception ni mesure transitoire. La Norvège a fait savoir qu'elle serait prête à abaisser les droits de douane appliqués aux marchandises en provenance de pays ne figurant pas parmi les PMA dans le cadre d'un accord négocié sous l'égide de l'OMC.

Pour faciliter encore l'accès au marché norvégien aux pays en développement, le gouvernement est décidé à revoir son système généralisé de préférences (SGP) sous réserve que les autres pays en fassent autant et que des mécanismes de sauvegarde satisfaisants soient mis en place. Le SGP octroie des privilèges commerciaux aux pays en développement qui ne sont pas les mêmes pour les produits agricoles et pour les autres marchandises. En vertu des règles définies par l'OMC, des mécanismes de sauvegarde peuvent être instaurés pour protéger des industries nationales dans les cas où celles-ci risqueraient de se trouver gravement menacées par les importations en franchise de droits en provenance des PMA ; dans le cas de la Norvège, les dispositifs en place concernent essentiellement les produits textiles et les vêtements. Ces mécanismes de sauvegarde sont critiqués par l'OCDE au motif qu'ils risquent de donner lieu à des restrictions brutales et imprévisibles à l'encontre des importations en provenance de pays en développement (OCDE, 2004). Le gouvernement norvégien a entrepris un examen complet de son système généralisé de préférences, et en particulier des mesures spéciales de sauvegarde.

En dépit des mesures que les pouvoirs publics ont accepté tout récemment de prendre en faveur des pays en développement, la Norvège affiche toujours l'un des taux les plus élevés de protection de l'agriculture de la zone de l'OCDE, situation qui est en totale contradiction avec les objectifs déclarés de l'aide au développement puisqu'elle revient à refuser aux pays en développement autres que les PMA l'accès au marché norvégien lorsqu'ils pourraient s'y montrer compétitifs. Les subventions à l'exportation ont absorbé en moyenne à 78 millions USD par an pendant la période comprise entre 1995 et 2000. En 2003, les exportations norvégiennes ont représenté 5 % de la production agricole (OCDE, 2004). De source norvégienne, les exportations agricoles de la Norvège vont presque exclusivement vers d'autres pays de l'OCDE.

Compte tenu de la reconnaissance grandissante qui s'opère en Norvège de la contribution que la libéralisation des échanges, agricoles en particulier, peut apporter au développement, il existe une base solide pour enclencher une dynamique du changement qui appréhende et prenne en considération les conséquences négatives éventuelles que les politiques agricoles peuvent avoir pour les pays en développement. Une mobilisation des ONG autour de cette cause pourrait se révéler utile.

Situation qui contraste avec le niveau élevé des apports d'aide publique, les importations en provenance des pays en développement ne représentent que 9 % du montant total des importations de la Norvège (OCDE, 2004). Les échanges avec les PMA sont particulièrement insignifiants puisqu'ils ne représentent pas plus de 0.2 % des importations de produits non énergétiques, chiffre comparable à ceux d'autres petits pays de l'OCDE. Ces données laissent supposer que l'action de la Norvège en faveur de l'investissement privé et des échanges n'est pas à la mesure des attentes suscitées par les annonces et les déclarations d'orientation du gouvernement sur ce sujet.

Quotas pour les réfugiés : la réflexion s'amorce

Selon les statistiques fournies par la Norvège, la proportion d'immigrants dans la population norvégienne était de 7.6 % (ce qui correspond à environ 350 000 personnes) en 2004, soit trois fois plus que dans les années 80¹⁷. L'un des parlementaires qu'a rencontré l'équipe du CAD a indiqué que la politique de la Norvège en matière d'immigration était restrictive, à l'image de celles de ses voisins.

Le législation norvégienne accorde le statut de réfugié ou de demandeur d'asile à toute personne répondant à la définition qui est fournie de ces catégories dans la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967. L'administration norvégienne coopère avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et avec d'autres organisations humanitaires pour aider les réfugiés. Elle accorde une protection, pour des motifs humanitaires, à un grand nombre d'individus qui ne relèvent pas de la définition de la Convention, ni de celle du Protocole.

Malgré la progression du nombre de demandes d'asile observée ces dernières années, la Norvège a réduit ses quotas de 50 % en 2002 (Amnesty International, 2004). Le gouvernement en place avait initialement adressé une réponse négative aux demandes qu'il avait reçues de porter le quota de réfugiés à 1 500 personnes par an. En août 2004, la Norvège a néanmoins proposé de le relever à 1 000 personnes, une mesure que nombre d'organismes de défense des droits de l'homme jugent insuffisante. Les pouvoirs publics ont maintenant pris l'engagement d'augmenter leur quota en 2005. La Norvège doit être encouragée à poursuivre dans cette voie.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les documents officiels exposant les fondements stratégiques de la politique de coopération pour le développement conduite par la Norvège pourraient légitimement accorder une place plus importante à la cohérence des politiques au service du développement en en faisant un objectif à l'échelle de l'administration toute entière et insister davantage sur la contribution essentielle que la cohérence des politiques peut apporter à l'amélioration de l'efficacité de l'APD distribuée par la Norvège.

17. Voir www.ssb.no/innvandring/.

- Le gouvernement norvégien pourrait rendre régulièrement compte des mesures qu'il a prises pour améliorer la cohérence de ses politiques et étudier la possibilité de tenir compte des objectifs du millénaire pour le développement dans ses décisions relatives à des domaines tels que les échanges, l'agriculture, l'environnement, la sécurité, les migrations et la politique économique. Il pourrait aussi mettre en place un mécanisme associant l'ensemble de l'administration pour renforcer la cohérence de ses politiques au service du développement.
- Le gouvernement pourrait confier à des experts indépendants la réalisation d'études et d'évaluations sur ses grandes lignes d'action en vue d'en déterminer l'impact sur les perspectives de développement des pays en développement. Les ONG pourraient apporter leur concours à ce processus.
- Dans le cadre de ses nouvelles attributions, la NORAD pourrait se voir à l'avenir confier la réalisation d'évaluations portant sur la cohérence des politiques au service du développement.
- La Norvège devrait revoir les niveaux très élevés de protection qu'elle applique pour les produits agricoles en provenance de tous les pays à l'exception des PMA ainsi que les clauses de sauvegarde associées à son système généralisé de préférences, de manière à consolider et à rendre plus durables les débouchés offerts aux pays en développement.

Chapitre 5

Organisation, dotations en personnel et gestion

La récente réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne au développement

Le pourquoi de la réorganisation

Dans le prolongement de la mise en place du plan d'action *Action Plan for Combating Poverty in the South towards 2015*, une évaluation de grande envergure a été consacrée à l'efficacité de l'administration de l'aide du point de vue de sa contribution à la réduction de la pauvreté. Comme l'a noté le gouvernement, « l'évolution des politiques de développement international et le Plan d'action norvégien appellent des changements de nos modes d'organisation et de fonctionnement » (MAE, 2004f). L'évaluation a en particulier mis en évidence la nécessité d'instaurer des liens plus étroits entre les principes d'action, la stratégie et la mise en œuvre, et de préciser la répartition des tâches entre le MAE, la NORAD et les ambassades. Parmi les autres améliorations préconisées figuraient la réduction des doubles emplois et de la fragmentation des interventions d'aide, l'amélioration de la capacité des pouvoirs publics de nouer des liens avec tous les acteurs concernés au niveau des pays et le renforcement du ciblage sur les résultats. Par ailleurs, une approche plus holistique de la lutte contre la pauvreté et du développement semblait s'imposer, ainsi qu'une administration de l'aide adaptée aux nouvelles modalités d'aide et à la tendance au resserrement de la coordination et à la décentralisation.

Les évaluateurs ont préconisé deux options : soit la NORAD devait être habilitée à jouer un rôle plus complet en tant qu'organisme d'exécution, à l'instar de ce qui se passe en Suède ou au Canada ; soit le MAE et la NORAD devaient être intégrés au sein du ministère, selon le modèle néerlandais ou danois (ECON, 2003). De fait, le gouvernement a opté pour une solution intermédiaire en faisant de la NORAD une direction technique relevant du MAE et dotée d'un mandat sensiblement différent. C'est ainsi qu'en avril 2004 :

- La planification, l'exécution et l'administration des activités norvégiennes en matière de relations extérieures et de développement ont été intégrées au sein du MAE. L'ensemble des compétences au niveau des pays et des régions a été regroupé dans ce ministère.
- La responsabilité de la mise en œuvre des programmes de développement a été confiée aux ambassades norvégiennes dans le souci de décentraliser davantage la prise de décision au profit des instances de terrain. En particulier, les ambassades ont été investies d'un rôle central s'agissant de l'amélioration de la coordination et de la cohérence des efforts bilatéraux et multilatéraux.
- La NORAD est restée une direction distincte principalement chargée de fournir des avis techniques au MAE et aux ambassades, et de les aider à veiller à la qualité de la coopération norvégienne pour le développement. La direction a également pour tâche de lancer et de réaliser des évaluations indépendantes de l'affectation des crédits provenant du budget de la coopération pour le développement. Elle administre aussi des dons au profit d'organisations de la société civile et du secteur privé, conformément à l'affectation annuelle des ressources opérée par le MAE. Le directeur de la NORAD rend compte à la direction du MAE qui est chargée de la politique de développement international.

On ne saurait tirer de solides conclusions concernant l'impact de la réorganisation dans la mesure où cette dernière en est encore à ses débuts. Le gouvernement norvégien envisage de procéder à une évaluation d'ici deux ans.

La nouvelle structure organisationnelle peut aider à renforcer l'unité dans les objectifs poursuivis, à améliorer le ciblage et à réduire les doubles emplois et la fragmentation. Elle est également considérée comme offrant l'occasion au MAE de simplifier son organisation et d'améliorer ses procédures de délégation de pouvoir ainsi que la division du travail dans la partie du ministère qui est établie à Oslo et entre les ambassades et les services centraux. Avant la réorganisation, la répartition peu claire des tâches entre les services du ministère et l'existence de plusieurs niveaux de pouvoir avaient quelque peu limité la décentralisation (ECON, 2003). Avec la mise en place du nouveau système, les ambassades devraient pouvoir jouer un rôle grandissant dans l'élaboration des stratégies et aborder de nouveaux domaines (comme le soutien budgétaire) et des questions sensibles (par exemple, droits de l'homme, action humanitaire) tout en mettant en œuvre le plan d'activités. Un degré élevé de priorité devrait être accordé à la simplification des procédures de prise de décision de sorte que le personnel des ambassades soit plus proche des hauts responsables et de la direction politique à Oslo. Dans le même temps, les ambassades, étant dotées de responsabilités accrues, devraient voir leurs obligations de compte renforcées, à l'égard aussi bien des gouvernements des pays partenaires que des autorités norvégiennes.

Les responsables consultés dans les services centraux ainsi que le personnel des ambassades ont admis qu'il pourrait être risqué de séparer les compétences techniques de la NORAD du reste de l'organisation. En s'efforçant d'adapter ses compétences à sa nouvelle mission, la direction bénéficiera de l'expérience d'une masse critique de professionnels. Dans un premier temps du moins, le niveau et les types de compétences disponibles au sein de la direction ne seront peut-être pas facilement adaptables à ses nouvelles fonctions, tandis que d'autres compétences existantes pourront ne plus être nécessaires. Certaines lacunes, en particulier en ce qui concerne l'offre de services de conseil aux ambassades, risquent d'être difficiles à combler maintenant qu'un certain nombre d'agents hautement qualifiés ont été transférés de la NORAD vers le MAE. La mission du CAD a été informée qu'à ce jour, aucune grave pénurie de capacités consultatives n'avait été enregistrée à la NORAD par rapport à la demande.

Le fait que le redéploiement de certains professionnels de la NORAD vers le MAE ne sera pas compensé par de nouveaux recrutements, du moins sur le court à moyen terme, suscite de graves préoccupations au sein de la direction. Pour leur part, un certain nombre d'ONG norvégiennes consultées par l'équipe chargée de l'examen voient dans la réorganisation un moyen pour le MAE de renforcer son contrôle sur la politique de développement et d'intégrer leurs propres activités dans le processus d'harmonisation entre donneurs et d'alignement sur les CSLP nationaux (voir le chapitre 6).

Les principaux acteurs de la coopération norvégienne

Centre du dispositif, le ministère des Affaires étrangères

Comme avant la réorganisation, le ministère des Affaires étrangères est chapeauté par deux ministres : l'un pour les Affaires étrangères et l'autre pour le Développement international. Un Secrétaire général rend compte aux deux ministres.

Le ministère compte actuellement dix directions, contre onze avant le récent remaniement. Toutes les directions relèvent des deux ministres. La DPDI s'occupe de la politique de développement, des banques multilatérales de développement, du commerce et du développement du secteur privé dans le Sud et d'un certain nombre de priorités thématiques. Elle assure également la coordination et le suivi

de toutes les activités à l'appui de l'harmonisation entre donateurs et de l'alignement. A l'initiative du ministre une « équipe d'harmonisation » a été créée, qui se compose d'agents venant des services concernés tant du MAE que de la NORAD.

D'autres directions traitent directement ou occasionnellement de questions touchant au développement. Il s'agit des directions suivantes : Affaires mondiales ; Affaires régionales, cette direction offrant des services aux ambassades en tant que guichet unique ; Politique commerciale, ressources naturelles et questions environnementales ; Affaires administratives (institut de formation, budget et personnel) ; et Presse, relations culturelles et information. La direction de la politique de sécurité et des relations bilatérales continuera de s'occuper de questions d'aide étant donné que certains des pays qui relèvent de sa compétence au sein de la communauté des Etats indépendants peuvent bénéficier d'une APD. Les attributions de l'ancienne direction chargée des Nations unies et des institutions financières sont maintenant scindées entre la Direction des affaires mondiales, qui s'occupe des Nations unies, des droits de l'homme et de la démocratie, des affaires humanitaires, et de la paix et de la réconciliation, et la DPDI.

L'une des responsabilités du MAE au niveau des pays consiste à approuver le plan annuel d'activités de chaque ambassade. Ce plan est le mécanisme central de planification pour la délégation de responsabilités et l'affectation de ressources. En principe, il s'appuie sur un cadre logique rattachant des objectifs spécifiques à des ressources, des activités, des produits et un impact, et comporte un examen des activités de l'année précédente ainsi qu'un calendrier à horizon mobile sur trois ans des activités futures. Ceci est conforme aux lignes directrices et pratiques optimales de la communauté du développement.

L'examen d'un certain nombre de plans annuels d'activités fait apparaître qu'ils contiennent d'utiles informations sur le contexte national et les opérations conduites par les principaux partenaires. Comme on l'a observé en Zambie, les stratégies de développement établies par le gouvernement concerné constituent le point de départ du plan qui est établi sur la base d'une analyse et d'une collecte d'informations concernant les besoins nationaux en matière de développement, les arrangements institutionnels et les mécanismes de coordination de l'action des donateurs. Toutefois, les plans annuels ont tendance à être centrés davantage sur les activités et les méthodes que sur les résultats et l'incidence durable sur le développement, et ils n'ont qu'une utilité limitée en tant qu'outil de gestion (ECON, 2003). Les autorités norvégiennes souhaiteront peut-être ajuster ces plans en précisant mieux les liens existant entre les ressources, les résultats et l'incidence sur le développement. Un nouveau modèle a été distribué aux ambassades pour l'établissement des plans de 2005.

Gestion des interventions humanitaires au sein du ministère des Affaires étrangères

La création de la direction des droits de l'homme, de la démocratie et des affaires humanitaires et du bureau sous-régional pour les Balkans, conjuguée au retrait aux bureaux régionaux des tâches touchant à l'Afghanistan et au processus de paix au Sri Lanka, avait contribué à une fragmentation de l'organisation (ECON, 2003). Cette situation persiste après la restructuration. Le MAE préférerait certes confier au même service la responsabilité du budget et des grandes orientations, mais la gestion des affaires humanitaires et des activités à l'appui de la construction de la paix demeure complexe, ce qui donne à penser qu'il existe une fracture organique aux niveaux de la gestion, des structures de notification et du budget.

L'action humanitaire est une composante essentielle de la politique étrangère de la Norvège. L'aide humanitaire, le règlement des conflits et leur prévention relèvent de la direction des affaires mondiales qui rend compte au ministre des affaires étrangères et au ministre du développement international. Deux sous-divisions, la section des affaires humanitaires et la section de la paix et de la

réconciliation, apportent un soutien dans ces domaines. La direction des affaires mondiales gère aussi les sections chargées des droits de l'homme/démocratie et des Nations unies, et elle est responsable des interventions humanitaires destinées à faire face à des catastrophes naturelles, activité indépendante dotée d'un budget propre.

La ligne budgétaire pour l'aide à la transition (fonds de transition) est administrée par la direction des affaires régionales. La DPDI est responsable de l'ensemble des questions touchant à la construction de la paix et de leur suivi dans le cadre des IFI. Le suivi dans les pays et régions incombe à la direction des affaires régionales tandis que la direction des affaires mondiales est chargée du suivi au niveau des Nations unies. Il n'existe pas à l'heure actuelle de dispositif formel de coordination.

L'organisation décrite ci-dessus manque de clarté. Les structures de gestion et les procédures liées à l'administration de l'action humanitaire demeurent complexes, ce qui rend d'autant plus indispensable une coordination efficace. Comme de nombreux autres donateurs, la Norvège se heurte à de grandes difficultés pour optimiser la coordination, entre ministères et à l'intérieur de chacun d'eux, de ses interventions d'aide humanitaire et d'aide à la transition afin d'en garantir l'efficacité et la cohérence. En outre, l'organisation des affaires humanitaires et des activités à l'appui de la construction de la paix ne correspond pas à l'ambition affichée et aux priorités définies dans les politiques existantes ou adoptées récemment (voir le chapitre 3). Sans compter qu'il pourrait aussi s'avérer difficile, dans la configuration actuelle, de partager les enseignements tirés des interventions humanitaires avec les différentes directions et d'autres instances gouvernementales.

Malgré les difficultés posées par l'analyse des données relatives à l'action humanitaire sur la base des directives actuelles en matière de notification, les systèmes d'information norvégiens sur l'aide humanitaire sont transparents et précis. Les pouvoirs publics pourraient toutefois préconiser une présentation plus détaillée pour les interventions humanitaires et prendre part à des travaux visant à rehausser la précision et l'actualité des données fournies par les donateurs sur leurs actions humanitaires.

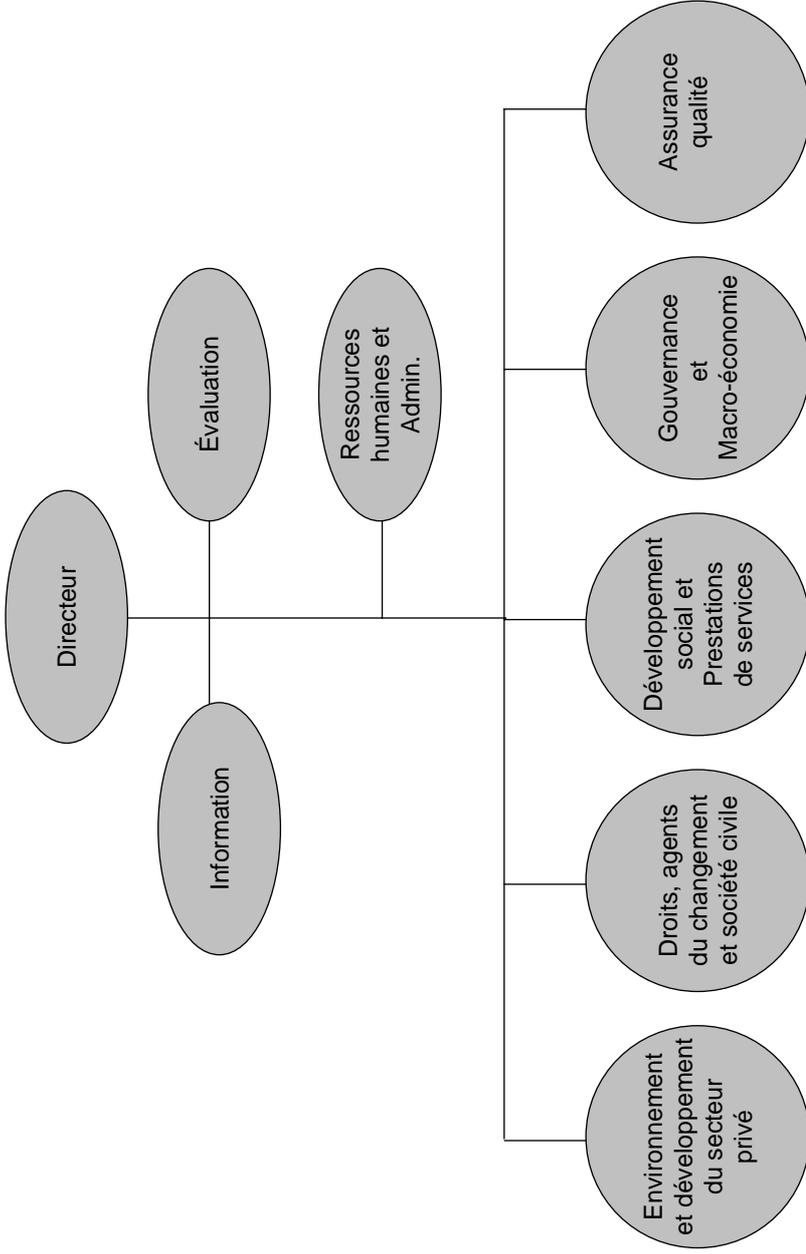
Changement du rôle, de l'organisation et des méthodes de travail de la NORAD

La fonction d'évaluation

Jusqu'en avril 2004, des examens et des évaluations systématiques étaient commandés ou effectués par le MAE, la NORAD et les différents partenaires chargés de la mise en œuvre (ONG, organisations multilatérales, instituts de recherche, etc.). Le MAE s'occupait de faire réaliser les grandes évaluations externes tandis que la NORAD était responsable des examens de plus petite envergure et des rapports d'achèvement. La planification, le suivi et l'examen au quotidien des activités et des programmes étaient assurés par les services administratifs responsables de l'activité ou du programme considéré. Ce dispositif avait fait naître un sentiment d'insatisfaction chez le personnel du fait de la complexité et de la longueur de la chaîne d'acteurs (ECON, 2003).

Dans la nouvelle administration de l'aide, le service de l'évaluation (six professionnels), intégré à la NORAD, est chargé d'évaluer toutes les activités d'aide au développement ainsi que les travaux de recherche en matière de développement (par exemple, sur la pauvreté, la santé dans le monde, les conflits et la construction de la paix). On pourrait considérer qu'il s'agit d'une mesure positive visant à garantir l'indépendance de l'évaluation tant des politiques que des interventions à l'échelon local. Ce service évalue aussi les activités de la NORAD qui ont été ou sont financées sur le budget de l'aide au développement.

Organigramme 5.2. NORAD



Source : Mémorandum de la Norvège, 2004.

La nouvelle mission de la NORAD consiste à (i) veiller à ce que les conclusions des évaluations soient systématisées ; (ii) coopérer avec les services et réseaux internationaux d'évaluation ; (iii) participer à des évaluations multi-donneurs ; et (iv) établir des liens avec des instituts de recherche. Le service de l'évaluation lance et organise des évaluations de même que des examens plus rapides. Il a conclu un accord de partenariat avec la Banque mondiale et peut exercer une certaine influence à ce niveau. Au cours des deux ou trois dernières années, la Norvège a amélioré sa connaissance des méthodes de travail des organisations multilatérales à l'échelon local et un certain nombre d'ambassadeurs ont joué un rôle clé en formulant des observations communes sur leur conception des CSLP. Ces observations ont été communiquées aux organes directeurs de la Banque mondiale et du PNUD.

Tous les rapports d'évaluation ont été et continueront d'être publiés en anglais (à l'exception de ceux qui traitent exclusivement d'activités menées en Norvège) et sont rassemblés dans une série distincte gratuite et accessible par l'Internet. En 2002, 13 évaluations et vastes études concernant l'aide internationale ont été conduites. Dans l' « ancien système », la direction du MAE communiquait les rapports d'évaluation et les recommandations aux parties concernées pour commentaires et décidait des suites à leur donner sur la base de propositions élaborées par la section de l'évaluation (MAE, 2002b). Le transfert de la fonction d'évaluation à la NORAD pourrait ne rien changer sur ce plan.

Le service de l'évaluation procède à des évaluations distinctes des ONG de manière ponctuelle. Conjointement avec le MAE, il gère un secrétariat (réseau de l'évaluation) chargé d'aider les ONG à renforcer leurs propres capacités d'évaluation et assure le contrôle de la qualité de leur fonction d'évaluation. Le mode de présentation des notifications des ONG ainsi que les lignes directrices et manuels concernant la gestion des ressources allouées aux ONG ont été récemment révisés pour tenir compte de la réorganisation opérée. Les rapports annuels établis par les ONG doivent maintenant exposer clairement les raisons des écarts éventuels par rapport à la description qui avait été fournie des projets au moment où des ressources publiques leur avaient été allouées. Le gouvernement envisage aussi d'instituer un comité spécial qui serait chargé d'évaluer les résultats de l'aide au développement transitant par les ONG.

Depuis le dernier examen par les pairs, on note une tendance à la diminution du nombre d'évaluations de projets individuels et à l'augmentation de celui des évaluations thématiques de grande envergure. Toutefois, tant la NORAD que le MAE peuvent préconiser l'évaluation de projets spécifiques lors de l'établissement du programme d'évaluation pour l'année suivante. A cet égard, le gouvernement norvégien devrait envisager d'évaluer les activités qu'il mène en matière de gouvernance dans l'ensemble des pays partenaires et d'analyser l'impact que ces dernières ont pu avoir sur la situation locale, de manière à disposer d'une solide base pour orienter ses décisions dans ce domaine.

L'une des principales tâches du service de l'évaluation consiste à déterminer la voie à suivre dans un contexte où vont se multiplier les méta-évaluations ainsi que les évaluations sectorielles et thématiques faisant intervenir de multiples donneurs et pays partenaires. Les évaluations conjointes, notamment dans le cadre du soutien budgétaire et sectoriel, devraient avoir un effet durable sur la fonction d'évaluation dans chacune des administrations de l'aide concernées ainsi que pour les pays partenaires. Des éclaircissements méthodologiques devront être apportés à cet égard. La Norvège et les autres donneurs concernés devraient veiller à ce que les enseignements tirés soient pris en compte dès le début du processus d'apprentissage de manière à disposer d'une base suffisamment solide pour procéder à des comparaisons internationales. Cela faciliterait aussi l'ajustement des méthodes et instruments d'évaluation aux nouveaux besoins.

La fonction de conseil technique

La faible implication de la NORAD dans les activités multilatérales avant la réorganisation a été considérée comme un grave défaut du mode de fonctionnement du système norvégien d'aide au développement. La direction a maintenant étendu son rôle de conseiller technique aux programmes et projets financés par l'intermédiaire des organisations multilatérales et aux documents de politique générale destinés à guider l'action du système multilatéral et des organisations qui en relèvent.

Pour ses services de conseil, la NORAD peut s'en remettre à quatre services techniques (voir l'organigramme 5.2), spécialistes, respectivement, de l'environnement et du développement du secteur privé, des droits, des agents du changement et de la société civile, du développement social et de la prestation de services, et de la gouvernance et de la macroéconomie. Les ambassades désireuses d'obtenir des conseils doivent adresser leurs demandes à un service en ligne par courrier électronique. Toutes les nouvelles demandes sont réparties à la réunion de coordination suivante des responsables des services techniques. Elles sont ensuite traitées par lesdits services.

La NORAD a pour ambition d'être un « centre de compétences novateur dans la lutte contre la pauvreté » et « au premier plan de la scène internationale s'agissant de certaines questions majeures ». La direction devra étoffer ses compétences dans les domaines de la recherche et de l'analyse en particulier, ce qui pourra prendre un certain temps. Elle peut faire appel à un réseau d'institutions pour fournir une assistance technique dans des domaines spécifiques comme la lutte contre la pollution, les voies publiques, les ressources en eau et l'énergie, les droits de l'homme, la pêche, l'éducation, les affaires maritimes et la santé. Des accords ont été signés par la NORAD avec près de 25 instituts techniques et de recherche norvégiens. La coopération institutionnelle entre le ministère zambien de l'Éducation et son homologue norvégien est un bon exemple de ce type d'accord (voir l'encadré 7).

Encadré 7. Coopération institutionnelle en Zambie

Une coopération institutionnelle entre le ministère zambien de l'Éducation et le ministère norvégien de l'Éducation et de la recherche a été instaurée en 2000 dans le cadre d'un projet pilote qui a ensuite débouché sur un accord à long terme signé en 2003. Le ministère norvégien fournit une assistance technique à l'appui de la réforme du secteur de l'éducation. Les activités d'assistance technique définies d'un commun accord sont menées dans le cadre du Programme pour le secteur de l'éducation (2003-2007) et mises en œuvre en collaboration avec des collègues assumant des responsabilités analogues et travaillant dans les domaines concernés. Des visites d'étude et des échanges de données d'expérience lors d'ateliers et de réunions sont les éléments d'un processus fondé sur la mise en œuvre des stratégies et des instruments de planification existants au sein du ministère zambien de l'Éducation.

Le renforcement des capacités des hauts responsables, l'enseignement selon le système de la classe unique, les systèmes d'information, la décentralisation, le jumelage d'écoles et les méthodes de communication sur le VIH/sida à l'école et au niveau de la collectivité sont les principaux domaines de coopération prévus par le partenariat entre la Zambie et la Norvège.

Source : Ministère norvégien des Affaires étrangères.

La fonction d'assurance qualité et de gestion des connaissances

La NORAD est également chargée de l'assurance qualité et de la gestion des connaissances. Un service Assurance qualité a été créé pour (i) apporter un soutien en liaison avec la délégation de compétences aux ambassades ; (ii) améliorer les méthodes, systèmes, règles et pratiques concernant le travail et la coopération ; et (iii) élaborer des outils d'évaluation, de justification et de diffusion des résultats. En regroupant les fonctions d'évaluation, d'assurance qualité et de gestion des connaissances au sein d'une même agence, le gouvernement entend renforcer la cohérence et la coordination des approches du suivi et de l'évaluation, et systématiser la quête de résultats à différents niveaux. Il s'agit là d'un défi majeur lancé à la NORAD, qui aura des incidences sur le mode de fonctionnement du MAE dans le cadre du nouveau système.

Vers la mise en place d'une culture de l'aide fondée sur les résultats

L'un des objectifs de la réorganisation était l'amélioration du ciblage sur les résultats : « La communauté des donateurs doit être davantage axée sur la production de résultats. Des résultats doivent être obtenus dans les pays en développement et au profit des pays en développement. Il est donc indispensable de renforcer les capacités en matière d'assurance qualité, d'assurer un meilleur ciblage sur les performances dans les pays en développement et d'en faire la base de la coopération entre les donateurs et de la notification conjointe des résultats. Nous serons jugés d'après notre capacité de produire des résultats mesurables » (MAE, 2004f).

Si la NORAD assume la fonction d'évaluation globale de l'aide au développement, la responsabilité des résultats incombe maintenant au MAE. Cette configuration offre la possibilité au ministère d'affiner son aptitude à opérer un suivi, à raccorder les moyens mis en œuvre aux activités et aux résultats obtenus, à concentrer son attention sur l'impact de l'action engagée et à intégrer les enseignements tirés de l'expérience dans les processus de décision. Cela dit, elle présente aussi des inconvénients en ce qui concerne la prise en compte des résultats des évaluations dans les orientations futures et au niveau de la mise en œuvre, et d'une manière plus générale, du point de vue de l'amélioration du processus d'apprentissage à l'échelle du système. Le ministère et la NORAD sont tous deux confrontés à un défi : trouver comment partager l'information et assurer une bonne gestion des connaissances.

La Norvège a commencé à s'attaquer à certains des problèmes propres à une culture axée sur les résultats. C'est ainsi que la présentation de la loi sur l'aide au développement a été modifiée en 2004 pour mettre davantage l'accent sur des objectifs mesurables permettant une notification fondée sur les résultats. De la même manière, la Norvège a entrepris d'améliorer la formulation du budget 2005. Le gouvernement participe à l'Activité conjointe sur la gestion au service de résultats sur la voie du développement et il a aussi souscrit au Mémorandum et aux principes clés adoptés à Marrakech en 2003. Le MAE a chargé la NORAD d'actualiser les outils administratifs existant dans le domaine de la coopération pour le développement en vue notamment de renforcer les méthodes de gestion fondée sur les résultats. Début 2005, le Manuel de la coopération pour le développement, le Guide juridique et le système de gestion économique relatif à la coopération pour le développement seront révisés dans un souci de simplification et de normalisation. S'agissant des notifications fondées sur les résultats émanant d'organismes mettant en œuvre des actions humanitaires, la Norvège encourage l'établissement de modèles de présentation harmonisés et normalisés.

Depuis 2002, la Norvège participe avec sept autres donateurs¹⁸ à la mise en place du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN). Ce réseau a pour objectifs (i) d'améliorer la circulation de l'information sur les performances des organisations multilatérales des ambassades et des bureaux locaux vers les ministères et organismes d'aide ; (ii) de permettre aux donateurs de devenir des acteurs plus efficaces dans les organisations multilatérales ; et (iii) de faire mieux connaître aux donateurs les travaux et les priorités des organisations concernées à l'échelon local. Un exercice pilote conduit en 2003 pour évaluer les performances de l'OMS, de l'UNICEF, de la Banque mondiale et des banques régionales dans le secteur de la santé de huit pays a fait apparaître que les organismes multilatéraux avaient largement contribué à orienter davantage les politiques nationales de santé vers la lutte contre la pauvreté. Toutefois, ces organisations pourraient assurer une meilleure coordination entre elles et avec les autres donateurs. Elles n'ont pas apporté de contribution notable au renforcement des capacités locales (Jerve, A.M. et Selbervik, 2003). La Norvège pourrait aborder la question du renforcement des capacités dans le contexte de l'association des organisations multilatérales aux efforts d'harmonisation et d'alignement étant donné que cela semble être un point faible de la coopération entre les donateurs.

Défis liés à la gestion des ressources humaines

Dans une première phase, la réorganisation se traduira par le redéploiement d'une centaine d'agents entre les trois grands acteurs en présence : le MAE à Oslo, les ambassades au niveau des pays et la NORAD. Il n'y aura pas d'accroissement net des effectifs ni de licenciements. La NORAD perdra entre 60 et 70 agents, dont 10 à 12 doivent partir à la retraite et 50 autres ont déjà été intégrés au MAE. Quelque 35 agents au total seront transférés vers les ambassades. A l'issue de ce redéploiement, on dénombre 239 agents au MAE (services centraux), 198 agents dans les ambassades et 190 à la NORAD. L'administration de l'aide occupe ainsi en tout 627 personnes, comme avant la réorganisation (MAE, 2004f).

Le redéploiement n'étant pas encore achevé, il est difficile à ce stade de savoir dans quelle mesure les compétences disponibles au sein du MAE sont suffisantes quantitativement parlant et adaptées aux défis posés par le ciblage de l'action gouvernementale sur la stratégie, l'efficacité de l'aide et la lutte contre la pauvreté. A l'heure actuelle, la procédure de concours appliquée dans l'administration publique norvégienne, combinée à un système de rotation et d'affectation à des postes extérieurs, a tendance à privilégier de solides connaissances généralistes et en matière de politique étrangère. Il apparaît donc que les connaissances relatives aux pays en développement sont très éparpillées au sein du ministère et qu'elles ont rarement le temps de se consolider (ECON, 2003). La situation pourrait s'améliorer avec l'absorption par le MAE de spécialistes venant de la NORAD.

Au MAE, un certain nombre de postes requièrent de plus en plus des connaissances thématiques ou sectorielles en plus des compétences requises pour la conduite d'un dialogue et l'établissement de rapports. De son côté, le personnel des ambassades doit associer qualités diplomatiques, connaissances macroéconomiques et maîtrise de l'orientation de l'action publique, et être capable de défendre la politique norvégienne et de débattre de la position des autres pays dans les instances de coordination entre donateurs et autres. En Zambie, cela ne semble pas avoir posé de problème et l'intégration des tâches en rapport avec le développement, d'une part, et la politique étrangère, de l'autre, s'est jusqu'à présent bien passée. Autrement dit, dans certains cas, la combinaison des cultures disparates de la NORAD et du MAE a constitué un atout et non un handicap. Toutefois, le gouvernement norvégien pourrait mettre davantage l'accent sur les compétences requises dans le nouveau contexte de l'aide.

18. Allemagne, Canada, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Comme il ne semble pas prévu à ce stade de recruter de nouveaux agents spécialisés, des cours de formation pourraient devoir être organisés dans des domaines spécifiques pour compléter les cours existant sur la macroéconomie, le soutien budgétaire et les CSLP. Dans le passé, la NORAD dispensait à ses agents une formation dans des domaines comme la négociation, les questions budgétaires et la conduite de réunions internationales. L'Institut du service diplomatique organise aussi des cours, y compris via l'Internet, sur le VIH/sida, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Selon le MAE, l'Institut prend en compte les exigences d'harmonisation ainsi que les nouvelles tâches dévolues au personnel des ambassades et des services centraux. En étroite collaboration avec des experts techniques du ministère et de la NORAD, il a entrepris de remanier ses cours. Des cours de formation conjoints avec le Groupe nordique plus ont été organisés sur les CSLP et il est prévu de consacrer des cours complémentaires aux approches sectorielles et à l'harmonisation. De plus, un groupe de travail a entrepris d'examiner les cours actuels touchant au développement afin de s'assurer qu'ils tiennent compte de la nouvelle structure organisationnelle ainsi que des objectifs poursuivis par la Norvège et la communauté internationale dans le domaine du développement.

Tous les cours offerts par l'Institut du service diplomatique sont évalués en permanence par l'Institut lui-même, ses conseillers et les participants. Le gouvernement norvégien voudra peut-être inviter une institution indépendante à déterminer si le mandat de l'Institut tient dûment compte des nouvelles exigences de l'administration de l'aide et de l'évolution des modalités et instruments d'aide.

Les ambassades continueront d'établir des listes des compétences techniques disponibles à la NORAD mais elles auront aussi la possibilité de rechercher des connaissances spécialisées ailleurs sur le marché. Cela oblige dans une certaine mesure la direction à rester à la fois compétitive et pertinente en s'adaptant aux priorités des ambassades concernant des services de conseil spécifiques. A ce stade, la plupart des agents des ambassades venant de la NORAD ont une solide culture en matière d'aide et un certain nombre de postes de haut niveau ont déjà été confiés à d'anciens cadres de la NORAD, comme c'est le cas en Zambie. Il s'agit là d'une mesure positive. Reste qu'assurer un éventail adéquat de compétences à l'échelon local, avec notamment un dosage judicieux entre spécialistes expatriés et professionnels locaux, doit être au centre des préoccupations du MAE en matière de gestion des ressources humaines. Outre les programmes de valorisation des ressources humaines, l'administration de l'aide norvégienne pourrait devoir prêter attention à des mesures propres à inciter le personnel à renouveler, mettre à jour et développer sa base de connaissances, et envisager de procéder à des évaluations annuelles, y compris pour les managers. Une évolution dans ce sens, comme l'ont déjà fait plusieurs autres donneurs, serait logique dès lors que la Norvège recourt à des professionnels locaux.

Autres grands acteurs publics

Si le MAE joue un rôle central dans la direction et la gestion de la coopération pour le développement, un certain nombre d'instances parlementaires et d'organismes publics interviennent également : la commission permanente des affaires étrangères du Storting, qui veille à la conformité du programme du MAE avec les priorités politiques d'ensemble de la Norvège ; le ministère des Finances, qui assume la responsabilité constitutionnelle des relations de la Norvège avec le FMI et la Banque centrale de Norvège qui gère au quotidien les relations avec le FMI ; enfin, le Bureau du vérificateur général qui rend compte périodiquement de la manière dont sont dépensés les crédits d'aide au développement. Les ministères de l'Environnement, de la Santé et de l'Education sont aussi couramment associés à l'action à l'appui du développement (voir le chapitre 4).

Le programme du service volontaire – Fredskorpset

Le Fredskorpset (service volontaire norvégien) a été créé en 1963 en tant que sous-division de l'administration de l'aide norvégienne. En 1998-99, le gouvernement norvégien a réorganisé ce service dont la structure initiale et le mode de fonctionnement étaient considérés comme dépassés. En 2000, une nouvelle structure organisationnelle a été mise en place et le service a été doté d'un nouveau mandat comportant des objectifs et des principes tendant à susciter l'instauration d'un « partenariat pour le développement ». L'idée est de favoriser la collaboration par la conclusion d'accords entre des organisations et entreprises du Sud et des sociétés norvégiennes. Le dispositif de partenariat repose sur des interactions Nord-Sud et Sud-Sud, la priorité étant accordée aux partenaires des PMA. C'est aux pays partenaires qu'il incombe de définir le contenu des activités de coopération nécessaires, le Fredskorpset finançant le cadre des accords de partenariat.

Le Fredskorpset n'a pas été touché par la récente réorganisation. Depuis 2000, il est un organisme public placé sous la tutelle du MAE et entièrement financé sur un chapitre distinct du budget de l'Etat. Pour 2003, les crédits qui lui ont été alloués se sont élevés à 120 millions NOK. Le Fredskorpset est dirigé par un Conseil et un Secrétaire général. Ses activités sont gérées par un Secrétariat et par le Secrétaire général. Un comité exécutif, se composant de représentants des partenaires, donne des avis au Conseil.

En 2003, une étude indépendante réalisée par l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI) a été consacrée à un certain nombre de projets d'échanges du Fredskorpset (Borchgrevink, 2003). Elle a abouti à la conclusion que l'importance accordée au partenariat faisait toute la différence entre le Fredskorpset et les programmes volontaires traditionnels et que la réorganisation de ce service avait permis d'en moderniser la structure.

Société civile et ONG

L'examen par les pairs de 1999 avait mis en évidence un lien très net entre le soutien manifesté par le public norvégien à la coopération pour le développement et l'étroite association des ONG aux programmes d'aide. Il avait aussi soulevé des questions importantes en ce qui concerne le rôle des ONG dans les approches sectorielles, l'équilibre à trouver entre la nécessité de préserver la qualité de l'aide et le souci d'ouverture en direction d'ONG locales et internationales, et les capacités des ONG des pays partenaires. On s'y était en outre interrogé sur l'indépendance et l'autonomie des ONG norvégiennes étant donné leur forte dépendance à l'égard des fonds publics. La réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne et la tendance à l'harmonisation entre donateurs et à l'alignement sur les CSLP nationaux ont avivé le débat sur le dilemme créé par la dépendance des ONG et l'évolution du rôle de ces dernières. De nouvelles questions se font jour, sur lesquelles le gouvernement norvégien et les ONG elles-mêmes commencent à se pencher.

La Norvège considère les ONG comme d'importants pourvoyeurs d'aide humanitaire et de services sociaux et comme des acteurs de premier plan sur la scène politique et en matière de sensibilisation. Les autorités continueront certes d'apporter leur appui aux organisations de la société civile qui ont un rôle de sensibilisation et ont vocation à surveiller de près la performance des pouvoirs publics, mais limiteront leurs concours aux prestataires de services qui alignent leurs activités sur les cadres d'action nationaux, notamment les CSLP, et autres plans sectoriels ou de développement. Cela pourrait avoir un impact positif sur le plan de l'harmonisation des travaux des ONG. Plusieurs de ces organisations ont exprimé des doutes quant à leur possibilité d'exercer une influence au sein de structures associant des instances telles que la Banque mondiale ou des organismes des Nations unies, et quant à leur aptitude à exploiter leur avantage comparatif lorsqu'elles sont tenues de se plier à d'ambitieux dispositifs comme celui mis en place à l'appui d'une harmonisation effective. La conduite

d'activités dans le cadre de ce dispositif multiplie les niveaux d'autorité et augmente le temps passé à assurer la coordination avec les politiques des gouvernements des pays donateurs, les politiques des pays partenaires et les autres ONG (MAE, 2002b). De plus, un certain nombre d'ONG remettent en cause l'importance majeure accordée aux résultats, ainsi qu'à leur recensement à court terme.

De nombreuses ONG norvégiennes sont conscientes du fait qu'il leur faut assumer de nouvelles tâches et modifier leur optique dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Pour que les efforts visant à réduire la pauvreté puissent aboutir, les acteurs norvégiens, y compris les ONG, pourraient collaborer ou s'en remettre à des individus et organisations qui représentent les couches les plus pauvres des populations des pays partenaires ou ont des liens avec elles. Le rôle des ONG consistera de plus en plus à améliorer la capacité des groupes marginalisés de combattre la pauvreté avec un transfert de coûts minimum. D'après le Comité consultatif sur les performances, les ONG norvégiennes sont moins aptes à lutter contre la pauvreté à long terme. Elles pourraient devoir adapter leurs méthodes aux conditions socio-économiques et politiques complexes qui prévalent dans les régions les plus démunies du monde en développement (MAE, 2002b).

En Zambie, un certain nombre d'ONG à vocation religieuse envisagent d'adopter une approche des problèmes de la pauvreté fondée sur les droits. Cela pourrait en venir à soulever des problèmes particulièrement délicats si leurs efforts devaient aboutir à ce que, par exemple, les pauvres s'assurent peu à peu le contrôle de la production alimentaire, revendiquent l'accès aux terres, à l'égalité homme-femme, etc. Pour lutter efficacement contre la pauvreté, les groupes marginalisés doivent être mobilisés et en mesure d'exprimer leurs besoins. Quelques ONG norvégiennes voient là une « ouverture » et ont entrepris de réfléchir à la manière dont elles pourraient se doter des moyens, des connaissances et de la détermination nécessaires pour aider au mieux ces groupes. Le gouvernement norvégien devrait veiller à ce que leurs efforts de lutte contre la pauvreté soient soutenus et systématiquement évalués. Il est également indispensable que les ONG puissent continuer d'œuvrer dans la même optique. A cet égard, le gouvernement voudra peut-être réfléchir aux moyens de renforcer la société civile tout en respectant la diversité des modes d'action à l'appui du développement.

La Norvège s'en remet largement aux ONG norvégiennes pour ce qui est de l'acheminement de l'aide humanitaire et a tendance à les préférer aux partenaires locaux, pour le motif notamment que les exigences générales en matière d'audit limitent la capacité des autorités de faire appel à des ONG locales. Par l'intermédiaire des ONG norvégiennes et du Conseil international des agences bénévoles, la Norvège n'en soutient pas moins le renforcement des capacités des ONG des pays en développement, en vue de multiplier les possibilités de coopération. Nombre des ONG norvégiennes, et notamment les cinq principales, ont déjà recours à des partenaires locaux.

Cinq ONG nationales (la Croix-Rouge norvégienne, le Conseil norvégien pour les réfugiés, la Norwegian Church Aid, la Norwegian Peoples Aid et Save the Children Norway) se partagent la majeure partie des crédits alloués aux ONG. Parmi ces dernières, la Croix-Rouge norvégienne reste l'organisme qui reçoit les sommes les plus importantes car c'est par elle que transitent les fonds destinés au CICR/IFRC et aux sociétés partenaires de la Croix-Rouge/Croissant rouge. Les données disponibles peuvent donner une image faussée dans la mesure où elle sert d'intermédiaire au MAE pour l'acheminement de son soutien au CICR/IFRC.

On ne sait pas très bien comment la Norvège s'assure que les ONG norvégiennes respectent des bonnes pratiques et s'appliquent à promouvoir la reddition de comptes, l'efficience et l'efficacité. On pourrait penser qu'elles sont privilégiées abstraction faite de tout critère exprès de capacité de résultat ou d'efficacité par rapport aux coûts. Les systèmes de suivi de l'application des Lignes directrices et Principes pertinents du Comité permanent interorganisations des Nations unies concernant les activités

humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et du Code de conduite de 1994 applicable au Mouvement international de la Croix-Rouge internationale et du Croissant rouge et aux ONG pour les secours en cas de catastrophe pourraient être développés plus avant. La Norvège pourrait aussi envisager de prendre des mesures plus rigoureuses pour éviter d'accroître la bilatéralisation de l'aide humanitaire et d'élaborer des critères destinés à décourager la prolifération des ONG oeuvrant dans le domaine humanitaire.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le gouvernement norvégien pourrait préciser comment les ambassades procéderont pour mettre en œuvre l'approche fondée sur les droits.
- La possibilité de suivre les ressources mises en œuvre, les activités et les produits, de mettre l'accent sur l'impact et de prendre en compte les enseignements tirés de l'expérience dans les processus de décision s'est améliorée depuis que le ministère des Affaires étrangères est responsable des résultats. D'un autre côté, cela risque de limiter l'intégration des résultats des évaluations dans les décisions futures des pouvoirs publics et, d'une manière plus générale, l'amélioration du processus d'apprentissage à l'échelle de l'ensemble du système. Afin de remédier à ce problème, le gouvernement pourrait s'appliquer à assurer un partage permanent de l'information entre le ministère et la NORAD et une bonne gestion des connaissances dans l'ensemble des institutions concernées.
- Les autorités norvégiennes devraient veiller à ce que le système d'aide soit doté de l'assortiment de compétences voulu et de ressources suffisantes pour apporter des conseils et un appui efficaces, sur toutes les questions occupant un rang élevé dans l'échelle des priorités de la Norvège, par exemple le développement du secteur privé, et pour exploiter le vigoureux soutien dont bénéficie la parité entre hommes et femmes en Norvège. Le plan d'action récemment paru sous le titre *Action Plan on Fighting Poverty through Agriculture* permettra d'expérimenter des conceptions et des instruments novateurs dans ces deux domaines.
- Les pouvoirs publics devraient s'assurer que la NORAD bénéficie des ressources appropriées pour s'acquitter de ses nouvelles fonctions.
- La gestion des ressources humaines devrait être revue pour tenir compte des exigences nouvelles découlant, au plan stratégique, de l'utilisation du soutien budgétaire et sectoriel, de l'application d'une approche fondée sur les droits ainsi que de la nécessité de plus en plus fréquente et importante d'entretenir un dialogue avec les autres donateurs et les gouvernements des pays partenaires. Il conviendrait d'envisager de mettre en place des mesures propres à inciter le personnel à renouveler, actualiser et élargir ses connaissances, y compris par la constitution de réseaux et l'exploitation du savoir des autres.
- La Norvège devrait renforcer la coordination entre ministères et à l'intérieur de chacun d'eux afin d'optimiser son action face aux crises humanitaire et ses décisions de financement dans ce domaine.

Chapitre 6

Opération dans les pays partenaires

Les autorités norvégiennes commencent à mettre en pratique certains des principes qui sont au coeur de leur programme de coopération pour le développement : (i) préparer le terrain pour les gouvernements partenaires en mettant l'accent sur l'appropriation et sur leur responsabilité pour ce qui est des résultats ; (ii) adopter des modalités d'aide susceptibles de réduire les coûts de transaction pour la Norvège comme pour ses partenaires en développement ; et enfin (iii) exercer une plus grande influence sur les institutions multilatérales. Le rôle et les responsabilités des ambassades de Norvège sur le terrain devraient s'en trouver renforcés.

Préparer le terrain pour les pays partenaires

Mettre l'accent sur la responsabilité des gouvernements partenaires face aux objectifs de lutte contre la pauvreté

Le Storting décide des grands objectifs du programme norvégien de coopération dans son ensemble ainsi que du montant des crédits qui seront affectés à chacun des principaux pays partenaires. Le personnel des ambassades et les hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères dans les services centraux s'occupent de négocier les mémorandums d'accord, documents de programmation qui officialisent la coopération entre la Norvège et ses partenaires. Le mémorandum d'accord énonce les objectifs et principes des activités de coopération pour le développement menées dans un pays. Il était auparavant complété par des stratégies-pays individuelles mais ces dernières ont été abandonnées en 2001. En Zambie, la stratégie-pays pour 2001-2005, rendue publique par la NORAD en 2001, décrit la situation générale du pays ; les problèmes auxquels le gouvernement est confronté aux plans politique, économique et social ainsi qu'au niveau régional ; le rôle des principaux acteurs en présence et les activités norvégiennes en cours et futures. Elle a été remplacée par le CSLP et le mémorandum d'accord.

Dans le passé la NORAD jouait un rôle prépondérant dans la programmation des activités. Elle était entre autres chargée de rédiger les stratégies-pays et de définir le contenu des consultations annuelles avec les gouvernements partenaires ainsi que les questions à aborder dans le cadre de l'examen des mémorandums d'accord (OCDE, 1999). Ces derniers seront désormais établis par le personnel des ambassades qui pourra solliciter l'avis de la NORAD. Les consultations avec les gouvernements partenaires, les organisations de la société civile et les autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux, sur le processus de programmation ont déjà commencé dans certains pays, par exemple en Zambie. Un changement radical est incontestablement intervenu depuis le dernier examen de l'aide, qui peut véritablement améliorer la qualité de la programmation de l'aide dans les pays partenaires et la coordination entre donateurs. Par ailleurs, la Norvège regarde d'un oeil favorable les stratégies d'aide conjointes et participe activement à la mise en place de telles stratégies en Ouganda et en Tanzanie.

Les mémorandums d'accord doivent être conformes aux priorités des CLSP nationaux chaque fois que ceux-ci sont de qualité acceptable. En Zambie, le récent examen à mi-parcours du mémorandum d'accord a donné lieu à une révision des priorités de la Norvège pour tenir compte de l'accent mis dans le CSLP sur l'agriculture et le développement du secteur privé. Les autorités norvégiennes ont également décidé de ne plus intervenir dans les secteurs de l'eau et de la santé afin

d'éviter des doubles emplois avec des activités d'autres donateurs. Ces quelques observations faites sur le terrain tendent à confirmer certaines qualités de la coopération norvégienne pour le développement : souplesse, adaptation rapide à l'évolution des besoins et aptitude à se retirer de domaines où la Norvège ne bénéficie plus d'un avantage comparatif. Elles mettent aussi en lumière la nécessité pour la Norvège et les autres donateurs de rationaliser, voire d'aligner, leurs documents de planification et de programmation, afin de réduire à un minimum les coûts de transaction pour eux-mêmes et pour les gouvernements partenaires. C'est un des objectifs du processus HIP (Dispositif pour une harmonisation effective) engagé en Zambie.

La Norvège a pour politique d'apporter une aide au développement à des pays partenaires qui sont capables de planifier les activités, de les mettre en œuvre et de rendre compte des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis. Tout en insistant sur la responsabilité des gouvernements partenaires pour ce qui est de l'obtention de résultats, les autorités norvégiennes devraient tenir compte de l'incidence de facteurs extérieurs tels que les règles de l'OMC, la faible intégration dans le système commercial international et l'insuffisance des mesures d'allègement de la dette. Elles devraient également prendre en considération la rapidité avec laquelle, et la mesure dans laquelle, les gouvernements partenaires sont à même de renforcer leur système financier et d'élaborer des indicateurs viables pour évaluer leur performance au regard des objectifs de lutte contre la pauvreté. En Zambie par exemple, malgré l'aide massive des donateurs, le ministère du Plan a du mal à mettre sur pied un solide système de suivi et d'évaluation s'inscrivant dans le cadre convenu avec les donateurs. La Norvège pourrait s'efforcer de mieux apprécier, en collaboration avec d'autres membres du CAD et les gouvernements partenaires, la capacité de l'administration locale de mettre en place des systèmes de suivi appropriés, et participer à des programmes de renforcement des capacités adaptés aux besoins des pays partenaires tels qu'ils les expriment. Elle pourrait également tenter de procéder à une évaluation réaliste de la situation de chaque pays et réviser en conséquence l'horizon fixé pour la concrétisation des objectifs de lutte contre la pauvreté.

La bonne gestion des affaires publiques est pour la Norvège un autre critère d'octroi d'une aide au développement et, dans ses déclarations politiques, une place grandissante est faite aux droits économiques, politiques, sociaux et culturels des populations pauvres. D'une manière générale, l'exigence de bonne gouvernance conduit à intervenir plus ou moins dans les affaires politiques des pays partenaires. Les interventions de la Norvège dans ce domaine peuvent prendre des formes diverses. En radiant le Zimbabwe de la liste de ses principaux pays partenaires, par exemple, le gouvernement norvégien a fait savoir qu'il ne soutiendrait pas des pays qui affichent des tendances négatives en matière de gouvernance, et notamment où les droits de l'homme ne sont pas respectés.

En Zambie, la Norvège œuvre au renforcement des capacités du Bureau du vérificateur général, en s'inspirant de ce qui a été fait au Mozambique (voir l'encadré 8). Si elle met du temps à porter ses fruits, cette initiative n'en montre pas moins à quel point les donateurs cherchent de nouveaux moyens de travailler ensemble en partenariat.

La volonté de changement manifestée par la Norvège au niveau de ses instruments d'action fait une réelle différence

Aperçu de l'évolution des modalités de l'aide

La Norvège n'a plus aucune réserve à l'égard des approches sectorielles et elle participe à des initiatives de soutien budgétaire direct dans des pays dont la gestion financière est suffisamment saine. Les lignes directrices pour le soutien budgétaire aux pays en développement, approuvées en août 2004, permettent de se faire une bonne idée des conditions dans lesquelles cette forme d'aide est susceptible d'être utilisée (MAE, 2004h). Comme on l'a vu ailleurs dans ce document, le recours au soutien

budgétaire a des retombées particulières pour le dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements partenaires et les autres donateurs.

Encadré 8. Les vérificateurs généraux des pays membres du CAD au secours des pays partenaires

Les vérificateurs généraux et les cours des comptes nationales des pays membres du CAD manifestent un désir grandissant de participer aux activités d'aide au développement que leurs gouvernements financent dans les pays partenaires. Plusieurs missions ont ainsi été menées par des vérificateurs en ordre plutôt dispersé, y compris au Mozambique, ce qui a eu pour effet d'augmenter les coûts de transaction pour les autorités nationales. Il conviendrait de promouvoir davantage l'harmonisation des normes utilisées, comme dans le cas des évaluations. Dans cette optique, le Groupe « nordique plus » a entrepris d'œuvrer à l'harmonisation des normes concernant les exigences d'ordre financier, juridique et procédural. Un accord pourrait être conclu, par exemple, sur un cadre juridique pour la mise en commun de fonds et sur des normes d'audit et des obligations déclaratives mutuellement acceptables. Enfin, l'utilisation des audits conduits à l'échelon des pays par les cours des comptes des pays membres du CAD pourrait réduire considérablement la charge administrative imposée aux pays partenaires.

Source : Etude sur la gestion OCDE/DCD, 2004 (en cours de préparation).

La Norvège possède aussi un portefeuille de projets et recourt de plus en plus souvent pour leur mise en œuvre à des accords de « participation silencieuse », par exemple en Zambie, ou de coopération déléguée, par exemple au Malawi (voir l'encadré 9). Dans le cadre d'une participation silencieuse, la Norvège confie les ressources financières qu'elle destine à un programme particulier à un autre donneur qui sera l'unique interlocuteur du gouvernement du pays partenaire. Le donneur « silencieux » s'en remet au donneur actif pour la mise en œuvre, la reddition de comptes et le suivi. En Zambie par exemple, la Norvège finance 60 % d'un projet de recherche agricole appliquée pour lequel les Pays-Bas sont le partenaire « actif » ; de son côté, elle joue le rôle de partenaire « actif » pour le projet relatif au Bureau du vérificateur général. Dans ces deux cas, il semble malgré tout que ce soit toujours le côté donneurs qui tient les rênes, ce qui est quelque peu contradictoire avec les fermes prises de position de la Norvège en faveur de la responsabilisation des partenaires et de l'appropriation locale.

La contribution de chaque donneur perd de sa visibilité dès lors que c'est un autre donneur qui effectue les versements. Cela peut poser problème dans le cas du soutien budgétaire. L'une des façons de surmonter cette difficulté serait de rendre compte au public des accomplissements, en termes de résultats ou d'impact, au regard des OMD en particulier. En Norvège, la mission du CAD a constaté que les parlementaires s'intéressaient de très près à la contribution apportée par leur pays aux résultats obtenus dans le domaine du développement.

Rationalisation du soutien aux ONG

Le chapitre 5 aborde un certain nombre de questions concernant la façon dont la relation entre les autorités norvégiennes et les ONG évolue à mesure que progressent l'harmonisation entre donateurs et l'alignement sur les CSLP. D'autres problèmes ont été portés à l'attention de l'équipe du CAD. En Zambie, par exemple, la Norvège fait une plus large place à la société civile nationale et consent des financements à certains organismes locaux tels que le NGOCC, réseau d'ONG de femmes spécialisé dans la défense des droits de celles-ci (voir l'annexe B). Cela a l'avantage de réduire les coûts de transaction pour la Norvège tout en fournissant des moyens d'action au NGOCC et en améliorant sa viabilité à long terme. Cependant, cela a aussi eu pour effet de diviser le mouvement en créant une certaine concurrence pour l'octroi de financements entre le réseau et les organisations qu'il avait l'habitude de soutenir. Il conviendrait que l'ambassade détermine si le réseau est à même de maintenir la qualité de son travail de défense des droits des femmes tout en se chargeant efficacement et de manière transparente de la redistribution des subsides. Elle devrait également vérifier la mesure dans laquelle le transfert de compétences a renforcé les capacités du réseau à long terme et contribué à diversifier l'éventail de ses aptitudes.

Encadré 9. Les principes régissant la coopération déléguée dans le programme d'aide de la Norvège

Dans la coopération déléguée, un donneur « chef de file » agit au nom d'un ou de plusieurs autres donneurs mandants. La délégation peut concerner aussi bien une étude particulière que l'ensemble d'un programme sectoriel ou d'un programme-pays. Elle peut s'étendre au versement des fonds et à la conduite du dialogue avec le pays partenaire. La coopération déléguée est donc un dispositif souple dont l'organisation est modulable.

Pour tirer vraiment avantage de ce type de dispositifs, les donneurs qui y participent doivent s'en remettre aux systèmes administratifs du pays partenaire pour la comptabilité, l'audit, les statistiques, etc., chaque fois que possible. Si ceux-ci ne sont pas suffisamment développés, priorité doit être donnée au renforcement des capacités. Les donneurs doivent harmoniser leurs exigences administratives autour d'un même ensemble de procédures. Seul le donneur chef de file doit entretenir un dialogue direct avec les autorités du pays partenaire. Les modes d'interaction entre les donneurs doivent être précisés dans l'accord qui les lie.

C'est au pays partenaire qu'il incombe de définir ses besoins éventuels en matière d'assistance technique et celle-ci doit faire l'objet d'un appel à concurrence. De leur côté, les donneurs doivent s'assurer qu'ils possèdent à eux tous les capacités et les compétences nécessaires pour faire face à leurs obligations. Chaque donneur doit remplir le rôle qui lui a été assigné dans l'accord de délégation, eu égard à ses propres capacités et compétences.

Avant de conclure un accord de coopération déléguée, il faut se renseigner sur les exigences juridiques et administratives auxquelles sont assujettis les autres donneurs participants.

Source : NORAD (2002), Principles for delegated co-operation, Rapport 2003/2002.

L'attachement de la Norvège à la lutte contre le sida est illustré par le soutien qu'elle apporte au *Zambian National Aids Network (ZNAN)*, autre organisation de coordination, qui est entièrement tributaire de l'aide financière des donneurs. Bien que cette situation soit sans doute due à la nature des activités, qui suscite une grande générosité en Norvège et dans d'autres pays, la question de la viabilité à long terme de ce réseau doit néanmoins être posée. Le fait qu'environ 24 donneurs financent toutes les activités liées à la pandémie n'incite guère le gouvernement zambien à assumer ses responsabilités, notamment par la mise en place de dotations budgétaires spécifiques. En outre, il ne reste guère de place au secteur privé pour se mobiliser et participer lui aussi à la lutte contre la pandémie.

Il a été dit à la mission du CAD que l'attention portée au sida par les donneurs n'avait pas sensiblement modifié le comportement de la société zambienne en matière de prévention. D'autres facteurs, liés à la culture, aux traditions et au rapport des forces, y sont peut-être pour quelque chose. La Norvège pourrait inviter la communauté des donneurs à évaluer l'ensemble de l'aide à ce secteur et à aborder la question sans réserve avec le gouvernement zambien afin de voir comment celui-ci peut s'abstraire de cette dépendance à l'égard de l'aide pour assumer ses responsabilités à l'égard de la société. Les autorités norvégiennes pourraient aussi inciter avec plus de vigueur tous les partenaires à adopter une approche sexospécifique du sida. Il s'agirait en particulier de répondre aux besoins divergents des hommes et des femmes, notamment en ce qui concerne l'accès à l'information, aux services de prévention, aux traitements et aux soins.

Quoi qu'il en soit, une évaluation continue de la qualité des activités des ONG dans ce domaine et dans d'autres qui sont liés à la lutte contre la pauvreté serait nécessaire. Le gouvernement pourrait redoubler d'effort pour lier le soutien consenti aux ONG à leur aptitude à obtenir des résultats, processus dans lequel un rôle important reviendrait aux ambassades et à la NORAD.

Un rôle actif dans les initiatives conjointes des donneurs en faveur de l'harmonisation et de l'alignement

En tant que membre du Groupe «nordique plus», la Norvège a été dans les premières à promouvoir parmi les donneurs des réformes de nature à réduire les coûts de transaction pour les pays

partenaires et à accroître l'efficacité de l'aide. Elle a joué, et joue toujours, un rôle constructif, au niveau bilatéral aussi bien que multilatéral, dans le domaine de l'harmonisation et de l'alignement.

Animés par un véritable souci de faire progresser l'harmonisation entre donateurs, les directeurs généraux des organismes d'aide au développement des pays du Groupe « nordique plus » ont approuvé un plan d'action conjoint en novembre 2003, qui a été présenté l'Equipe de projet du CAD sur l'harmonisation et l'alignement. Ce plan est ambitieux. Il prévoit l'établissement de programmes conjoints et la réalisation d'évaluations conjointes, des formations concernant les CSLP, et la mise en commun des ressources d'assistance technique. Il fixe des objectifs très précis, propres à promouvoir la coordination des donateurs à tous les niveaux, notamment dans les enceintes internationales, et à permettre aux ambassades dans les pays partenaires de prendre les décisions finales sur un certain nombre de questions.

La Norvège prévoit de mettre en place un plan pour l'harmonisation et l'alignement qui sera opérationnel à compter de janvier 2005. Y seront abordées les procédures de communication entre les différentes composantes du système norvégien (le MAE et les ambassades en particulier) ainsi que la collaboration et l'harmonisation avec les institutions multilatérales (MAE, 2004f). En Zambie, les autorités norvégiennes ont apporté une contribution déterminante à l'élaboration d'un plan d'action sur mesure pour l'harmonisation des pratiques des donateurs qui a beaucoup retenu l'attention du CAD (voir l'encadré 10).

Encadré 10. Le processus HIP : un dispositif pour une harmonisation effective en Zambie

La genèse du processus et ce qu'il signifie

Un programme pilote a été lancé en Zambie en septembre 2002 sous la forme d'un dispositif pour une harmonisation effective ; la Suède et les Pays Bas ont tout d'abord joué le rôle de chefs de file dans la phase initiale de ce programme, puis la Norvège et le DFID ont pris le relais. Le Danemark, l'Irlande et la Banque mondiale les ont remplacés comme donateurs chefs de file en avril 2004. Un mémorandum d'accord a été signé entre le gouvernement zambien et les sept membres du Groupe « nordique plus » ainsi que l'Allemagne, le Canada, le Japon, le PNUD et la Banque mondiale. La Commission européenne et les Etats-Unis n'ont pas signé le mémorandum d'accord mais participent néanmoins activement à cette initiative.

L'Accord comprend un plan d'action en 23 points qui compte quatre grands volets : (i) Programmation ; (ii) Mécanismes de financement ; (iii) Ressources humaines et (iv) Questions d'administration interne. Pour chacun de ces volets sont définis des objectifs spécifiques, un calendrier et des indicateurs de réussite et sont désignés des donateurs chefs de file. Afin de réduire les chevauchements et le manque de coordination de l'aide transitant par les ONG, des modèles communs de contrat sont envisagés et un fonds commun d'assistance technique pourrait être constitué.

Ce dispositif est ambitieux : l'aide des donateurs sera accordée aux priorités du gouvernement zambien telles qu'énoncées dans le CSLP et sera alignée sur le cycle budgétaire et les systèmes financiers nationaux. Cependant, il est à noter que les accords bilatéraux en vigueur auront préséance sur le mémorandum d'accord signé par le gouvernement. Cette disposition, qui vise à permettre la participation de donateurs qui ne sont pas en mesure d'adhérer à tous les aspects du dispositif, risque de ralentir le processus d'harmonisation. Il sera intéressant de voir si, à terme, les efforts d'harmonisation ne limitent pas l'aptitude des différents intervenants, notamment les ONG, à exploiter au mieux leur avantage comparatif et leur marge de manœuvre de ce point de vue.

Premiers enseignements

Plusieurs enseignements se dégagent de la phase initiale du processus HIP. Pour commencer, le dispositif a créé un cadre, qui n'existait pas jusque là, pour le dialogue sur les mesures à prendre, même si, au début, une fracture est apparue entre les donateurs participant au dispositif et les autres. Des méthodes de travail plus efficaces sont appliquées, par exemple les accords de participation silencieuse. Le fait que le dispositif associe des donateurs ne partageant pas tous les mêmes idées est également une bonne chose.

.../...

(suite)

L'initiative HIP s'apparente à un processus d'examen par les pairs, soulignant les « mauvais » comportements des donateurs mais favorisant aussi l'autocensure. Le partage ou la production conjointe d'analyses et autres études ont permis de gagner du temps et les services centraux comme les organisations internationales devraient s'inspirer de cet exemple ; par ailleurs, il est recommandé d'arrêter d'un commun accord un code de conduite sur les rémunérations (traitements des consultants, indemnités journalières, suppléments, etc.), la sous-traitance et les achats. Enfin, un système de suivi doit être mis en place afin d'évaluer les progrès accomplis, faute de quoi le processus HIP restera centré sur les processus, les procédures et les structures.

Si les conditions le permettent, le soutien budgétaire est l'ultime « voie de l'harmonisation ». Cependant, une fois qu'ils ont approuvé une division du travail fondée sur leurs avantages comparatifs respectifs, les donateurs doivent sacrifier la visibilité et le suivi de leurs apports spécifiques.

Risques et incertitudes

Certains donateurs possèdent encore des systèmes peu souples qu'il sera difficile de réformer dans un avenir proche. L'harmonisation peut donc se faire *a minima* ou à un rythme différent selon le donneur ou le groupe de donateurs considérés. Cette situation ne devrait pas modifier considérablement la façon dont l'aide est acheminée globalement mais elle pourrait aggraver les contraintes pesant sur les capacités de l'administration zambienne. Par conséquent, alors que les donateurs exercent une forte pression sur le gouvernement pour qu'il se conforme aux exigences du processus HIP, avec les coûts politiques et autres que cela implique souvent à court et à moyen termes, il n'y a aucune garantie que le système présente un avantage pour les Zambiens. On peut en outre craindre qu'une harmonisation trop poussée n'aboutisse à une concentration des donateurs dans certains secteurs et programmes. Enfin il conviendrait d'accorder toute l'attention voulue à l'alignement sur les systèmes et procédures de l'administration zambienne, faute de quoi le processus HIP manquera son but.

Source : Ambassade de Norvège en Zambie et DFID.

Les autorités norvégiennes devraient réfléchir, avec leurs partenaires, aux moyens de faire davantage pression sur les donateurs qui accusent du retard dans la mise en oeuvre du processus HIP, notamment les organisations multilatérales. Le gouvernement zambien se heurtant, comme chacun le sait, à des difficultés pour trouver des ressources humaines à affecter au suivi des efforts entrepris dans ce cadre, la Norvège pourrait aussi s'appliquer avec plus d'ardeur à encourager ses partenaires à soutenir financièrement l'exploitation des compétences disponibles localement afin d'aider les autorités zambiennes à gérer le processus. Les donateurs pourraient aussi avoir besoin, pour leurs agents, de formations, lesquelles pourraient être entreprises conjointement.

L'expérience engagée en Zambie et d'autres exercices pilotes seront présentés au Forum de haut niveau prévu en marge de la Réunion à haut niveau du CAD en mars 2005. Les autorités norvégiennes ont entrepris de pousser plus loin encore l'harmonisation avec la Banque mondiale en se servant du cadre de développement intégré comme d'un outil pour améliorer la répartition des tâches entre les donateurs et éviter que chacun ait son propre plan stratégique. Ces efforts, encore en chantier, pourraient avoir des retombés considérables sur les ressources affectées par les donateurs aux différents secteurs et sous-secteurs, ainsi que sur la prévisibilité des apports financiers, préoccupation essentielle du gouvernement zambien.

Le nombre d'accords conclus avec les autorités zambiennes témoigne du souci de l'ambassade de Norvège elle-même de centrer ses interventions sur un plus petit nombre de secteurs et de s'entendre avec les autres donateurs sur la répartition des tâches : de 142 en novembre 2002, il est tombé à 29 seulement à la fin de 2004. Cependant, le fait que les engagements budgétaires de la Norvège et des autres donateurs se fassent sur une base annuelle réduit la prévisibilité des apports financiers sur le long terme. Les donateurs sont conscients de l'impact que cela peut avoir sur les mécanismes de planification du gouvernement, tels que le cadre de dépenses à moyen terme, et la question de la planification pluriannuelle des financements devrait être examinée dans le cadre du processus HIP.

Les autorités norvégiennes souhaiteraient peut-être informer le Storting de la façon dont des plans de financement pluriannuels pourraient être présentés aux pays partenaires.

Les organisations multilatérales et les banques de développement au centre de l'attention

La Norvège attend des organisations multilatérales, comme des ONG, qu'elles alignent leurs activités au niveau des pays sur les stratégies et objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté. Dans cette optique, elle presse les organismes des Nations unies d'entreprendre les réformes qu'appellent les nouvelles modalités, coordonnées, de coopération pour le développement. Cela contribuerait à accroître leur soutien à la réalisation des OMD et des objectifs d'harmonisation. Avec d'autres donateurs, la Norvège fait aussi pression sur les instances multilatérales pour les inciter à modifier leurs procédures afin de pouvoir s'associer à des dispositifs de programmation conjointe et de mise en commun des fonds instaurés notamment en liaison avec les CSLP. C'est un aspect important du document sur la réforme des Nations unies préparé par le groupe d'Utstein élargi.

Avec ses partenaires du groupe d'Utstein, la Norvège fait pression sur les IFI pour qu'elles effectuent des analyses d'impact sur la pauvreté et le développement social et s'en servent comme outils. Elle pourrait aussi s'employer, seule ou en coopération avec d'autres donateurs, à faire en sorte que les critères liés à la performance ou aux réformes auxquels les IFI assujettissent l'octroi de prêts ou d'une aide au développement ne soient pas en contradiction avec les priorités des pays en matière de lutte contre la pauvreté.

D'une façon plus générale, la Norvège devrait continuer d'améliorer le processus de collecte d'informations auprès de ses ambassades pour préparer les débats des conseils d'administration des organisations multilatérales. Des efforts pourraient également être faits pour renforcer l'influence des pays partenaires au sein de ces institutions et familiariser davantage ceux-ci avec les rouages du système financier international. L'influence au sein des organisations multilatérales, y compris les IFI, passe par un maniement judicieux à la fois des contributions financière et des prises de position concernant les questions de fond. A cet effet, une stratégie bien établie, définie avec les pays nordiques et d'autres pays partageant les mêmes idées, est indispensable. Il serait possible de mieux exploiter le potentiel des ambassades pour ce qui est de la fourniture d'informations en retour sur la performance des organisations multilatérales ; en tout état de cause, des canaux plus systématiques de communication entre les ambassades et les services d'Oslo du MAE s'imposent, comme le montre le cas de la Zambie.

Vers un renforcement du rôle politique et stratégique des ambassades norvégiennes ?

Dans le dernier examen de l'aide de la Norvège, on avait noté que le système d'aide norvégien était « fortement décentralisé », les ambassades assurant l'interface avec les pays partenaires et veillant au respect des procédures décrites dans le *Manual for Government-to-Government Co-operation on Programme and Project Cycle Management*. Selon les fonctionnaires du MAE, les dispositions du manuel sont toujours valables, sous réserve des changements qui découlent directement des nouvelles lignes directrices adoptées en mars 2003. Une révision visant à simplifier considérablement les procédures est en cours et les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur en janvier 2005.

Les orientations énoncées dans le livre blanc ainsi que la tendance à l'harmonisation et à l'alignement et le recours à l'approche sectorielle et au soutien budgétaire devraient avoir un impact durable sur le rôle des ambassades dans les relations avec les gouvernements partenaires et les autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux. L'accent sera mis davantage sur le dialogue politique, et moins sur les aspects techniques. Les consultations bilatérales annuelles pourraient également céder la place à un dialogue multi-donneurs fondé sur les CSLP. Tel commence à être le cas en Zambie, de même que dans d'autres pays.

Lors de sa visite en Zambie, qui a eu lieu deux mois seulement après la réorganisation, l'équipe du CAD a constaté que la répartition des tâches entre les services d'Oslo du MAE et l'ambassade n'était pas très clairement définie en ce qui concerne le dialogue sur les mesures à prendre, notamment pour ce qui est de questions telles que le soutien budgétaire et la bonne gestion des affaires publiques. Comme on l'a vu au chapitre 5, la réorganisation donne l'occasion aux autorités norvégiennes de redéfinir les rôles respectifs des services centraux du MAE et des ambassades, de rationaliser davantage encore la circulation de l'information entre ces instances et de mettre au point des mécanismes de contrôle de la qualité. Ces changements auront des effets durables sur le mode de fonctionnement de ces institutions. Les lignes directrices définissant le nouveau rôle des ambassades apporteront un éclairage utile de ce point de vue.

Depuis le 1^{er} avril 2004, les ambassadeurs sont habilités à approuver tous les projets à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire et d'un plan d'activité annuel donnés. Par contre, la décision de recourir au soutien budgétaire ne leur appartient pas. Ce sont néanmoins les ambassades qui participent à la programmation du soutien budgétaire, élaborent les cadres financiers et assurent le suivi des opérations. Compte tenu des nouvelles orientations adoptées par la Norvège, il pourrait être envisagé de donner aux ambassadeurs un rôle plus stratégique dans l'élaboration, la révision et la mise en œuvre de la stratégie norvégienne. En Zambie, la qualité du personnel (25 agents, dont 8 diplomates et 3 responsables de programme employés localement) milite en faveur d'un élargissement de pouvoirs de l'ambassade. Le recrutement prévu d'un diplomate supplémentaire qui serait chargé des questions politiques et régionales devrait contribuer au renforcement du dialogue politique. Parmi les questions actuellement à l'étude à Oslo, figure celle du statut des agents employés localement. Les conclusions qui ressortiront du débat sur ce sujet ne manqueront pas d'intéresser les autres donateurs du CAD.

Sous l'effet de l'harmonisation et de l'alignement, le personnel des ambassades pourrait être de plus en plus amené à participer à des consultations avec, le plus souvent, des représentants de haut rang des ministères des Finances et du Plan des pays partenaires et des bureaux locaux des autres donateurs, et de moins en moins à intervenir dans la mise en œuvre. Si on ne peut que s'en féliciter au niveau de l'appropriation locale, dans la pratique cela implique toutefois que le personnel des ambassades risque de se trouver progressivement déconnecté de la gestion au jour le jour des activités et de la réalité locale, et de perdre ainsi le contact avec les populations et les conditions locales, évolution que déplorent certains agents de l'ambassade en Zambie. La Norvège est consciente de la nécessité de préserver un lien avec la vie quotidienne des habitants des pays partenaires. A cet effet, elle doit collaborer avec des organisations et institutions locales ou œuvrer par leur intermédiaire et organiser des visites sur le site d'activités financées par des partenaires locaux, des ONG norvégiennes ou dans le cadre de programmes sectoriels. Un autre sujet de préoccupation est que la pression exercée par les donateurs, soucieux de faire état de résultats dans la lutte contre la pauvreté et d'autres domaines dans des délais stricts, est rarement compatible avec les conditions locales. La Norvège devrait être attentive aux conditions et aux contraintes de capacité qui prévalent à l'échelon local et veiller à ce que la communauté des donateurs ne passe pas outre.

Assistance technique, déliement de l'aide et passation des marchés

La part de l'APD norvégienne servant à financer des activités de coopération technique (CT) s'est maintenue aux alentours de 10 % depuis le dernier examen de l'aide (11 % en 2003). Ce chiffre est bien inférieur à la moyenne du CAD avec ses 24 % (voir le tableau C.2). La Norvège a commencé à participer à des fonds communs d'assistance technique dans le cadre d'un certain nombre de programmes sectoriels. En Zambie, un seul conseiller technique exerce encore sur affectation de longue durée, contre 150 il y a sept ou huit ans.

La Norvège a aussi recours depuis longtemps aux accords de jumelage pour contribuer au renforcement des institutions nationales des pays en développement (voir le chapitre 5). Ces accords de jumelage font généralement suite à une demande d'aide d'un ministère. La dernière évaluation de ce type d'aide remonte à 1998 (MAE, 1998).

L'aide bilatérale de la Norvège est non liée, y compris lorsque la passation des marchés est confiée à des sociétés de conseil privées, de sorte que les entreprises norvégiennes sont soumises à la concurrence internationale. Cependant, la Ministre du développement international a fait une concession au secteur privé norvégien en autorisant la liaison de certains types de contrats d'expertise technique financés par l'aide. Cette dérogation s'applique aux activités de coopération technique pure, qui ne sont pas couvertes par la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide. Il peut s'agir d'études de faisabilité, d'analyses de conception de projets, d'études d'impact, etc. Les autorités norvégiennes pressent les autres membres de l'OCDE de mettre pleinement en œuvre les recommandations du CAD et plaident pour l'adoption de normes communes touchant la santé, l'environnement et la sûreté dans les procédures d'appel d'offres internationales (Storting, 2004).

L'aide norvégienne aux organisations multilatérales est non liée à l'exception de l'aide alimentaire acheminée par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial, à laquelle il sera mis un terme en 2007. Avec la Banque mondiale, le gouvernement examine aussi la possibilité de délier l'aide aux fonds fiduciaires pour les services de consultants des IFI.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Certaines modalités d'aide comme le soutien budgétaire nécessitent une grande rigueur et il est donc indispensable que les ambassades et les services centraux disposent des compétences et des capacités voulues et puissent bénéficier du soutien technique de la NORAD. Les autorités norvégiennes pourraient s'assurer que le personnel est suffisamment formé pour pouvoir traiter ces questions. Il est essentiel qu'elles participent activement au débat international sur les problèmes liés au soutien budgétaire et aux dispositifs de coordination mis en place dans ce domaine.

La Norvège pourrait inciter tous les donateurs à œuvrer au renforcement des capacités et des compétences disponibles localement afin de faciliter le suivi par les gouvernements partenaires des efforts d'harmonisation et d'alignement des donateurs.

Il convient de féliciter les autorités norvégiennes pour le soutien qu'elles apportent à la responsabilisation des organisations de la société civile locale, encore que cette action doive être soigneusement évaluée et s'accompagner d'activités de formation. Elles pourraient encourager l'émergence d'une culture fondée sur les résultats dans les ONG et aider les organisations de la société civile à renforcer leurs capacités tout en respectant leur diversité. Elles devraient reconnaître les problèmes que risquent de soulever pour certaines ONG le mouvement d'harmonisation et d'alignement et l'adaptation aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

La Norvège pourrait s'employer davantage à exploiter les enseignements de son expérience sur le terrain dans la formulation des orientations stratégiques qu'elle propose au niveau multilatéral. De la même façon, les ambassades devraient aussi être tenues informées de l'évolution des dossiers dans les enceintes multilatérales. Enfin, les organisations multilatérales, et les IFI en particulier, devraient être mieux averties de l'impact négatif que certaines de leurs politiques peuvent avoir sur les efforts déployés par les gouvernements partenaires pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.

Annexe A

Mesures prises par la Norvège depuis l'examen de 1999

Grands domaines	Recommandations formulées en 1999	Situation actuelle
Volume de l'aide	La Norvège doit définir un calendrier pour la réalisation de l'objectif qu'elle s'est fixée, à savoir un rapport APD/RNB de 1 %.	La Norvège se rapproche de son objectif de 1 % qui doit être atteint en 2005. Ce dernier doit être maintenu tout au long de la législature 2005 à 2009 si la Norvège veut respecter les déclarations faites au plus haut niveau concernant l'OMD 8 en particulier.
Aide humanitaire et relations à long terme avec certains pays	L'engagement pris à l'égard de l'aide humanitaire doit encore être rendu pleinement compatible avec celui concernant l'établissement avec certains pays de relations à long terme fondées sur le partenariat. Le nouveau programme d'action visant à prendre en considération les fondements politiques du développement dans des domaines comme la paix et la réconciliation, les droits de l'homme, la lutte contre la corruption et la démocratie devra être plus pleinement intégré à une approche globale de la coopération pour le développement.	<p>Les engagements pris par la Norvège en matière d'aide humanitaire obéissent essentiellement aux besoins. La Norvège a souscrit aux Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire.</p> <p>Dans le domaine de la construction de la paix, une nouvelle stratégie a été définie. Une ligne budgétaire spéciale a été créée pour le financement d'actions de soutien pendant la période de transition.</p> <p>Pour 2004, la politique intégrée de coopération pour le développement présentée au Parlement (livre blanc n° 35) couvre les domaines de la construction de la paix, des droits de l'homme, de la lutte contre la corruption et de la démocratie.</p>
Renforcement des capacités du système norvégien de coopération pour le développement	Un renforcement des capacités s'impose pour permettre la mise en œuvre d'approches sectorielles, la conception de programmes orientés vers la pauvreté et la participation à des partenariats.	La réorganisation de l'administration de l'aide entreprise par la Norvège en 2004, conjuguée au ciblage de son action sur les OMD, au recours à de nouvelles formes d'aide et au souci d'harmonisation et d'alignement avec les CSLP définis au niveau national, contribue à modifier les modalités de mise en œuvre de la coopération pour le développement. La Norvège met désormais davantage l'accent sur la participation silencieuse ou la coopération déléguée dans le cadre de partenariats avec des donateurs partageant ses idées et sur le soutien des efforts déployés par les pouvoirs publics des pays bénéficiaires au service des objectifs de réduction de la pauvreté. Abstraction faite des compétences techniques requises pour mettre en œuvre des approches sectorielles, l'utilisation du soutien budgétaire, le traitement des questions d'égalité homme-femme, l'application d'une approche fondée sur les droits et le dialogue sur les politiques à suivre, notamment sur des questions à dimension politique ou régionale, nécessitent des capacités particulières. Dans ce contexte, l'aptitude de la NORAD à offrir aux ambassades un savoir-faire et des services de conseil techniques devra être évaluée à la lumière des besoins qui se dessineront au niveau des pays.

Réforme du secteur privé	La réforme des approches du développement du secteur privé doit être poursuivie.	La répartition des compétences entre le GIEK (garanties de crédits à l'exportation), le NORFUND (investissements) et la NORAD a changé, le NORFUND étant désormais chargé de la gestion du portefeuille de prêts, auparavant assurée par la NORAD. Les dispositifs de soutien au secteur privé et le programme de crédits mixtes qui visait avant 2002 à encourager la participation du secteur privé à l'exécution de projets ont été déliés. De nouvelles lignes directrices concernant les crédits mixtes non liés ont été approuvées.
Cohérence des politiques	La cohérence des politiques dans le domaine agricole demeure un défi	Depuis juillet 2002, tous les produits en provenance des pays les moins avancés, en dehors des armes, bénéficient d'un accès en franchise de droits et de contingents, sans aucune exception ni mesure transitoire. Le système généralisé de préférences actuellement en vigueur prévoit encore un certain nombre de mesures de sauvegarde destinées à protéger certaines industries norvégiennes.

Annexe B

Rapport sur la mission à Lusaka

Introduction

Une équipe du CAD composée de représentants de l'Espagne et du Japon ainsi que d'agents du Secrétariat de l'OCDE/DCD s'est rendue en Zambie du 19 au 25 juin 2004, dans le cadre de l'examen de l'aide de la Norvège. Elle a rencontré des fonctionnaires de l'Ambassade royale de Norvège, de même que des représentants du gouvernement et de la société civile de Zambie, et d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Le présent rapport rend compte du fonctionnement du système d'aide norvégien tel qu'elle a pu l'observer en Zambie.

La Zambie aujourd'hui : quelques grandes caractéristiques

La Zambie est un pays enclavé d'Afrique australe qui a à peu près la taille du Texas. Sa population est de 10 millions d'habitants, dont 60 % vivent dans des zones rurales. Le pays est bien pourvu en ressources naturelles comme le cuivre, le cobalt, le zinc et l'énergie hydraulique, et possède des terres arables étendues mais largement inexploitées. Les perspectives concernant le tourisme sont favorables grâce aux espèces sauvages, aux parcs nationaux et aux chutes Victoria, merveille de la nature que la Zambie partage avec le Zimbabwe.

Après les élections multipartites de 1991, le gouvernement a lancé un vaste programme de réformes et renforcé les droits civils et politiques. L'économie a également été libéralisée avec la privatisation des grandes compagnies minières et d'autres entreprises d'État. Le pays a d'assez bonnes perspectives économiques mais doit relever d'immenses défis : l'épidémie de VIH/sida qui touche environ 16 % de la population des 15 à 49 ans, une dette extérieure écrasante (6.5 milliards USD), des violations flagrantes des droits de l'homme et des cas de corruption manifestes, enfin, la faiblesse des investissements du secteur privé due, pour une large part, à des conditions peu attrayantes pour les entreprises. Avec le soutien des donateurs, la société civile parvient à mieux exposer ses revendications au gouvernement, encore que cela crée des tensions comme en témoigne l'actuel processus de révision constitutionnelle.

La Zambie qui était il y a trente ans l'un des pays les plus prospères d'Afrique, est maintenant l'un des plus pauvres de ce continent, 77 % de sa population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Cette situation a contraint le gouvernement zambien à négocier un allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE, à compter de 2000. En mai 2002 a été signé le premier CSLP mais il n'a pas été soumis au Parlement pour approbation malgré les consultations engagées avec certains parlementaires. La société civile semble avoir été largement associée aux consultations relatives au CSLP.

Contexte de la coopération pour le développement

La mission a été informée que l'actuel CSLP serait peut-être prolongé d'un an afin que l'horizon temporel du suivant coïncide avec celui du plan stratégique du gouvernement – le Plan transitoire de

développement national – et du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Le CSLP a principalement pour objectif de promouvoir une croissance économique durable grâce à des investissements dans l'agriculture, le tourisme, l'industrie et les mines, et d'améliorer les infrastructures et les services sociaux. Le VIH/sida, la problématique homme-femme et l'environnement y sont recensés en tant que questions transversales affectant d'autres secteurs. Ce document prône la bonne gouvernance et une amélioration de la gestion du secteur public afin de créer un environnement favorable. Le gouvernement a entrepris d'établir des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du CSLP renvoyant aux OMD.

Le CSLP n'est qu'un des nombreux documents stratégiques ou de planification que le gouvernement zambien a élaborés ces dernières années. Outre le Plan transitoire de développement national et le CDMT, on peut citer le Cadre de développement intégré (CDI), les plans d'exécution des programmes et les plans sectoriels concernant la santé, les infrastructures routières et l'éducation, entre autres. Le gouvernement envisage aussi de définir une politique de l'aide qui tiendrait compte des ressources aussi bien extérieures qu'intérieures et qui servirait de référence à toutes les parties prenantes. La Norvège est membre du groupe de référence institué pour la mise au point de cette politique.

Les différents calendriers et procédures d'aide des donateurs ont mis à rude épreuve les capacités du gouvernement. Depuis 2003, plusieurs donateurs participent à une initiative baptisée Harmonisation in Practice qui vise à améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide. En avril 2004, un deuxième mémorandum d'accord sur l'harmonisation dressant un plan ambitieux pour la mise en commun des ressources et l'échange d'informations a été signé entre le gouvernement zambien et un certain nombre de donateurs. Le DFID et la Norvège ont joué un rôle décisif dans la mise au point de ce mémorandum d'accord au sein du Groupe « nordique plus ». Celui-ci prévoit des efforts résolus pour réformer le secteur public zambien, en particulier le ministère des Finances et du Plan, et le Bureau du vérificateur général. Le cadre fourni par l'initiative HIP aidera à suivre les progrès des donateurs et du gouvernement au regard d'un certain nombre d'objectifs précis, d'indicateurs de réussite, d'échéances et de responsabilités. Cette initiative est ouverte à tous les donateurs et l'Allemagne, le Japon, le système des Nations unies et la Banque mondiale s'y sont récemment associés. Le Danemark, l'Irlande et la Banque mondiale ont succédé à la Norvège et au DFID en tant que chefs de file.

Au sein du gouvernement zambien, un vice-ministre des Finances et du Plan est chargé de superviser le processus HIP. Les capacités limitées du ministère ne vont pas sans poser de problèmes pour les partenaires concernés, l'harmonisation des pratiques étant considérée comme une activité grande consommatrice de main-d'œuvre. L'impact de cette initiative ne devrait pas se faire sentir dans l'immédiat mais les perspectives à long terme sont bonnes.

Un partenaire efficace qui prend des initiatives

La Norvège est présente en Zambie depuis la période qui a suivi l'indépendance de ce pays en 1964. Le soutien apporté au gouvernement zambien ne s'est jamais démenti malgré les changements politiques et économiques intervenus dans le pays. Selon ses partenaires, la Norvège a mené des interventions à la fois ciblées et flexibles, s'inscrivant dans une perspective à long terme. Le programme d'aide norvégien, qui est exposé dans le mémorandum d'accord signé avec le gouvernement zambien pour la période 2001-2005, est aligné sur le CSLP national. A la suite d'un examen à mi-parcours de ce mémorandum d'accord, la Norvège a modifié les priorités de son programme pour tenir compte de l'accent mis dans le CSLP sur l'agriculture et le développement du secteur privé. Dans le cadre du mémorandum d'accord, le gouvernement norvégien a en outre décidé de concentrer ses efforts et de se retirer des secteurs de l'eau et de la santé afin d'éviter les doubles

emplois avec les activités d'autres donateurs. L'attitude souple de la Norvège et sa disposition à perdre en visibilité lui valent une grande estime de la part de ses partenaires.

Le programme du gouvernement norvégien est conçu de manière à maintenir une masse critique de ressources dans un nombre limité de secteurs, en se concentrant sur les avantages comparatifs de la Norvège et en pratiquant une division du travail, principalement avec des donateurs partageant les mêmes valeurs. La Norvège a joué avec le Royaume-Uni un rôle stratégique et mobilisateur essentiel durant la phase initiale du processus HIP et la manière dont l'Ambassade de Norvège a su diriger les opérations et rendre compte à l'ensemble des membres a été hautement appréciée. Étant donné les problèmes de capacité que rencontre le gouvernement zambien pour gérer le processus HIP, la Norvège pourrait réfléchir avec d'autres donateurs aux moyens d'œuvrer de façon coordonnée au renforcement de ces capacités.

L'Ambassade de Norvège et la Banque mondiale engagent les autres donateurs à utiliser le CDI comme outil pour améliorer la répartition des tâches entre eux et éviter que chacun ait son propre plan stratégique. Ces efforts, encore en chantier, pourraient avoir des retombées considérables sur les ressources affectées par les donateurs aux différents secteurs et sous-secteurs, ainsi que sur la prévisibilité des apports financiers, préoccupation essentielle du gouvernement zambien. Le nombre d'accords conclus avec les autorités zambiennes témoigne du souci de l'ambassade de Norvège elle-même de centrer ses interventions sur un plus petit nombre de secteurs et de nouer des partenariats avec d'autres donateurs. En novembre 2002, il était de 142. Depuis lors, il est revenu à 29 seulement à la fin de 2004. Dans le même temps, l'enveloppe financière allouée à la Zambie a augmenté. Cependant, le cycle budgétaire annuel utilisé par la Norvège et d'autres donateurs limite la prévisibilité des apports financiers sur le long terme. L'ambassade est consciente de l'impact que cela peut avoir sur les mécanismes de planification du gouvernement, tels que le CDMT. La Norvège pourrait aborder cette importante question dans le cadre du processus HIP sachant que les apports des donateurs représentent globalement 45 % du budget de l'État.

L'attachement de la Norvège à l'harmonisation et à l'alignement a des effets positifs

Sa volonté d'harmonisation a amené la Norvège à modifier la manière dont elle gère son propre programme de coopération pour le développement. Cela est particulièrement visible au niveau des modalités de son aide.

- La Norvège participe maintenant à des approches sectorielles et reste ouverte au soutien budgétaire direct. Dans le secteur de l'éducation, par exemple, elle met en commun ses ressources financières et son assistance technique avec celles d'autres partenaires sans exigences spécifiques quant à leur utilisation. En Zambie, seule l'Union européenne a recours au soutien budgétaire, mais d'autres donateurs, dont la Norvège, pourraient en faire autant lorsque le système national de comptabilité financière sera suffisamment solide. Si la tendance à adopter des approches conjointes est louable et peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide, elle a pour conséquence pratique que le personnel de l'ambassade est de plus en plus écarté de la gestion courante des activités et qu'il est surtout en contact avec des représentants de haut rang de l'administration zambienne et d'organismes donateurs de pays partageant les mêmes valeurs. D'où le risque qu'il perde de vue la réalité sur le terrain et privilégie les résultats sans tenir dûment compte des conditions locales.
- La Norvège conserve un portefeuille de projets (environ 53 % de l'APD), dont la plupart concernent des secteurs autres que l'éducation, les infrastructures routières et l'énergie. Les autorités norvégiennes souhaiteraient recourir de plus en plus à la « participation silencieuse » pour la mise en œuvre de leurs projets. Dans ce type d'accord, les donateurs,

dont la Norvège, mettent en commun les ressources financières destinées à un projet particulier, et un seul d'entre eux en assure la supervision de concert avec l'homologue zambien. C'est ce qu'elle fait avec les Pays-Bas, par exemple, dans le domaine de la recherche agricole appliquée. Dans celui de la bonne gouvernance, c'est la Norvège qui joue le rôle de partenaire « actif » pour le soutien au Bureau du vérificateur général. C'est également elle le partenaire actif pour le soutien au NGOCC, réseau d'ONG féminines spécialisées dans les activités de sensibilisation.

- A l'heure actuelle, 14 % de l'APD transitent par des ONG norvégiennes et 15 % par 20 ONG locales. Pour renforcer les capacités et la viabilité des ONG locales, la Norvège a peu à peu entrepris de confier des fonds à certains organismes de tutelle comme le NGOCC et le *Zambian National Aids Network* (ZNAN). Cet arrangement a eu des conséquences imprévues pour le NGOCC. Il a eu pour effet de diviser pendant un temps le mouvement en créant une certaine concurrence pour l'octroi de financements entre le réseau et les organisations qu'il avait l'habitude de soutenir et en modifiant les rapports de force. Bien que la Norvège puisse considérer que ces nouvelles modalités favorisent une autonomie accrue et qu'elles vont dans le sens d'une amélioration de l'efficacité de l'aide, le réseau a été désorganisé pendant un an. Les membres du NGOCC estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment informés, ni préparés à ce changement, même si une structure de comptabilité et de gestion des dons a été mise en place grâce à une assistance technique locale financée par la Norvège. Il va s'agir pour l'ambassade de surveiller si le NGOCC parvient à s'acquitter de sa mission de redistribution tout en continuant de remplir ses objectifs. Dans un premier temps, il est prévu d'organiser avec le NGOCC des réunions semestrielles durant lesquelles le réseau présentera des rapports descriptifs et financiers détaillés.
- Un autre défi à relever consiste à rattacher les demandes de subventions des ONG norvégiennes aux priorités du gouvernement zambien, du moins dans le secteur des services. L'ambassade pourrait aider à faire en sorte que les ONG contribuent à la réalisation d'importants objectifs de réduction de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme en Zambie. Un certain nombre d'ONG sont soucieuses de s'aligner sur les priorités gouvernementales, par exemple dans les domaines des droits de l'homme, de la gouvernance et de la réforme constitutionnelle. Afin de préserver l'avantage comparatif dont jouit la société civile, il importe de conserver une distance raisonnable par rapport aux autorités. Une application mécanique de l'harmonisation ne serait pas appropriée à cet égard.
- La Norvège a considérablement réduit le nombre de coopérants techniques norvégiens affectés à des tâches spécifiques : sur les 150 environ recensés il y a huit ans, on ne compte plus aujourd'hui qu'un conseiller technique, issu de l'administration norvégienne des voies publiques. La Norvège prend aussi en charge une partie des coûts afférents à un expert de l'OIT. À la différence de l'OIT, la Norvège ne procède pas à des évaluations systématiques de l'impact de l'assistance technique sur le renforcement des capacités, cette évaluation étant opérée dans le cadre des examens du programme du ministère zambien de la voirie. Parallèlement, la Norvège a toutefois mis en place un certain nombre d'arrangements de jumelage avec des organisations norvégiennes pour renforcer les institutions nationales. Cette aide peut être de longue durée, et implique des visites mutuelles et une assistance technique ciblée de courte durée, sous la forme le plus souvent de conseils sur des questions d'ordre méthodologique. Les accords de jumelage font généralement suite à une demande du gouvernement et sont évalués par le ministère norvégien des Affaires étrangères et la NORAD qui assume maintenant la fonction d'évaluation.

Dans l'idéal, le portefeuille de l'ambassade pourrait se présenter comme suit : 20 à 30 % pour le soutien budgétaire, 30 % pour le soutien sectoriel et 30 % pour des projets confiés à des ONG ou à d'autres partenaires.

Alignement sur le CSLP zambien et le livre blanc

En 2003, le programme de la Norvège en Zambie portait sur quelque 35 millions USD, soit l'un des programmes les plus importants mis en œuvre dans le pays. Ce montant est en augmentation par rapport à 2001 et 2002 (21 millions et 28 millions USD respectivement). Le niveau de ressources qui sera mis dans l'avenir à la disposition de la Zambie sera fonction de la capacité du gouvernement de procéder aux réformes préconisées par les IFI et d'œuvrer à la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement, qui servent de trame au CSLP.

À l'origine, quatre secteurs ont été retenus dans le mémorandum d'accord pour 2001-2005, en étroite consultation avec le gouvernement zambien : l'éducation de base, les infrastructures (routes), la gestion des ressources naturelles (conservation des espèces sauvages) et la bonne gouvernance. Les questions liées au VIH/sida et à la problématique homme-femme sont normalement prises en compte dans toutes les activités norvégiennes de coopération. Le développement du secteur privé et l'agriculture reçoivent une attention particulière en liaison avec la croissance économique et la formation professionnelle mais les activités dans ces domaines n'ont pas encore démarré. Des programmes d'envergure régionale étant mis en œuvre à partir des services centraux et d'ambassades situées dans d'autres pays de la région, l'ambassade à Lusaka intervient peu dans le domaine de l'intégration régionale, se limitant à une modeste contribution au Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA). Les autorités norvégiennes pourraient réfléchir à des formules possibles pour aider le gouvernement zambien à élaborer une approche régionale des systèmes d'alerte précoce, ce qui constitue à ses yeux une nécessité.

La mission a pu obtenir des informations détaillées sur un certain nombre d'activités mises en œuvre dans le cadre du programme norvégien de coopération et concernant principalement l'égalité homme-femme, le développement du secteur privé, l'aménagement des routes, la recherche agricole appliquée, le VIH/sida et l'éducation. Les principales caractéristiques de ces activités sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

Égalité homme-femme

Le soutien apporté par le gouvernement norvégien aux institutions nationales chargées de l'égalité homme-femme et au programme PAGE en faveur de l'éducation des filles remonte aux années 90. Son engagement a pris une nouvelle orientation après la conclusion du contrat de sous-traitance avec le NGOCC. Le soutien institutionnel au gouvernement zambien est maintenant assuré par les Pays-Bas, ce qui n'empêche que la Norvège participe toujours au dialogue sur les mesures à prendre en matière d'égalité homme-femme. Ce nouvel arrangement fait, entre autres, courir le risque à l'ambassade de perdre le contact direct avec les différentes ONG. Ce risque pourrait être atténué si le personnel de l'ambassade (un diplomate et deux professionnels locaux s'occupant de l'égalité homme-femme, du VIH/sida, et de questions culturelles et touchant aux droits de l'homme) se rendait régulièrement sur le site des projets mis en œuvre par les ONG. Malgré les efforts accomplis, comme la mise en place d'une politique nationale en faveur de l'égalité homme-femme et l'intégration dans le CSLP des considérations d'égalité entre les sexes, le NGOCC admet que l'autonomisation des femmes est restée lettre morte en Zambie, et que les taux de mortalité maternelle et d'infection par le VIH/sida chez les femmes et les enfants sont encore élevés. La Norvège pourrait user de son influence pour faire en sorte que la prochaine version du CSLP, et notamment sa composante relative à l'égalité homme-femme, trace la voie à suivre par tous les donateurs pour faire reculer la pauvreté. Avec d'autres

donneurs bilatéraux, elle pourrait aussi collecter des données sur l'impact des politiques macroéconomiques préconisées par les IFI sur les femmes et les enfants pauvres. D'une manière plus générale, le dialogue sur l'égalité homme-femme devrait être actualisé pour prendre en compte l'OMD 3 et des efforts devraient être entrepris pour améliorer la parité dans les grands secteurs économiques où les femmes sont présentes.

Développement du secteur privé

Le soutien de la Norvège au secteur privé prend des formes diverses, et passe notamment par AUREOS, investisseur en capital-risque qui gère entre autres le fonds zambien de capital-risque. Comme elle le dit elle-même, AUREOS a obtenu des résultats modestes pour ce qui est de l'investissement dans le tourisme, l'agroalimentaire, l'exploitation minière, l'industrie pharmaceutique et les services financiers. Si AUREOS n'a pas remporté un franc succès, cela est dû à l'environnement peu favorable de la Zambie, ainsi qu'en témoigne le très petit nombre d'investisseurs norvégiens présents dans le pays. Les activités d'AUREOS ont peut-être un certain impact positif au niveau de la création d'emplois, de l'accroissement des recettes fiscales du gouvernement et du transfert de technologies. Faute de données probantes concernant ses résultats, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure AUREOS a apporté une contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Promouvoir l'égalité homme-femme ne figure pas parmi les critères de sélection d'AUREOS ; par contre, il semble que le problème du VIH/sida soit désormais pris en compte, grâce à une initiative récente à laquelle est associée le DFID.

Depuis 1991, la Norvège participe aussi aux activités de la NORSAD, institution financière publique financée à l'origine par une dotation non renouvelable des pays nordiques en vue d'accélérer le développement économique dans les pays membres de la SADC. Cette institution offre des financements à long terme (prêts sur sept ans assortis d'un différé d'amortissement de deux ans) avec des taux d'intérêt variables, fonction de la cote de risque du pays emprunteur. En mai 2004, la NORSAD avait 33 projets en cours dans la sous-région. Sur ce total, 32 % concernent la Zambie mais leur impact n'a pas été mesuré. De l'aveu même de la NORSAD, ses coûts d'exploitation sont élevés par rapport aux rendements. Bien qu'elle ait pour mission de soutenir les PME, elle n'a guère obtenu de résultats en la matière étant donné que le montant minimum de ses prêts est de 200 000 EUR.

La mission n'a pas été en mesure de déterminer si les activités évoquées dans les paragraphes précédents témoignent d'un avantage comparatif de la Norvège pour ce qui est du développement du secteur privé en Zambie et si elles ont contribué à faire reculer la pauvreté ou à accélérer la croissance économique. Il semble que le NORFUND et sa filiale de capital-risque, AUREOS, aient été institués pour remplacer les diverses incitations (prêts bon marché, crédits mixtes et financement parallèle pour la construction de routes) que la NORAD offrait dans le passé aux investisseurs privés norvégiens. Les nouveaux instruments n'ont pas compensé la disparition de ces incitations suite au déliement de l'aide à la fin des années 90. Du point de vue du secteur privé norvégien, et comme le soulignent les conclusions de la stratégie de la NORAD concernant le secteur privé en Zambie, le climat des affaires n'est pas suffisamment intéressant dans ce pays pour attirer les entreprises privées norvégiennes. La promotion de la diversification agricole et de l'agriculture de rapport par le biais de financements alloués à des organismes tels que le Golden Valley Agricultural Research Trust (GART) pourrait s'avérer plus efficace. Si le secteur privé doit effectivement jouer un rôle moteur dans le développement de la Zambie et constituer un axe majeur de la coopération norvégienne, l'ambassade pourrait intensifier ses efforts pour apporter conseils et soutien au secteur privé national, et évaluer l'impact de ses activités à ce niveau. Elle pourrait aussi étudier des formules possibles pour améliorer les conditions financières dans le secteur informel et prendre en compte de manière plus systématique le rôle des femmes dans le développement agricole.

Éducation

L'éducation absorbe environ 47 % de l'APD totale de la Norvège à la Zambie. Le premier programme en faveur de l'éducation de base (BESSIP) a débouché sur un programme sectoriel auquel participent aujourd'hui dix partenaires. Ce programme sectoriel intègre notamment un accord de jumelage entre les ministères zambien et norvégien de l'Éducation. Si aucun rapport n'a été expressément consacré à l'impact de cet arrangement sur le renforcement des capacités, il apparaît que, dans la province méridionale, celui-ci a été particulièrement efficace en ce qui concerne (i) l'enseignement selon le système de la classe unique ; (ii) le renforcement, dans certains cas, de la position de membres des conseils de district ; et (iii) l'élaboration des programmes d'études. Il semble qu'une action de sensibilisation au problème du VIH/sida, s'adressant principalement aux enseignants, commence à devenir systématique dans ce cadre. Le caractère de maladie honteuse attribué au sida et les pratiques culturelles paraissent freiner les progrès dans ce domaine. Dans son dialogue avec le gouvernement zambien et avec les autres donateurs, la Norvège pourrait insister sur la nécessité de donner concrètement suite à la politique nationale de lutte contre le VIH/sida et de coordonner les interventions des donateurs en la matière.

La Norvège apporte également un soutien à la Norwegian Church Aid (NCA) dont le principal objectif en Zambie est la réalisation des OMD. La NCA opère essentiellement par le biais de structures d'inspiration religieuse comme le Conseil des Églises et l'Église de Dieu ainsi que d'Afronet, réseau sur la gouvernance et les droits de l'homme, et Women for Change, ONG oeuvrant pour la défense des femmes. Depuis les années 80, les organisations religieuses mettent en place des cours pour les enfants en Afrique australe afin de pallier la carence des États. NCA Zambia envisage de faire des droits de l'homme une nouvelle discipline qui viendrait compléter son programme éducatif. Cela lui permettrait de financer des projets concernant, par exemple, les actes de violence liés au sexe. L'organisation projette aussi d'adopter une approche de l'éducation fondée sur les droits et invite ses partenaires à rattacher de plus en plus étroitement leurs activités aux OMD et aux CSLP des pays où ils mènent des activités. L'un de ses principaux soucis est d'amener le ministère de l'Éducation à s'intéresser, au-delà de l'éducation de base, tant à la qualité qu'aux contraintes structurelles. Enfin, la NCA cherche à nouer des relations avec des organisations de jeunes et des groupes de soutien spécifiques pour lutter contre le VIH/sida. Une telle démarche est particulièrement conseillée compte tenu de l'attitude conservatrice des églises zambiennes à l'égard de l'épidémie.

Infrastructures

Le soutien qu'apporte la Norvège en matière d'infrastructures passe principalement par des formations spécifiques et l'aménagement de routes, notamment dans les parcs nationaux. Dans le secteur routier, les procédures de passation des marchés sont non liées et les donateurs appliquent les lignes directrices du gouvernement. La Norvège, la Banque mondiale, l'Union européenne et le Danemark participent à des examens conjoints de ce secteur qui fait, selon l'ambassade, l'objet d'un programme spécifique de lutte contre le VIH/sida.

VIH/sida

La sous-traitance par la Norvège de son aide dans ce domaine au ZNAN a aidé ce réseau à renforcer ses capacités et à se mettre à même de bénéficier de concours directs du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le ZNAN est totalement tributaire de l'aide extérieure. Il distribue des financements à 120 membres (on recense actuellement 24 donateurs et ONG participant à la lutte contre le VIH/sida). Selon une petite enquête conduite par le ZNAN, la Norvège, qui est l'un des premiers donateurs à être intervenus dans la lutte contre le VIH/sida en Zambie dans les années 90, a fait preuve de prévoyance et de sens tactique en intégrant dans son action une

dimension « femmes » avec la mise en place de groupes de soutien ayant pour tâche d'alléger la charge des soins incombant aux femmes. Le programme d'aide de la Norvège dans ce sous-secteur est en outre le plus ancien et le plus important transitant par des ONG. Le gouvernement norvégien apporte aussi un soutien au National Aids Council sous forme de contributions annuelles. Ce Conseil est chargé de coordonner les efforts de tous les segments de l'administration zambienne face au fléau du VIH/sida, mais des querelles politiques internes rendent, semble-t-il, cette tâche particulièrement difficile. La Norvège agit également par l'intermédiaire du bureau zambien de Save the Children. Elle souligne clairement combien il est important de lutter contre l'épidémie par des interventions ciblées, mais il est difficile de savoir si ce souci a été intégré avec succès dans l'ensemble de ses activités de coopération pour le développement en Zambie.

Mode de fonctionnement de l'Ambassade de Norvège

Il est encore trop tôt pour savoir de quel pouvoir de décision bénéficiera l'ambassade du fait de la décentralisation. Le personnel de l'ambassade a été consulté au sujet de la réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne, et la répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères, la NORAD et l'ambassade a été clairement définie. Il en est pour le moment résulté une réduction du temps passé par les agents des services centraux à traiter les nouvelles demandes de crédits présentées par l'ambassade. Le personnel de l'ambassade est disposé à aider celui de la NORAD à se poser dans ses fonctions de conseiller technique.

L'ambassade de Norvège en Zambie emploie 25 personnes, se répartissant équitablement entre hommes et femmes. On compte neuf diplomates, dont un à l'ambassade de Suède, deux Norvégiens recrutés localement et occupant des postes administratifs, un responsable de programme norvégien et treize professionnels et assistants zambiens, dont trois sont des responsables de programme recrutés localement. L'ensemble du personnel zambien bénéficie des régimes de retraite et d'assurance-santé. Un autre diplomate va être recruté et chargé tout particulièrement des questions politiques et régionales. Ceci est important compte tenu de la nécessité accrue d'un dialogue sur des questions sensibles en Zambie, comme les droits de l'homme, l'égalité homme-femme, la coopération régionale, la sécurité et la construction de la paix. Une question actuellement débattue à Oslo a trait au niveau de représentation qui devrait être attribué au personnel recruté localement. Les conclusions de ce débat seront intéressantes pour les autres donneurs membres du CAD.

Le dialogue avec les autorités zambiennes a été et demeure ouvert, transparent et mutuellement respectueux. Le souhait manifesté par la Norvège de collaborer avec d'autres donneurs partageant les mêmes valeurs a déjà eu un impact sur le niveau et la qualité du dialogue avec le gouvernement. Le dialogue avec les partenaires se traduit dans la pratique par des accords, notamment sur les questions liées à l'égalité homme-femme et aux droits de l'homme.

L'ambassade est disposée à jouer un rôle actif à l'égard des organisations multilatérales et des banques de développement opérant en Zambie. Des informations en retour et des instructions sont données par les services centraux sur une base ad hoc, par exemple avant ou après une réunion internationale importante, et l'ambassade reçoit de temps à autre une synthèse des réunions des conseils d'administration de ces instances. Avec sa connaissance de la situation locale, la Norvège pourrait exercer des pressions sur les IFI, notamment pour qu'elles accroissent leur soutien à la mise en œuvre du CSLP, et à la réalisation des OMD et des objectifs d'harmonisation. Elle pourrait user de son influence auprès de la Banque mondiale pour l'inciter à modifier ses procédures de manière à pouvoir plus facilement participer au financement conjoint de programmes sectoriels. Elle pourrait aussi encourager des analyses de l'impact, au plan social et sur la pauvreté, des politiques macroéconomiques préconisées par les IFI. Les échanges d'informations entre le ministère norvégien

des Affaires étrangères et l'ambassade pourraient être systématisés moyennant l'adoption d'un dispositif spécial.

Dans le cas des programmes faisant intervenir plusieurs donateurs, le suivi et l'évaluation sont opérés conjointement avec d'autres donateurs et, pour les projets bilatéraux, l'ambassade applique les procédures normales d'examen (examen à mi-parcours et examen final). C'est au gouvernement zambien qu'il revient d'assurer le suivi du CSLP et il est censé utiliser à cet effet un système de mesure des performances que la Direction du plan a entrepris d'élaborer. La Norvège a l'intention de recourir à ce système pour mesurer les résultats obtenus par les autorités nationales dans la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté. Des efforts particuliers pourraient être déployés pour évaluer dans quelle mesure le gouvernement zambien dispose de ressources suffisantes pour conduire ces travaux. Cette question pourrait être examinée dans le cadre de l'initiative HIP.

Annexe C

OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide

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

Norvège	Versements nets						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	929	1 357	1 398	1 294	1 380	1 741	2 093
Aide publique au développement	938	1 144	1 370	1 264	1 346	1 696	2 042
Bilatérale	550	735	1 007	934	940	1 145	1 462
Multilatérale	388	409	363	330	406	551	580
Aide publique	n.d.	70	28	27	32	45	50
Bilatérale	n.d.	51	28	27	29	43	48
Multilatérale	n.d.	19	-	-	2	2	2
Autres apports du secteur public	- 8	143	0	4	3	0	1
Bilatéraux	7	143	0	4	3	0	1
Multilatéraux	- 15	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	61	130	168	179	210	452	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	- 81	45	1 078	1 289	471	1 215	1 673
Bilatéraux : dont	- 81	45	1 078	1 289	471	1 215	1 673
Investissements directs	19	63	888	1 221	419	1 105	1 614
Crédits à l'exportation	- 100	- 17	190	68	52	110	-6
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	909	1 532	2 644	2 762	2 061	3 408	3 766
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	1 228	1 299	1 559	1 400	1 496	1 696	1 775
APD en pourcentage du RNB	1.11	1.09	0.88	0.76	0.80	0.89	0.92
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	1.08	1.27	1.32	0.87	0.88	1.19	1.49

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

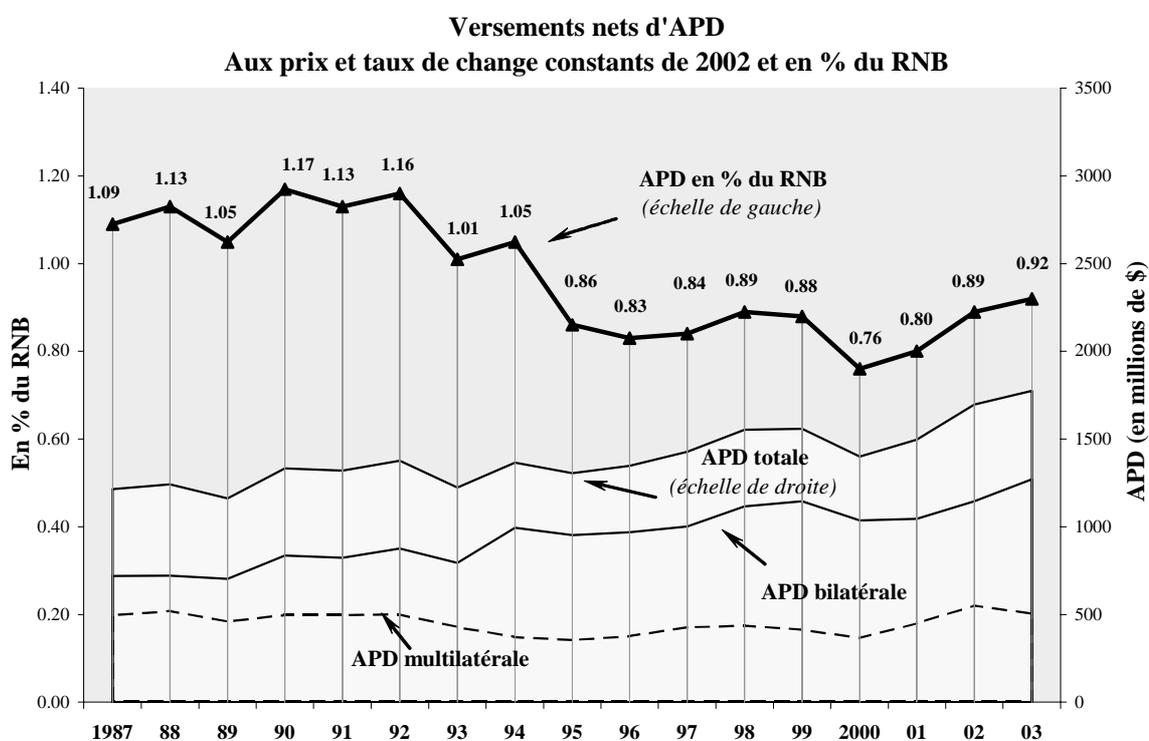


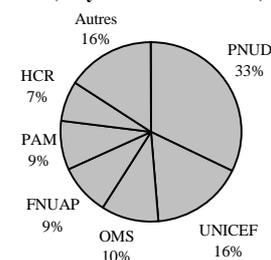
Tableau C.2. APD par grandes catégories

Norvège	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1999	2000	2001	2002	2003	1999
	APD bilatérale brute	1 151	1 041	1 050	1 150	1 277	74	74	70	68	72
<i>Dons</i>	<i>1 129</i>	<i>1 025</i>	<i>1 042</i>	<i>1 143</i>	<i>1 265</i>	<i>72</i>	<i>73</i>	<i>69</i>	<i>67</i>	<i>71</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	567	574	560	592	598	36	41	37	35	34	12
Coopération technique	153	120	167	178	205	10	9	11	10	11	24
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	4	-	-	-	-	0	2
Secours d'urgence	278	226	200	252	304	18	16	13	15	17	6
Allégement de la dette	27	10	23	13	19	2	1	2	1	1	8
Dépenses administratives	77	71	74	82	86	5	5	5	5	5	5
Autres dons	28	25	19	26	48	2	2	1	2	3	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>22</i>	<i>16</i>	<i>8</i>	<i>7</i>	<i>12</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	10	4	-	-	-	1	0	-	-	-	10
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	12	12	8	7	12	1	1	1	0	1	1
APD multilatérale brute	413	366	451	551	504	26	26	30	32	28	27
Organismes des Nations unies	263	230	273	303	313	17	16	18	18	18	7
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	62	37	89	112	107	4	3	6	7	6	6
Banques régionales de développement (a)	47	55	52	62	62	3	4	3	4	3	3
Autres	41	44	37	74	22	3	3	2	4	1	3
Total des versements bruts d'APD	1 565	1 407	1 501	1 701	1 781	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 6	- 7	- 5	- 5	- 6						
Total des versements nets d'APD	1 559	1 400	1 496	1 696	1 775						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	381	311	8	369	386						
Financements mixtes (b)	10	8	1	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 2002-2003)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2002-2003)

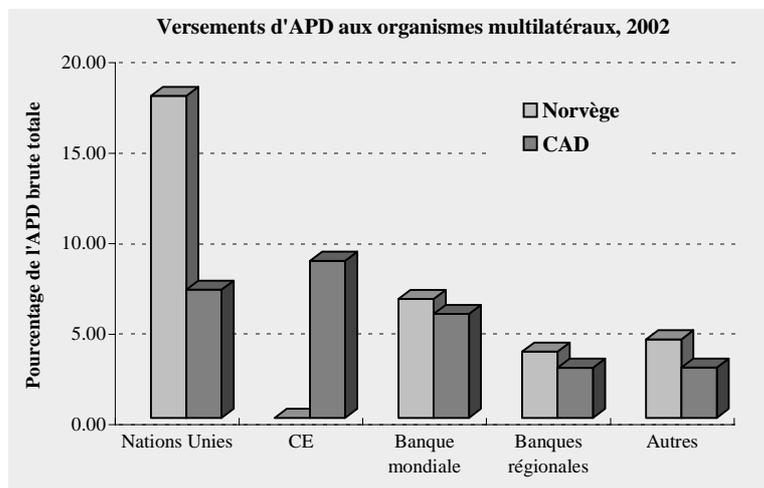
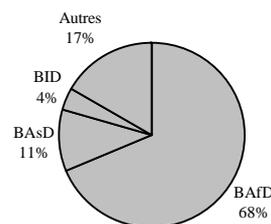


Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Norvège	Millions de \$ constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2002%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
	Afrique	356	326	298	386	439	42	45	41	45	
Afrique subsaharienne	353	323	294	381	435	42	45	41	45	48	31
Afrique du Nord	3	3	3	4	4	0	0	0	0	0	6
Asie	163	147	185	208	198	19	20	26	24	22	35
Asie du Sud et Asie centrale	103	91	132	156	153	12	13	18	18	17	17
Extrême-Orient	60	55	53	52	46	7	8	7	6	5	19
Amérique	65	55	82	47	55	8	8	11	6	6	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	45	32	60	28	28	5	4	8	3	3	5
Amérique du Sud	20	23	22	19	27	2	3	3	2	3	8
Moyen-Orient	71	62	66	83	115	8	9	9	10	13	4
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Europe	186	132	95	125	106	22	18	13	15	12	9
Versements bilatéraux ventilables par pays	841	721	726	848	913	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	380	344	350	452	502	45	48	48	53	55	30
Autres pays à faible revenu	93	80	89	86	90	11	11	12	10	10	25
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	350	278	252	283	296	42	38	35	33	32	41
(tranche supérieure)	17	19	35	27	25	2	3	5	3	3	5
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Pays en développement plus avancés	-	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	1 151	1 041	1 050	1 150	1 277	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	311	320	324	303	364	27	31	31	26	28	22

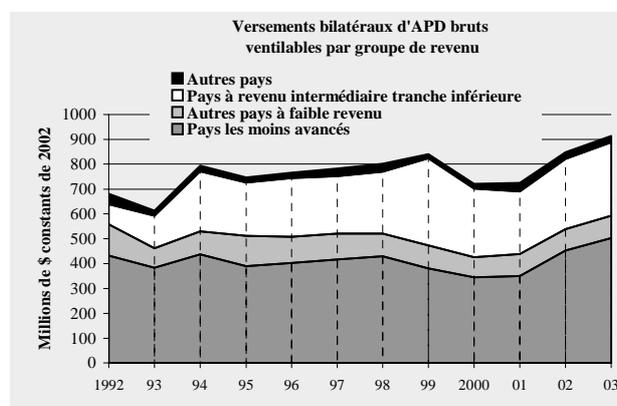
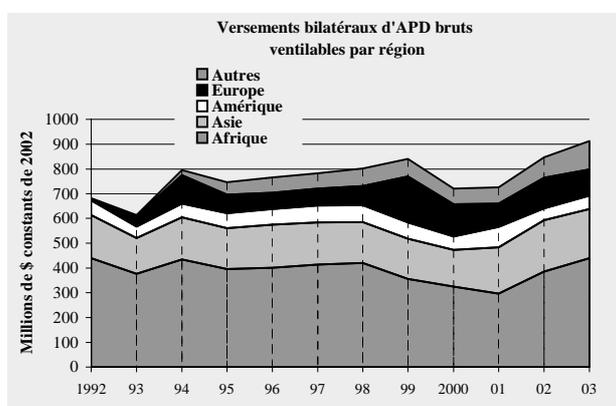


Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Norvège	1992-93			1997-98			2002-03		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ de 2002	Pour cent
Tanzanie	75	86	13	52	59	7	65	60	7
Mozambique	66	75	12	48	54	7	57	53	6
Zambie	42	47	7	41	46	6	52	49	6
Bangladesh	36	41	6	35	39	5	46	43	5
Bénin	24	26	4	34	39	5	38	34	4
5 principaux bénéficiaires	242	274	43	209	237	30	259	239	27
Nicaragua	22	25	4	31	35	4	35	33	4
Zimbabwe	21	24	4	30	34	4	33	30	3
Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	19	23	3	28	31	4	33	30	3
Botswana	19	21	3	24	27	3	33	30	3
Ethiopie	18	20	3	21	24	3	32	30	3
10 principaux bénéficiaires	342	387	60	343	388	49	425	393	45
Inde	17	19	3	18	20	3	29	28	3
Pakistan	16	18	3	15	17	2	28	26	3
Chine	14	15	2	15	17	2	25	23	3
Sri Lanka	13	15	2	14	16	2	23	22	2
Namibie	12	13	2	13	15	2	23	21	2
15 principaux bénéficiaires	413	468	72	418	473	60	553	513	58
Ouganda	12	13	2	13	15	2	22	20	2
Afghanistan	9	10	2	13	14	2	18	16	2
Mali	8	9	1	11	13	2	17	15	2
Indonésie	8	9	1	11	13	2	17	16	2
Népal	8	9	1	10	11	1	15	14	2
20 principaux bénéficiaires	457	518	80	476	539	68	641	593	67
Total (101 bénéficiaires)	570	648	100	700	792	100	949	880	100
Aide non affectée	166	189		238	271		361	333	
Total des versements bilatéraux bruts	736	837		937	1 063		1 310	1 213	

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

Norvège	<i>Moyennes bisannuelles</i>						
	1992-93		1997-98		2002-03		2002
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	99	17	207	31	624	50	35
Education	20	4	47	7	129	10	9
dont : Education de base	2	0	19	3	66	5	2
Santé	17	3	28	4	86	7	5
dont : Santé de base	-	-	12	2	49	4	3
Programmes en matière de population	17	3	10	2	43	3	4
Distribution d'eau et assainissement	7	1	21	3	23	2	3
Bon gouvernement et société civile	5	1	57	8	248	20	8
Autres infrastructures et services sociaux	34	6	43	6	95	8	7
Infrastructures et services économiques	99	17	75	11	93	7	13
Transport et entreposage	38	7	5	1	13	1	6
Communications	13	2	4	1	4	0	0
Energie	43	8	57	8	50	4	4
Banque et services financiers	0	0	6	1	11	1	1
Entreprises et autres services	5	1	2	0	15	1	1
Production	71	12	35	5	68	5	7
Agriculture, sylviculture et pêche	43	8	20	3	58	5	5
Industries manufacturières, extractives, construction	27	5	13	2	5	0	1
Commerce et tourisme	1	0	2	0	6	0	1
Autres	-	-	0	0	-	-	0
Destination plurisectorielle	92	16	77	11	118	9	8
Aide-programme et sous forme de produits	43	7	2	0	46	4	5
Aide se rapportant à la dette	27	5	21	3	18	1	13
Aide d'urgence	90	16	205	30	240	19	8
Frais administratifs des donateurs	43	7	56	8	50	4	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	9	2	0	0	-	-	6
APD bilatérale ventilable	572	100	679	100	1 257	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	579	59	696	65	1 285	69	74
dont : non affectée	7	1	18	2	29	2	3
APD multilatérale	409	41	381	35	566	31	26
APD totale	988	100	1 077	100	1 851	100	100

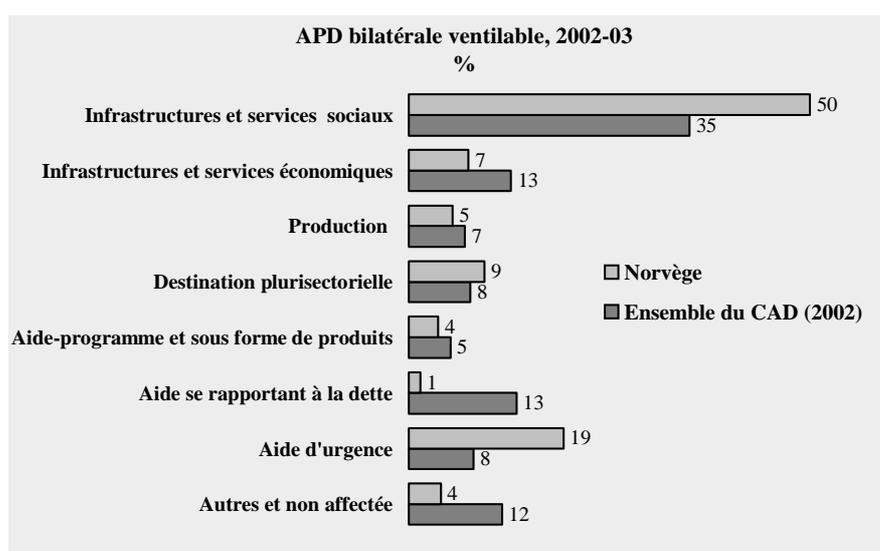


Tableau C.6 Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2002 % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2002		Versements nets	
	Millions de \$	% du RNB		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 96-97 et 01-02	% de l'APD		% de l'APD	% du RNB	Millions de \$	% du RNB
					(b)	(c)				
Allemagne	5 324	0.27	-0.4	37.5	13.9	0.10	0.04	780	0.04	
Australie	989	0.26	2.4	21.8		0.06		7	0.00	
Autriche	520	0.26	7.1	30.0	11.2	0.08	0.03	196	0.10	
Belgique	1 072	0.43	7.2	33.6	14.1	0.15	0.06	97	0.04	
Canada	2 004	0.28	-0.6	25.1		0.07		104	0.01	
Danemark	1 643	0.96	2.8	36.8	30.2	0.35	0.29	167	0.10	
Espagne	1 712	0.26	9.5	41.7	17.4	0.11	0.05	11	0.00	
États-Unis	13 290	0.13	6.8	20.5		0.03		2 313	0.02	
Finlande	462	0.35	5.2	45.6	31.9	0.16	0.11	67	0.05	
France	5 486	0.38	-2.7	34.1	10.7	0.13	0.04	1 464	0.10	
Grèce	276	0.21	9.6	61.3	15.8	0.13	0.03	16	0.01	
Irlande	398	0.40	14.4	32.8	17.0	0.13	0.07	26	0.03	
Italie	2 332	0.20	4.6	56.8	24.2	0.11	0.05	
Japon	9 283	0.23	3.0	27.9		0.06		99	0.00	
Luxembourg	147	0.77	13.3	21.2	11.5	0.16	0.09	10	0.05	
Norvège	1 696	0.89	2.9	32.5		0.29		45	0.02	
Nouvelle-Zélande	122	0.22	3.5	24.7		0.06		1	0.00	
Pays-Bas	3 338	0.81	3.7	26.6	20.4	0.22	0.17	211	0.05	
Portugal	323	0.27	6.6	42.3	19.6	0.11	0.05	33	0.03	
Royaume-Uni	4 924	0.31	6.8	28.8	10.0	0.09	0.03	494	0.03	
Suède	2 012	0.84	5.4	36.8	32.7	0.31	0.27	107	0.04	
Suisse	939	0.32	2.3	18.6		0.06		66	0.02	
Ensemble du CAD	58 292	0.23	3.5	30.1	20.3	0.07	0.05	(6317.2)	(0.03)	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41								

Notes :

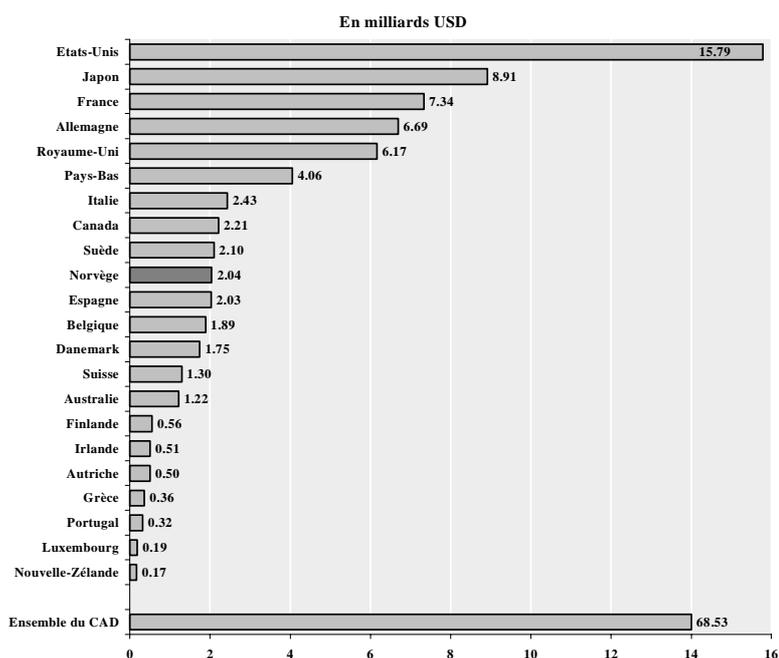
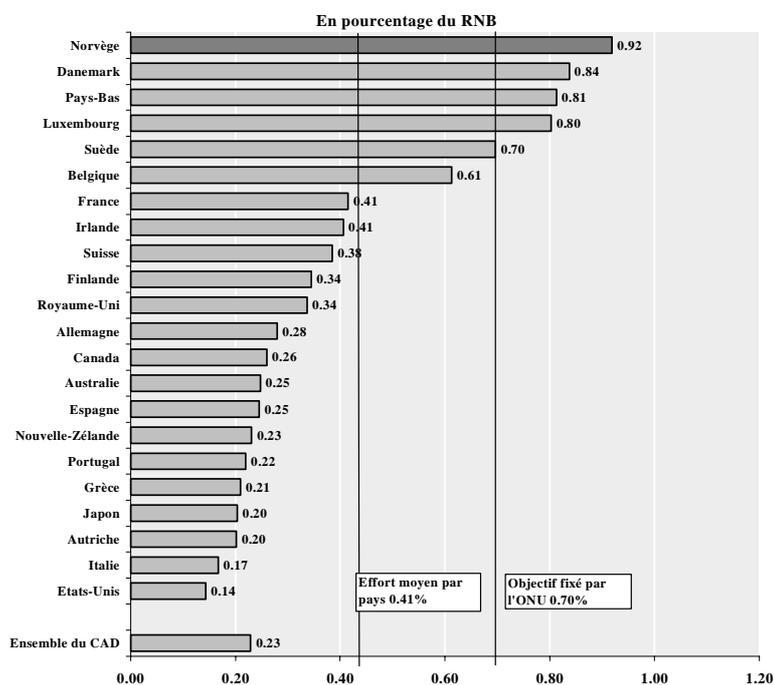
a. Hors réaménagements de dettes.

b. Y compris l'aide transitant par la CE.

c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.

.. Données non disponibles.

Graphique C.1 – APD nette des pays du CAD en 2003 (chiffres préliminaires)



BIBLIOGRAPHIE

- Amnesty International (2004), *Amnesty og Flyktingeradet aksjonerer mot uverdige flyktningspolitikk*, www.amnesty.no/web.nsf/printpages/01BE80BB31157F69C1256EEE00381A52.
- Axel Borchgrevink (Norwegian Institute of International Affairs), cité dans Hofsvan, E. (2004), "Delte reaksjoner på ny melding", *Bistandsaktuelt*, No. 04, <http://www.bistandsaktuelt.com/Lesartikkel.asp?ID=2393>.
- Barry, J. et Jefferys, A. (2002), *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute.
- Bondevik, Kjell Magne (2004), *Misjon og menneskerettigheter* (Mission et droits humains), discours. Sofiemyr kirke, 15 février 2004, http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_statsmin/taler/001001-090577/dok-bn.html.
- Borchgrevink, A. (2003), *Study of selected Fredskorpset exchange projects*, Norwegian Institute of International Affairs, NUPI 656.
- Conseil de l'Europe, Greco Eval I Rep (2002), 3E. www.greco.coe.int.
- ECON Center for Economic Analysis (2003), *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*, réalisée à la demande du ministère norvégien des Affaires étrangères. Report 19/03.
- Economist Intelligence Unit (2004), *Norway Country Profile 2004*, www.eiu.com.
- Jerve, A.M. and H. Selbervik (2003), MOPAN: Report from the 2003 Pilot Exercise, Bergen: Ch. Michelsen Institute.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (MFA) (1998), *Twinning for development – institutional co-operation between public institutions in Norway and the South*, Evaluation Report 1.98.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2002a), *Fighting Poverty: The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South towards 2015*.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2002b), Advisory Committee on Performance, *Annual Report 2002*. <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/rapporter/032131-220010/index-dok000-b-n-a.html>.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2003a), *St.prp.nr 1(2003-2004)* (Livre blanc sur la politique de coopération pour le développement), GAN, Oslo, pp. 149-150; p. 199.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2003b), *Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund)*, Evaluation Report 1/2003.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2003c), Press release 208/03, 12 décembre 2003.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2003d), *The Norwegian Government's International Action Plan for Combating Female Genital Mutilation*, 2003.

- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004a), *Executive Summary of Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy*, Report No. 35 (2003-2004) to the Storting.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004a), *Felles kamp mot fattigdom*, (Lutter ensemble contre la pauvreté) Report No. 35 (2003-2004) to the Storting, GAN, Oslo, pp. 102-187.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004b), *Fighting Poverty through Agriculture – Norwegian Plan of Action for Agriculture in Norwegian Development Policy*.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004c), *Strategisk rammeverk Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging – Norges rolle*. English summary, Ministry of Foreign Affairs (2004), *Peace-building – a development perspective – Strategic Framework*.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004d), *Om gjeldslette for utvikling*, (L'allègement de la dette au service du développement), Kursiv, Oslo.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004e), *The United Nations Development System – Issues For Strengthening and Change*. p. 14,
http://odin.dep.no/filarkiv/215590/Utstein_issuespaper21May1.doc.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004f), *Memorandum of the Norwegian Government*.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004g), Evaluation Report 1/2004, *Towards a Strategic Framework for Peace-Building: Getting Their Act Together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peace-Building*, et Evaluation Report 2/2004, *Norwegian Peace-building policies: Lessons Learned and Challenges Ahead*.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2004h), *Guidelines for Norway's provision of budget support for developing countries*, document approuvé le 15 août 2004.
- NHO, 2003, *Norwegian Development Co-operation Policy, Why should the Norwegian private sector be involved?*, Confederation of Norwegian Business and Industry, p. 5. www.nho.no
- NORAD (2000), *HIV/Aids and Development: Norwegian Policy Positions*.
- NORAD (March 2002), *Study on Private Sector Development in Zambia*.
- NORAD (2003a), *Building demand-led and pro-poor financial systems*, Report 2003/3.
- NORAD (2003b), *Annual Report 2003*.
- NORAD (2004), *Norske standpunkt*. http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2519#
- OCDE (1999), *Série des examens en matière de coopération pour le développement – Norvège*, no. 36, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Déclaration ministérielle Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement*.

- OCDE (2003a), *L'opinion publique contre la pauvreté*, Ida McDonnell, Henri-Bernard Solignac-Lecomte et Liam Wegimont (dir. pub.), Etudes du Centre de Développement de l'OCDE, Paris, p. 185.
- OCDE (2003b), *Second Joint WTO/OECD Report on Trade-related Technical Assistance and Capacity Building*.
- OCDE (2004), *Etudes économiques de l'OCDE : Norvège, 2004*, Vol. 2004/6, OECD, Paris.
- OCDE/CAD, 1996, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle et 2001, Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté*.
- OMC (16 janvier 2001), Comité de l'agriculture, Session extraordinaire. Négociations de l'OMC sur l'agriculture – *Proposition de la Norvège*, G/AG/NG/W/101.
- ONU (2000), Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies n° 1325 : *Les femmes, la paix et la sécurité*, adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4213^e séance, 31 octobre 2000.
- ONU (2004), *Appel humanitaire 2004, Procédure d'appel global*.
- République de Zambie (19 January 2004), *Strategic Plan of Action for the National Gender Policy (2004-2008)*, Gender in Development Division, Cabinet Office.
- République de Zambie (2004), Ministry of Finance and National Planning (mars 2004), *First PRSP Implementation Progress Report January 2002 - June 2003*, Planning and Economic Management Department.
- Storting (2004), Summary of Report no. 35 to the Storting (2003-2004), 2004. *Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy*.
- Tjonneland, Elling N. (2003), *Norway and Security Sector Reform in developing Countries*, CMI Reports 2003:12, Chr. Michelsen Institute, p. 45.
- Transparency International (2003), *Indice de perception de la corruption 2003*.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN PAR LES PAIRS DE L'AIDE DE LA NORVEGE

LA NORVÈGE DONNE L'EXEMPLE PAR LE VOLUME DE SON AIDE ET SON ACTION EN FAVEUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

L'aide publique au développement (APD) nette consentie par la Norvège s'est chiffrée à 2.04 milliards USD en 2003, ce qui classe ce pays au neuvième rang des donateurs pour ce qui est du volume de l'aide. La part du revenu national brut (RNB) que la Norvège consacre à l'APD, 0.92 %, en fait le donneur le plus généreux de l'OCDE.

Ce pourcentage n'est pas loin d'atteindre l'objectif de 1 % fixé par le gouvernement norvégien pour 2005 et au-delà. Ce niveau reflète un large consensus au sein de la société norvégienne concernant aussi bien le niveau des financements que l'importance accordée aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Lors l'examen de l'aide de la Norvège, le Comité d'aide au développement (CAD) a loué l'impressionnante performance de ce pays. Les autorités norvégiennes participent activement aux efforts d'harmonisation et d'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. La Norvège a par ailleurs été le premier pays créancier du G7 à effacer la totalité des dettes des pays les moins avancés (PMA) éligibles à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Ces remises de dette n'ont pas été financées sur le budget de l'APD. Elle est aussi un des principaux fournisseurs d'aide humanitaire. Afin de rehausser la prévisibilité des apports financiers à l'égard des sept principaux pays partenaires, le CAD a toutefois encouragé la Norvège à adopter une planification pluriannuelle.

Les orientations stratégiques qui sous-tendent l'aide norvégienne privilégient la lutte contre la pauvreté. Priorité est donnée à l'éducation, à la santé, au VIH/sida, au suivi des initiatives en faveur de l'eau, de l'énergie, de l'agriculture et de la diversité biologique, et aux droits des groupes vulnérables. L'Afrique subsaharienne reçoit 48 % de l'APD bilatérale et les PMA 55 %. Les critères déterminants pour l'attribution de ressources sont les efforts déployés par les pays eux-mêmes pour atteindre les OMD et la capacité de la Norvège de contribuer à l'obtention de résultats. Le Comité a incité les autorités norvégiennes à accroître la part de l'aide au développement qui vise les pays partenaires.

Une des spécificités de l'APD norvégienne tient à la part très importante – 22 % du total de l'aide au développement consentie en 2002 – qui transite par des ONG, norvégiennes pour la plupart. Les autorités norvégiennes soutiennent les organisations de la société civile qui jouent un rôle de plaidoyer, mais elles ne prendront comme prestataires de services que les ONG dont les activités sont alignées sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. Cette décision fait débat au sein de la communauté des ONG en Norvège.

Le CAD a pris note de la récente réorganisation de l'administration de l'aide norvégienne. En avril 2004, la planification, l'exécution et l'administration des activités de coopération au développement ont été intégrées au ministère des Affaires étrangères et la prise des décisions a été décentralisée au profit des ambassades. Cet important remaniement devrait permettre de concentrer les efforts sur les pays prioritaires et de renforcer le ciblage sur les résultats. Les pouvoirs publics doivent cependant veiller à ce que l'administration de l'aide dispose de l'éventail de compétences voulu et de

ressources suffisantes pour appuyer efficacement toutes les questions dans l'échelle des priorités de la Norvège, par exemple celles relatives au développement du secteur privé ; et pour exploiter le soutien dont bénéficie l'égalité homme-femme. Le plan d'action destiné à faire de l'agriculture une arme contre la pauvreté sera l'occasion d'expérimenter des conceptions et des instruments novateurs dans ces deux domaines.

Le Comité a par ailleurs invité les autorités norvégiennes à expliquer comment leur approche du développement fondée sur les droits de l'homme se traduit concrètement sur le terrain et peut être conciliée avec la priorité accordée aux stratégies définies localement ; et comment elle compte adresser les défis liés à ces droits dans les pays partenaires. La Délégation de la Norvège a souligné que les pays partenaires devaient tenir compte de leur obligation d'assurer le respect des droits humains (économiques, sociaux et culturels, aussi bien que politiques et civils) dans le cadre de leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. La Norvège est prête à leur apporter son concours à ce niveau tout en poursuivant le dialogue sur les droits de l'homme.

La Norvège mérite d'être louée pour ses efforts en matière d'allégement de la dette, de lutte contre la corruption et de promotion d'un comportement éthique de la part des entreprises, mais elle doit aussi revoir le niveau extrêmement élevé de protection qu'elle applique aux produits agricoles en provenance de tous les pays à l'exception des PMA, et les clauses de sauvegarde associées à son système généralisé de préférences. De telles mesures iraient dans le sens d'une amélioration de la cohérence des politiques au service du développement.

Le CAD a en outre salué le rôle de premier plan que joue la Norvège dans le domaine de l'action humanitaire, notamment par le biais de ses généreuses contributions aux organisations multilatérales, tout en recommandant au gouvernement de préciser sa ligne d'action dans un document couvrant l'ensemble de sa politique. Une bonne coordination au sein des services intervenant dans l'administration de l'action humanitaire et entre ces derniers, permettra à la Norvège d'assurer une planification efficace, de continuer à garantir le respect des principes humanitaires et de s'attaquer à des questions émergentes, notamment la participation des bénéficiaires et l'amélioration de la notification des apports financiers.

Lors de la réunion consacrée à l'examen des politiques et programmes de la Norvège en matière de coopération pour le développement, qui a eu lieu le 23 novembre 2004, la direction des débats était assurée par le Président du CAD, M. Richard Manning. La délégation norvégienne était conduite par Mme Hilde J. Johnson, Ministre du développement international. Les pays examinateurs étaient l'Espagne et le Japon.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.

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

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

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

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports relatifs au développement financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans 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 i) les dons à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits 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). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %. Ainsi 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.

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.

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 dollars en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

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).

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

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. 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) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

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.org/bookshop,
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40
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>