

Examen par les pairs

SUÈDE

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 Sweden

© 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 l'Australie et la Belgique pour l'examen qui a eu lieu le 25 mai 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

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance
APD	Aide publique au développement
Asdi	Agence suédoise de coopération pour le développement international
ASSS	Agence suédoise de services de secours
BAfD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CE	Communauté européenne
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ERS*	Stratégie de redressement économique pour le bien-être et l'emploi (Kenya)
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IFI	Institution financière internationale
IFRC*	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
MAE	Ministère des Affaires étrangères
OCHA*	Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
PAC	Politique agricole commune
PAG	Procédure d'appel global des Nations unies
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SEKA*	Département de la coopération avec les ONG, de l'aide humanitaire et de la gestion des conflits
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
*	Sigle dans la langue d'origine.

Signes utilisés :

EUR Euro
SEK Couronne suédoise
USD Dollar des Etats-Unis

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

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

Taux de change moyen sur l'année (SEK pour 1 USD)

2000	2001	2002	2003	2004
9.1606	10.3384	9.7210	8.0781	7.3460

L'aide de la Suède : Aperçu synthétique

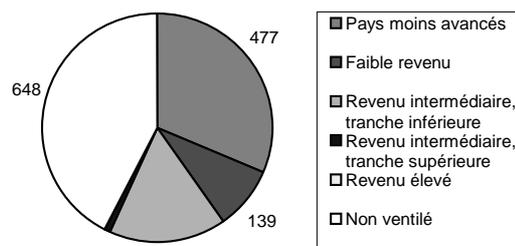
SUÈDE

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

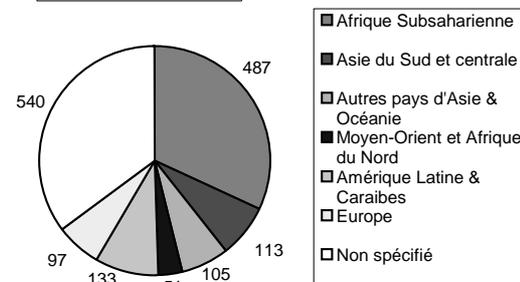
APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (USD m)	2 012	2 400	19.3%
Prix constants (2002 USD m)	2 012	1 955	-2.8%
En couronnes suéd. (millions)	19 554	19 388	-0.8%
APD/RNB	0.84%	0.79%	
Aide bilatérale (%)	63%	74%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (USD m)	107	127	18.9%

Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (USD m)	
1 Congo, Rép. dém.	89
2 Tanzanie	64
3 Mozambique	51
4 Nicaragua	37
5 Russie (AP)	36
6 Afghanistan	35
7 Zones/adm. palestinienne	32
8 Bosnie-Herzégovine	31
9 Serbie & Monténégro	30
10 Ouganda	28

Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)



Par secteur

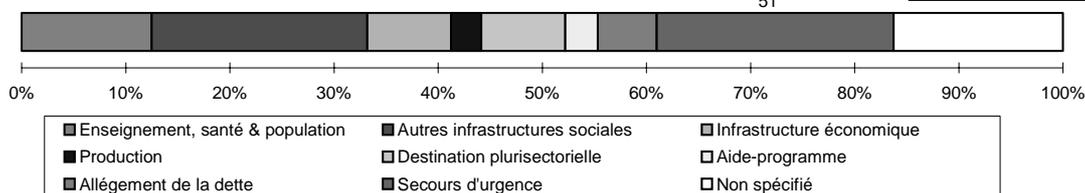


TABLE DES MATIÈRES

Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD.....	11
Rapport du Secrétariat	20

Chapitre 1

Contexte Stratégique et Orientations Nouvelles

Le contexte stratégique de la coopération suédoise pour le développement.....	20
Depuis toujours un rôle de premier plan sur la scène de la coopération pour le développement.....	20
Un système de coopération pour le développement très centralisé	20
La stratégie pour un développement global, une innovation qui a retenu l'attention du CAD	21
De nouvelles orientations ambitieuses du Parlement	21
Structure de la stratégie pour un développement global.....	23
Principaux problèmes de mise en œuvre de la stratégie pour un développement global	24
Progrès globalement accomplis depuis d'examen de 2000.....	24
Sensibilisation du public	25
Le soutien public et politique en faveur de la coopération pour le développement : état des lieux.....	25
Amélioration de l'information du public.....	26
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	27

Chapitre 2

Volume, Canaux d'Acheminement et Répartition de l'aide

Un effort incontestable d'APD qui s'intensifie lentement	28
Aide bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition.....	29
Répartition géographique	29
Répartition sectorielle.....	31
Le rôle particulier des ONG suédoises.....	31
Aide multilatérale.....	31
Un multilatéralisme de plus en plus actif	31
Répartition des apports multilatéraux.....	32
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	33

Chapitre 3

Priorités Sectorielles et Thèmes Spéciaux

Le Parlement définit les grandes lignes qui orienteront les priorités sectorielles	35
Réduction de la pauvreté et OMD	35
Priorités sectorielles	36
Thèmes spéciaux.....	37
Secteur privé.....	37
VIH/sida	39
Aide humanitaire et prévention des conflits.....	40

Considérations à prendre en compte pour l'avenir	42
--	----

Chapitre 4

Cohérence des Politiques au Service du Développement

Contribution de la Suède à l'émergence d'un consensus sur l'importance de la cohérence des politiques au service du développement	44
Un consensus de plus en plus large	44
Rôle de premier plan tenu traditionnellement par la Suède.....	44
Écueils auxquels risque de se heurter le souci d'améliorer la cohérence des politiques au service du développement	46
Exportations d'armes.....	46
Migrations	48
Déliement de l'aide	49
Volonté de la Suède de promouvoir une amélioration de la cohérence des politiques au service du développement	50
Mécanismes institutionnels	50
Analyse.....	50
Sensibilisation de l'opinion publique	51
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	52

Chapitre 5

Organisation et Gestion

Organisation.....	54
La logique de l'organisation de l'aide aujourd'hui	54
Une direction politique et une expertise du développement réparties entre plusieurs pôles	55
Coordination entre les acteurs nationaux.....	57
Gestion	57
Une philosophie de la gestion s'appuyant sur l'encadrement et le contrôle de la qualité ...	57
Gestion stratégique et programmation.....	58
Gestion du suivi et de l'évaluation	60
Gestion du personnel	62
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	62

Chapitre 6

Activités sur le Terrain

Contexte global des activités sur le terrain	64
Approche régionale de la Suède.....	65
Stratégie régionale pour le Bassin du Lac Victoria	65
Stratégie régionale pour la région des Grands Lacs et évaluation de l'aide apportée par la Suède au Burundi	66
Stratégie bilatérale suivie par la Suède au Kenya	68
Une stratégie élaborée à l'échelon local	68
Des mécanismes pour la décliner en actions concrètes	71
Organisation sur le terrain.....	71
S'organiser autour d'objectifs multiples	71
Intégrer les agents de l'Asdi et le personnel local au sein de l'ambassade	72
Mise en oeuvre dans le pays	73
Modalités, présentes et futures, de l'aide	73
Innovations dans le fonctionnement interne	74
Suivi et évaluation : une démarche axée sur les processus plutôt que sur la mesure de l'impact.....	76

Le problème particulier de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide	77
Un domaine dans lequel la Suède a joué un rôle mobilisateur	77
De l'harmonisation à l'alignement ?	78
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	79

Liste des Annexes

Annexe A	Mesures prises par la Suède depuis l'examen par les pairs de 2000.....	80
Annexe B	OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide	81
Annexe C	Organigramme du ministère des Affaires étrangères	88
Annexe D	Ministère des Finances	89
Annexe E	Le soutien apporté par la Suède à l'action humanitaire.....	90
Annexe F	Progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme d'action de Rome..	99
Communiqué de presse – Examen du CAD par les pairs - Suède		104
Définitions des Principaux Termes.....		105
Bibliographie		108

Liste des Tableaux

Tableau 1.	Contributions suédoises aux organismes des Nations unies en 2002-03	32
Tableau 2.	Versements sectoriels de l'Asdi en 2003	37
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	81
Tableau B.2.	APD par grandes catégories.....	82
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	83
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	84
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	85
Tableau B.6.	Panorama comparatif	86

Liste des Graphiques

Figure 1.	Principaux acteurs du système suédois de coopération pour le développement.....	21
Figure 2.	APD en pourcentage du RNB.....	28
Figure 3.	Organigramme de la Direction du développement global du ministère des Affaires étrangères	55
Figure 4.	L'Asdi	56
Figure 5.	La coopération pour le développement à l'ambassade de Suède à Nairobi	72
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2003.....	87

Liste des Encadrés

Encadré 1.	L'idée sous-tendant la stratégie pour un développement global : faire du développement la responsabilité d'un plus large éventail d'acteurs ..	22
Encadré 2.	L'objectif du Parlement : la cohérence au service du développement global..	23
Encadré 3.	Liste des bénéficiaires « à long terme d'une aide substantielle »	30

Encadré 4.	Le Parlement s'intéresse aux institutions financières internationales.....	33
Encadré 5.	« Une opportunité à ne pas manquer »	36
Encadré 6.	Soutenir le secteur privé au Kenya	39
Encadré 7.	Le VIH/sida au Kenya	40
Encadré 8.	Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne	45
Encadré 9.	Groupe « Nordique Plus » et déliement de l'aide	49
Encadré 10.	Rendre chaque année des comptes sur la cohérence des politiques menées par la Suède.....	52
Encadré 11.	L'Asdi se recentre sur les missions locales	54
Encadré 12.	Le risque de confusion entre le MAE et l'Asdi	59
Encadré 13.	La coopération déléguée : mode d'emploi.....	61
Encadré 14.	Mission sur le terrain au Burundi – Aider un État fragile situé dans une région fragile.....	67
Encadré 15.	L'Asdi axe son effort sur la lutte contre la corruption.....	68
Encadré 16.	Mission sur le terrain effectuée au Kenya – Un partenaire qui s'affirme dans le domaine de la coopération pour le développement.....	70
Encadré 17.	Rôle de la Suède dans le domaine de la gouvernance au Kenya	75
Encadré 18.	La gestion de la crise du tsunami.....	92

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Cadre général et orientations nouvelles

Depuis toujours un rôle de premier plan sur la scène de la coopération pour le développement

La Suède est souvent considérée par les donateurs comme forçant le respect, à la fois par la générosité de ses apports d'aide publique au développement (APD) et par l'esprit d'innovation dont témoignent ses politiques et modalités de coopération pour le développement. Dans le monde en développement, elle est regardée comme un partenaire dévoué. Cette réputation lui a permis de jouer un rôle bien plus important que ne le laisserait supposer le seul volume de l'APD qu'elle est en mesure de dégager. Ses modes décentralisés d'intervention lui assurent une forte présence sur le terrain qui favorise une collaboration active avec les partenaires locaux à l'appui du développement.

La Suède a donné suite à la plupart des principales recommandations que le Comité d'Aide au Développement (CAD) avait formulées à l'occasion de son précédent examen de l'aide de ce pays en 2000. Les réformes qu'elle a opérées ont été avant tout dictées par sa nouvelle **Stratégie pour un développement global**, adoptée par le Parlement en décembre 2003. Cette dernière prévoit expressément que l'objectif doit être d'affecter 1 % du revenu national brut (RNB) à l'APD, elle fait sans ambiguïté aucune de la lutte contre la pauvreté la finalité suprême de la coopération suédoise pour le développement et préconise une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en vue d'instaurer un « développement global équitable et durable ». D'un point de vue pratique, particulièrement intéressante est l'exigence qu'elle contient de faire chaque année rapport au Parlement sur l'avancement de sa mise en œuvre.

La question déterminante de la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global

La stratégie pour un développement global définit un programme d'action novateur et ambitieux. Elle fait de la Suède le premier des donateurs du CAD à avoir adopté et à appliquer effectivement une approche intégrée du développement, et revêt en conséquence un intérêt particulier pour le CAD et ses membres. La stratégie pour un développement global a vu le jour il y a à peine deux ans et les autorités prennent de plus en plus conscience des défis opérationnels soulevés par sa mise en œuvre. Parmi les problèmes auxquels il a maintenant été entrepris de s'attaquer figurent la nécessité de rallier l'adhésion à la stratégie de l'ensemble de l'administration et la spécification d'objectifs opérationnels au regard desquels opérer des évaluations puis rendre chaque année des comptes au Parlement. Si le mandat découlant de la stratégie pour un développement global est clair et recueille un ferme soutien politique, il n'en reste pas moins beaucoup à faire, au niveau des services centraux comme du terrain, pour donner corps aux principes et intentions qui y sont énoncés.

Mobiliser le soutien du public et des sphères politiques

L'intérêt que le public suédois porte de longue date au monde en développement a incité les sphères politiques à faire de même et a facilité la mise en place d'un solide programme de coopération pour le développement. Reste que le soutien de l'opinion publique est susceptible de varier sous l'effet des événements mondiaux ; c'est ainsi qu'il a été renforcé par le tsunami survenu en 2004 dans

l'Océan indien et qu'il est au contraire affaibli par les articles de presse relatant des faits de corruption observés dans le monde en développement. Afin de rallier durablement l'adhésion du public au degré plus élevé de priorité désormais accordé au développement mondial, les autorités suédoises ont lancé une vaste campagne s'articulant autour des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dans laquelle elles s'appliquent à montrer que ceux-ci constituent le fil conducteur de la stratégie pour un développement global et soulignent l'importance pour leur réalisation d'un effort associant l'ensemble de la société suédoise. Comme ceux des autres pays membres du CAD, les citoyens suédois souhaitent des informations en retour crédibles sur les résultats produits par les programmes d'aide nationaux.

Le nouveau Forum national pour le développement global pourrait se révéler un instrument clé pour entretenir l'intérêt du public et des sphères politiques pour les problèmes du monde en développement en même temps que pour favoriser le dialogue et le partenariat entre les différents acteurs de la société suédoise oeuvrant dans le domaine du développement. L'utilité de ce dispositif, dont la mise en place est préconisée dans la stratégie pour un développement global elle-même, dépendra en définitive du soutien dont il bénéficiera et du pouvoir d'influence et de rassemblement que lui imputent les participants.

Recommandations

- La Suède est encouragée à partager avec les autres membres du CAD les enseignements qu'elle tirera de la **mise en œuvre** de sa stratégie pour un développement global, en particulier pour ce qui est du rôle spécifique joué par le Parlement et des moyens qui s'offrent dans la pratique de favoriser l'appropriation par l'ensemble de l'administration de l'objectif de développement mondial.
- Le degré plus élevé de priorité que la Suède souhaite désormais accorder aux problèmes du monde en développement ne pourra se concrétiser sans le ferme **soutien du public et des sphères politiques**. La création d'un Forum pour le développement global est une idée novatrice dont la mise en œuvre nécessitera une attention et l'appui des plus hautes instances. Également déterminante sera la capacité des pouvoirs publics de fournir aux citoyens des preuves des résultats de l'action engagée par la Suède à l'échelon international, notamment à l'appui des OMD.

Volume et répartition de l'aide

Une évolution prometteuse de l'APD mais des problèmes persistants au niveau de sa répartition stratégique

La Suède est depuis toujours un des donateurs les plus généreux au monde. Son rapport APD/RNB, qui avait quelque peu fléchi dans la seconde moitié des années 90, est revenu à 0.79 % en 2003. Conformément à ce que prévoit la stratégie pour un développement global (et aux encouragements prodigués par le CAD en 2000), il devrait atteindre 1 % en 2006. La stratégie stipule aussi que le gouvernement doit œuvrer, dans le cadre de l'Union européenne et de l'OCDE, à l'augmentation de l'APD des autres donateurs. Les efforts déployés par la Suède pour accroître le volume de son APD sont d'autant plus louables qu'ils s'inscrivent dans un contexte d'austérité budgétaire.

Comme le veut l'objectif de lutte contre la pauvreté prôné par la stratégie pour un développement global, les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu sont la cible des trois quarts environ de l'aide bilatérale ventilable suédoise, dont plus de la moitié va à l'Afrique. La tendance à la

dispersion **géographique** de l'APD constatée lors de l'examen de 2000 n'en perdure pas moins, ce qui se traduit, et c'est logique, par une diminution des ressources financières et administratives affectées aux bénéficiaires à long terme, sélectionnés sur la base de critères plus stratégiques. L'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) étudie actuellement les critères sur lesquels pourrait se fonder le choix des pays devant faire l'objet d'une coopération à long terme et a établi une liste d'une trentaine de bénéficiaires « à long terme d'une aide substantielle ». La diversité des priorités **sectorielles**, entre lesquelles existent parfois des chevauchements, ne va pas sans conséquence pour le ciblage et l'efficacité des activités. Le ministère des Affaires étrangères (MAE), dont la préoccupation est de maintenir la présence suédoise à l'étranger, privilégie la répartition des ressources d'APD entre un nombre important de pays mais est ouvert à une limitation du nombre de secteurs d'intervention. Pour le moment, l'accroissement du volume de l'APD suédoise a rendu moins urgente la hiérarchisation des priorités. Avec la prise d'effet de la stratégie pour un développement global, il devrait maintenant être possible de définir des principes plus précis pour la fixation des priorités. Une plus grande sélectivité géographique et sectorielle serait bénéfique pour l'amélioration aussi bien de l'efficacité d'acheminement de l'aide au développement que de la collaboration internationale à l'appui des OMD.

Une caractéristique distinctive de la coopération suédoise pour le développement est la place qui y est faite (18 % de l'APD bilatérale) aux organisations non gouvernementales (ONG). La nouvelle stratégie pour un développement global prône une collaboration plus étroite encore avec ces organisations. Étant donné le rôle important attribué à ces acteurs, la Suède pourrait revoir, et actualiser au besoin, l'éventail de ses dispositifs et procédures de collaboration avec les ONG. Cela dit, l'Asdi a déjà entrepris d'intensifier le dialogue avec ces dernières et de réexaminer ses directives internes concernant notamment les critères de sélection et les obligations de comptes des ONG.

Une approche plus stratégique en matière d'aide multilatérale : un impératif

En 2003, la part de l'APD suédoise qui a transité par les canaux multilatéraux s'est élevée à 25.9 %, soit un peu plus que la moyenne du CAD, ce à quoi peuvent être ajoutés les montants importants acheminés par l'Asdi en direction des organismes multilatéraux. Face à l'interdépendance grandissante de l'économie mondiale, les autorités suédoises attachent de plus en plus d'importance à la coopération multilatérale. La stratégie pour un développement global insiste sur la nécessité de mettre en œuvre le programme d'action à l'appui du développement convenu à l'échelon international, afin notamment de faire reculer la pauvreté et d'assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. La Suède a toujours apporté un vigoureux soutien aux Nations unies et aux institutions financières internationales et elle se montre aujourd'hui de plus en plus disposée à utiliser le canal de l'Union européenne. Cette ouverture grandissante au multilatéralisme ne s'est cependant pas accompagnée de progrès comparables au niveau de la réflexion stratégique et du suivi des performances. La conséquence la plus immédiate de ce recours accru au canal multilatéral est la nécessité pour la Suède de se doter d'une stratégie claire dans ce domaine et d'un système structuré permettant un suivi plus systématique de la performance des instances multilatérales. L'Asdi a maintenant entrepris d'étudier comment renforcer les liens entre ses activités multilatérales et bilatérales.

Recommandations

- La Suède est encouragée à maintenir son **objectif de 1 %** et à soutenir les efforts déployés à l'échelon international pour mobiliser l'intérêt et l'engagement financier des donateurs.
- La Suède est incitée à concentrer davantage son action sur des **pays et des secteurs** choisis sur la base de critères stratégiques, comme le veut la stratégie pour un développement global.

- Le MAE doit continuer de s'appliquer, en collaboration avec l'Asdi, à élaborer une **stratégie précise en matière d'aide multilatérale** et à mettre en place un **système de suivi de la performance** des institutions multinationales pour étayer ses décisions de financement.

Cohérence des politiques au service du développement

Traditionnellement un rôle de premier plan pour la Suède

La Suède est depuis longtemps consciente à la fois de la nécessité de tenir compte des considérations transfrontières dans la politique intérieure et du fait que les décisions prises au niveau d'un pays ont des retombées pour d'autres pays. La Suède est pour beaucoup dans le consensus grandissant au sein du CAD quant à l'importance de la cohérence des politiques au service du développement. Sa réflexion sur le sujet a abouti à l'adoption de la stratégie pour un développement global, dont l'ambition est la mise en œuvre d'une politique intégrée à l'appui du développement mondial, touchant tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics. La stratégie pour un développement global laisse entendre que les autorités suédoises ont un rôle à jouer pour encourager le lancement d'actions dans des contextes multilatéraux, par exemple l'Union européenne ou d'autres instances spécialisées (Doha, Monterrey, Johannesburg, etc.). Elle encourage en outre l'examen objectif, au niveau international, des choix des pays industrialisés et de la concrétisation des engagements souscrits par ces derniers envers le monde en développement.

Même si elles plaident haut et fort pour la cohérence, les autorités suédoises reconnaissent que les difficultés économiques et la pression des groupes d'intérêts nationaux peuvent détourner l'attention des décideurs des besoins du monde en développement. Certains ne manquent pas non plus de rappeler « l'autre facette » de la cohérence, autrement dit le fait que la politique suédoise de coopération pour le développement doit elle aussi devenir plus perméable à d'autres dimensions de l'intérêt national. Dans ces conditions, il est vital que le gouvernement continue de témoigner toujours la même détermination à définir une approche efficace des problèmes de cohérence des politiques.

Des principes à la pratique

La stratégie pour un développement global a stimulé l'intérêt des sphères politiques pour la cohérence des politiques suédoises au service du développement. Si l'idée de progresser dans cette voie suscite un grand enthousiasme, les difficultés que cela soulève dans la pratique sont de plus en plus largement reconnues. Le gouvernement est incontestablement investi du pouvoir de prendre les mesures voulues, mais il devra faire vite afin de tirer pleinement parti des directives fournies par la stratégie pour un développement global. **Au plan institutionnel**, le MAE devra apprendre à rester impliqué tout en laissant place à une approche novatrice qui fasse de la cohérence des politiques au service du développement l'affaire de tous les secteurs de l'administration. **Au niveau analytique**, le rapport annuel qui permet de rendre compte au Parlement des progrès de la mise en œuvre de la stratégie est considéré par les autorités suédoises comme un outil essentiel au service de la cohérence des politiques. Afin de garantir que les décisions du gouvernement respectent les directives énoncées dans la stratégie pour un développement global, il serait également important de prévoir un dispositif de suivi régulier et indépendant de la performance de l'ensemble de l'administration. Exploité avec un peu d'imagination, le Forum pour le développement global qu'il est prévu de mettre en place pourrait devenir un instrument de **sensibilisation de l'opinion publique** et d'**apprentissage mutuel**.

Recommandations

- La Suède pourrait, par le biais d'un réseau de donneurs partageant ses conceptions, promouvoir une approche qui permettrait de **recenser** plus systématiquement les problèmes de cohérence des politiques au service du développement, de les **analyser** et d'y **proposer des solutions**.
- La Suède est encouragée à garder une approche crédible, par le haut, du suivi et de l'évaluation de la **mise en oeuvre des orientations définies dans la stratégie pour un développement global en matière de cohérence des politiques**.
- Lorsque le MAE mettra en place le nouvel **organisme d'évaluation** prévu dans le cadre de la stratégie pour un développement global, il devra veiller à éviter les doubles emplois avec des dispositifs déjà existants dans la sphère de la coopération pour le développement, et il pourrait envisager de confier à cet organisme une mission s'inscrivant davantage dans la ligne d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Une plus grande cohésion et des procédures simplifiées

Au niveau pratique, les problèmes essentiels auxquels se heurte actuellement la coopération suédoise pour le développement sont pour la plupart liés à la nécessité de trouver des moyens concrets de se montrer à la hauteur des ambitions de la stratégie pour un développement global et de la mission qui y est définie. Nombre des réformes que cela implique sont avant tout de nature administrative, compte tenu du cadre solide fourni par la stratégie, de l'attitude favorable de l'opinion publique et des sphères politiques à l'égard de la coopération pour le développement, et de l'existence d'un noyau souple de procédures fondamentales de mise en œuvre. Si l'exercice est mené à bien, il pourrait s'en dégager de précieux enseignements pour les autres membres du CAD.

Par chance, la structure institutionnelle du système suédois de coopération pour le développement est relativement simple et bien organisée. La plupart des grandes décisions font intervenir un juste dosage entre les orientations émanant du Parlement (stratégie pour un développement global), la politique nationale en matière de développement (MAE) et la solide expérience accumulée sur le terrain (Asdi). Une amélioration de l'efficacité et de l'efficacités internes de ce processus de décision suppose que le MAE et l'Asdi considèrent de plus en plus leur mission commune de promotion d'un « développement mondial équitable et durable » comme devant donner lieu à un travail en équipe, au niveau des services centraux comme sur le terrain. Etant donné qu'au niveau des ambassades l'intégration organisationnelle est déjà très forte, le bon fonctionnement de ces dernières exige que leurs correspondants au sein des services de Stockholm du MAE et de l'Asdi travaillent eux aussi en équipe. Parallèlement, les responsables du MAE et de l'Asdi devraient réfléchir ensemble au fait que les lettres de dotation annuelles et autres notes d'instruction du MAE apparaissent comme de plus en plus détaillées, avec l'impression qui en résulte d'une intervention dans la gestion au jour le jour des activités de l'Asdi.

Le manque de coordination entre le MAE et l'Asdi risque de rendre inutilement complexes et lourdes les directives pour la mise en œuvre des activités sur le terrain. Du point de vue des acteurs locaux, la coopération suédoise pour le développement est régie par un écheciveau de décisions (politiques, prises de position, lignes directrices, etc.) et une multitude de procédures de mise en œuvre et de contrôles de qualité qui mériteraient d'être réexaminés et simplifiés.

Conséquences pratiques de l'appropriation par les bénéficiaires

Depuis l'examen par les pairs de 2000, l'Asdi a déployé des efforts considérables pour **décentraliser** la prise des décisions opérationnelles vers les ambassades. Les trois expériences pilotes en cours en 2000 ont porté leurs fruits puisque l'Asdi compte aujourd'hui treize missions « totalement autonomes » et six partiellement autonomes et que le processus de délégation de pouvoirs devrait se poursuivre au cours des prochaines années. Cette évolution est conforme à l'attachement manifesté par la Suède à l'appropriation de ses programmes par les bénéficiaires et à l'harmonisation avec les autres partenaires. Ce transfert rapide d'attributions des services de Stockholm vers le terrain oblige cependant à procéder régulièrement à un réexamen à haut niveau des relations entre les services centraux et les missions locales, lesquelles doivent de plus en plus s'apparenter à une totale fusion.

Une considération importante, à long terme, pour l'efficacité de l'action de la Suède à l'échelon local est l'adéquation des **ressources humaines** (éventail des compétences, répartition des effectifs entre les services centraux et le terrain et délégation de la gestion du personnel aux missions locales) aux besoins futurs du système suédois. Dans un environnement décentralisé, la politique du personnel doit, entre autres, avoir pour objectif d'anticiper très à l'avance les besoins en ressources humaines sur le terrain, de spécifier le statut des professionnels recrutés localement et de faciliter la délégation aux instances de terrain du pouvoir requis pour engager du personnel sous contrat.

La Suède assigne de multiples objectifs à ses ambassades dans le monde en développement, mais ne met à leur disposition que des ressources limitées. Celle de Nairobi, par exemple, où s'est rendue l'équipe chargée de l'examen, doit s'acquitter d'une multitude de missions (d'envergure bilatérale et régionale, dans le domaine du développement, d'ordre commercial et politique, etc.) qui requièrent une gestion très stratégique de ses activités. Il pourrait être fourni aux responsables de l'ambassade des orientations stratégiques couvrant l'ensemble des fonctions opérationnelles, dans ce cas d'espèce une stratégie régionale intégrée et bien structurée (pour l'Afrique orientale et la région des Grands lacs) qui aiderait l'ambassade à mieux cerner son champ complexe d'intervention et à rehausser l'efficacité de l'ensemble de ses opérations (canaux et modalités de financement, ciblage sectoriel, recours à la société civile, exploitation optimale des ressources humaines). Après avoir été testée à Nairobi, cette approche pourrait être reproduite pour d'autres ambassades investies elles aussi de responsabilités complexes.

La Suède joue un rôle de premier plan à l'appui des objectifs internationaux d'**harmonisation et d'alignement**. L'Asdi a arrêté un plan d'action formel en matière d'harmonisation et il ressort de la visite effectuée sur le terrain au Kenya que sa mise en œuvre progresse rapidement. Grâce à la souplesse qui caractérise ses procédures, l'Asdi a pu conclure avec succès des accords de coopération déléguée avec d'autres donateurs partageant ses idées comme les Pays-Bas et la Norvège. La Suède devrait maintenant être en mesure de multiplier le nombre de pays où elle a recourt à ce type de partenariat et le nombre de partenaires avec lesquels elle conclut ce genre d'accords, et contribuer ainsi largement à l'avancement du programme d'action mondial à l'appui de l'harmonisation. De même, l'Asdi a expérimenté diverses modalités d'alignement sur les procédures et systèmes locaux, et pourrait apporter une contribution active au suivi des avantages et des inconvénients de ces arrangements pour le plus grand bénéfice de tous les membres du CAD.

Mieux montrer les résultats obtenus

La stratégie pour un développement global préconise un suivi attentif et une soigneuse évaluation des activités de coopération pour le développement et l'application dans ce domaine d'une gestion davantage axée sur les résultats. Elle appelle aussi le gouvernement à contribuer chaque fois que cela est possible au renforcement de la capacité des pays en développement d'assurer un suivi de leurs

propres efforts. Elle suggère que des cibles soient définies dans les stratégies pays, les stratégies régionales et autres documents de planification et qu'elles servent de référence pour la fourniture de rapports réguliers quant aux performances. Des informations en retour des missions locales de l'Asdi sont certes régulièrement communiquées aux autorités supérieures, mais elles ne sont pas toujours centrées sur l'impact des activités entreprises ou raccordées systématiquement à des indicateurs prédéterminés. De nouvelles méthodes de reddition de comptes sur les résultats, qui portent notamment sur les directives applicables aux stratégies-pays, sont actuellement à l'étude. Une plus grande attention au suivi et à la notification de l'impact des activités entreprises améliorerait la crédibilité de l'aide suédoise aux yeux du public et fournirait une assise plus solide pour promouvoir l'instauration de systèmes **fondés sur la performance**.

Recommandations

- Le MAE et l'Asdi devraient continuer à définir ensemble des **relations opérationnelles** propres à stimuler l'efficacité de l'ensemble du système et à instaurer un environnement plus propice au travail d'équipe. La décentralisation est une évolution importante et la Suède est encouragée à procéder à des examens réguliers, se fondant sur la collaboration, de ses activités sur le terrain, des moyens de les améliorer, et des arbitrages opérationnels qui pourraient être nécessaires entre les services centraux et le terrain pour en garantir l'efficacité. Par ailleurs, inscrire les activités des ambassades dans une optique stratégique intégrée d'envergure régionale pourrait améliorer l'efficacité opérationnelle.
- A mesure que se poursuit la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global, les pouvoirs publics doivent continuer d'étudier les moyens de **simplifier** encore le système, dans le droit fil des principes d'appropriation par les pays bénéficiaires, de réduction des exigences au niveau des procédures ainsi que d'amélioration de la transparence et de l'efficacité.
- Les besoins en **ressources humaines** doivent rester une préoccupation permanente. A mesure que sont mises en œuvre des réformes opérationnelles sur le terrain, le gouvernement et l'Asdi devront continuer de s'interroger sur le nombre, le type, les qualifications et le lieu d'implantation des experts du développement.
- En matière d'**harmonisation** et d'**alignement**, les méthodes de la Suède sont déjà bien rôdées et les autres membres du CAD pourraient en tirer des enseignements, d'ordre stratégique aussi bien qu'opérationnel. La Suède peut continuer de collaborer systématiquement avec d'autres donateurs qui sont, comme elle, à même de recourir plus largement aux accords de coopération déléguée.
- La Suède étudie actuellement les réformes à apporter à ses méthodes de mesure des **résultats**. Elle est encouragée, dans ce domaine, à s'appliquer à trouver des dispositifs qui allient avec la plus grande efficacité suivi, évaluation et autres approches de la gestion axée sur les résultats.

Aide humanitaire

Une présence forte dans le secteur humanitaire

La Suède affecte une large part de son APD au financement d'activités humanitaires (16 % en 2003) et veille à ce que la mobilisation des fonds qu'elle octroie s'effectue rapidement et selon des modalités souples. Un grand nombre de pays partenaires de l'Asdi se trouvent dans des situations difficiles de transition ou de conflit armé, et c'est ce qui a encouragé le gouvernement suédois à concentrer davantage son effort sur l'articulation entre aide humanitaire et coopération pour le

développement. A cet effet il a mis en place une politique d'aide humanitaire qui confirme la ligne déjà suivie jusqu'ici dans la pratique tout en la rendant plus conforme aux *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*. Ce choix stratégique pourrait inspirer d'autres donateurs.

La responsabilité de la gestion de **l'aide humanitaire** est répartie entre le MAE et l'Asdi, le MAE étant chargé de l'élaboration des politiques et de la coordination de l'aide humanitaire, et l'Asdi de la mise en œuvre et du suivi. L'Agence suédoise de services de secours, unité nationale spécialisée dans les interventions en cas de catastrophe et placée sous la tutelle du ministère de la Défense, peut également être appelée à participer à la mise en œuvre d'actions humanitaires. Les consultations entre le MAE et l'Asdi se sont institutionnalisées et les instructions données à l'Asdi deviennent plus détaillées au fur et à mesure que grandit l'intérêt porté par la Suède à l'action humanitaire. Si l'aide humanitaire ne fait pas l'objet d'une délégation de pouvoir aux services de terrain, l'Asdi utilise néanmoins les coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire pour améliorer les évaluations, le contrôle et le « suivi » de son aide humanitaire.

Améliorations à la marge

Bien que la nouvelle politique de la Suède en matière humanitaire ne s'ouvre pas sur des thèmes entièrement nouveaux, elle impose, conjuguée à la stratégie pour un développement global, des exigences inédites auxquelles devront répondre les activités d'aide humanitaire. Les stratégies menées par l'Asdi doivent être à certains égards réexaminées, rationalisées et réaménagées. Il semble en outre que la Suède n'ait pas encore de projet de suivi systématique des modalités d'application concrète de sa politique. En 2004, le ministère des Finances et le MAE ont imposé de nouvelles directives pour la gestion des lignes budgétaires d'APD. Ces dispositions risquent de compromettre l'acheminement par l'Asdi des fonds destinés à financer l'aide humanitaire dans des délais brefs et selon des modalités souples, ainsi que la capacité de l'Asdi de gérer des situations de transition.

La gestion de l'aide humanitaire pourrait être encore rationalisée : plusieurs unités du MAE s'occupent de gérer les fonds transitant par des organismes multilatéraux actifs dans le domaine humanitaire. L'Asdi confie la gestion de ses programmes d'aide humanitaire à un département qui assume de multiples responsabilités, dont celle des actions relevant du soutien à la société civile, de l'aide humanitaire et de la gestion des conflits. La logique qui sous-tend cette organisation est peut-être incompatible avec les principes d'une gestion efficace de cette part conséquente, et en augmentation, du portefeuille de l'Asdi, et risque de menacer l'indépendance de l'action humanitaire vis-à-vis d'autres priorités. La gestion sur le terrain pourrait également être encore améliorée en donnant un rôle accru aux coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire. Le dispositif actuel de surveillance des activités de l'Agence suédoise de services de secours (ministère de la Défense, MAE et Asdi) semble être l'incarnation d'une conception déficiente de la gestion d'un tel organisme.

Recommandations

- La **politique d'aide humanitaire** de la Suède devrait faire l'objet d'éclaircissements sur le plan opérationnel. Le MAE pourrait en effet préciser quels sont les moyens opérationnels à mettre en œuvre pour protéger les civils. Il devrait également étudier les effets négatifs éventuels des directives régissant actuellement l'utilisation des lignes budgétaires affectées à l'aide humanitaire. L'Asdi, quant à elle, devrait envisager de fondre ses documents d'orientation et ses notes d'information en une stratégie détaillée axée sur la mise en œuvre. Le MAE et l'Asdi sont encouragés à mettre au point ensemble des méthodes et des systèmes propres à assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique d'aide humanitaire.

- La **gestion de l'aide humanitaire** mérite également l'attention. Le MAE devrait envisager de confier la gestion des organisations humanitaires multilatérales à une seule unité administrative, et l'Asdi devrait envisager de créer un service distinct chargé de l'aide humanitaire de façon à préserver l'indépendance de l'action humanitaire et à promouvoir le soutien aux pays en phase de transition. Le rôle et les fonctions des coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire pourraient être mieux intégrés entre le MAE et l'Asdi, à Stockholm et au niveau des ambassades. Le ministère de la Défense, le MAE et l'Asdi devraient en outre apporter des éclaircissements sur la nature de leurs relations et de leurs procédures opérationnelles avec l'Agence suédoise de services de secours (ASSS).

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Contexte stratégique et orientations nouvelles

Le contexte stratégique de la coopération suédoise pour le développement

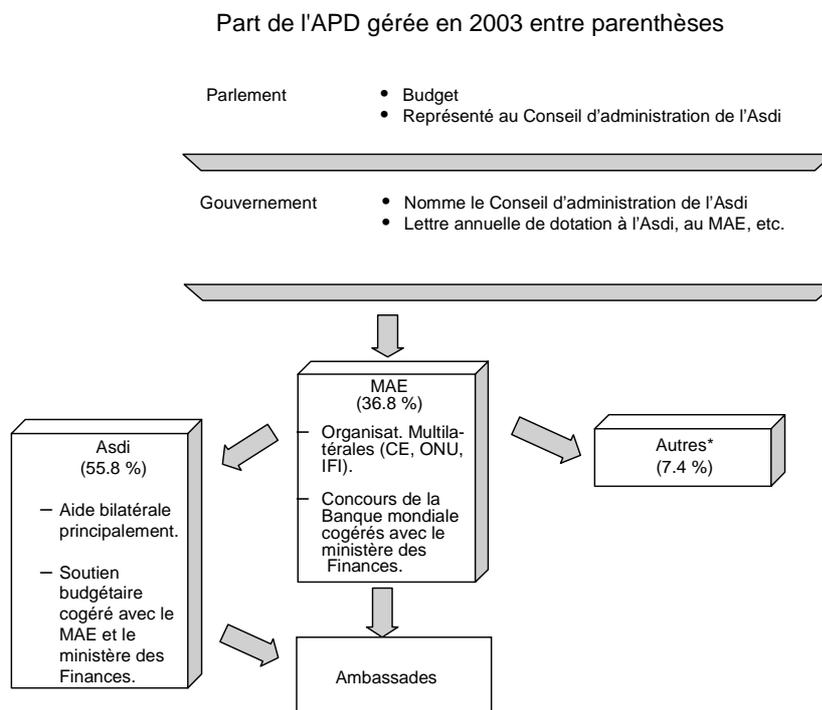
Depuis toujours un rôle de premier plan sur la scène de la coopération pour le développement

La Suède affiche depuis longtemps la conviction que les pays pauvres parviendront à s'extraire de la pauvreté s'ils bénéficient d'une aide au développement adéquate. Elle est également persuadée que la démocratie et l'étroite participation de la société civile sont essentielles au développement. Les premières initiatives de coopération pour le développement y ont vu le jour il y a plus de 45 ans, sous l'impulsion principalement des églises, des mouvements populaires et des organisations non gouvernementales (ONG). La Suède n'a pas de passé colonial mais une longue tradition d'œuvre missionnaire, en Afrique et en Asie en particulier. Sa propre histoire l'a convertie au principe de neutralité et elle est souvent considérée, dans le monde en développement et ailleurs, comme un « intermédiaire honnête » et un artisan dévoué de la paix. La Suède apporte en outre un solide appui aux Nations unies et aux autres institutions internationales. Autant de facteurs qui, ajoutés à d'autres, expliquent le soutien accordé par les sphères politiques et la population au programme de coopération pour le développement. Grâce à quoi la part de son revenu national brut (RNB) que la Suède consacre à l'aide publique au développement (APD) demeure parmi les plus élevées. Elle devrait redevenir de ce point de vue le donneur le plus généreux du monde en 2006, avec un rapport APD/RNB de 1.0 %.

Un système de coopération pour le développement très centralisé

Comme il est de tradition dans ce pays depuis 400 ans, la Suède applique des méthodes de gouvernement centralisées, visant à l'efficacité. D'une façon générale, le cadre juridique est fixé par le Parlement, la formulation des politiques relève des ministères, de taille restreinte et dont le champ de compétence est étroitement circonscrit, et la mise en œuvre est confiée à des organismes semi autonomes sur la base d'une lettre d'instruction que leur adresse chaque année le gouvernement. Comme le veut ce schéma (voir la figure 1), en matière de coopération pour le développement, la fonction de décision est centralisée au ministère des Affaires étrangères (MAE), qui délègue largement la mise en œuvre de ses politiques à l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi). Une description et une analyse plus détaillées de l'organisation et de la gestion du système sont fournies au chapitre 5.

Figure 1. Principaux acteurs du système suédois de coopération pour le développement



* Commission de garantie des crédits à l'exportation 6.9 % (remises de dettes cogérées avec le ministère des Finances), ministère de l'Environnement 0.3 %, Institut suédois 0.1 %, Institut nordique pour l'Afrique 0.1 %, Académie Folke Bernadotte <0.1 %.

Source : OCDE, MAE et Asdi.

La stratégie pour un développement global, une innovation qui a retenu l'attention du CAD

De nouvelles orientations ambitieuses du Parlement

Dans l'examen par les pairs de 2000, l'accent avait été mis sur le rôle important joué par le Parlement (*Riksdag*) qui, à l'époque, venait d'élaborer un exposé de politique où il insistait sur l'intérêt de relations de bon voisinage (avec les autres pays nordiques et les Etats baltes), le rôle de la Suède dans l'Europe, et plus particulièrement au sein de l'Union européenne (UE), et son rôle dans le monde (œuvrer à la sécurité mondiale à travers des partenariats bilatéraux et multilatéraux). Les arguments utilisés pour justifier ces partenariats à différents niveaux provenaient pour la plupart de déclarations et d'accords internationaux, notamment la stratégie définie par le CAD dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*, la Déclaration du Millénaire et les conclusions de diverses conférences internationales auxquelles la Suède avait activement participé afin de contribuer à la mise au point des priorités mondiales. La traduction de ce projet d'avenir en action avait été confiée à une commission d'enquête sur la politique suédoise à l'appui du développement global (*Globkom*) qui a maintenant remis son rapport (*Swedish Parliament, 2002*) au gouvernement. Ce dernier a fourni la substantifique mœlle du texte innovant soumis par le gouvernement au Parlement sous le titre *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development (Swedish Government, 2003)*. Ce texte, désormais connu comme la **stratégie pour un développement global**¹,

1. Bien que le Parlement ait eu à se prononcer sur son contenu, ce texte n'est pas une « loi ». Dans le système suédois ce genre de document sert de référence pour orienter les décisions ultérieures de mise

constitue aujourd'hui la pierre angulaire de toutes les activités suédoises de coopération pour le développement et, pour cette raison, un des principaux points de référence pour le présent examen. En toute justice, il faut souligner que le Parlement a apporté d'importantes précisions² au texte lors de son approbation en décembre 2003, précisions qui ont été intégrées dans son rapport final (*Swedish Parliament*, 2003), sur lequel on reviendra en détail plus loin.

La Suède est de ce fait le premier membre du CAD qui ait adopté et qui mette en œuvre une stratégie intégrée à l'appui du développement global. Cela implique que les décisions prises dans tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics doivent être compatibles avec le principe d'un « développement mondial équitable et durable » (voir l'encadré 1). La Suède a donc répondu à l'appel qui lui avait été lancé lors de l'examen de 2000 de préciser la place revenant à la lutte contre la pauvreté dans son programme de coopération pour le développement et de s'attaquer, au plus haut niveau, au problème de la cohérence des politiques au service du développement.

Encadré 1. L'idée sous-tendant la stratégie pour un développement global : faire du développement la responsabilité d'un plus large éventail d'acteurs

« Avec la fin de la guerre froide et l'interdépendance grandissante de l'économie mondiale, tout un chacun peut maintenant réellement aspirer à un progrès partagé. Pour la première fois a été arrêté un programme d'action à l'appui du développement global auquel souscrit l'ensemble de la communauté internationale, programme qui trouve son expression dans la Déclaration du millénaire des Nations unies. Pour plus d'un milliard d'individus, survivre est un combat quotidien. Les règles morales nous interdisent de l'accepter. Il en résulte un gaspillage énorme d'énergie humaine et de créativité. Le développement est d'autant plus solide que tout le monde peut y prendre part. Chacun vit mieux lorsque personne n'est exclu. Cela vaut en Suède, mais aussi à l'échelle du monde dans son ensemble.

...Le développement ne peut ni être suscité de l'extérieur ni être imposé aux populations. Le développement est le fruit de l'action des individus à l'intérieur de leur propre société. Nous devons donc apprendre à mieux écouter, mais aussi à demander. Notre politique doit être ancrée plus fermement sur la vie, le vécu, les capacités et les priorités des pauvres. Nous pouvons à cet effet nous appuyer sur notre propre expérience, qui nous montre que la paix, la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques, l'investissement dans les enfants et les jeunes, la croissance économique, une répartition équitable du revenu et des ressources et l'égalité entre hommes et femmes sont des éléments essentiels pour faire reculer la pauvreté... »

Source : Stratégie pour un développement global.

en œuvre des instances gouvernementales suédoises. Ces directives sont reprises dans d'autres documents, en particulier les « lettres de dotation » adressées aux ministères (dont celui des Affaires étrangères) et aux organismes gouvernementaux (notamment l'Asdi). Aucune sanction officielle n'est prévue en cas de manquement à ces directives.

2. Il a notamment demandé que : i) les directives concernant les exportations suédoises de matériel de guerre limitent les exportations d'armes de la Suède aux seuls régimes démocratiques et intègrent la pauvreté et le développement dans les critères de décision ; ii) le gouvernement rende régulièrement compte au parlement des priorités suédoises concernant la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement ; iii) le gouvernement désigne la localisation de la fonction de coordination de la stratégie pour un développement global.

Structure de la stratégie pour un développement global

En gros, la stratégie pour un développement global s'articule autour d'un **objectif** qui prime tout : instaurer un développement mondial équitable et durable grâce à une plus grande cohérence des politiques et à une intensification de la collaboration et de la coordination avec les autres pays et acteurs. L'objectif est formulé d'une manière qui le rend applicable à différents domaines et activités de la politique nationale. Il se prête à une transposition en cibles concrètes à atteindre dans divers domaines et le lien avec les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est particulièrement étroit. Ces derniers sont considérés comme une référence incontournable pour l'action internationale de coopération pour le développement ainsi que pour le suivi et l'évaluation à l'échelle mondiale des efforts consentis par la Suède et les autres donateurs.

Le Parlement a pris soin de préciser que la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global devra en principe reposer sur une double **approche**. Une approche fondée sur les droits devra transparaître à tous les niveaux, de sorte que les mesures prises en vue de favoriser l'instauration d'un développement équitable et durable soient compatibles avec le respect des droits de l'homme. Le MAE et l'Asdi sont chargés de veiller à ce que l'application de cette approche fondée sur les droits ne débouche pas sur des interprétations simplistes des conventions relatives aux droits humains. Parallèlement, il convient d'adopter une approche privilégiant l'attention aux pauvres, ce qui suppose que les besoins, les intérêts, les capacités et les conditions de vie des pauvres constituent le point d'ancrage des efforts d'instauration d'un développement équitable et durable. Plus précisément, la stratégie pour un développement global s'articulera dans la pratique autour de huit **axes centraux** (voir l'encadré 2).

Encadré 2. L'objectif du Parlement : la cohérence au service du développement global

Le Parlement recense huit axes centraux autour desquels doit s'articuler en priorité la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global. Ces axes centraux sont les suivants :

- Respect des droits de l'homme
- Démocratie et bonne gestion des affaires publiques
- Égalité entre hommes et femmes
- Utilisation durable des ressources naturelles et protection de l'environnement
- Croissance économique
- Développement social et sécurité sociale
- Gestion des conflits et sécurité humaine
- Biens publics mondiaux

Ces thèmes sont supposés servir de trame pour le renforcement de la coordination et de la cohérence, au service du développement, entre les actions menées dans différents domaines. En cas de conflit d'intérêts, il convient d'opérer des choix stratégiques bien informés et soigneusement pesés. Des suggestions précises sont formulées dans la stratégie pour un développement global pour l'amélioration de la cohérence dans des domaines comme les questions juridiques et les cadres d'action, la politique de sécurité et de défense, la politique des échanges et de l'investissement, la politique des migrations, la politique de protection sociale et de santé publique, la politique économique et financière, la politique de l'éducation, la politique de l'agriculture et de la pêche, la politique culturelle, la politique de l'environnement, et la politique industrielle et celle de l'emploi.

Source : Stratégie pour un développement global.

Aux fins du présent examen, il est important de souligner que, étant donné l'optique générale dans laquelle se place la stratégie pour un développement global, la coopération pour le développement n'est qu'un instrument parmi de nombreux autres. Dans le droit fil de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui prévaut en Suède, la stratégie pour un développement global se clôt par une petite section sur la coopération suédoise pour le développement international, centrée sur la nécessité de concentrer l'action sur les pays les plus pauvres, d'accorder l'attention particulière portée à l'Europe centrale et orientale aux priorités générales de la coopération pour le développement et de veiller à ce que la coopération soit toujours un complément aux efforts déployés par les pays en développement eux-mêmes pour atteindre au développement. Des orientations y sont fournies sur un grand nombre de sujets (ciblage sur l'éradication de la pauvreté, priorités stratégiques, modalités d'action au niveau des pays, opérations humanitaires, rôle de l'UE, organismes multilatéraux, efficacité, accroissement de l'APD, administration et apprentissage), sur lesquelles on reviendra largement tout au long du présent examen.

Principaux problèmes de mise en œuvre de la stratégie pour un développement global

Aujourd'hui, à peine plus d'un an après le lancement de cet ambitieux programme d'action, la Suède est de plus en plus consciente de l'importance, et de la difficulté, de l'entreprise. Parmi les problèmes (qu'on détaillera plus avant dans les chapitres qui suivent) auxquels les autorités suédoises se sont trouvées confrontées figurent les suivants :

- Alors qu'on pensait au départ que, du fait que la stratégie pour un développement global faisait intervenir l'ensemble de l'administration, l'instance qui devait s'en occuper était le cabinet du Premier Ministre, le pragmatisme a vite conduit à décider d'en confier la gestion à une nouvelle direction du MAE, placée sous la tutelle du Ministre de la coopération internationale pour le développement, la Direction du développement global.
- D'un point de vue méthodologique, il s'est révélé difficile de relater en termes élogieux, dans les rapports annuels du gouvernement, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie et le premier rapport (de septembre 2004) ne contenait que de vagues déclarations d'intention (voir l'encadré 11 au chapitre 4).
- L'instruction expresse figurant dans la stratégie de mettre en place une structure indépendante d'évaluation de la coopération pour le développement a donné lieu à un débat politique et technique animé, dont on n'est pas encore bien sûr des conclusions précises.

Risquent également de poser problème la nécessité de fournir des précisions sur l'opportunité d'apposer sa marque dans le nouveau contexte résultant de la stratégie pour un développement global et sur la place des intérêts commerciaux dans cette dernière (« l'autre facette de la cohérence » - voir le chapitre 4), la question de savoir quel est le meilleur moyen de faire en sorte que les principes sous-tendant la stratégie transparaissent dans les opérations sur le terrain, la façon dont les responsables sur le terrain seront censés démêler et hiérarchiser l'écheveau des décisions émanant du Parlement, du MAE et de l'Asdi (voir le chapitre 5), et la nécessité de créer un environnement fédérateur encourageant l'ensemble des instances publiques à collaborer pour la mise en œuvre de la stratégie pour le développement global (voir plus loin dans le présent chapitre).

Progrès globalement accomplis depuis d'examen de 2000

Les principales recommandations du CAD à l'occasion de son examen par les pairs de l'aide de la Suède en 2000 (OCDE, 2000) et les mesures prises par la Suède pour y répondre sont récapitulées

dans l'annexe A. De nombreuses recommandations du CAD ont été suivies d'effets. Les réformes opérées découlent pour l'essentiel de la stratégie pour un développement global, avec son caractère éminemment tactique. En particulier :

- i) Le niveau de l'**APD** a été maintenu (l'intention actuelle est d'atteindre un rapport APD/RNB de 1 % en 2006).
- ii) Les orientations stratégiques et opérationnelles au **niveau des pays** sont devenues plus claires (cadre stratégique, retrait, partenariat, formes de coopération).
- iii) Il a été clairement précisé que l'objectif était l'éradication de la **pauvreté** et qu'il fallait veiller à la **cohérence des politiques** au service du développement autour de cet objectif (exposé des motifs de la stratégie pour un développement global).
- iv) Des dispositions ont été prises pour favoriser une amélioration du suivi et de l'**évaluation** afin de promouvoir la gestion axée sur les **résultats**.
- v) La **décentralisation** des décisions opérationnelles a été encouragée lorsque c'était nécessaire, dans les pays bénéficiaires consentant les efforts requis par une telle évolution.

Si de nombreux documents attestent de la volonté de remédier aux problèmes mis en évidence lors du précédent examen du CAD et si ce souci suscite un large soutien dans les sphères politiques, il n'en est pas moins important de souligner que beaucoup reste à faire pour que ces décisions et intentions prennent corps au niveau des opérations sur le terrain.

Sensibilisation du public

Le soutien public et politique en faveur de la coopération pour le développement : état des lieux

L'intérêt que le public suédois porte de longue date aux pays en développement a incité les sphères politiques à faire de même et a indubitablement facilité l'adoption par la Suède d'approches novatrices en matière de coopération pour le développement. Reste que le soutien de l'opinion publique est susceptible de varier sous l'effet des événements mondiaux, par exemple le tsunami récemment survenu dans l'Océan indien ou les articles de presse relatant régulièrement des faits de corruption observés dans le monde en développement. L'Asdi prend chaque année le pouls de l'opinion publique et ses enquêtes sont considérées comme un indicateur essentiel de l'avis des Suédois sur le programme national de coopération pour le développement. La dernière (2004), réalisée avant le tsunami, met en évidence la persistance d'une attitude favorable à la coopération pour le développement, huit correspondants sur dix estimant important que la Suède contribue au développement dans les pays pauvres et deux sur trois étant d'avis que l'aide concourt à l'instauration d'un monde meilleur. Des tendances moins positives, encore que pas très marquées, s'en dégagent néanmoins aussi : on constate un certain recul du soutien manifesté pour le niveau actuel de l'aide, moins de correspondants indiquent apporter un écot à des organisations volontaires travaillant dans le domaine de l'aide, et les « incertains » sont plus nombreux qu'ils ne l'ont jamais été depuis vingt ans. En cette période où des pressions permanentes s'exercent sur les finances publiques et où le rôle de l'Etat tend à s'amoinrir, les autorités suédoises reconnaissent qu'il est indispensable de maintenir le contact avec le public afin de continuer de lui fournir des éléments d'information pour étayer sa position à l'égard de la coopération pour le développement et de faire en sorte que les efforts nationaux de développement demeurent respectueux des courants de pensée qui se font jour au niveau du pays.

Amélioration de l'information du public

L'Asdi consacre quelque 30 millions USD aux activités d'information du public. Sur ce total, les deux tiers environ sont réorientés vers des programmes de sensibilisation menés par des ONG et le tiers restant finance des activités de l'Asdi elle-même en direction des jeunes, du grand public, des partenaires et des faiseurs d'opinion. Depuis 2000, les OMD ont constitué le thème privilégié, l'Asdi ayant organisé des campagnes se rapportant à un domaine des OMD différent chaque année : réduire de moitié la pauvreté, éducation, VIH/sida, etc. L'Asdi participe aussi à la campagne lancée par le MAE sous le slogan « Une opportunité à ne pas manquer » (voir l'encadré 5 au chapitre 3), en vue d'entretenir l'intérêt du public pour les OMD et de faire comprendre l'utilité d'un renforcement de l'effort consenti par la Suède pour leur réalisation.

Le MAE s'emploie de son côté à mobiliser le soutien du public pour la stratégie pour un développement global, à travers un processus plus large appelé « dialogue public et professionnel ». Conscient que la stratégie requiert la contribution de l'ensemble de la société suédoise, le ministère recherche ouvertement des possibilités d'élargir le rôle des ONG, des acteurs du secteur public, du secteur de l'éducation, des mouvements populaires, des milieux universitaires et du secteur privé. Une composante essentielle et novatrice de cette action a été la mise en place, comme l'exigeait la stratégie elle-même, d'un **Forum pour le développement global**. Celui-ci sera doté d'un secrétariat et d'un budget indépendants au service de six missions :

- Promouvoir un large dialogue au sein de la société suédoise (fournir une « arène » pour le dialogue).
- Favoriser les échanges de vues sur les objectifs et buts des différentes parties et sur le rapport annuel relatif à la stratégie pour un développement global (débat professionnel et public entre intérêts concurrents au sein de l'arène).
- Aviver le débat public sur les questions générales de développement et de cohérence (en y associant les médias et les faiseurs d'opinion).
- Stimuler la coopération et la coordination (promouvoir des modalités novatrices de collaboration).
- Encourager l'apprentissage mutuel (par le partage de bonnes pratiques et de données d'expérience).
- Formuler des suggestions et des propositions concrètes pour la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global.

L'idée de mettre en place un forum a vu le jour en 2004 et devrait se concrétiser d'ici la fin de 2005. Les pouvoirs publics espèrent que les participants y feront valoir leurs propres points de vue et priorités, notamment que les ONG s'efforceront d'influer sur l'orientation de l'action publique, le secteur privé de défendre ses intérêts commerciaux, le monde de la recherche de mettre en évidence de nouveaux axes d'investigation, etc. Parmi les activités qui seront organisées dans le cadre du forum figurent une grande conférence annuelle, des réunions régulières entre le Ministre et des sous-groupes de participants, ainsi que des échanges thématiques entre des fonctionnaires et des parties prenantes (par exemple sur la dette, les échanges, les OMD). La diversité des intérêts que permet de toucher cette formule devrait contribuer à une meilleure connaissance des questions de coopération pour le développement et à un renforcement du soutien manifesté par le public pour cette dernière. On attend beaucoup de cette approche, dont la mise en œuvre, comme celle de nombreux autres aspects de la stratégie pour un développement global, n'ira cependant pas sans difficulté. Parmi les problèmes déjà anticipés, citons la fragmentation des préoccupations des différentes instances gouvernementales,

l'impatience déjà manifestée par la communauté des ONG et le risque que ce mode de partenariat ne soit trop axé sur la tenue de manifestations.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Suède est encouragée à partager avec les autres membres du CAD les enseignements qu'elle tirera de la mise en œuvre de sa **stratégie pour un développement global**. De nombreux aspects de cette dernière ne manqueront pas d'intéresser les autres donateurs, notamment le rôle spécifique joué par le Parlement et les moyens qui s'offrent dans la pratique de favoriser l'appropriation par l'ensemble de l'administration de l'objectif de développement global.
- Il sera essentiel d'entretenir le soutien du public et des sphères politiques compte tenu du degré plus élevé de priorité que la Suède souhaite désormais accorder à l'aide au monde en développement. La mise en place d'un **Forum pour le développement global** pourrait se révéler un instrument clé à cet égard et le succès de cette formule nécessitera une attention permanente des plus hautes instances.
- Un autre facteur de nature à influencer sur le soutien du public et des sphères politiques sera la capacité des pouvoirs publics de fournir aux citoyens des **preuves** des résultats de l'action engagée par la Suède à l'appui des objectifs de développement international en général et des OMD en particulier.

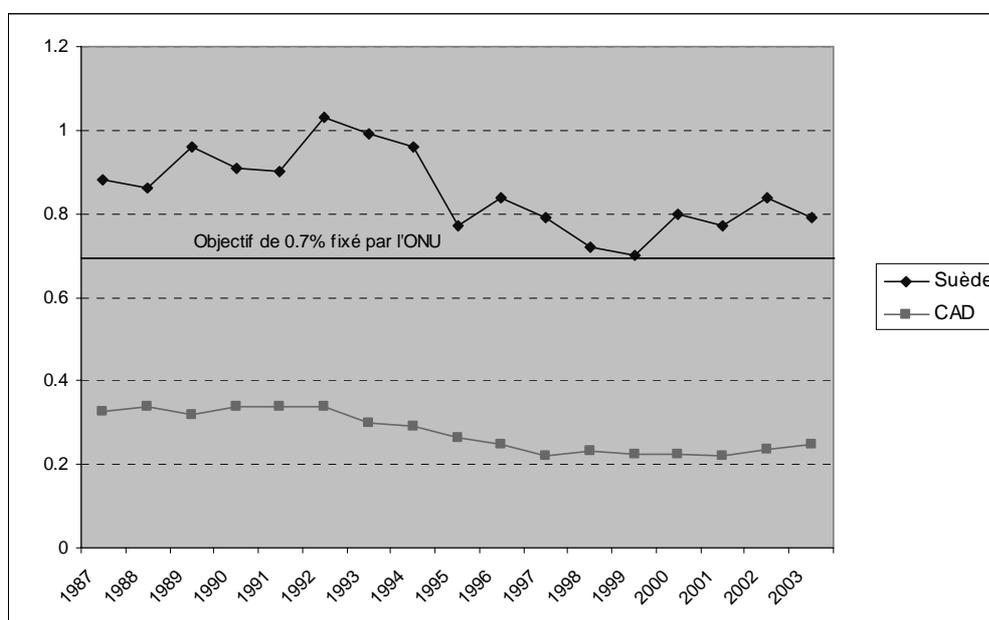
Chapitre 2

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

Un effort incontestable d'APD qui s'intensifie lentement

La Suède reste un des pays membres du CAD les plus généreux pour ce qui du produit de l'économie consacré à l'aide publique au développement (APD). En 2003, ses versements nets d'APD se sont chiffrés à 2.4 milliards USD, ce qui représente 0.79 % de son revenu national brut (RNB). La Suède affiche de longue date un rapport APD/RNB élevé (voir le graphique 2). Depuis 1975, celui-ci a excédé chaque année l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies, et il se situe systématiquement à un niveau bien supérieur à la moyenne du CAD depuis trois décennies. Sous l'effet des problèmes économiques et des contraintes budgétaires auxquels la Suède a été confrontée à la fin des années 90, le rapport APD/RNB était retombé à 0.7 % en 1999. Cette tendance a maintenant été inversée. Conformément à ce qui avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2000, les prévisions budgétaires actuelles permettent de penser que l'objectif de 1 % sera atteint en 2006, et aussi en 2007.

Figure 2. APD en pourcentage du RNB



La stratégie pour un développement global met en avant l'ambition de la Suède d'allouer 1 % de son RNB à la coopération pour le développement, ambition qui rallie le ferme soutien du public. Le passé récent montre toutefois que ce genre d'objectif peut être influencé par les aléas de la conjoncture économique nationale et d'autres contraintes. Les autorités suédoises reconnaissent pleinement l'importance d'une action déterminée de préservation du soutien public et politique. Pour l'heure, l'idée est de fournir davantage d'informations précises sur l'impact de l'APD suédoise en même temps

que de faire mieux la preuve que l'Asdi renforce l'attention portée aux mesures propres à combattre la corruption (voir le chapitre 6). Au plan international, la stratégie pour un développement global incite la Suède à encourager activement les autres donateurs, au sein de l'UE comme de l'OCDE, à accroître le volume de leur APD.

Aide bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition

La part de l'APD suédoise passant par le canal bilatéral s'est établie à 74 % en 2003, chiffre proche des 76 % de la moyenne du CAD. Dans les années 70, la Suède a annulé la plupart de ses prêts aux pays les plus pauvres et depuis lors son aide bilatérale prend essentiellement la forme de dons. La Suède n'a affecté que 7 % de ses versements bruts à des activités en rapport avec la dette en 2003.

Répartition géographique

Comme le veut l'objectif d'éradication de la pauvreté, but ultime de la stratégie pour un développement global, une forte proportion de l'APD suédoise prend le chemin de pays affichant un faible niveau de revenu par habitant. Les trois quarts environ de l'APD bilatérale ventilable vont aux pays les moins avancés et à faible revenu. Plus de 50 % de ces apports ont pour destination l'Afrique, subsaharienne principalement (voir le tableau B.3). En outre, le projet de budget du gouvernement pour 2005 prévoit un accroissement sensible des financements affectés aux pays les moins avancés (PMA) et à l'Afrique.

Les principaux bénéficiaires de l'APD suédoise sont indiqués dans le tableau B.4. On peut penser qu'au fil du temps les directives contenues dans la stratégie pour un développement global, avec la place particulière qui y est désormais accordée à l'éradication de la pauvreté, influenceront sur la répartition de l'aide entre pays (par exemple sur le volume, actuellement important, des apports à l'Europe centrale et orientale), en particulier pour ce qui est des activités de coopération pour le développement financées par l'APD.

Pays faisant l'objet d'une coopération à long terme et autres bénéficiaires

Depuis de nombreuses années, la Suède affecte traditionnellement son APD bilatérale en priorité à une vingtaine de pays avec lesquels elle entretient une relation de **coopération à long terme**. Au cours de la dernière décennie, le nombre de pays bénéficiant de l'APD suédoise s'est considérablement accru de même, par ricochet, que celui des stratégies-pays. Lors de l'examen de 2000, la diminution progressive de la part de l'APD bilatérale ventilable allant aux pays faisant l'objet d'une coopération à long terme avait été jugée préoccupante et la Suède avait été invitée à apporter des précisions sur le statut de ces derniers et sur la part qui doit leur revenir dans l'APD bilatérale. Depuis lors, l'Asdi s'est interrogée sur l'approche à adopter à l'égard de ces pays. La liste actuelle des quelque 30 pays qu'elle considère comme des bénéficiaires « à long terme d'une aide substantielle » est fournie dans l'encadré 3 pour information. Le nombre total de pays recevant une APD de la Suède est resté assez stable ; il se montait quant même à 111 en 2003 (contre 112 en 2000). Le soutien accordé à chacun de la plupart des pays non prioritaires demeure limité mais, mis bout à bout, il représente une éviction de ressources financières et administratives au détriment des bénéficiaires à long terme, sélectionnés sur la base de critères plus stratégiques. La Suède n'a pas de politique précisément définie en matière de retrait, encore que dans la pratique sa méthode consiste habituellement à réduire progressivement le volume de son aide, puis à s'orienter vers un partage des coûts avant, au bout du compte, de passer à une autre forme de relation bilatérale.

Encadré 3. Liste des bénéficiaires « à long terme d'une aide substantielle »

AFRIQUE : Burkina Faso, Ethiopie, Kenya, Malawi (en coopération avec la Norvège), Mali, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Zambie. Un terme est en train d'être mis à la coopération pour le développement avec l'Afrique du Sud, l'Angola et la Namibie, et l'aide au Zimbabwe est actuellement « suspendue ».

ASIE : Afghanistan, Bangladesh, Cambodge, Kirghizistan, Laos, Sri Lanka, Tadjikistan, Viêtnam, zones sous administration palestinienne.

AMERIQUE LATINE : Bolivie, Honduras, Nicaragua.

EUROPE : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Moldova. La Macédoine et la Serbie-Montenegro reçoivent aussi un volume d'aide important, mais celle-ci ne s'inscrit pas dans le cadre d'une coopération à long terme.

En ce qui concerne l'avenir, le ciblage de l'aide sur des pays stratégiquement sélectionnés objets d'une relation à long terme demeure une question à propos de laquelle les opinions des différentes institutions intervenant dans la coopération pour le développement divergent en fonction de leur rôle et de leurs intérêts. L'Asdi, soucieuse avant tout de maximiser l'impact de son action tout en minimisant ses coûts administratifs a de tous temps prôné la concentration sur un nombre plus restreint de pays prioritaires. De son côté le MAE, pour lequel priment les considérations de politique étrangère et qui intervient moins directement dans la mise en œuvre de l'aide, est partisan d'une plus large répartition des ressources d'APD, souvent sur la base de critères s'inscrivant dans une perspective à plus court terme et en faveur de pays et de secteurs qui intéressent plus directement des groupes d'intérêt suédois. L'évolution du vocabulaire utilisé dans les documents du Parlement influe aussi notablement sur le débat en cours sur le sujet en Suède. Dans son rapport de 2002 (*Swedish Parliament, 2002*), la *Globkom* recommandait que la Suède limite ses activités de coopération à long terme à un nombre gérable de pays. Le gouvernement a rétorqué à cela que l'action globale de coopération pour le développement devait être élargie mais que les programmes et projets pouvaient être recentrés sur un nombre plus limité de domaines (*Swedish Government, 2003*). En définitive, c'est le rapport sur la stratégie pour un développement global (*Swedish Parliament, 2003*) qui fait aujourd'hui foi, et il y est précisé que la coopération bilatérale pour le développement, laquelle englobe de nombreuses activités à l'appui du développement d'un même pays (il s'agit de coopération pour le développement au sens large), doit, pour des raisons pratiques, être limitée à un plus petit nombre de pays que par le passé.

L'Asdi étudie actuellement les critères sur lesquels pourrait se fonder le choix des pays devant faire l'objet d'une coopération à long terme, critères parmi lesquels pourraient figurer : l'appartenance à la catégorie des pays à faible revenu (PFR) ; l'existence d'un programme de développement que le pays fait sien et qui a incontestablement pour finalité de faire reculer la pauvreté ; la compatibilité avec les valeurs suédoises ; une volonté affichée et attestée d'instaurer une gouvernance démocratique et de lutter contre la corruption ; et la valeur ajoutée à escompter de l'aide suédoise. Une autre catégorie de pays qui a reçu une part progressivement croissante de l'APD suédoise ces dernières années est ce qu'on appelle les « Etats fragiles ». En fait, sur les dix principaux bénéficiaires de l'aide de l'Asdi, quatre sont considérés comme des pays en transition. Dans ces cas, l'Asdi préconise des évaluations plus régulières de telle sorte qu'un terme soit mis au soutien dès lors qu'il n'est plus nécessaire.

Pour le moment, l'accroissement du volume de l'APD suédoise a rendu moins urgente la hiérarchisation des priorités. Avec la prise d'effet de la stratégie pour un développement global, les décideurs devraient cependant avoir la possibilité de définir des priorités plus claires, pour ce qui est des pays comme des secteurs de destination de l'aide. Dans un souci d'amélioration de l'efficacité

d'acheminement de l'aide au développement et de la collaboration internationale à l'appui des OMD, il semble important de continuer à rechercher une plus grande sélectivité géographique et sectorielle.

Répartition sectorielle

Sur le plan sectoriel, l'aide bilatérale suédoise se concentre nettement sur les infrastructures sociales et l'aide d'urgence (voir le tableau B.5). Si la part qui en va aux infrastructures sociales est conforme à la moyenne du CAD, celle qui est destinée aux secours d'urgence (24 %) est, elle, nettement supérieure à cette moyenne (8 %). On reviendra plus avant dans le chapitre 3 et dans l'annexe E sur la question spécifique de l'aide humanitaire de même que sur les autres priorités sectorielles de l'aide suédoise. D'une façon générale, la répartition sectorielle de cette dernière est restée relativement stable au cours des dix dernières années, même si le choix des secteurs d'intervention est de plus en plus dicté par la demande, telle qu'elle ressort des accords de partenariat conclus avec les pays bénéficiaires.

Le rôle particulier des ONG suédoises

Au total, 261 millions USD, soit quelque 18 % de l'APD bilatérale sont allés à des organisations non gouvernementales (ONG) suédoises en 2003 (voir le tableau B.2). Sur ce total, 105 millions USD (7 %) ont servi à financer des activités de ces ONG elles-mêmes, chiffre à mettre en regard des 4 % de la moyenne du CAD. Désormais, les ONG n'ont plus qu'à couvrir sur leur propre budget 10 % des coûts d'un projet pour que ce dernier puisse bénéficier de concours de l'Etat. Les ONG suédoises n'en mettent pas moins elles-mêmes au service du développement quelque 2 milliards SEK (250 millions USD).

Dans le précédent examen avait été soulevée la question de savoir comment l'Asdi pouvait s'assurer que l'aide acheminée par l'intermédiaire des ONG était respectueuse des stratégies et priorités de la Suède. Cette question est d'autant plus d'actualité aujourd'hui que la stratégie pour un développement global insiste sur la nécessité d'un resserrement de la collaboration entre les pouvoirs publics et les organisations et mouvements populaires suédois. Les critères de sélection des ONG bénéficiant de financements d'APD sont énoncés dans des lignes directrices qui mériteraient d'être actualisées compte tenu de l'importance nouvelle accordée à ces organisations. Des changements sont en cours, avec notamment une intensification du dialogue entre l'Asdi et les ONG. L'Asdi procède désormais à des bilans de capacités et impose que des systèmes d'évaluation soient en place. Elle a aussi durci ses exigences quant aux comptes que doivent lui rendre les ONG sur l'utilisation des fonds et sur les résultats obtenus.

Aide multilatérale

Avec 25.9 % en 2003, la part de l'APD suédoise qui passe par les voies multilatérales est proche de la moyenne du CAD (24 %), sans compter les sommes importantes que l'Asdi achemine par l'intermédiaire des institutions multilatérales. Les évolutions récentes tendent à indiquer un recentrage des apports sur un nombre plus restreint d'organisations en même temps qu'un recours globalement plus important au canal multilatéral.

Un multilatéralisme de plus en plus actif

Face à l'interdépendance grandissante de l'économie mondiale, les autorités suédoises attachent de plus en plus d'importance à la coopération multilatérale. La stratégie pour un développement global insiste sur le rôle essentiel des organismes multilatéraux dans l'action en faveur du développement convenue à l'échelon international, notamment la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs

du millénaire pour le développement. L'esprit de multilatéralisme qui anime actuellement la Suède s'ancre sur la confiance que ce pays a toujours placée dans les instances multilatérales, à commencer par les Nations Unies, et sur le soutien qu'il leur accorde de longue date. La Suède n'en a pas moins critiqué nombre de ces organismes et activement participé à l'élaboration de propositions de réformes propres à en améliorer l'efficacité et les structures de gouvernance. Sa position sur ce point se reflète dans la stratégie pour un développement global, où il est précisé que la Suède doit continuer de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des activités des organismes multilatéraux et d'appeler ces derniers à resserrer leur collaboration.

La conséquence la plus immédiate de cet attachement croissant au multilatéralisme est la nécessité pour la Suède de se doter d'une stratégie claire dans ce domaine. Cela est d'ailleurs indispensable pour assurer que l'affectation de l'aide multilatérale est conforme aux objectifs de la politique suédoise telle qu'elle est définie dans la stratégie pour un développement global. La répartition des financements suédois entre les diverses institutions multilatérales est régie par un certain nombre de critères (voir plus loin). Reste qu'en dépit des remarques formulées lors de l'examen de 2000 l'aide multilatérale de la Suède n'obéit toujours pas à une stratégie précise et aucun système structuré n'est prévu pour assurer un suivi régulier de la performance des instances multilatérales bénéficiant du soutien de la Suède. L'Asdi a maintenant entrepris d'étudier comment renforcer les liens entre ses activités multilatérales et bilatérales.

Répartition des apports multilatéraux

Les contributions suédoises aux **Nations unies** (voir le tableau B.2) se sont montées à 188 millions USD en 2003, soit 10 % des versements bruts totaux d'APD ; pour la même année, la moyenne du CAD se situe à 6 %. Ces chiffres confirment l'idée selon laquelle la Suède ne ménage pas son soutien au système des Nations unies, en raison en particulier du rôle politique de premier plan qui lui revient dans la concrétisation des OMD et de l'ampleur de l'action qu'il mène en faveur de la paix et de la sécurité, du respect des droits de l'homme, de l'égalité entre hommes et femmes, de la démocratie et de l'environnement.

En théorie, les critères régissant l'affectation par la Suède de contributions d'APD aux organismes des Nations unies sont la prévisibilité, le partage du fardeau et la performance. Des priorités particulières peuvent aussi influencer sur la destination des financements. C'est ainsi que, dernièrement, le soutien apporté au Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), au Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et au Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) a été accru en raison du rang désormais plus élevé de priorité accordé à la lutte contre le VIH/sida (voir le chapitre 3). La Suède est fière de la tendance à la hausse qu'affichent sur longue période ses apports aux organismes des Nations unies et du fait que cet accroissement progressif ne s'accompagne généralement d'aucune condition, concernant l'emploi de ces fonds ou autre. Le tableau 1 donne une idée du nombre d'instances des Nations unies qui bénéficient de concours de la Suède.

Tableau 1. Contributions suédoises aux organismes des Nations unies en 2002-03

Organisme	%
PNUD	20
HCR	15
UNICEF	15
PAM	10
FNUAP	10
UNWRA	9
Autres ONU	21

Source : Voir le graphique du tableau B.2.

La Suède apporte aussi un vigoureux soutien au groupe de la **Banque mondiale** (voir l'encadré 4), à l'égard duquel elle a souscrit des engagements importants en 2002 (environ 500 millions USD). La contribution qu'elle a récemment accepté d'apporter à la reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA) la place au sixième rang des bailleurs de fonds de cette institution.

Encadré 4. Le Parlement s'intéresse aux institutions financières internationales

Depuis quelques années, un intérêt grandissant est porté, en Suède, aux institutions financières internationales (IFI). Cela est clairement ressorti des débats du Parlement sur la stratégie pour un développement global, lors desquels il a été décidé que « Le gouvernement devra informer régulièrement le Parlement, par écrit, des priorités de la Suède en ce qui concerne la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et les banques régionales de développement ».

Ce regain d'intérêt pour les IFI est le bienvenu car il offre une possibilité d'attirer l'attention sur les atouts de la Banque mondiale, du FMI et des banques régionales de développement au moment même où nombre de Suédois s'interrogent sur le rôle de ces institutions. Si les autorités suédoises reconnaissent que des améliorations sont indispensables au sein de ces organisations, elles sont aussi conscientes que les OMD ne pourront être atteints sans leur contribution.

Les concours apportés par la Suède aux **banques régionales de développement** ont représenté 6 % de son APD brute totale (108 millions USD) en 2003, contre 2 % pour la moyenne du CAD. Les trois quarts de ces sommes sont allés à la Banque africaine de développement (BAfD), dont la Suède se classe depuis peu au sixième rang des bailleurs de fonds. Le soutien fourni par la Suède aux banques régionales est motivé par le désir de contribuer à légitimer ces acteurs régionaux et à promouvoir l'appropriation. Si la Suède privilégie la BAfD c'est parce que son action est centrée avant tout sur les PMA et l'Afrique.

Quant aux contributions à la **Communauté européenne** (CE), elles représentent une fraction relativement minime de l'APD suédoise (5 % de l'APD brute, soit 100 millions USD) par rapport à la moyenne du CAD (8 %). Elles se sont toutefois accrues ces dernières années à mesure que le rôle de la Suède dans la CE se précisait. Aujourd'hui la Suède prône une augmentation des concours d'APD à la CE et une unification des politiques d'aide des Etats membres.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Suède figure par les donateurs les plus généreux du CAD. Elle est revenue à son objectif passé de consacrer 1 % de son RNB à l'APD, objectif qui devrait être atteint en 2006, et à nouveau en 2007. Malgré les pressions persistantes découlant des restrictions budgétaires appliquées à l'échelle de l'ensemble de l'administration, la Suède est encouragée à maintenir son **objectif de 1 %** et à collaborer plus activement avec les donateurs moins performants.
- Par souci d'amélioration de l'efficacité d'acheminement de l'aide au développement et de la collaboration internationale à l'appui des OMD, la Suède doit continuer à concentrer davantage son action sur des **pays et des secteurs** choisis sur la base de critères stratégiques.
- Etant donné l'attachement grandissant au multilatéralisme, le MAE devrait élaborer une **stratégie précise en matière d'aide multilatérale** et mettre en place un **système de**

suivi des **performances** des institutions multinationales pour étayer à ses décisions de financement.

- Etant donné la place des **ONG** dans la coopération suédoise pour le développement, les autorités devraient maintenant réfléchir à la manière dont elles comptent s'y prendre pour nouer avec ces organisations un partenariat efficace au service du projet d'avenir défini dans la stratégie pour un développement global.

Chapitre 3

Priorités sectorielles et thèmes spéciaux

Le Parlement définit les grandes lignes qui orienteront les priorités sectorielles

C'est la stratégie pour un développement global adoptée par la Suède qui constitue la référence à partir de laquelle sont déterminées les priorités sectorielles. Cette stratégie s'articule autour d'un objectif essentiel, à savoir instaurer un développement équitable et durable à l'échelle mondiale, valable pour l'ensemble des domaines de l'action publique, et assigne plus spécifiquement à la coopération pour le développement celui d'éradiquer la pauvreté. Elle se réfère en outre explicitement à une approche fondée sur les droits et qui privilégie l'attention aux pauvres, ainsi qu'à huit « axes centraux » (voir le chapitre 1).

Réduction de la pauvreté et OMD

Si la réduction de la pauvreté est l'objectif premier de la coopération suédoise pour le développement depuis de nombreuses années, d'autres objectifs ne manquent pas de lui faire concurrence. La stratégie pour un développement global établit sans équivoque que la finalité de la coopération pour le développement est de « contribuer à l'instauration de conditions propres à étayer les efforts que déploient les populations pauvres elles-mêmes pour améliorer leur qualité de vie ». On peut s'attendre que la concrétisation de cet objectif ait un impact visible sur l'organisation de l'aide suédoise et sur l'affectation des ressources allouées aux opérations et aux programmes au sein du système. Les principes directeurs de la stratégie pour un développement global établis au plus haut niveau orientent la coopération pour le développement sur des dimensions particulières de la pauvreté qui s'ancrent sur une approche fondée sur les droits et privilégiant l'attention aux pauvres.

L'orientation spécifique qu'impriment les Objectifs du millénaire pour le développement leur confère une dimension spéciale dans la politique de la Suède. Les OMD occupent en effet une place centrale dans la stratégie pour un développement global élaborée par la Suède. Un rapport récemment publié (*Swedish MFA, 2004b*) dresse un inventaire impressionnant des actions coordonnées déjà engagées par les pouvoirs publics pour donner corps à la politique nationale arrêtée dans ce domaine. A l'instar d'autres pays, la Suède a lancé une vaste campagne de sensibilisation aux OMD (voir l'encadré 5), accru son APD, travaillé activement à l'élaboration de procédures d'aide plus efficaces, favorisé l'ouverture des systèmes commerciaux et financiers, aidé les pays pauvres à ramener leur endettement à un niveau tolérable et établi des priorités en matière de santé dans ses programmes bilatéraux et multilatéraux. La Suède compte parmi les relativement rares pays industrialisés à avoir tenu ses engagements pour ce qui est de la fourniture de rapports sur les OMD aux Nations unies. Des informations sur les résultats obtenus au regard des OMD seront pour la première fois communiquées au Parlement dans le rapport annuel de 2006 consacré aux progrès de la mise en œuvre de la stratégie pour un développement global (voir l'encadré 10).

Encadré 5. « Une opportunité à ne pas manquer »

La Suède a lancé une campagne de sensibilisation aux OMD intitulée « Une opportunité à ne pas manquer », qui a pour objet de faire mieux connaître les OMD dans l'opinion, de mobiliser le soutien de cette dernière en leur faveur, de coordonner les efforts que mène la société civile sur ce front et de faciliter le travail des responsables politiques et autres pour faire avancer la réalisation des objectifs. L'un des messages véhiculés par cette campagne est qu'il est possible d'atteindre les OMD dans les délais prévus, comme en atteste le slogan : "*Halving poverty by 2015 – it can be done!*" (Réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015 : c'est possible). La campagne se réfère aussi à la stratégie pour un développement global, qu'elle présente comme à une politique nationale s'appuyant sur les OMD. Selon de récents sondages d'opinion, la campagne porte ses fruits : de plus en plus de Suédois savent ce que sont les OMD et pensent que les échéances dont s'assortissent ces objectifs peuvent être respectées. D'après une enquête menée récemment par l'Asdi, 90 % des Suédois estiment qu'il est important d'assurer la réalisation des OMD. Pour de plus amples renseignements, voir www.millenniemaalen.se.

Lors de l'examen par les pairs de 2000, la Suède avait été encouragée à continuer d'œuvrer, avec le concours de la communauté internationale, à la définition d'indicateurs de progrès en rapport avec les Objectifs internationaux de développement (les précurseurs des OMD) et à envisager, une fois les indicateurs définis, de les intégrer dans son programme d'aide. L'approche suivie actuellement par le pays pour mesurer les progrès accomplis au regard des OMD ne fait qu'une place très limitée aux efforts et aux résultats propres à la Suède. Elle est davantage axée sur l'évolution, au niveau international et au niveau du pays bénéficiaire, des indicateurs relatifs aux OMD. La Suède justifie ce choix en faisant valoir qu'il est plus efficace d'évaluer les progrès réalisés collectivement et, à l'inverse, qu'il est difficile d'attribuer une partie des effets observés à la fraction de l'aide apportée par la seule Suède alors même que l'effort de lutte contre la pauvreté fait intervenir plusieurs partenaires. L'opinion publique et les instances politiques ne semblent pas attendre des informations particulières sur la performance de la Suède au regard des OMD, du moment que des progrès sont réalisés à l'échelle internationale.

Priorités sectorielles

Les priorités sectorielles ou « axes centraux » de la stratégie pour un développement global (voir l'encadré 2, dans le chapitre 1) sont les suivantes : i) respect des droits de l'homme ; ii) démocratie et bonne gestion des affaires publiques ; iii) égalité entre hommes et femmes, iv) utilisation durable des ressources naturelles et protection de l'environnement ; v) croissance économique ; vi) développement social et sécurité sociale ; vii) gestion des conflits ; et viii) biens publics mondiaux. Les six premiers points de la liste comptaient déjà parmi les objectifs secondaires de la coopération suédoise pour le développement et sont donc déjà bien intégrés dans les politiques et stratégies sectorielles.

Les autorités suédoises se sont tout particulièrement efforcées de faire ressortir l'importance des « nouveaux » domaines d'intervention prioritaires, à savoir la prévention des conflits et les biens publics mondiaux. Pour le gouvernement suédois, la **gestion des conflits** constitue une priorité en raison des liens souvent étroits qui existent entre la pauvreté et l'émergence de conflits armés. C'est l'un des thèmes spéciaux qui est analysé plus en détail à la fin du chapitre. Quant aux **biens publics mondiaux**, ils sont au cœur de la réflexion du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, initiative conjointe de la Suède et de la France qui a pour objectif d'évaluer et de clarifier systématiquement la notion de biens publics mondiaux et régionaux, et de déterminer quels sont ceux auxquels il convient d'accorder la priorité sur le plan de l'action publique et des ressources budgétaires. Le Groupe de travail fera aussi des propositions relatives à la responsabilité du suivi et du

contrôle de l'efficacité et des résultats. Un secrétariat a été créé à Stockholm pour l'aider dans sa mission³.

Il ressort de la lecture du tableau 2 que les activités prioritaires soutenues par l'Asdi en 2003 concernaient les secteurs sociaux, la gouvernance s'appuyant sur des institutions démocratiques et le respect des droits de l'homme, ainsi que les infrastructures, le secteur privé et le développement urbain. A titre d'information, il faut savoir que la Suède englobe dans la définition des **secteurs sociaux** l'éducation, la santé, la santé génésique et sexuelle et les droits qui y sont associés, l'assainissement, la culture et les médias.

Tableau 2. Versements sectoriels de l'Asdi en 2003

millions USD

Principaux secteurs	Montant	%
Secteurs sociaux	372	28
Droits de l'homme et gouvernance démocratique	363	27
Infrastructure, secteur privé et développement urbain	262	19
Ressources naturelles	153	11
Autres	199	15
Total	1 349	100

Source : Asdi.

Outre les huit axes centraux et les multiples sous-secteurs évoqués ci-dessus, tant l'Asdi que le MAE se sont fixé leurs propres priorités sectorielles, qui se chevauchent parfois. Le MAE s'intéresse tout particulièrement à la lutte contre le VIH/sida, à la santé génésique et sexuelle, à la gestion des conflits et à la lutte contre les stupéfiants, tandis que l'Asdi centre ses priorités sur le VIH/sida et la corruption. La multiplicité des priorités de la Suède est parfois source de confusion, en Suède et à l'étranger, et se répercute à la fois sur la taille de l'administration nécessaire à leur mise en œuvre et sur le degré de ciblage et d'efficacité des opérations sur le terrain. Le MAE et l'Asdi sont encouragés à revoir conjointement leurs priorités sectorielles en suivant les orientations de la stratégie pour un développement global, afin de mieux définir les priorités sectorielles de l'avenir et d'établir entre elles une hiérarchisation.

Thèmes spéciaux

Trois thèmes présentant un intérêt tout particulier ont été retenus pour faire l'objet d'un examen plus complet : le secteur privé, la lutte contre le VIH/sida et l'aide humanitaire. Ce sont trois thèmes importants dans le cadre de la coopération suédoise pour le développement, auxquels le CAD s'intéresse aussi tout spécialement. En outre, le secteur privé fournit justement une illustration de « l'attention aux pauvres » au cœur de la stratégie pour un développement global et la question de la lutte contre le VIH/sida offre un exemple de l'approche « fondée sur les droits ».

Secteur privé

Pour la Suède, le développement du secteur privé est l'un des vecteurs essentiels de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. La stratégie pour un développement global fait de la

3. Pour plus d'informations, voir www.gpgtaskforce.org.

croissance économique une condition nécessaire, mais pas suffisante, d'un développement équitable et durable. Il y est précisé que la croissance économique, lorsqu'elle s'accompagne de mesures propres à favoriser une redistribution équitable des ressources et à combattre la corruption, est un élément déterminant pour la stabilité du pays et la bonne gouvernance sur le long terme.

L'approche du développement du secteur privé retenue par l'Asdi établit des objectifs ambitieux et cible tout particulièrement les pauvres. Les documents publiés en 2003 – *Making Markets Work for the Poor* (Sida, 2003c) et *Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development* (Sida, 2003d) – la font évoluer vers un concept de croissance favorable aux pauvres propre à assurer le développement de marchés efficients et, en fin de compte, à servir les plus défavorisés. L'Asdi s'intéresse tout particulièrement aux marchés où interviennent directement les populations pauvres, essentiellement dans l'agriculture et l'économie informelle⁴, ainsi qu'aux femmes et à leur rôle dans le fonctionnement de ces marchés. Pour l'Asdi, le développement du secteur privé ne se limite pas à un secteur au sens classique du terme. Elle estime en effet que le développement du secteur privé est au cœur de sa mission, qui s'articule autour de la paix et de la sécurité, de la valorisation des ressources humaines et d'un développement écologiquement viable. C'est pourquoi l'Asdi applique au développement du secteur privé une approche globale et intégrée qui suppose l'engagement de tous les secteurs de l'Agence.

Cette prise en compte systématique du secteur privé par l'Asdi a pour but de porter remède à tous les problèmes et contraintes qui font obstacle à son développement. Selon certains observateurs, l'approche actuelle est encore trop « orchestrée par Stockholm » et gagnerait à associer davantage le personnel de terrain, fort de son expérience de première main, à l'élaboration des politiques de la Suède en la matière. Il n'était pas encore visible lors de la mission au Kenya effectuée à l'occasion du présent examen par les pairs, qu'un réel accent était mis sur le développement du secteur privé, ce qui atteste du caractère tout nouveau de cette orientation (voir l'encadré 6). Il pourrait être opportun d'évaluer de façon plus approfondie les outils et les institutions sur lesquels s'appuie le secteur privé, afin de dégager des enseignements de l'expérience.

Une initiative novatrice, « *Open Trade Gate Sweden* », vient d'être lancée dans le cadre du programme suédois en faveur du secteur privé. Il s'agit d'un guichet unique grâce auquel les chefs d'entreprise des pays en développement peuvent obtenir gratuitement des informations faciles d'accès sur les régimes commerciaux de la Suède et de l'Union européenne. « *Open Trade Gate Sweden* » œuvre à la suppression des obstacles aux échanges et vise à influencer les politiques commerciales et les stratégies de coopération pour le développement, de la Suède et de l'UE, grâce à son rôle de conseil auprès du MAE. Lancée par le ministre du Commerce et de l'industrie et le ministre de la Coopération pour le développement international, l'initiative « *Open Trade Gate Sweden* » relève du *National Trade Board* (Conseil national du commerce). Son action sera menée à bien en collaboration avec d'autres organismes publics et organisations privées, notamment l'Asdi, les services des douanes, l'Agence suédoise pour le développement des entreprises et la Chambre de commerce⁵ suédoise.

4. L'économie informelle a également fait l'objet d'une vaste étude du Groupe international d'experts des questions de développement, issus notamment des ministères des Affaires étrangères. Voir www.egdi.gov.se.

5. Pour plus d'informations, voir www.opentradegate.se.

Encadré 6. Soutenir le secteur privé au Kenya

La stratégie pour un développement global reconnaît l'importance de la croissance économique et d'une participation effective de l'ensemble des pays à l'économie mondiale pour la réalisation des objectifs fondamentaux que sont le développement durable, le respect des droits de l'homme et la réduction de la pauvreté. L'Asdi s'est dotée d'une stratégie intégrée de développement du secteur privé qui fait intervenir toutes les composantes de l'Agence. Pour elle, le développement du secteur privé est soumis à plusieurs conditions - la paix et la stabilité, la mobilisation des ressources humaines, l'instauration d'un développement écologiquement viable, le bon fonctionnement des infrastructures, une bonne gestion des affaires publiques, le respect des droits de l'homme et le dynamisme de la société civile - et peut à son tour contribuer à les renforcer.

Peut-être parce qu'elle est déjà présente dans tant de secteurs, la Suède suit vis-à-vis du secteur privé au Kenya une approche indirecte, qui est surtout la résultante des améliorations apportées dans des domaines tels que la justice et la propriété foncière, l'éducation, la santé, le réseau routier, l'agriculture, l'eau et le logement. L'Asdi ne disposant pas de spécialistes de chacun de ces domaines, le soutien que leur apporte la Suède sera acheminé via des partenariats instaurés avec d'autres donateurs.

La stratégie pour un développement global étant désormais mise en œuvre à tous les niveaux, il est probable que l'ambassade suédoise au Kenya souhaitera à l'avenir accorder plus d'attention au développement des échanges et du secteur privé. Elle pourrait le faire à l'échelon infrarégional (Accord de Cotonou UE-ACP) ou dans le cadre des travaux que l'UE consacre aux subventions agricoles ou à l'ouverture des marchés européens aux exportations en provenance d'Afrique. Pour renforcer la cohérence de ses politiques au service du développement, la Suède pourrait chercher à inscrire son action au Kenya dans le cadre d'une approche régionale plus complète, à aborder les questions de cohérence du point de vue kényan et à intégrer plus étroitement les interactions entre commerce et développement dans les programmes qu'elle mène avec le Kenya et dans la région, et encourager les spécialistes des questions économiques et commerciales de l'ambassade à faire régulièrement le point sur les perspectives locales et régionales à l'intention du MAE et de l'Asdi.

VIH/sida

En 2004, les autorités suédoises se sont tout spécialement engagées à lutter contre le VIH/sida. Elles ont également fait de la santé génésique et sexuelle et des droits connexes une priorité, tout comme de la lutte contre les stupéfiants, car des actions dans ces deux domaines peuvent contribuer à faire reculer l'épidémie. Les documents d'orientation (*Swedish MFA/Sida*, 1999 et 2004) consacrés à ce sujet mettent en relief le fait que les mesures prises par la Suède pour combattre le VIH/sida relèvent d'une approche fondée sur les droits et que les peuples du monde entier ont le droit de se protéger de la maladie et de disposer des moyens de le faire. Cet engagement spécial a déjà abouti à une augmentation du financement et à une intensification des efforts à différents niveaux. Sur le plan multilatéral, la Suède a accru ses contributions au FNUAP, à l'ONUSIDA, au PNUD, à l'UNICEF et à d'autres institutions des Nations unies. Elle a également renforcé le soutien qu'elle apporte au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme des Nations unies. Sur le plan bilatéral, la Suède a resserré sa coopération avec un certain nombre de pays pour lutter contre le VIH/sida, essentiellement via l'Asdi et en faisant surtout porter son effort sur le renforcement du dialogue dans les pays partenaires. L'encadré 7 rend compte de l'approche suivie au Kenya. Dans le cadre de cet engagement spécial, la Suède s'est en outre montrée plus ouverte à l'adoption de mesures en amont et en aval pour lutter contre l'épidémie. De fait, si la Suède continue de privilégier la prévention, elle est plus disposée à s'associer à des investissements dans les soins de santé et les traitements, y compris la recherche de vaccins.

Encadré 7. Le VIH/sida au Kenya

Le VIH/sida est une menace pour le développement social et économique du Kenya. Ce sont les femmes, hommes ou enfants pauvres ou à risques qui en sont les premières victimes. Le sida a déjà tué quelque 1.5 million de Kényans et, en grande partie à cause de cette maladie, l'espérance de vie, qui était de 60 ans en 1993, n'était plus en 2003 que de 47 ans. On estime à 1.7 million le nombre d'orphelins du sida. Le gouvernement du Kenya a fait de la lutte contre le VIH/sida un enjeu plurisectoriel et pluridimensionnel, mais il faut encore susciter contre le virus une mobilisation durable à tous les niveaux des principaux ministères. La stratégie de la Suède au Kenya accorde une place importante aux actions visant à atténuer les effets du VIH/sida et à empêcher sa propagation. En 2005, la Suède a considérablement intensifié ses efforts en mettant à profit un certain nombre des points forts de sa coopération pour le développement dans le cadre d'une approche en trois volets : i) dialogue sur les politiques à suivre, ii) intégration systématique de la question dans ses politiques, et iii) relations avec la société civile.

Le **dialogue sur les politiques à suivre**, avec le gouvernement kényan et d'autres partenaires, est au cœur de l'action menée par la Suède qui part du principe qu'il faut donner aux pays partenaires les moyens de décider par eux-mêmes comment traiter les problèmes de développement liés au VIH et au sida. La Suède met tout particulièrement l'accent sur les questions de rapport de force, de culture et d'égalité homme-femme, et sur la nécessité d'associer les hommes aux discussions. Elle s'applique à faire de la prévention de la propagation du VIH et de l'atténuation de ses conséquences une **constante** de ses activités de coopération pour le développement au Kenya. Dans le secteur routier, par exemple, la Suède a participé à une campagne de sensibilisation à l'impact de la construction et de l'entretien des routes sur la propagation du VIH/sida à l'échelon local, et a aidé le ministère à renforcer ses capacités afin de minimiser ces retombées négatives. L'Asdi s'applique à améliorer en permanence ses méthodes et a lancé à cet effet une initiative interne intitulée « *Mainstreaming in Action* » qui s'attaque à diverses questions à caractère transversal telles que la propagation du VIH/sida. Sous la supervision de la Fondation pour la médecine et la recherche en Afrique (AMREF), la Suède apporte un soutien direct aux organisations de la société civile pour les aider à renforcer, au niveau des communautés, la capacité de prévenir et de réduire la propagation du VIH/sida. La **société civile** s'appuie sur la connaissance du tissu local et sur les réseaux en place pour renforcer la prise de conscience des effets du rôle dévolu à l'homme et à la femme, des pratiques culturelles et des relations de pouvoir sur la propagation du VIH/sida.

Compte tenu de la nécessité de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre et de renforcer la coordination à haut niveau entre les multiples intervenants concernés par cette question complexe, la Suède a créé un poste d'Ambassadeur chargé de la lutte contre le VIH/sida à Stockholm. L'Asdi a mis en place un groupe VIH/sida, qui se compose d'un secrétariat basé à Stockholm, d'une équipe régionale pour l'Afrique (basée à Lusaka) et de conseillers régionaux pour l'Asie du Sud (à New Delhi) et l'Asie du Sud-Est (à Phnom Penh). Le groupe VIH/sida travaille à l'élaboration d'une approche générale du problème et à l'intégration des questions liées au VIH/sida dans les différents processus et projets, en privilégiant les activités menées à l'échelon des pays. Ce groupe a pour principal objectif d'apporter conseil et soutien, notamment par l'information et la diffusion des connaissances, à l'ensemble des unités et des départements de l'Asdi à Stockholm ainsi qu'aux ambassades installées dans les différentes régions.

Aide humanitaire et prévention des conflits

Tant par le volume de son aide que par ses innovations méthodologiques et ses approches concrètes de la mise en œuvre, la Suède est un donneur d'aide humanitaire de premier plan. En 2003, elle a alloué quelque 315 millions USD d'APD aux secours d'urgence. Du fait que le portefeuille des activités de l'Asdi porte peut-être pour la moitié sur des pays émergents d'un conflit ou en proie à un conflit armé⁶, l'Asdi a été amenée à s'intéresser de plus près à la relation entre les conflits violents et

6. Selon les statistiques de l'Asdi, 38 pays qui représentent quelque 450 millions USD de versements.

la pauvreté et entre la coopération pour le développement et l'aide humanitaire. (Voir l'annexe E pour un rapport spécial sur le soutien qu'apporte la Suède à l'action humanitaire).

La stratégie suédoise pour un développement global fait de la gestion des conflits et de la sécurité humaine l'un de ses huit axes centraux. En 2004, le gouvernement suédois a rendu public un document d'orientation consacré à l'aide humanitaire (*Swedish Government, 2004b*), fondé sur les principes du droit humanitaire international et s'inspirant des *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*. Y sont fournis des orientations sur les mesures à prendre afin de prévenir les catastrophes naturelles ou les conflits et des éclairages sur les liens avec la coopération pour le développement. Il y est fait explicitement référence aux principes internationaux qui régissent l'utilisation des actifs militaires et civils, et reconnue la prédominance des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire. Conformément à son approche de la coopération pour le développement, la Suède a adopté à cet égard une logique fondée sur les droits. Cette nouvelle politique de la Suède va donc loin et pourrait constituer un modèle pour d'autres donateurs.

Les responsabilités en matière de gestion de **l'aide humanitaire** sont réparties entre le MAE et l'Asdi. Sur le plan organisationnel, le MAE se charge de l'élaboration des politiques et de la coordination de l'aide humanitaire, et l'Asdi de la mise en œuvre et du suivi, assumant ainsi un rôle de soutien pour le MAE. L'aide humanitaire relève au sein de l'Asdi du Département de la coopération avec les ONG, de l'aide humanitaire et de la gestion des conflits (SEKA). Le mandat assigné à ce département répond à des objectifs multiples et souvent parallèles, qui peuvent ne pas toujours être compatibles avec les principes d'une gestion efficace de cette part conséquente, et en augmentation, du portefeuille de l'Asdi. Depuis que la Suède accorde une importance accrue à l'action humanitaire, le MAE donne à l'Asdi des instructions plus détaillées. Les consultations entre le MAE et l'Asdi se sont institutionnalisées, pour devenir bi-hebdomadaires. Un autre organe du gouvernement, le ministère de la Défense, est chargé de la politique de protection civile et de préparation des pays aux catastrophes naturelles ; c'est aussi l'autorité de tutelle des services d'intervention en cas de catastrophe nationale, en l'espèce l'Agence suédoise de services de secours (ASSS).

Si l'aide humanitaire ne fait pas l'objet d'une délégation de pouvoir aux services de terrain, l'Asdi utilise néanmoins des coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire pour améliorer les évaluations, le traçage et le 'suivi' de son aide humanitaire. Le MAE et l'Asdi gagneraient à développer le système des coordinateurs régionaux en renforçant leur rôle et leurs fonctions. L'aide humanitaire est souvent mise en œuvre dans des pays avec lesquels la Suède n'a pas conclu d'accord bilatéral ou bien qui n'ont pas de gouvernement légitime. Lorsque des catastrophes naturelles ou des conflits armés surviennent dans des pays bénéficiant de plans ou de stratégies-pays, l'aide humanitaire est normalement acheminée en dehors des cadres usuels de la coopération pour le développement. Dans certaines situations d'urgence complexes qui s'éternisent, l'Asdi peut se voir chargée par le gouvernement de proposer des stratégies d'action humanitaire par pays afin de favoriser une approche encore davantage fondée sur les besoins et de faciliter l'établissement de priorités entre les secteurs et les groupes cibles.

Les organismes d'exécution et les ONG perçoivent en général la Suède comme une source de financements à la fois flexibles et acheminés dans les délais. La Suède s'efforce de répondre au plus tôt aux appels consolidés des Nations unies et fournit aux principaux partenaires de la cause humanitaire comme le Comité international de la Croix-Rouge (CIRC) et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) des apports stables de ressources qui, de plus, ne sont pas préaffectées. Des accords de financement pluriannuels sont possibles, mais soumis à l'approbation annuelle du Parlement. Pour accélérer les processus décisionnels, les ONG suédoises peuvent en outre bénéficier de « fonds à déblocage rapide ». La Suède veille à ce que le financement d'actions humanitaires fortement médiatisées n'affecte pas de façon disproportionnée son aptitude à

financer les besoins induits par des situations de crise pouvant survenir dans d'autres parties du monde. Même s'il ne s'agit pas une politique officielle, la Suède affiche l'ambition de participer à toutes les Procédures d'appel global lancées par les Nations unies (PAG) à moins qu'elles ne bénéficient déjà de financements suffisants. La Suède soutient les efforts déployés à l'échelon international pour mettre au point des outils de nature à favoriser la reddition de comptes, l'efficience et l'efficacité au niveau de la mise en œuvre en finançant la diffusion des normes et principes qui s'y rapportent. Dans les situations d'après l'urgence ou d'autres circonstances où la Suède participe à des programmes de remise en état, de reconstruction et de développement, les responsabilités sont progressivement transférées du département de l'Asdi chargé de l'aide humanitaire à celui s'occupant de la région considérée. La gestion des situations de transition a toutefois perdu en flexibilité depuis qu'ont été modifiés les postes susceptibles d'être financés sur le budget de la coopération pour le développement et la ligne budgétaire « aide humanitaire et gestion des conflits ». Le MAE devrait, avec l'Asdi, étudier les conséquences de ces modifications afin d'éviter les écarts par rapport aux prévisions et d'éventuels hiatus dans le versement des apports d'aide au cours des phases de transition que traversent les pays.

La Suède a pris d'importantes dispositions en vue de mettre au point de nouvelles approches dans le domaine de la **gestion des conflits**, notamment en proposant des orientations détaillées sur la conduite de l'analyse des conflits afin d'appréhender en quoi les projets, programmes et stratégies d'aide sont affectés par les conflits violents engagés ou susceptibles d'éclater, ou peuvent les affecter. Le MAE a lancé en 2004 la *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration* dans l'optique de centraliser et mettre à profit les connaissances acquises sur le terrain et en matière d'élaboration des politiques de façon à renforcer les approches internationales et les mesures d'accompagnement des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Le nombre et le rôle des responsables œuvrant dans ce domaine, à Stockholm et dans chaque pays, et l'interaction entre ces responsables et les consultants, dont la rotation rapide ne contribue pas à la préservation de la mémoire institutionnelle sur le long terme, sont des points à examiner. Une autre question qui mérite de retenir l'attention est la place à accorder, respectivement, aux projets et programmes mis en œuvre dans des situations de conflit ouvert, de conflit armé ou d'après-conflit (qui représentent 80 % des travaux de l'Asdi sur la gestion des conflits) et aux activités menées dans des situations caractérisées par des tensions latentes ou en train de s'aggraver. A l'heure actuelle, où priorité est donnée à la prévention des conflits et à la détection précoce des situations problématiques, la Suède devra continuer de privilégier les domaines où son action de coopération pour le développement pourra être le plus constructive et avoir un effet stabilisateur sur la dynamique de conflit au profit de la paix.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La stratégie pour un développement global adoptée par la Suède constitue le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques sectorielles. Dans l'action qu'ils mènent pour donner corps à cette stratégie, l'Asdi et le MAE sont encouragés à mieux structurer et hiérarchiser les multiples **priorités sectorielles** qui coexistent actuellement.
- Compte tenu des orientations générales que fournit désormais la stratégie pour un développement global, le MAE et l'Asdi sont encouragés à trouver des moyens de mieux mettre en action sur le terrain les principes énoncés dans la politique relative au **secteur privé**.
- La **politique d'aide humanitaire** de la Suède devrait faire l'objet d'éclaircissements sur le plan opérationnel. Le MAE pourrait en effet préciser quels sont les moyens opérationnels à mettre en œuvre pour protéger les civils et étudier les effets négatifs des restrictions qui

pèsent actuellement sur le budget de l'aide humanitaire. L'Asdi, quant à elle, devrait forger, à partir de ses documents d'orientation et notes d'information, une stratégie détaillée axée sur la mise en œuvre. Le MAE et l'Asdi sont encouragés à mettre au point ensemble des méthodes et des systèmes propres à assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique d'aide humanitaire.

- La **gestion de l'aide humanitaire** mérite également de retenir l'attention. Le MAE devrait envisager de confier la gestion des relations avec les organisations humanitaires multilatérales à une seule unité administrative. De son côté, l'Asdi devrait envisager de créer un service distinct chargé de l'aide humanitaire de façon à préserver l'indépendance de l'action humanitaire et à faciliter le soutien aux pays en phase de transition. Le rôle et les fonctions des coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire pourraient être mieux intégrés entre le MAE et l'Asdi, à Stockholm et au niveau des ambassades. Le ministère de la Défense, le MAE et l'Asdi devraient en outre apporter des éclaircissements sur la nature de leurs relations et de leurs procédures opérationnelles avec l'ASSS.

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

Contribution de la Suède à l'émergence d'un consensus sur l'importance de la cohérence des politiques au service du développement

Un consensus de plus en plus large

L'OCDE et ses pays membres savent à quel point il importe que les politiques conduites dans les domaines économique, social et environnemental soient cohérentes et complémentaires pour qu'elles puissent avoir un impact durable sur la pauvreté dans le monde en développement. En adoptant leur *Programme d'action commun au service du développement* (OCDE, 2002), les membres de l'OCDE ont tenu à souligner combien il est nécessaire que les pays industriels se préoccupent davantage des répercussions que leurs politiques peuvent avoir sur les pays en développement. Cette initiative faisait d'ailleurs suite à des engagements pris auparavant au sein du CAD et aux termes desquels les membres du Comité avaient résolu de faire de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun de leurs stratégies gouvernementales et de se donner les moyens d'atteindre cet objectif aussi bien sur le plan national qu'au niveau international.

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 contexte de l'évolution constante de l'économie mondiale. C'est un défi pour les pays industrialisés, dans lesquels l'attention des ministères et des groupes de pression actifs sur le plan intérieur est souvent monopolisée par des préoccupations et des responsabilités autres que la lutte contre la pauvreté dans le monde. Les États membres de l'Europe, dont la Suède, peuvent d'ailleurs agir simultanément sur le plan national et auprès de la Communauté, puisque la Commission européenne est désormais compétente dans certains domaines de l'action gouvernementale (voir l'encadré 8). Ils ont en effet la possibilité d'user de leur influence auprès de la Commission, que ce soit à titre individuel ou dans le cadre d'alliances stratégiques, pour améliorer la cohérence des politiques menées par les diverses institutions européennes.

Avant d'entrer dans l'UE, la Suède avait toujours affiché une position très libérale sur les questions intéressant les échanges, et son économie était exempte de subventions à l'exportation. Depuis qu'elle est membre de l'UE, elle n'a cessé d'oeuvrer à la libéralisation du système commercial et agricole européen dans son ensemble et elle a apporté un soutien actif à la conclusion d'accords spéciaux en faveur des pays en développement.

Rôle de premier plan tenu traditionnellement par la Suède

Le consensus qui commence à se faire jour parmi les donateurs à propos de l'importance que revêt la cohérence des politiques au service du développement est en partie le fruit de travaux pionniers⁷ dus

7. Les initiatives parlementaires en faveur de la cohérence des politiques au service du développement se sont multipliées depuis une dizaine d'années. On peut citer à titre d'exemples : *The Rights of the Poor – Our Common Responsibility*, Comm. 1996/97:169 ; *Democracy and Human Rights in Sweden's*

à la Suède. La principale avancée réalisée jusqu'ici dans ce domaine, et dont il a été largement question ailleurs, a été l'approbation par le Parlement suédois, en décembre 2003, d'une stratégie nationale pour le développement global. Ce document rappelle que la Suède est depuis longtemps consciente de la nécessité de définir une politique nationale qui permette de s'attaquer à des problèmes transcendant les frontières et tienne compte du fait que les décisions prises à l'échelon national ont des répercussions au niveau international. Il fait en outre référence au fait que la Suède est persuadée que l'amélioration de la cohérence concourt à l'efficacité de l'aide dans la mesure où elle conduit à mettre à profit les connaissances et l'expérience acquises dans divers domaines et à adopter des mesures qui se renforcent mutuellement au lieu d'être contradictoires.

Encadré 8. Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne

Au niveau de la Communauté européenne, le principe de cohérence des politiques au service du développement est ancré dans l'article 130 V du Traité de Maastricht (1992). Entre-temps, les mécanismes institutionnels ont été adaptés en conséquence – avec, par exemple, le regroupement sous le sigle RELEX des différentes directions appelées à intervenir au niveau des relations extérieures de l'UE. Parmi les États membres, un réseau informel d'experts s'est constitué pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.

Parce que l'UE forme un bloc commercial puissant, la question de l'accès au marché est à l'évidence un domaine dans lequel il convient de prendre en compte, au stade de la formulation des politiques, les conséquences que celles-ci peuvent avoir pour les pays en développement. L'initiative « Tout sauf les armes » adoptée en 2001 visait à éliminer tous les obstacles quantitatifs et tarifaires à l'entrée sur le marché de l'UE d'exportations en provenance de PMA (à l'exception des armes, et des bananes, du riz et du sucre, produits pour lesquels des périodes de transition étaient prévues avant la libéralisation totale). À l'instar d'autres pays en développement, les PMA risquent toutefois d'éprouver des difficultés pour surmonter divers obstacles non tarifaires, parmi lesquels les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables aux échanges agricoles. Ces dispositifs deviennent en effet de plus en plus importants à mesure que les autres entraves aux échanges sont supprimées.

Les politiques communautaires, comme la politique agricole commune (PAC), qui vise, entre autres, à favoriser la préservation du niveau de vie des habitants des zones rurales dans les États membres, peuvent également avoir des répercussions non négligeables sur les perspectives qui s'offrent aux pays en développement. La PAC prévoit l'octroi d'aides à la production agricole à l'intérieur de l'UE. Des aides à l'exportation autorisent ensuite l'écoulement des excédents agricoles sur d'autres marchés à des prix inférieurs au coût de production, entraînant par là même un fléchissement des cours mondiaux. On dispose d'éléments attestant que les produits agricoles bénéficiant de ce type d'aide sont à l'origine d'une concurrence déloyale sur certains marchés locaux, notamment dans les pays en développement où l'agriculture constitue la principale source de revenus pour la majeure partie de la population. Les États membres de l'UE et la Commission continuent de négocier des réformes de la PAC destinées à réduire les distorsions des échanges qu'elle induit. En 2003 les ministres de l'agriculture des pays de l'UE se sont mis d'accord sur le fait qu'à l'avenir, dans la majorité des cas, les aides ne devront plus être fonction du volume de la production.

En vertu de la stratégie pour un développement global, le gouvernement suédois se doit d'œuvrer résolument en faveur de la cohérence des politiques dans les enceintes multilatérales, notamment au niveau de l'UE (Accord de Cotonou ou Processus de Lisbonne) et à l'occasion d'autres manifestations sur le thème du développement (Doha, Monterrey, Johannesburg). La Suède est favorable à la

Development Co-operation, Comm. 1997/98:76 ; *Human Rights in Swedish Foreign Policy*, Comm. 1997/98:89 ; *Sweden's International Co-operation for Sustainable Development*, Comm. 2002/03:29, ainsi qu'un grand nombre d'autres documents à vocation stratégique, tels celui intitulé *An Integrated Swedish Globalization Policy for Equitable Economic Development*, le programme d'action sur la prévention des conflits, le rapport sur les échanges et le développement et le programme d'action contre les trafics d'êtres humains.

réalisation d'examens objectifs à l'échelon international des choix politiques des pays industrialisés et de la manière dont ils respectent leurs engagements vis-à-vis du monde en développement. Dans cet esprit, la stratégie pour un développement global préconise la participation active de la Suède à l'élaboration d'un indice représentatif du degré de cohérence atteint par les pays membres de l'OCDE dans la conduite des politiques qu'ils mènent en faveur du développement, indice qui pourrait éclairer très utilement le débat au niveau international, ainsi d'ailleurs que l'opinion publique.

Néanmoins, si la Suède s'est forgé depuis longtemps la réputation d'être à la pointe de la réflexion sur les politiques à mener pour faire droit aux aspirations du monde en développement, la société suédoise toute entière ne fait pas nécessairement bloc autour de cet axe. Ceux qui militent pour la cohérence des politiques au service du développement ont depuis longtemps mesuré combien il importe d'appréhender dans un esprit d'ouverture un large éventail d'intérêts nationaux de tous ordres qui semblent parfois entrer en contradiction avec le développement d'autres régions du monde. En fait, la portée et l'intensité du débat public qui a eu lieu en Suède sur ce thème a conduit certains à parler de « l'autre facette » de la cohérence des politiques, expression faisant référence au fait que la politique suédoise de coopération pour le développement doit elle aussi devenir plus perméable à d'autres dimensions de l'intérêt national. Au fur et à mesure que la mise en œuvre effective de la stratégie suédoise pour un développement global va s'accélérer, il sera intéressant d'observer dans quelle mesure cette autre facette de la cohérence des politiques devient véritablement un sujet de préoccupation. Certaines franges de la société suédoise, des ONG ou des groupes de réflexion par exemple, ont d'ores et déjà commencé à critiquer la stratégie au motif qu'elle ne s'attaque pas directement à certaines positions acquises. On trouvera dans les paragraphes qui suivent quelques exemples concrets mettant en évidence les pierres d'achoppement sur lesquelles bute la cohérence des politiques en Suède.

Écueils auxquels risque de se heurter le souci d'améliorer la cohérence des politiques au service du développement

Exportations d'armes

En 2003, les exportations d'armes de la Suède se sont chiffrées à environ 800 millions USD⁸. Si l'on se réfère à la moyenne des exportations d'armes sur la période 1999-2003, la Suède se classe au 11^{ème} rang mondial des fournisseurs d'armes conventionnelles⁹, son produit d'exportation le plus connu étant sans doute l'avion de combat *JAS Gripen*.

La législation suédoise sur le matériel de guerre date de 1993 et prend essentiellement appui sur une analyse menée à bien dans les années 80. L'évolution des conditions de sécurité dans le monde et l'adhésion de la Suède à l'UE en 1995 ont conduit les pouvoirs publics suédois à entreprendre en 2003 une étude des changements en cours dans le but de proposer une législation et des lignes directrices permettant de mieux réglementer les exportations d'armes de la Suède. Un premier rapport a été présenté en février 2005.

Lorsque le Parlement suédois a approuvé la stratégie nationale pour un développement global (en décembre 2003), il a également décidé que l'étude demandée par le gouvernement devrait porter sur la possibilité d'appliquer un critère ayant trait au respect de la démocratie dans toutes les nouvelles lignes directrices concernant les exportations d'armes susceptibles d'être adoptées. Ce critère viendrait

8. Source : Rapport du gouvernement 2003/04 : 114 sur le contrôle des exportations stratégiques 2003, www.regeringen.se.

9. Source : SIPRI (Institut international de recherche sur la paix), Stockholm, www.sipri.org.

en fait compléter un principe que la Suède applique déjà, et en vertu duquel elle n'exporte pas d'armes à destination des pays en guerre ou des pays se rendant coupable de violations flagrantes des droits de l'homme. Le Parlement suédois a en outre demandé que l'étude examine comment se servir de la problématique de la pauvreté et du développement pour influencer sur les décisions relatives aux exportations d'armes à destination d'un pays donné. Cette demande souligne à quel point le Parlement juge important de veiller à ce que les exportations d'armes ne compromettent pas la réalisation des principaux objectifs de la stratégie pour un développement global, à savoir instaurer un développement durable et équitable à l'échelle de la planète et appuyer les efforts déployés par les pauvres pour améliorer leurs conditions de vie. Cependant, le Parlement a également rappelé un autre principe directeur concernant les exportations d'armes (qui peut se révéler contradictoire avec le précédent) selon lequel toute l'attention voulue doit également être accordée aux considérations relatives à l'intérêt national en matière de politique étrangère, de politique de défense et de coopération internationale dans le domaine de la défense. Les observateurs critiques estiment que dans les situations où le principe dictant de ne pas exporter d'armes (pays en guerre, pays marqué par un déficit de gouvernance, non-respect des priorités convenues en matière de lutte contre la pauvreté) entre en contradiction avec le principe prônant la défense de l'intérêt national à court terme (coopération dans le secteur de la défense, maintien des ventes d'armes suédoises), c'est toujours le deuxième qui l'emportera.

C'est ainsi qu'en 2000, la vente par la Suède d'avions de combat à l'Afrique du Sud a fait grand bruit. Divers acteurs se sont interrogés sur le bien-fondé de la décision d'autoriser l'exportation de ces appareils vers l'Afrique du Sud en dépit de la grande pauvreté sévissant dans le pays, des problèmes de santé découlant de cette pauvreté, et de la lourde ponction financière imposée par cette livraison à l'économie sud-africaine. Les tentatives du gouvernement suédois pour exporter des avions du même type vers le Chili, les Philippines et le Brésil ont également déclenché des controverses.

Les critiques les plus violentes de la politique d'exportation d'armes menée actuellement émanent de certains partis politiques et de certaines ONG suédoises. Depuis l'adoption de la stratégie pour un développement global, ces acteurs peuvent à bon droit affirmer que faire prévaloir les intérêts privés d'entreprises nationales sur les intérêts et les droits des pauvres est absolument contraire à la ligne de conduite annoncée. Pour ne pas porter atteinte à l'esprit de la stratégie, les tenants de cette position proposent que l'on applique le "principe de précaution" aux lignes directrices sur les exportations d'armes, ce qui reviendrait à interdire les exportations d'armes dès lors qu'un risque existe qu'une telle décision puisse être contraire aux intérêts et aux droits des populations pauvres. La première étude lancée à la demande des pouvoirs publics n'a pas épousé cette logique. Elle a toutefois proposé que l'on intègre un critère ayant trait au développement dans toutes les nouvelles directives qui seront publiées.

Même dans un pays qui a défini des principes clairs en matière de cohérence des politiques comme la Suède, il faudra du temps pour s'attaquer vraiment à un domaine économiquement important comme les exportations d'armes. Pour avoir l'assurance que la pauvreté et le développement reçoivent toute l'attention voulue, certains organismes non gouvernementaux plaident en faveur de la mise en place d'un mécanisme spécial d'arbitrage permettant de résoudre les conflits éventuels entre des intérêts nationaux contradictoires et de garantir l'application des principes énoncés dans la stratégie pour un développement global.

Migrations

Depuis le milieu des années 90, l'immigration est en augmentation constante en Suède. En 2004, les immigrés représentaient 12 % de la population suédoise¹⁰. La Suède est connue pour la souplesse de sa législation en matière d'immigration, même si des ONG et des organismes de défense des réfugiés ont commencé à dénoncer une interprétation plus restrictive des textes ces dernières années. La loi suédoise accorde le statut de réfugié ou de demandeur d'asile à toute personne correspondant à la définition de la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de 1967. En outre, elle est l'un des quinze pays qui, en collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), accepte un quota annuel de réfugiés¹¹.

La Suède admet que les migrations relèvent du développement et c'est pour cette raison que sa stratégie pour un développement global y fait expressément référence. Celle-ci énumère un certain nombre de mesures que la Suède a l'intention de prendre dans le domaine des migrations pour améliorer la cohérence des politiques afin de réaliser les objectifs assignés à sa nouvelle stratégie. Le premier rapport annuel au Parlement sur la mise en oeuvre de la stratégie aborde également le thème des migrations. Il insiste sur le fait que la politique suédoise des migrations recouvre la question des réfugiés, de l'immigration, des immigrés et des mesures d'aide au retour, et qu'il est nécessaire d'aborder ces différents aspects dans le cadre d'une approche globale privilégiant la collaboration et tenant compte de la corrélation entre migrations et coopération pour le développement. On peut penser qu'en regroupant au sein du même ministère le portefeuille des migrations et de la politique d'asile et celui de la coopération internationale pour le développement, la Suède entendait faciliter les synergies entre ces deux champs de compétence. Le rapport destiné au Parlement met par ailleurs en lumière les défis que représente la mise en oeuvre de la stratégie pour un développement global dans le domaine des migrations et attire l'attention sur les initiatives prises pour résoudre les problèmes recensés, ce qui donne à penser que la Suède n'ignore pas les incohérences qui subsistent.

Il y a toutefois des problèmes de cohérence sur lesquels la Suède devrait s'arrêter davantage. Comme l'indique le rapport annuel destiné au Parlement, la réduction des coûts des transferts de fonds et la "fuite des cerveaux" sont des thèmes qui appellent une réflexion plus approfondie, de même que la recherche d'un équilibre complexe entre le respect du droit des demandeurs d'asile, le souci d'offrir une protection aux réfugiés et la nécessité de préciser par quels moyens la Suède doit maîtriser l'immigration. En sa qualité de membre de l'Union européenne, la Suède est en mesure d'encourager la définition d'une politique européenne adaptée en matière de droit d'asile et de migrations, applicable par tous les États membres.

Par ailleurs, il semble que la mise en relation de la coopération pour le développement et des migrations ne soit pas encore aussi évidente dans les faits que le voudraient la stratégie pour un développement global, et le rapport sur sa mise en oeuvre. Apparemment, les organismes intervenant dans l'aide au développement ne s'intéressaient guère aux problèmes de migrations avant l'adoption de la stratégie. Il convient de noter que ni l'Asdi, ni le MAE n'ont encore adopté de déclaration relative à l'utilisation de la coopération pour le développement à l'appui d'une politique nationale des migrations, comme l'exige la stratégie pour un développement global. Il importe que la Suède

10. Source : Conseil suédois des migrations, www.migrationsverket.se, et Office suédois de la statistique (SCB), www.scb.se.

11. Entrent dans le calcul de ce quota les réfugiés au sens officiel du terme, mais aussi d'autres personnes que le HCR et le Conseil suédois des migrations considèrent (avec l'approbation des autorités) comme particulièrement vulnérables. En 2004, les réfugiés comptabilisés dans ce quota venaient principalement du Moyen-Orient et d'Asie.

s'emploie à attirer l'attention sur ces questions dans l'enceinte de l'UE. Au vu de ce qui s'est passé dans d'autres pays membres du CAD, ces organismes devraient avoir la possibilité d'influencer le programme d'action dans le domaine des migrations, voire de proposer des initiatives en faveur du développement visant à infléchir les politiques suivies en matière de migrations dans le sens voulu par la stratégie pour un développement global.

Déliement de l'aide

La stratégie pour un développement global reconnaît explicitement que le déliement concourt à l'efficacité de l'aide et que, concrètement, le seul moyen de mettre effectivement en pratique une politique de déliement de l'aide consiste à prendre des mesures coordonnées au niveau de l'UE et de l'OCDE. La Suède participe également, par l'intermédiaire du groupe "*Nordique Plus*", à une expérience novatrice visant à délier totalement la passation de marchés financés par l'aide (voir l'encadré 9) dans les pays dotés de systèmes de passation des marchés jugés satisfaisants¹². Les dernières statistiques du CAD montrent que la Suède fait actuellement partie du peloton de tête des membres du CAD puisque son aide bilatérale ventilable est déliée à hauteur de 96 %.

Encadré 9. Groupe « Nordique Plus » et déliement de l'aide

L'Asdi a entrepris de réexaminer sa stratégie en matière de passation de marchés financés par l'aide dans le contexte d'un groupe « Nordique Plus » élargi qui réunit le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada et la Suède. Ce groupe a vocation à définir une politique commune pour la passation de marchés investissant le pays bénéficiaire de la responsabilité totale de la passation des marchés conformément aux règles en vigueur dans son propre système. Une telle démarche impose au pays bénéficiaire de se donner les moyens de mener une politique en matière de passation de marchés répondant à un niveau d'exigence suffisant. Dans l'hypothèse où le système du pays en question n'est pas conforme aux normes, il incombe alors aux donateurs d'apporter le soutien au renforcement des capacités requis pour remédier à cette situation. En principe, les pays bénéficiaires sont censés conduire toutes les procédures de passation de marchés financés par l'aide non liée ; certains d'entre eux souhaiteront peut-être donner la préférence aux producteurs locaux dans le cadre des appels d'offres lancés à leur initiative.

Dans ces conditions, le fait que des représentants du secteur privé aient tenu des discours très divergents à ce sujet a éveillé l'intérêt de l'équipe chargée de conduire l'examen. Ces interlocuteurs ont exprimé leur désaccord avec certains des principes fondamentaux du déliement. Ils ont affirmé que le secteur privé suédois s'était trouvé privé de débouchés commerciaux à cause du déliement (ce qui constitue une atteinte à l'intérêt national).

Il semble souhaitable que les pouvoirs publics suédois conservent une ligne volontariste sur la question du déliement de l'aide et répondent plus explicitement aux réserves émanant du secteur privé. Il serait peut-être temps d'entreprendre une analyse en profondeur des répercussions qu'ont eues dans le passé les efforts déployés par la Suède sur le front du déliement. Le CAD encourage le gouvernement suédois à se servir du mandat découlant de la stratégie pour un développement global pour tenter d'aller encore plus loin dans le déliement (notamment en l'appliquant à l'ensemble des pays à faible revenu, et pas seulement aux PMA) et redoubler d'efforts pour observer et mieux comprendre les retombées du déliement sur l'efficacité de l'aide et la compétitivité des exportateurs suédois face à la concurrence des pays en développement. Sur ce dernier point, le CAD souhaiterait

12. Cette initiative fait suite aux travaux de la table ronde organisée conjointement par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement en matière de passation des marchés.

être tenu informé des conclusions de toute étude que la Suède déciderait de consacrer au déliement de son aide.

Volonté de la Suède de promouvoir une amélioration de la cohérence des politiques au service du développement

La stratégie pour un développement global a imprimé une impulsion politique forte (et lancé des défis majeurs au niveau de la mise en oeuvre) en faveur de la cohérence des politiques suivies par la Suède à l'appui du développement : elle dispose en effet que la coordination et la cohérence entre les différents domaines de l'action gouvernementale doivent être renforcées pour faire en sorte que les politiques menées par les pouvoirs publics soient mieux à même de promouvoir le développement, précise qu'il convient de mettre au jour les objectifs contradictoires et de veiller à ce que les contradictions soient surmontées par des choix stratégiques éclairés et réfléchis. La mise en oeuvre de ce plan d'action ambitieux a soulevé beaucoup d'enthousiasme même si, dans la pratique, des difficultés ont déjà commencé à surgir.

Mécanismes institutionnels

Dès l'approbation de la stratégie pour un développement global, le gouvernement suédois s'est attelé à sa mise en oeuvre. L'un des premiers problèmes à résoudre a été la localisation du secrétariat chargé de superviser cette dernière. Partant du principe que la stratégie a pour objet de promouvoir une approche du développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration, la première possibilité envisagée a logiquement été le Cabinet du Premier ministre. Il a finalement été décidé de confier cette responsabilité à la Direction du développement global du MAE. Le MAE a formé une équipe au sein de la nouvelle direction sans toutefois sous-estimer, tout comme le ministre de la Coopération internationale pour le développement, la difficulté qu'il y a à gérer une action ayant une portée aussi vaste depuis un ministère fonctionnel. Le fait que le MAE soit responsable de la politique suédoise de coopération pour le développement dans sa globalité accrédite en outre (à tort) l'idée que la stratégie pour un développement global concerne uniquement la coopération pour le développement. Compte tenu du schéma organisationnel retenu, le défi sera d'obtenir que d'autres ministères et institutions fassent leurs contributions qui sous-tendent la stratégie. Soucieux de rendre plus efficace la coordination au sein de l'administration, les pouvoirs publics ont d'ores et déjà donné un rôle accru aux « groupes de travail » existants sur les échanges et l'agriculture qui réunissent des représentants du MAE et d'autres institutions compétentes sur ces problèmes de cohérence. Cette démarche pourrait être étendue avec profit à d'autres grands domaines de l'action gouvernementale, éventuellement sous la houlette du ministre chef de file concerné.

Analyse

La Suède ne dispose pas d'une structure organisée pour procéder à des analyses systématiques qui lui permettraient de suivre la mise en oeuvre de la stratégie pour un développement global, et notamment de mettre en lumière les problèmes de cohérence éventuels en vue de les résoudre par des choix stratégiques éclairés et réfléchis, même si les autorités considèrent que le principal instrument à utiliser pour ce faire est le rapport annuel au Parlement. Si l'on se fie à l'expérience d'autres donateurs tout aussi motivés, il semble que la solution à encourager consiste à créer une instance, de préférence en dehors du MAE ou de l'Asdi, chargée de promouvoir une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration de la cohérence des politiques au service du développement. La Suède pourrait également opter pour la création d'un réseau l'unissant à d'autres institutions situées en Europe et en dehors du continent européen, qui aurait vocation à favoriser la réalisation d'analyses de portée plus vaste et, au bout du compte, la prise de décisions concertées sur des sujets d'intérêt commun. Le MAE est pour le moment d'avis que tous les organismes gouvernementaux devraient assumer la

responsabilité des analyses stratégiques à mener dans leurs propres domaines de compétence, ce qui laisse entendre que l'Asdi pourrait devenir un partenaire de premier plan sur les questions de coopération pour le développement.

Le dernier chapitre de la stratégie préconise la création d'un organisme indépendant chargé d'évaluer la politique internationale de coopération pour le développement. Les projets actuels, dont la mise à exécution est prévue dans le courant de l'année, prévoient la mise en place d'un organisme d'évaluation indépendant qui serait placé soit dans la sphère d'influence du MAE, soit dans un milieu plus neutre, et qui aurait pour mission de passer régulièrement en revue les activités de l'Asdi dans le domaine de la coopération pour le développement. L'examen de l'aide de la Suède a permis de déceler deux faiblesses potentielles dans cette configuration. En premier lieu, l'équipe chargée de l'examen pense que, eu égard à la logique qui sous-tend la stratégie pour un développement global et au fait que celle-ci privilégie une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, il serait stratégiquement préférable que cet organisme serve à concentrer l'effort sur le suivi de la mise en oeuvre de la stratégie, et soit éventuellement placé sous la tutelle du Cabinet du Premier ministre, voire en dehors de l'administration. En second lieu, elle considère que la solution retenue pour le moment risque de faire double emploi compte tenu de l'existence d'une unité d'évaluation reconnue au sein de l'Asdi. En résumé, elle estime qu'en optant pour cette solution le gouvernement suédois se priverait de la possibilité de soumettre à un examen indépendant l'effort global de mise en oeuvre de la stratégie. Qui plus est, cela accrédirait l'idée que les questions de développement ne sont traitées que par les secteurs de l'administration qui en sont traditionnellement responsables, à savoir le MAE et l'Asdi. La question mérite donc d'être reconsidérée.

L'une des exigences les plus intéressantes de la stratégie pour un développement global est l'obligation qu'elle fait au gouvernement de rendre compte chaque année au Parlement de l'avancement de sa mise en oeuvre (voir l'encadré 10). Le premier rapport, paru en septembre 2004, n'abordait pas les questions de fond et portait essentiellement sur les méthodes. Conscient de ces lacunes, le gouvernement a décidé d'avancer l'échéance du second rapport annuel, qui sortira donc en mai 2005. Ce document sera rédigé par la Direction du développement global du MAE, avec le concours d'autres ministères, ce qui revient, semble-t-il, à faire porter à nouveau la responsabilité au système de coopération pour le développement. En l'espèce aussi, les pouvoirs publics seront peut-être amenés à revoir leur décision concernant l'organisme d'évaluation et à faire en sorte que celui-ci soit investi d'au moins une partie de la responsabilité de rendre des comptes en toute indépendance.

Sensibilisation de l'opinion publique

Parce que le débat, au sein de la société suédoise, sur la cohérence des politiques est souvent le terrain d'affrontement entre des intérêts politiques concurrents, toute décision dans ce domaine exige une forte **sensibilisation de l'opinion publique**, l'ouverture d'une tribune facilitant les échanges de vues et une définition claire des règles d'arbitrage entre des intérêts contradictoires. C'est là un point que prend en considération la stratégie pour un développement global, laquelle prévoit la création d'un "forum des citoyens" pour favoriser le débat public (voir au chapitre 1 les paragraphes consacrés au "Forum pour le développement global") et requiert un effort supplémentaire de la part des services d'information et de communication externe de l'administration. Ces deux projets sont d'ores et déjà bien engagés. Les initiatives prises pour informer et, plus important encore, entendre la société civile et d'autres institutions non gouvernementales, sont capitales pour que la mise en oeuvre de la stratégie soit une réussite. Un grand nombre d'ONG suédoises, d'experts et d'organismes à vocation plutôt universitaire ont montré l'intérêt qu'ils portent aux problèmes intéressant la cohérence des politiques au service du développement et fait la preuve de leur capacité de les comprendre et d'y proposer des solutions. Autre enjeu pour tous, qui va de pair avec les difficultés évoquées précédemment, la nécessité de valoriser la notion plus générale **d'apprentissage mutuel**, afin que les principales parties

prenantes soient aussi bien informées les unes que les autres et préparées à participer aux choix stratégiques et à les assumer.

Encadré 10. Rendre chaque année des comptes sur la cohérence des politiques menées par la Suède

Dans le cadre du suivi de la mise en oeuvre de la nouvelle stratégie pour un développement global, le gouvernement est tenu de rendre compte chaque année au Parlement des avancées réalisées. Le rapport annuel qu'il doit présenter porte sur les mesures prises dans différents domaines de l'action gouvernementale pour donner corps à cette nouvelle stratégie, ainsi que des efforts déployés par la Suède au niveau de l'UE. Le Parlement a demandé que le rapport soit conçu de manière à faciliter un suivi des progrès au fil du temps, ce qui veut dire qu'il convient de définir des objectifs concrets propres à chaque domaine de l'action des pouvoirs publics. Il a également souhaité qu'il fasse état des conflits d'intérêts décelés, ainsi que de la méthode choisie pour les résoudre. Pour renforcer l'appropriation à l'échelle de l'ensemble de l'administration, chaque organisme gouvernemental est responsable de la notification des progrès réalisés dans son domaine de compétence. La coordination des travaux d'établissement du rapport est assurée par un groupe interministériel présidé par le MAE.

En septembre 2004, le gouvernement suédois a présenté son premier rapport annuel au Parlement (*Swedish Government, 2004a*). Parce qu'il est sorti moins d'un an après l'approbation de la stratégie par le Parlement, ce premier rapport ne contient aucune description des résultats obtenus. Il présente en fait toute la palette des domaines de l'action gouvernementale qui seront abordés par la suite et s'arrête sur les problèmes que pose la mise en oeuvre de la stratégie. Ce rapport affirme que les travaux dans les domaines des communications, des échanges, de l'environnement, des droits de l'homme et de la paix et de la sécurité commune ont bien avancé, et que les migrations et l'agriculture appellent une attention accrue.

Le prochain rapport annuel est paru en mai 2005. D'ici là, le gouvernement entend définir des objectifs structurés et recenser les conflits d'intérêts potentiels. Il sera alors possible d'élaborer une méthode adaptée de suivi et d'évaluation. A l'évidence, rendre des comptes de manière satisfaisante sur la cohérence des politiques au service du développement sera une tâche difficile. Cette difficulté même est indissociable de l'originalité de la conception qu'a la Suède du développement global, et implique indubitablement que la démarche qui en est l'expression concrète devra être définie petit à petit.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Tout particulièrement en ce qui concerne les **exportations d'armes**, la Suède devrait veiller à ce que les problèmes de pauvreté et de développement reçoivent toute l'attention voulue de façon à améliorer la compatibilité de la politique qu'elle mène en la matière avec la stratégie pour un développement global.
- Si l'on se réfère aux expériences, peu nombreuses d'ailleurs, d'autres membres du CAD, la Suède pourrait, par le biais d'un réseau de donateurs partageant ses conceptions, promouvoir une approche qui permettrait de recenser plus systématiquement les problèmes de cohérence des politiques au service du développement, de les analyser et d'y proposer des solutions. Le cadre offert par l'UE pourrait être pour la Suède un moyen d'unir ses efforts à ceux d'autres donateurs européens.
- Lorsque le MAE mettra en place le nouvel **organisme d'évaluation** indépendant prévu dans le cadre de la stratégie pour un développement global, il devra veiller à éviter les recoupements/doubles emplois avec les dispositifs de l'Asdi, et il est encouragé à étudier la possibilité de confier à cet organisme une mission plus conforme à l'approche de la cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble de l'administration vers laquelle tend la stratégie.

- La Suède est encouragée à garder une conception ouverte et globale du **suivi et de l'évaluation** de la mise en oeuvre des orientations définies dans la stratégie pour un développement global en matière de cohérence des politiques, notamment en s'appuyant sur le Forum pour le développement global, sur l'organisme d'évaluation indépendant qui doit être mis en place et sur la création éventuelle, sous une forme ou une autre, d'un organisme spécialisé dans les analyses de la cohérence des politiques. La Suède pourrait envisager de confier à d'autres donateurs partageant ses conceptions la réalisation d'un examen de sa stratégie pour un développement global.

Chapitre 5

Organisation et gestion

Organisation

La logique de l'organisation de l'aide aujourd'hui

Le chapitre 1, qui présente brièvement les grandes lignes du système de coopération pour le développement de la Suède, montre que l'autorité hiérarchique va du Parlement (en particulier de l'active Commission des affaires étrangères) au gouvernement, en l'espèce le ministère des Affaires étrangères (MAE) qui, avec l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) et une poignée d'autres intervenants, met en œuvre les programmes d'aide publique de la Suède. De l'avis général, ce système, qui s'appuie sur une tradition séculaire de gouvernance, gagnerait à être modernisé si l'adoption de nouvelles modalités d'organisation était possible sur le plan législatif. Si le MAE et l'Asdi forment un tandem dont les activités sont étroitement imbriquées, il serait souhaitable, en mettant à profit les méthodes actuelles de gestion axée sur l'efficacité, d'étudier les possibilités d'innovation de façon à promouvoir entre les deux organisations de meilleures relations « d'équipe », tant à Stockholm que sur le terrain. Ces innovations peuvent devenir réalité, et, pour certaines, sont déjà en marche. Au plus haut niveau, la stratégie pour le développement global favorise un profond remaniement des institutions et de la politique d'aide, et de nouvelles réformes seront mises en place au fur et à mesure de son application. Au plan opérationnel, l'Asdi décentralise progressivement ses activités vers les ambassades (voir l'encadré 11 et le chapitre 6) dans un souci d'efficacité des opérations menées au niveau des pays. La cohésion au sein des ambassades serait sans aucun doute facilitée par la mise en place d'une structure similaire et l'instauration d'un réel esprit d'équipe dans les services centraux.

Encadré 11. L'Asdi se recentre sur les missions locales

Lors du précédent examen par les pairs en 2000, la Suède venait de lancer trois expériences visant à déléguer davantage de compétences au personnel de terrain en Tanzanie, au Viêt-nam et au Nicaragua. À partir de ces expériences et d'autres initiatives menées dans ce domaine, l'Asdi a engagé avec le document publié en 2004 sous le titre *Vision for a strengthened field orientation* (Sida, 2004b) un processus bien plus vaste de décentralisation. Il s'agissait de trouver le dosage idéal entre des services de terrain renforcés et bénéficiant d'une certaine autonomie et des services centraux capables d'étayer l'action menée au plan local de façon promouvoir « les meilleures conditions possibles pour assurer la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté ».

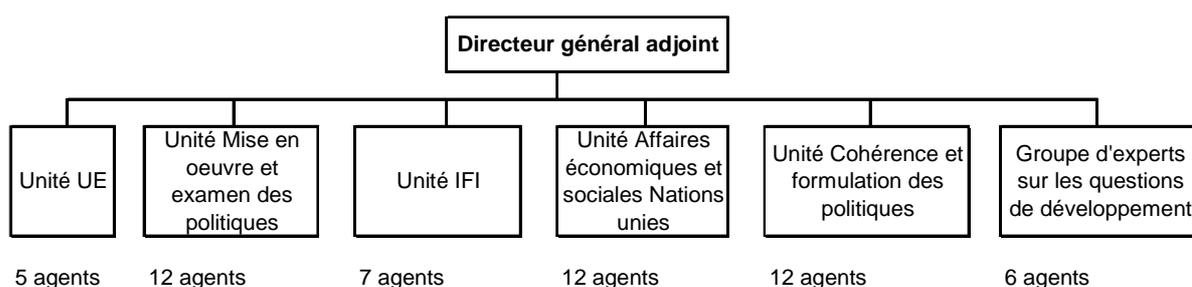
Le document de 2004 se voulait également un plan d'action dont la première phase a abouti, en juin 2004, à l'établissement de 13 missions « totalement autonomes », de 6 missions « partiellement autonomes » et de 24 ambassades ou bureaux de l'Asdi ne bénéficiant de presque aucune délégation de pouvoir. Il est prévu d'accroître le nombre de ces missions et ambassades dans les années qui viennent. En cas de délégation totale de pouvoir, la responsabilité décisionnelle est confiée au responsable des bureaux locaux pour les activités d'un montant inférieur ou égal à 6 millions USD (50 millions SEK) et tous les projets et programmes inscrits dans les plans-pays.

Une direction politique et une expertise du développement réparties entre plusieurs pôles

Une description générale des principaux acteurs du système de coopération pour le développement de la Suède engloberait bien sûr le ministère des Affaires étrangères (formulation des politiques, mise en œuvre de l'aide multilatérale) et l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (mise en œuvre de l'aide bilatérale), mais également tout un éventail d'autres entités publiques ou non gouvernementales jouant un rôle important dans certains domaines. Si sur le plan institutionnel les attributions des uns et des autres se recoupent parfois, le caractère centralisé de l'administration suédoise et la volonté politique affichée au plus haut niveau de « ne pas créer de mini-Asdi » concourent à la cohésion et à l'efficacité de la gestion du système du point de vue administratif.

Le **ministère des Affaires étrangères (MAE)** a la responsabilité globale des politiques nationales de coopération pour le développement, de la coordination entre les différents intervenants publics suédois et de la mise en œuvre effective (avec le ministère des Finances et/ou l'Asdi) de l'aide transitant par les Nations unies, la Commission européenne et les institutions financières internationales (IFI) et de l'aide humanitaire qui, ensemble, représentent quelque **37 %** de l'APD suédoise. Le ministère sera appelé à jouer un rôle plus affirmé pour ce qui concerne certaines activités bilatérales, par exemple celles qui ont trait aux États dits « fragiles » ou qui prévoient qu'il sera fait usage de la modalité plus controversée du soutien budgétaire. Le MAE est un ministère important et complexe qui se trouve sous la tutelle de trois ministres (affaires étrangères, coopération pour le développement et migrations). La composante aide au développement du ministère (voir la figure 3) relève essentiellement de la Direction du développement global, placée sous la supervision d'un directeur, d'un directeur général, d'un secrétaire d'État et du ministre. Le MAE est par ailleurs responsable de 102 ambassades, délégations et consulats de par le monde, dont beaucoup abritent des programmes de coopération pour le développement. Il ne faut pas oublier que le MAE poursuit de multiples priorités, outre la coopération pour le développement, ce dont on peut se faire une idée à la lecture de l'organigramme du ministère qui figure à l'annexe C.

Figure 3. Organigramme de la Direction du développement global du ministère des Affaires étrangères



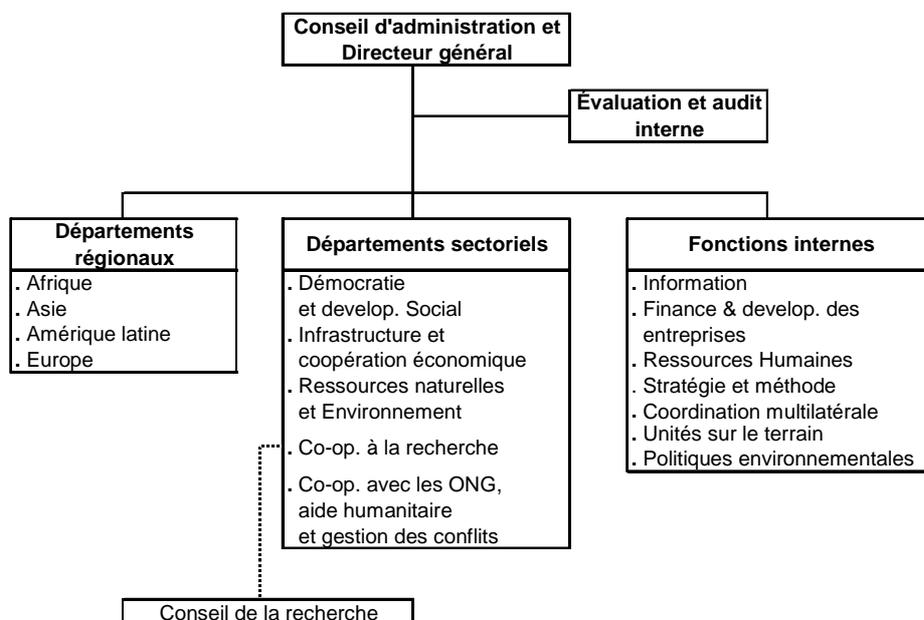
Source : MAE.

L'**Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi)** est devenue le principal organisme d'exécution de l'aide suédoise au plan bilatéral et c'est d'elle que relève la quasi-totalité des programmes de mise en œuvre engagés depuis 1995 après la fusion des cinq organismes chargés de l'aide dont elle est issue. L'Asdi est administrée par un Directeur général, qui est également président du Conseil d'administration¹³. Elle s'organise autour d'une structure matricielle (voir la figure 4) qui se décompose en quatre départements régionaux, cinq départements sectoriels et sept

13. Le Conseil d'administration se compose de 11 membres, issus du Parlement, d'ONG, d'organisations syndicales et du secteur privé. Son rôle est consultatif.

départements « fonctionnels internes à l'Agence » (fonctions stratégiques et de coordination, y compris un soutien sélectif à des actions multilatérales). Compte tenu de l'importance qui est désormais accordée à la décentralisation au profit des 40 représentations sur le terrain, les départements ont avant tout la responsabilité d'appuyer l'action des ambassades. Près de la moitié des agents de catégorie professionnelle de l'Asdi à Stockholm travaillent dans les départements sectoriels de l'Agence. Il convient de citer en particulier le Département de la coopération à la recherche (SAREC), qui administre l'aide consentie aux organismes de recherche des pays en développement, aux réseaux régionaux et à la recherche suédoise et internationale sur le développement, en fonction des orientations données par le Conseil de la recherche, dont les membres sont nommés par le gouvernement. Sur le plan opérationnel, l'Asdi reçoit ses instructions du gouvernement, sous la forme de directives officielles, d'une lettre de dotation annuelle et de stratégies relatives aux activités de terrain approuvées par le MAE. Depuis quelques années, les directives émanant du MAE sont plus détaillées et plus spécifiques, ce qui à terme risque de nuire à l'efficacité de l'aide en émoussant la flexibilité et la réactivité de l'Agence. L'Asdi entretient en outre d'étroites relations de travail avec pas moins d'une centaine d'entités, universités et municipalités suédoises.

Figure 4. L'Asdi



Source : Asdi.

En matière de coopération pour le développement, le rôle du **ministère des Finances** porte surtout sur les relations avec les institutions financières internationales (IFI). C'est pourquoi il existe au ministère une division spéciale chargée des relations avec les IFI qui, en coopération étroite avec le MAE et la banque centrale, travaille avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Le ministère des Finances s'occupe en outre des relations avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de la question de la dette (en collaboration avec l'**organisme suédois de garantie des crédits à l'exportation (EKN)** et du soutien budgétaire (en collaboration avec l'Asdi et le MAE). Le ministère des Finances cogère quelque 12 % de l'APD. L'EKN est un organisme public placé sous la responsabilité politique du ministère de l'Industrie et du commerce. En contrepartie du versement d'une prime, cet organisme offre aux sociétés, aux banques et aux établissements financiers des garanties bénéficiant du soutien de l'État contre les pertes induites

par des transactions à l'exportation ou des investissements à l'étranger. L'EKN administre en outre au nom de l'Asdi des garanties pour l'aide au développement qui représentent environ 7 % de l'APD.

La place qui est faite dans la stratégie pour un développement global aux **organisations non gouvernementales** est celle de partenaires importants dont les points forts sont l'expérience concrète du développement et le rôle qu'elles jouent dans la formation de l'opinion et la sensibilisation du public. L'intensification des relations avec les ONG est un volet explicite de la stratégie pour un développement global. L'État finance déjà les activités des ONG dans des domaines aussi divers que la lutte contre la pauvreté, la coopération avec les États fragiles, l'action humanitaire, la recherche sur le développement et la sensibilisation de l'opinion publique. La communauté des ONG suédoises a déjà fait ses preuves sur des questions relevant de la politique nationale, comme la cohérence des politiques. Au total, elle gère environ un cinquième de l'APD suédoise, qui prend essentiellement la forme de dons émanant de l'Asdi, mais dont le MAE et d'autres organismes officiels ne sont pas absents. L'action de l'Asdi avec les ONG s'articule autour de 14 accords-cadres, qui permettent le financement de quelque 750 ONG suédoises et de 1 500 ONG de pays en développement. Si les ONG suédoises reçoivent un volume considérable de financement officiel, elles se sont néanmoins taillées une réputation d'indépendance dans leurs choix stratégiques. Les questions soulevées à cet égard lors du présent examen de l'aide ont notamment porté sur la nécessité d'établir au plan national une arène pour un dialogue sur le développement transparent auquel participe l'ensemble des parties prenantes, et sur la crainte, d'une part, que les nouvelles exigences en matière de reddition de comptes ne soient qu'un exercice bureaucratique de plus venant alimenter un « trou noir » et, d'autre part, que les dernières directives relatives à la décentralisation de l'Asdi, consistant à acheminer l'aide par le biais des ambassades, n'aient pour effet de marginaliser les ONG suédoises par rapport aux ONG des pays partenaires.

Coordination entre les acteurs nationaux

Plus que jamais, c'est la coordination des efforts déployés par les organismes publics et les organisations non gouvernementales de la Suède qui cimente la politique du pays à l'appui du développement. La stratégie pour un développement global met en avant le fait qu'il ne fait guère de différence pour un pays en développement que les programmes émanent de la Suède, d'autres pays, de l'UE, des Nations unies ou d'institutions financières, tant qu'ils sont « coordonnés, qu'ils s'appuient sur une approche cohérente et un dialogue bien établi, et qu'ils apportent un soutien effectif aux stratégies nationales des pays concernés ». Cette mission assignée par le Parlement pose un véritable défi aux institutions suédoises qui doivent faire en sorte, pour que la Suède parle d'une seule voix, de s'unir autour d'une ambition commune qui confère au monde en développement un rôle d'initiateur et de chef de file. La concrétisation de cette mission exigera une nouvelle réflexion de la part des institutions gouvernementales (MAE-Asdi-services de terrain sur l'ensemble des facettes du développement, MAE-ministère des Finances sur les approches multilatérales) et de la part des autorités et des nombreux autres acteurs de la société suédoise qui souhaitent contribuer à l'élaboration d'un dessein commun pour la Suède qui définisse son rôle dans le monde en développement. Dans cette optique, le nouveau Forum pour le développement global (voir au chapitre 1) est appelé à jouer un rôle important en associant les différentes parties en présence à un dialogue interactif sur le développement.

Gestion

Une philosophie de la gestion s'appuyant sur l'encadrement et le contrôle de la qualité

Consciente du rôle qu'elle doit jouer dans la mise en œuvre, l'Asdi s'est efforcée de cultiver une approche de la gestion largement diffusée au sein de son personnel. Dès 1997 en effet, elle faisait

sienne une approche dynamique de la gestion dans laquelle le rôle des responsables devait être « coordonné, s'appuyer sur une démarche cohérente et un dialogue bien établi, et apporter un soutien effectif aux stratégies nationales des pays concernés » (*Swedish International Development Cooperation Agency* [Sida], 1997). Cette déclaration avait également donné le coup d'envoi d'un processus d'assurance-qualité à l'échelle de l'Agence, dont on peut dire aujourd'hui qu'il est au cœur de l'effort de rationalisation et d'amélioration de la gestion, et notamment des consignes élaborées à l'intention des responsables de l'Asdi intitulées *Sida at Work* (2003g). Ce sont là des références utiles qui pourront servir de base à l'examen ultérieur et à la réforme des différentes facettes de la gestion de l'Agence.

Gestion stratégique et programmation

Le système suédois d'élaboration des politiques et des stratégies est très complet. Le ministère des Affaires étrangères est l'instance officiellement chargée de définir la politique nationale de coopération pour le développement. Il rédige et publie périodiquement des déclarations d'orientation, souvent destinées à l'information du public ou des parlementaires. A la fois dans un souci de transparence et pour aider le MAE à mieux remplir son rôle de coordination de l'ensemble du système suédois, cette information gagnerait à être mieux archivée et mise à la disposition du public, par exemple par le biais du site Internet du MAE.

Pour sa part, l'Asdi qui, techniquement, n'est pas à proprement parler un organe directeur, diffuse également de nombreuses déclarations officielles qui sont censées être plus directement liées à la mise en œuvre des politiques définies par le Parlement et le gouvernement. Le site Internet de l'Asdi affiche un éventail impressionnant de déclarations en tous genres : 2 documents d'orientation, 17 documents thématiques ou spécifiques sur les politiques sectorielles et 19 notes d'information, sans parler des multiples directives, études ou articles. Il importe de signaler à cet égard la création en 2004 au sein de l'Asdi d'un nouveau département Stratégie et Méthodes, axé sur le nouvel objectif de réduction de la pauvreté assigné à la coopération suédoise pour le développement, auquel a été confiée la double mission de i) conduire et coordonner les travaux de l'Asdi sur ces deux fronts, et de ii) dispenser aide et conseil aux organisations de terrain et aux départements de l'Agence sur les questions de méthodologie. Il peut arriver que les responsabilités du MAE et de l'Asdi se chevauchent, ce qui montre à quel point il importe de veiller à maintenir une approche coordonnée entre les équipes chargées des activités stratégiques, de façon à démêler et ordonner « l'écheveau » des documents d'orientation existants. L'encadré 12 donne une illustration du risque de confusion qui peut exister entre les prérogatives des deux instances.

Les **stratégies-pays ou les stratégies régionales** (généralement à horizon de cinq ans) sont les principaux fils conducteurs de l'action suédoise de coopération pour le développement au niveau des pays et des régions partenaires. Selon la procédure actuelle, des stratégies sont établies pour orienter la coopération pour le développement à long terme, stratégies qui peuvent aussi être utilisées à d'autres fins lorsque l'ampleur ou la complexité des activités de coopération le justifie. C'est le gouvernement qui commande et approuve ces stratégies¹⁴, et l'essentiel des travaux préparatoires est assumé par l'ambassade, en particulier le personnel de terrain de l'Asdi. Ces stratégies doivent être le fruit d'une collaboration transparente et concertée avec les responsables du pays bénéficiaire et d'autres partenaires. Pour faciliter le processus, les documents sont souvent produits dans la langue officielle du pays. Compte tenu de la priorité absolue que la Suède accorde à l'objectif de réduction de la pauvreté, la stratégie retenue est censée se raccorder aux Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et autres documents du même ordre mis en place à l'initiative des pays concernés.

14. Les *Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Co-operation* donnent des indications explicites sur la façon d'établir ces documents (*Swedish MFA/Sida*, 2002).

Normalement, le gouvernement délègue ensuite à l'Asdi le pouvoir de décider des questions qui entrent dans le champ d'application de la stratégie. La délégation de pouvoir peut aller plus loin, dans le respect des procédures réglementaires de l'Asdi. La stratégie-pays est généralement complétée par la conclusion d'un **accord de coopération pour le développement** entre la Suède et le pays bénéficiaire. Il importe de noter qu'au moment de l'examen, des orientations applicables aux stratégies d'aide reflétant plus fidèlement les nouvelles exigences imposées par la stratégie pour un développement global étaient en cours d'élaboration. Les conclusions du présent examen de l'aide enjoignent la Suède de mettre à profit le contexte actuel de réforme pour faire en sorte que les nouvelles orientations aient pour effet de simplifier les procédures opérationnelles et prennent dûment en compte le point de vue des agents de terrain.

Encadré 12. Le risque de confusion entre le MAE et l'Asdi

Le domaine des échanges offre un exemple du risque de confusion qui peut exister entre le MAE et l'Asdi en ce qui concerne la politique de développement. La Direction de la politique commerciale internationale du MAE s'intéresse tout particulièrement à la coopération pour le développement dans le domaine des échanges. Cette direction, à laquelle revient normalement la responsabilité des négociations commerciales multilatérales et des relations avec les organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Centre du commerce international (CCI), est en outre chargée d'administrer directement une part limitée du financement de la coopération pour le développement dans le domaine des échanges. Le rôle important que joue la Direction de la politique commerciale internationale dans ce domaine jette un certain flou sur la fonction qui lui échoit de donner des instructions à l'Asdi, fonction qui est coordonnée par la Direction du développement global du MAE. Récemment, l'accroissement des budgets affectés au développement dans le domaine des échanges aussi bien à l'Asdi qu'à la Direction de la politique commerciale internationale du MAE a conduit à des doubles emplois (les deux instances financent par exemple le Fonds global d'affectation spéciale de l'OMC). Pour régler ces questions, beaucoup d'efforts ont été consentis de façon à renforcer la coordination formelle et informelle entre la Direction de la politique commerciale internationale, la Direction du développement global et l'Asdi, et élaborer des lignes directrices pour la coopération suédoise pour le développement dans le domaine des échanges.

Au niveau opérationnel, les **plans-pays** ou les **régionaux** constituent une étape déterminante de la transposition de la stratégie en action. Ces plans, actualisés chaque année par l'ambassade en concertation avec les départements sectoriels et régionaux de l'Asdi à Stockholm, s'appuient sur un budget triennal à horizon mobile. Approuvés officiellement par le département régional compétent, ces plans présentent des conclusions et des directives applicables aux principaux domaines opérationnels (hiérarchisation et volume des contributions, dialogue et coordination, plan d'évaluation, plan de ressources), et sont les documents de fond permettant de piloter la coopération pour le développement sur le terrain. Les informations que les agents de terrain renvoient à Stockholm quant à la mise en œuvre des plans sont rassemblées dans un **rapport** semestriel ou annuel **sur le pays concerné**, qui semble actuellement se limiter à une formalité de plus. Il serait justifié d'utiliser ce rapport de façon plus productive et d'en revoir la périodicité.

Au dernier niveau de la programmation, les services de terrain transforment en projets et programmes d'aide les pouvoirs qui leur sont dévolus quant aux questions de fond et aux ressources par le biais de ce qu'ils appellent la « **gestion des contributions** ». Cette expression décrit la politique retenue par la Suède qui consiste à affecter des ressources à des projets et programmes conduits et mis en œuvre par des partenaires à la coopération investis (l'aide suédoise est pour une grande part mise en œuvre par le biais de structures officielles ou non gouvernementales locales). Le *Manual on Contribution Management (Sida, 2003f)* de l'Asdi donne des directives détaillées quant à la gestion effective des contributions. Le plus difficile à cet égard est de trouver le juste équilibre entre les besoins des partenaires et les exigences de l'application des stratégies, des politiques et de la législation suédoise. Les représentations suédoises sur le terrain ont un rôle crucial à jouer dans ce

processus, car elles sont les garantes du respect et du suivi des priorités et des contraintes de la Suède en même temps qu'elles aident les partenaires locaux en adaptant autant que faire se peut les ressources consenties aux besoins, et en les accompagnant tout au long du processus pour que les résultats soient à la clé.

En somme, l'Asdi suit pour la programmation stratégique de l'aide bilatérale suédoise une approche bien organisée, transparente et assez complexe. A l'heure où la Suède cherche à affirmer son action en matière d'harmonisation et d'alignement, il semble qu'il lui soit encore possible de simplifier son propre système de façon à en renforcer la complémentarité avec la contribution au développement des pays bénéficiaires et des autres partenaires (voir, par exemple, l'encadré 13 relatif à la coopération déléguée). La stratégie pour un développement global ouvre à cet égard de nouvelles perspectives. En premier lieu, tant le MAE que l'Asdi (et d'autres organismes suédois d'exécution de l'APD) peuvent utiliser la stratégie pour revoir l'ensemble de leurs politiques et lignes directrices, à des fins de simplification et de hiérarchisation des priorités. Deuxièmement, compte tenu du recentrage actuellement opéré vers une plus large délégation de pouvoir aux services de terrain pour ce qui est des programmes, aussi bien les procédures que l'organisation et les ressources en personnel à Stockholm et sur le terrain pourraient être régulièrement réexaminées et éventuellement ajustées. Depuis l'adoption de la stratégie pour un développement global, les autorités suédoises peuvent envisager d'autoriser une nouvelle simplification de la hiérarchie décisionnelle, et un remodelage des ressources au profit du terrain. Compte tenu de la mission « systémique » confié au Département Stratégie et Méthodes de l'Asdi, cette entité paraît bien placée pour dresser un bilan de la situation et susciter des améliorations dans ces domaines.

Gestion du suivi et de l'évaluation

C'est également la stratégie pour un développement global qui établit les normes à appliquer pour le suivi et l'évaluation des programmes de coopération pour le développement. Sous l'intitulé « Renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement », la stratégie appelle à un suivi plus attentif et une évaluation plus rigoureuse ainsi qu'à une gestion plus axée sur les résultats, en préconisant pour ce faire un certain nombre de moyens d'action : i) réexaminer les mesures prises par la Suède dans le cadre du programme d'action international résultant du huitième Objectif du millénaire pour le développement (« Mettre en place un partenariat mondial pour le développement ») et de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement ; et ii) fournir des états de situation grâce à des évaluations conjointes régulières de l'impact de l'aide sur les pays ou régions concernés. Enfin, la stratégie recommande de contribuer chaque fois que cela est possible au renforcement de la capacité des pays en développement d'assurer le suivi de leurs propres efforts de sorte qu'ils puissent servir de points d'ancrage aux approches mises en pratique par la Suède (et d'autres partenaires).

Comme cela a déjà été indiqué, la stratégie pour un développement global stipule que les politiques adoptées doivent obéir aux principes d'une gestion axée sur les résultats, et permettre d'assurer avec efficacité les opérations de suivi et d'évaluation. Dans cette optique, le gouvernement est tenu de rendre compte annuellement au Parlement des progrès réalisés dans la mise en œuvre des grandes priorités de sa stratégie. Il est ainsi proposé que cette notification soit étayée par la fixation d'objectifs opérationnels dans les stratégies et plans établis à l'échelon des pays ou des régions, ou dans d'autres outils de planification. Logiquement, elle se réfère aux points d'ancrage que constituent les plans nationaux de développement ou de lutte contre la pauvreté établis par les pays ou organisations concernés.

Encadré 13. La coopération déléguée : mode d'emploi

L'Asdi a prouvé qu'elle était capable de mettre en œuvre son portefeuille d'activités à l'appui du développement dans les différents pays au prix d'un investissement très limité en ressources humaines, comme le montrent les exemples du Mali et du Malawi ci-après. Ce type de coopération déléguée n'a donné lieu jusqu'ici qu'à de rares expériences mais la Suède, du fait de la souplesse de ses procédures, pourrait aisément se faire à court terme l'instigatrice d'une action bien plus ambitieuse sur ce front.

Au **Mali**, l'Asdi a décidé fin 2000 d'ouvrir à Bamako un bureau chargé des activités bilatérales, un seul agent de catégorie professionnelle devant s'occuper d'un programme en expansion dont le portefeuille d'activités est passé de 5.5 millions USD au moment de son lancement à 18 millions USD par an aujourd'hui. Dans un premier temps, trois initiatives ont été prises : i) une enveloppe annuelle de 5-7 millions USD a été investie au titre du soutien budgétaire en faveur de réformes économiques et de la lutte contre la pauvreté, avec l'aide de collègues du FMI, des Pays-Bas et de la France sur place. ii) Une enveloppe annuelle de 4-5 millions USD a été affectée à un programme dans le secteur de l'éducation, dans le cadre d'un accord de coopération déléguée avec les Pays-Bas. Le contrôleur financier de l'Asdi s'est rendu à la Haye pour étudier les normes du système néerlandais de reddition de comptes avant de déterminer si elles pouvaient s'appliquer au traitement des programmes financés par la Suède. Une évaluation du programme de l'ambassade des Pays-Bas a été réalisée par Stockholm. Les rapports sont semestriels et les deux parties se rencontrent une fois par an dans le cadre d'une réunion formelle. iii) Une enveloppe de 1 million USD a permis de financer des actions de l'UNICEF en faveur des droits de l'enfant et de la lutte contre la traite des enfants. Les détails administratifs ont été réglés par Stockholm, l'agent local de l'Asdi se chargeant d'entretenir le dialogue au niveau de Bamako. C'est l'UNICEF qui s'occupe de l'établissement des rapports.

Au **Malawi**, le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi avaient décidé d'accroître le soutien qu'ils apportaient au Malawi après la tenue d'élections démocratiques dans le pays en 1994. A ce stade, l'engagement de l'Asdi se limitait à un soutien passant par des programmes d'ONG suédoises. En 2000, l'Asdi a envoyé une mission spéciale au Malawi afin de mettre en place une approche stratégique dans laquelle s'inscrirait la future coopération pour le développement entre la Suède et le Malawi, pour finir par décider de recourir à des accords de « participation silencieuse » pour l'ensemble de son portefeuille d'activités, en déléguant ses pouvoirs à la mission locale de la Norvège. Comme dans le cas du Mali, le Contrôleur financier de l'Asdi a été envoyé à Oslo avant que soit approuvée l'utilisation des politiques, procédures et systèmes de reddition de comptes de la NORAD. La Suède et la Norvège se sont entendues sur un programme-pays qu'elles financent conjointement en faveur du Malawi et ont conclu un accord juridique établissant des modalités opérationnelles communes. La Suède investit désormais 12-13 millions USD par an dans ce programme qui est géré par l'ambassade norvégienne au Malawi. D'après les estimations, cette approche permet à la Suède d'économiser entre 1.5 et 2 millions USD par an en frais de fonctionnement. La Norvège recourt au même type de partenariat avec la Suède au Mali.

La sous-section 7.2 de la stratégie pour un développement global consacrée à « l'apprentissage » donne des indications importantes sur le plan opérationnel. La stratégie préconise en effet la création d'un organisme d'évaluation indépendant qui garantisse la crédibilité des exercices d'évaluation. La création de l'organisme en question est prévue pour courant 2005. La mission de cet organisme, qui consistera uniquement à évaluer la coopération pour le développement suédoise (MAE et Asdi), pourrait se recouper (ce qui reste à préciser) avec les attributions dévolues aux services d'Évaluation et d'audit interne de l'Asdi. Il importera de donner à cet organisme une forme qui permette de tirer pleinement avantage des enseignements dégagés de l'expérience acquise par la Suède et d'en exploiter utilement les résultats.

Il ressort du chapitre 6, où sont examinées les activités de suivi et d'évaluation de l'aide suédoise au niveau des pays, qu'elles pourraient utilement être poussées plus avant, étant donné l'évolution qui se produit actuellement dans ce sens à l'échelle internationale, d'une part, et parce que les efforts déployés pour promouvoir une gestion de l'aide plus efficace s'en trouveraient facilités, d'autre part.

Gestion du personnel

Comme de nombreux autres membres du CAD, la Suède n'a pas mis en place en matière de coopération pour le développement une politique du personnel qui s'applique à l'ensemble du système. En contrepartie, l'essentiel de l'expertise en matière de développement est localisée au sein de la même institution (l'Asdi). En effet, les questions de développement à l'Asdi occupent au total 863 salariés (733 agents permanents), dont 171 (soit environ 20 %) travaillent dans les ambassades. Dans les services fonctionnels du MAE chargés des questions de développement (la Direction du développement global et une partie de la Direction de la sécurité internationale), on dénombre 66 agents de catégorie professionnelle (soit seulement 7 % du total des effectifs basés à Stockholm), auxquels peuvent être ajoutés un petit nombre de fonctionnaires des ambassades qui considèrent la coopération pour le développement comme leur occupation principale. Enfin, la Division chargée des institutions financières internationales du ministère des Finances à Stockholm regroupe sept responsables de bureaux géographiques ayant à traiter des questions de développement.

La moyenne d'âge du personnel de l'Asdi étant relativement élevée (34 % des effectifs ont plus de 55 ans), les politiques et procédures applicables aux nouveaux recrutements, pour remplacer les agents qui prennent leur retraite, sont actuellement revues par le Département des Ressources humaines. Dans les années qui viennent, l'Asdi se trouvera confrontée à un autre défi, à savoir comment gérer l'accroissement du niveau de l'APD avec un budget administratif constant, voire en diminution. De nouvelles modalités, telles que la coopération déléguée (voir l'encadré 13), l'aide sectorielle ou le soutien budgétaire, sont étudiées avec intérêt et pourraient grandement contribuer à la réduction des besoins en personnel dans l'avenir.

C'est surtout au niveau des missions locales, qui font désormais l'objet d'une attention accrue, qu'il convient de préserver des effectifs suffisants, dans une configuration dont le détail ne peut être déterminé que par un dialogue interactif entre les services centraux et le terrain. L'équilibre des effectifs affectés au siège et au terrain est régulièrement revu, et il se pourrait qu'il soit déjà nécessaire de réduire encore les postes (et les responsabilités) à Stockholm au profit des ambassades. L'Asdi est consciente de la nécessité d'offrir aux agents qualifiés employés au siège des incitations pour les encourager à s'installer sur le terrain, où les conditions de vie sont souvent moins hospitalières pour une famille. En tout état de cause, l'Asdi se verra dans l'obligation de continuer de rechercher des moyens souples, efficaces et peu coûteux de répondre aux besoins de recrutement au plan local. L'une des options possibles est d'agir à partir d'une base régionale – c'est la solution retenue au Kenya, où s'est rendue une mission – ce qui permet de couvrir un sous-ensemble de pays et d'activités. Le recours privilégié à des agents locaux de catégorie professionnelle (les responsables nationaux de programmes) et à des sous-traitants recrutés sur place constitue une autre option, évoquée au chapitre 6. Il semblerait rationnel à l'heure actuelle que la Suède envisage une délégation de pouvoir pour toutes les questions de gestion prévisionnelle du personnel et le recrutement aux responsables en poste sur le terrain. Enfin, compte tenu du caractère de plus en plus intégré des ambassades, il semble logique de penser que tous les agents suédois ayant des activités en rapport avec le développement seront appelés à se spécialiser et à étoffer leur expérience dans ce domaine ce qui, pour les agents du MAE, pourrait impliquer une formation complémentaire avant leur arrivée en poste. Il importera également de choisir pour les principaux pays bénéficiaires des ambassadeurs déjà suffisamment familiarisés avec les questions de développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La collaboration de fond qui existe en matière de coopération pour le développement entre le MAE et l'Asdi est suffisamment bien établie pour favoriser une réflexion sur l'adoption de nouveaux modes de **relations opérationnelles** propres à stimuler l'efficacité de l'ensemble

du système et à instaurer un environnement plus propice au travail d'équipe. Cela est particulièrement vrai depuis que les responsabilités opérationnelles de l'Asdi sont progressivement déléguées au terrain dans le contexte du processus d'intégration des ambassades.

- La **décentralisation** est une évolution importante de la coopération suédoise pour le développement qui présente de l'intérêt pour d'autres membres du CAD. A mesure que seront mises en œuvre les directives énoncées dans la stratégie pour un développement global et que l'initiative sera progressivement transférée aux services de terrain, la Suède devra poursuivre sa réflexion sur les agents de catégorie professionnelle œuvrant pour le développement (effectifs, statut, qualifications et localisation). Elle est encouragée à continuer d'innover en matière d'harmonisation et d'alignement et à appliquer de nouvelles approches à ses programmes, de façon à assurer une mise en œuvre de qualité avec un minimum d'effectifs.
- La coopération suédoise pour le développement repose sur un processus intégré de **programmation stratégique** extrêmement développé. A mesure que se poursuivent la mise en œuvre des orientations définies dans la stratégie pour un développement global et le processus de décentralisation vers le terrain, la Suède gagnerait à étudier les moyens de simplifier encore le système, dans le droit fil des principes d'appropriation par les pays bénéficiaires, de réduction des exigences au niveau des procédures ainsi que d'amélioration de la transparence et de l'efficacité.
- La Suède étudie actuellement les réformes susceptibles d'être apportées à ses méthodes de mesure des **résultats** de son aide. Elle est encouragée pour ce faire à opter pour des dispositifs qui, de plus en plus, allient suivi, évaluation et autres approches de la gestion axée sur les résultats, de façon à ce que sa contribution au développement puisse gagner en réactivité et en efficacité.

Chapitre 6

Activités sur le terrain

Contexte global des activités sur le terrain

L'équipe chargée de conduire l'examen de l'aide s'est rendue au Kenya (coopération pour le développement en général) et au Burundi (action humanitaire) afin d'évaluer les efforts déployés par la Suède en faveur du développement dans cette région¹⁵. Les encadrés 14 et 16 résument les principaux éléments à retenir de ces missions sur le terrain.

Historiquement, le programme de coopération conduit par la Suède au Kenya avait vocation à traiter les problèmes liés à la pauvreté, en particulier dans le pays même. Depuis quelque temps, le rôle de l'ambassade a fortement évolué en réponse aux difficultés dues à l'instabilité politique qui frappe l'ensemble de la région (Grands Lacs, Somalie, Soudan). La Suède voit dans le Kenya un point d'ancrage de la stabilité politique et un moteur du développement économique de la région toute entière. Et c'est cette logique qui l'a incitée à s'investir également dans la coopération régionale, et notamment dans un important programme de développement en faveur de la zone du Lac Victoria, dans des travaux menés avec des institutions de la Communauté de l'Afrique de l'Est et dans les activités de toute une palette d'autres enceintes régionales potentiellement importantes (notamment le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique [NEPAD], le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, l'*Economic Growth, Agriculture and Trade Bureau* [EGAT] de l'USAID, l'Initiative du Bassin du Nil). L'ambassade est actuellement responsable de la transmission d'informations politiques sur le Kenya, le Burundi, le Rwanda, la Somalie, ainsi que de la surveillance à différents niveaux des activités menées dans un cadre bilatéral en faveur du développement de ces pays, à l'exception du Rwanda où un petit bureau de l'ambassade administré par l'Asdi représente Stockholm. L'ambassade de Nairobi est la plus grande ambassade de Suède en Afrique et la cinquième dans le monde.

C'est cet ensemble de circonstances historiques et géographiques qui a amené l'ambassade de Suède au Kenya à devenir un véritable pôle régional, situé au carrefour des multiples logiques stratégiques (qui souvent se recoupent) gouvernant les activités des ambassades, et qui a en outre placé la région au cœur de la politique étrangère de la Suède face à des situations où coexistent des problèmes de gouvernance (États fragiles, conflits locaux et régionaux, corruption), des préoccupations humanitaires et une volonté de transition, ainsi que des activités de coopération pour le développement conduites au niveau bilatéral et régional dans divers domaines d'action pour traiter des problèmes de fond. Or ce contexte global a évolué au cours des vingt dernières années au point de donner finalement l'impression d'être le produit d'une mosaïque de réalités historiques. Il semble à présent qu'il conviendrait de réfléchir à la logique régionale globale que l'ambassade de Nairobi est censée servir afin de recadrer et de rationaliser l'utilisation des ressources humaines et financières limitées qui lui sont attribuées grâce à une hiérarchisation des priorités. Parce qu'elle est un donneur

15. La mission effectuée au Kenya a eu lieu du 21 février au 1er mars 2005 et celle réalisée au Burundi du 22 au 24 février 2005.

de taille moyenne dont les intérêts nationaux directs dans la région sont somme toute modestes, il n'est pas surprenant que la Suède ait choisi de confier à son ambassade au Kenya une multitude de missions dont beaucoup requièrent une vision globale et coordonnée de la part des responsables en poste sur le terrain. La réflexion qui sera menée à propos de l'ambassade au Kenya pourrait servir de modèle pour tracer le cadre dans lequel devra s'inscrire la présence de la Suède dans d'autres régions d'Afrique tant sur le plan politique que sur le front du développement. La complexité de son mandat et la nécessité d'instaurer sur le terrain des processus de décision souples, autorisant parfois des prises de décisions rapides, confirment que la Suède a eu raison d'opter récemment pour une délégation totale des pouvoirs aux bureaux locaux.

Les accusations de corruption et de mauvaise gestion portées à l'encontre de l'administration kenyane dans les années 90 ont créé un climat généralement tendu entre les autorités et la communauté des donateurs, et ont entraîné le retrait pur et simple de plusieurs donateurs, ainsi qu'une réduction des ressources allouées par d'autres. La Suède a maintenu pendant toute cette période un courant d'activité en faveur du développement, quoique ralenti, tout en continuant de se faire entendre sur le plan politique. Sa présence lui a permis d'entretenir la pression en faveur des réformes au niveau local et d'encourager les pouvoirs publics à donner davantage la priorité à la population. Le nouveau régime, plus démocratique, issu des élections nationales de 2002 (qui ont également bénéficié du soutien de la Suède) offre désormais à la plupart des donateurs la possibilité de se réengager au Kenya, et à la Suède d'assumer des fonctions importantes de chef de file dans les domaines de la bonne gouvernance et de l'amélioration de la justice sociale.

Approche régionale de la Suède

Stratégie régionale pour le Bassin du Lac Victoria

La plus importante initiative régionale en faveur du développement gérée depuis Nairobi concerne le Bassin du Lac Victoria. Lancée en 2000 à un horizon temporel de 20 ans, elle vise à faire reculer la pauvreté grâce à une action régionale reposant sur les épaules de la Communauté de l'Afrique de l'Est qui s'inscrit également en complément des programmes bilatéraux conduits par la Suède en Ouganda, au Kenya et en Tanzanie (chacun d'entre eux ayant pour objectif de servir, au niveau bilatéral, l'objectif de réduction de la pauvreté). Au cours de la première phase de l'initiative, les versements effectués se sont chiffrés à 20 millions USD au total.

Une deuxième phase intitulée *Strategy for Swedish Support to the Lake Victoria Basin 2004-2006* (MFA, 2004c) vient de commencer. L'adhésion des pays intéressés à la conception de cette stratégie a été facilitée par un processus piloté par la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui a donné lieu à la création d'un groupe d'étude régional composé de représentants de chacun des trois pays d'Afrique de l'Est concernés et chargé de mettre au point un projet de développement et une stratégie de gestion de la région du Bassin du Lac Victoria. La Suède, qui a participé aux travaux de ce groupe, s'est par la suite inspirée des fruits de ce processus placé sous la conduite des Africains pour définir ses propres actions. La stratégie élaborée par l'Asdi et approuvée par le gouvernement suédois prévoit l'octroi d'une enveloppe de 65 millions USD sur cinq ans. Le soutien apporté par la Suède à l'Initiative du Bassin du Nil sera également en partie orienté vers la région du Lac Victoria. La stratégie de la Suède en faveur du Bassin du Lac Victoria s'articule autour de cinq domaines d'activité concordant avec les priorités de la Communauté de l'Afrique de l'Est, qui tous concernent des aspects économiques, sociaux et environnementaux de la viabilité du développement dans la région et ont été choisis compte tenu de la valeur ajoutée qui pourra être apportée aux activités bilatérales conduites dans les différents Etats membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est. Ces domaines d'intervention sont les suivants : i) renforcement des capacités au service d'un développement durable, ii) amélioration des moyens d'action des communautés et des individus, iii) sauvegarde de l'environnement et utilisation

durable des ressources naturelles, iv) lutte contre le VIH/sida et v) développement du secteur privé à l'appui de la croissance économique.

Stratégie régionale pour la région des Grands Lacs et évaluation de l'aide apportée par la Suède au Burundi

La participation de la Suède à des opérations d'aide humanitaire constitue un autre volet de sa stratégie régionale. Les grands axes de son action sont présentés dans une stratégie pour la région des Grands Lacs¹⁶, recouvrant des stratégies-pays pour la République démocratique du Congo, le Burundi et le Rwanda. La Suède s'efforce de trouver des solutions régionales aux problèmes de sécurité et de développement qui frappent la région des Grands Lacs. L'engagement des pouvoirs publics suédois trouve son expression concrète dans le soutien qu'ils apportent à la Mission des Nations unies, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique commune de l'UE vis-à-vis de la région, ainsi que dans les relations bilatérales avec les pays de la région. La Suède concentre son effort sur la République démocratique du Congo et le Rwanda, et se borne, au Burundi, à suivre les évolutions qui se produisent et à mener quelques actions humanitaires. Si l'ambassade de Nairobi est invitée à rester très vigilante sur la situation au Rwanda, elle a également reçu pour instruction de continuer à ne pas attribuer un rang de priorité élevé au Burundi.

L'engagement de la Suède au Burundi (voir l'encadré 14) se traduit par une contribution faible en volume, mais importante pour le pays, à l'action humanitaire et au processus de transition. L'aide consentie au Burundi par la Suède est toutefois considérable pour un donneur qui affiche de modestes ambitions. En 2004, elle a représenté plus de 6 millions USD, dont 5 millions USD sont allés à des activités d'aide humanitaire et le solde à des actions en faveur de la démocratie et des droits de l'homme. Constatant que les perspectives de paix s'améliorent désormais, la Suède estime logiquement qu'elle pourrait accroître son aide au Burundi, ce qui exigera un réexamen de sa stratégie et de ses modalités d'intervention aux fins de tracer une ligne d'action concordant avec le programme plus vaste de partenariat au service du développement conclu avec ce pays.

Bien que l'aide allant au Burundi soit décrite dans une stratégie régionale de coopération pour le développement approuvée par le gouvernement, elle ne fait l'objet d'aucune déclaration officielle de politique étrangère consacrée au Burundi ou à l'ensemble de la région. La Suède devrait peut-être repenser son engagement régional tant sur le plan stratégique que sur le plan organisationnel, et pourrait envisager de définir une politique régionale globale tenant compte de l'interdépendance entre sécurité et développement à l'échelle de la région. Cette politique aurait pour toile de fond l'évolution du rôle de la Suède en Afrique consécutive au redimensionnement à la baisse des activités de coopération pour le développement en Afrique australe. Une politique régionale claire faciliterait la définition d'objectifs, le choix de priorités, et partant, l'affectation des ressources. La question complexe des relations entre le MAE, l'ambassade et l'Asdi doit absolument être réglée, en particulier en ce qui concerne la représentation de la Suède sur le terrain au Burundi. Le fait de trouver une solution optimale au Burundi pourrait créer un précédent intéressant qui ouvrirait la voie à la mise en place de modalités souples d'engagement dans des situations similaires. Le recours à la coopération déléguée pourrait également être étudié dans ce contexte.

16. (Swedish MFA, 2005), englobant des stratégies-pays pour le Rwanda, la République démocratique du Congo et le Burundi.

Encadré 14. Mission sur le terrain au Burundi – Aider un État fragile situé dans une région fragile

Le Burundi est l'un des pays les plus pauvres du monde puisqu'il se classe à la 171^{ème} place sur 174 au regard de l'indice du développement humain établi par le PNUD. Parmi les facteurs à l'origine de cette pauvreté, on peut citer l'exclusion sociale et économique, la médiocrité du système de gouvernance, la corruption et le conflit armé qui a entraîné la mort de quelque 300 000 personnes et le déplacement de plus de 1.5 million d'individus. A ce jour, sur une population totale de 7 millions d'habitants, plus de 350 000 personnes sont encore déplacées sur le territoire national et on dénombre 500 000 réfugiés ayant fui dans des pays voisins. Par ailleurs, 91 % des habitants du Burundi vivent dans des zones rurales où la sécurité alimentaire se détériore en raison de la dégradation des ressources naturelles, de la déforestation, de l'érosion des sols et de la pénurie de surfaces arables. La plupart des services sociaux sont assurés par des ONG financées grâce à des programmes humanitaires. Le Burundi progresse lentement dans la mise en application des multiples dispositions transitoires prévues par l'accord de paix d'Arusha signé en 2000 par 19 parties au conflit. Les divers dispositifs de mise en œuvre recouvrent la tenue d'élections locales et présidentielles, la démobilisation et le désarmement des combattants et le renforcement des capacités de l'administration. Jugeant que la situation au Burundi continue de représenter une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région et agissant sous couvert du chapitre VII de la Charte des Nations unies, l'ONU a lancé l'Opération des Nations unies au Burundi (ONUB) pour faciliter l'application de l'accord d'Arusha. L'ONUB est une mission intégrée dotée d'un budget annuel de 330 millions USD dont le mandat prévoit un effectif total de 5 650 hommes, civils ou militaires.

Le Burundi n'attire guère l'attention des donateurs en dépit du caractère alarmant de sa situation tant sur le plan humanitaire que sur celui du développement. En vertu des Lignes directrices du CAD *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, les donateurs devraient revoir le volume et la qualité de leur aide afin de tracer les contours d'un cadre raisonné dans lequel pourrait s'inscrire la coopération pour le développement avec le Burundi à un horizon de 10-15 ans. Dans le prolongement de l'adoption des *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*, les donateurs présents au Burundi sont convenus d'améliorer les échanges d'informations et les efforts de coordination entre eux. La PAG lancée en 2005 pour le Burundi a servi de cadre à une expérience pilote visant à mettre au point une approche stratégique commune des priorités à retenir et des actions à mener dans le domaine humanitaire. Un Forum des donateurs sur la stratégie humanitaire a été organisé afin d'améliorer la coordination et l'harmonisation et d'élaborer un plan d'action humanitaire commun. Malgré les améliorations apportées à la PAG et au plan d'action humanitaire commun, le volume des apports d'aide consentis par les donateurs demeure modeste et en tout cas inférieur aux attentes, ce qui soulève de véritables inquiétudes quant à la volonté réelle de la communauté des donateurs de respecter les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*. La Suède a pris une part active à l'expérience pilote et elle a été l'un des rares donateurs à tenir ses engagements.

L'ambassade de Nairobi est censée rendre compte au MAE des évolutions politiques qui surviennent au Burundi. L'Asdi assume pour sa part la responsabilité de l'aide humanitaire et du programme de coopération pour le développement qui est géré par deux services différents (le SEKA et le Département de la démocratie et du développement social) sous la supervision de la direction du ministère s'occupant de l'Afrique. L'Asdi a appliqué successivement trois modes de représentation sur le terrain pour administrer l'aide suédoise : pendant la période 1996–2000, elle a eu un petit bureau à Bujumbura (employant une personne de ses services et deux employés locaux) ; entre 2002 et 2004, elle a confié le suivi de l'aide à un coordinateur régional de l'aide humanitaire basé à l'ambassade de Nairobi, mais rémunéré par l'Asdi et placé sous son autorité ; depuis novembre 2004, un accord a été conclu avec une ONG norvégienne aux termes duquel un agent de liaison employé à temps partiel assure le suivi de la mise en œuvre des programmes d'action humanitaire. Le recours à ce type de dispositif appelle à s'interroger sérieusement sur la capacité de la Suède d'honorer les engagements qu'elle a pris en tant que donneur pour favoriser la transition au Burundi et, au niveau des attributions, l'incertitude demeure à propos de l'habilitation de l'agent en question à représenter officiellement la Suède. Si la contribution de la Suède est certes appréciée, les dispositifs actuels ne sont pas satisfaisants et adressent des signaux brouillés aux partenaires et aux autres donateurs. En outre, l'ONG norvégienne assure également d'autres prestations pour le compte de la Suède, notamment l'organisation d'entretiens avec des demandeurs d'asile et la réalisation d'une première sélection parmi les candidats locaux postulant pour participer à des projets de l'Asdi. Le système en place ne peut donc être considéré comme une solution optimale et apparaît comme une réponse ponctuelle à un problème plus vaste d'organisation de la représentation de la Suède sur le terrain dans des situations complexes d'urgence et de transition.

Stratégie bilatérale suivie par la Suède au Kenya

Les conditions qui règnent au Kenya ne sont guère favorables à court terme, mais à plus long terme l'aide pourra avoir des retombées bénéfiques considérables pour le Kenya et pour l'ensemble de l'Afrique de l'Est. Depuis une dizaine d'années, l'économie kenyane stagne, les services se sont dégradés et le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté est passé de 48 % (en 1990) à 56 % (en 2001). Néanmoins, la population kenyane est relativement instruite et le pays dispose d'une main-d'oeuvre plutôt bien formée, ainsi que d'un potentiel de croissance qui repose notamment sur le tourisme et la mise en valeur des ressources naturelles. Les analyses menées par les donateurs, dont l'Asdi, attribuent la cause profonde du retour en arrière du Kenya pendant les années 90 au développement du népotisme, et à toutes les conséquences en découlant : corruption, détournement de fonds, affaiblissement des institutions publiques et émergence d'un environnement entravant l'avènement d'un secteur privé dynamique. Peu après les élections de 2002, le nouveau gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives prometteuses pour tenter de résoudre ces problèmes, et en particulier une stratégie ambitieuse de redressement économique pour le bien-être et l'emploi (ERS) qui constitue le schéma directeur concrétisant la volonté des pouvoirs publics de combattre sans relâche la corruption et de promouvoir la réduction de la pauvreté et la croissance économique. L'Asdi travaillait précisément à l'élaboration de sa nouvelle stratégie-pays sur cinq ans lorsque le Kenya a annoncé ses intentions et elle a saisi l'occasion qui lui était ainsi donnée de prendre l'ERS comme point d'ancrage (se reporter à l'encadré 15 consacré à la politique de l'Asdi en matière de lutte contre la corruption).

Encadré 15. L'Asdi axe son effort sur la lutte contre la corruption

Parce qu'elle constitue un obstacle au développement extrêmement préjudiciable aux pauvres, la corruption est incompatible avec l'objectif de la politique suédoise de coopération pour le développement. Elle est en outre un facteur dissuasif pour les donateurs en une période de pénurie de fonds publics où ils investissent avec parcimonie, et elle compromet gravement l'essor d'un secteur privé florissant à l'échelon local.

L'Asdi a décidé de donner à la lutte contre la corruption un rang de priorité plus élevé sur la période 2005-07, en particulier pour éviter que l'opinion publique suédoise ait l'impression que les crédits affectés à l'aide au développement sont mal employés. Le MAE conduit également des activités visant à combattre la corruption, qui portent essentiellement sur la responsabilité sociale des entreprises. En mars 2002, le Premier Ministre a lancé une initiative baptisée *Swedish Partnership for Global Responsibility*, qui s'inspire fortement des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et du Pacte mondial des Nations unies. L'Asdi a l'intention de donner une nouvelle intensité à son combat contre la corruption en privilégiant quatre axes : l'intégrité sur le plan interne et l'éthique ; la surveillance des sommes investies par la Suède dans des projets et des programmes ; des interventions à visée stratégique destinées à aider les pays partenaires à s'attaquer au problème de la corruption ; la coopération internationale. Elle va également donner un coup d'accélérateur à ses travaux sur l'analyse, l'évaluation et la prévention des risques et engager des actions spécialement destinées à informer les personnes en poste sur le terrain des dispositions à prendre pour prévenir, déceler et combattre la corruption. Les documents intitulés respectivement *Sida's anticorruption regulation* (Sida, 2004a) et *Acting on suspicion of corruption* (Sida, 2003a) tracent des orientations concrètes à cet effet.

Une stratégie élaborée à l'échelon local

Le gouvernement suédois a adopté en 2004 une *Country Strategy for Development Co-operation with Kenya 2004-2008* (Swedish MFA, 2004a). Ce document d'une trentaine de pages met l'accent sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, l'égalité entre hommes et femmes et la participation de la population à la prise de décisions au niveau national. La mise en œuvre de cette stratégie repose sur trois axes :

- Un dialogue à tous les niveaux, sur un plan politique et dans le cadre de programmes.
- Une intégration systématique des considérations relatives à la démocratie et aux droits de l'homme dans l'ensemble des programmes.
- Un soutien direct à des mesures visant à promouvoir la gouvernance démocratique et ayant pour but de faciliter l'exercice de leurs droits par les pauvres et d'encourager les réformes qui s'imposent.

Le document s'achève sur une proposition invitant la Suède à orienter stratégiquement son engagement autour de quatre grands domaines d'action qui quelquefois se recoupent : i) l'instauration d'une croissance bénéficiant aux pauvres, en concentrant en particulier l'effort sur l'agriculture, les routes, la coopération économique aux niveaux régional et mondial, la réforme du système juridique, le soutien budgétaire ; ii) le développement social, et singulièrement la société civile, la lutte contre le VIH/sida, la santé, l'eau, l'enfance ; iii) la mise en place d'une gestion durable des ressources naturelles, en particulier dans les secteurs de l'eau, de l'infrastructure routière, de la protection de l'environnement et des droits territoriaux; et iv) la gouvernance démocratique, singulièrement la réforme démocratique, l'avènement d'une justice pour les pauvres, l'instauration d'une culture de la démocratie, les zones d'établissement spontané en milieu urbain. L'enveloppe globale annoncée pour une période de cinq ans s'élève à 730 millions SEK (soit environ 150 millions USD).

Le processus stratégique qui a abouti à la définition de cette stratégie-pays a été mené à bien par des agents de l'Asdi en poste à l'ambassade, en collaboration avec des personnels à compétences techniques et régionales en poste à Stockholm. La Suède a très tôt encouragé les Kenyans à **faire leur** la stratégie-pays en soumettant à un examen approfondi un "document provisoire" dans le cadre de discussions avec un petit groupe de représentants de l'administration, de la société civile et d'autres parties prenantes. A présent, l'ambassade espère arriver à une appropriation encore plus grande de la future stratégie de la Suède en favorisant l'élaboration d'une stratégie conjointe en collaboration avec d'autres partenaires au moment où la stratégie actuelle prendra fin en 2008.

Dès le départ, l'ambassade s'est appliquée, dans le cadre de ses tentatives pour façonner la future stratégie, à ne pas négliger les nombreuses lignes directrices et déclarations d'orientation émanant de Stockholm et produites par l'Asdi ou le MAE, et à porter une attention particulière à la nouvelle **Stratégie pour un développement global**. La formulation retenue incarne une vision centrée sur la pauvreté et les droits des populations. Le personnel local a estimé que ce choix traduisait une volonté évidente, justifiée par le fait que ces considérations étaient jugées d'une importance critique dans le cas d'un programme concernant le Kenya avant même l'adoption de la stratégie pour un développement global¹⁷. On peut peut-être déplorer qu'une multitude d'autres considérations de portée nationale et régionale ("penser dans une optique régionale et agir au niveau national"), qui forment le socle sur lequel repose actuellement une bonne partie des activités de l'ambassade, n'aient pas servi de trame à la stratégie bilatérale, ce qui, pour être plus explicite, aurait pu avoir une influence sur la prise en compte des priorités du MAE et de l'Asdi dans les activités conjointes menées par l'ambassade.

17. L'équipe envoyée sur place a notamment pu observer, lorsqu'elle s'est rendue dans la Province de Nyanza où elle a visité quelques chantiers de réfection de routes et sites de vulgarisation, qu'une application trop rigide de l'approche fondée sur les droits avait apparemment conduit à des choix davantage dictés par le souci de faire valoir les droits des populations que par une logique économique (s'inscrivant dans le long terme). Aussi pertinente l'approche fondée sur les droits puisse-t-elle apparaître au niveau stratégique dans le cas d'un pays comme le Kenya, cet exemple donne à penser qu'il convient de mener une réflexion plus approfondie sur les modalités de sa mise en pratique sur le terrain.

Encadré 16. Mission sur le terrain effectuée au Kenya – Un partenaire qui s'affirme dans le domaine de la coopération pour le développement

La Suède s'est efforcée, tant sur le plan politique que sur le front du développement, d'appuyer les forces de changement à l'oeuvre dans le pays et de fournir en matière de réforme des conseils et des idées auxquels puisse totalement adhérer la société kenyane. A l'instar d'un grand nombre de donateurs, la Suède a réduit le montant de son aide dans les années 90 et fait de la société civile l'une des principales cibles de son action. Elle a cependant revu sa position au lendemain des élections prometteuses de 2002 et l'ambassade de Suède à Nairobi dispose à présent de ressources croissantes qu'elle met à profit pour agir dans tout un éventail de domaines en rapport avec le développement, que ce soit au niveau politique ou économique, bilatéral ou régional.

Les principales caractéristiques du « système » de coopération pour le développement qui ont attiré l'attention de l'équipe chargée de l'examen sont les suivantes :

1. **CONTEXTE** : i) Il serait utile de comprendre la logique politique qui motive la présence de la Suède dans la région de l'Afrique de l'Est. Le fait de replacer l'action de la Suède dans un cadre stratégique global faciliterait le choix des modalités de l'aide en fonction des différents d'objectifs poursuivis, la mise au jour des problèmes d'incohérence des politiques et la prise de décisions concernant le montant et l'affectation des ressources. ii) Au Burundi, la Suède doit songer à formuler explicitement une stratégie d'engagement à la mesure de la grande crédibilité dont elle jouit dans le dialogue qui se poursuit au niveau local sur les questions humanitaires et les problèmes de transition (que ces questions aient trait à la situation politique ou au développement).

2. **STRATÉGIE** : i) La démarche sophistiquée suivie par la Suède pour définir sa stratégie au Kenya, qui recouvre un grand nombre de secteurs et d'enjeux à caractère transversal, gagnerait à être simplifiée et réorganisée autour d'un petit nombre de domaines prioritaires dans lesquels la Suède estime posséder un avantage comparatif (notamment les droits de l'homme, la gouvernance) et dont elle pourrait approfondir la compréhension afin de donner plus d'impact à ses interventions. ii) Stockholm devrait réfléchir à la périodicité du système actuel de reddition de comptes qui prévoit l'établissement de rapports annuels et semestriels, ainsi qu'à la manière dont ces rapports peuvent être utilisés pour associer plus étroitement l'ambassade au dialogue sur le développement. iii) L'ambassade a intégré les nouvelles exigences découlant de la stratégie pour un développement global. Les responsables locaux ont peut-être, même si ce n'était pas à dessein, poussé trop loin l'application de l'approche fondée sur les droits au stade de la mise en oeuvre (par exemple dans les domaines des routes et de la vulgarisation).

3. **AMPLEUR DU PROGRAMME** : i) La force première de la Suède en matière d'aide réside dans son aptitude à rechercher et à exploiter des motivations communes aux partenaires. ii) L'accroissement du volume de l'aide consentie par la Suède va nécessiter de recourir à des méthodes de gestion et à des personnels différents, indépendamment des modalités de l'aide ou de la délégation éventuelle des activités de mise en oeuvre à des ONG fédératrices, des institutions locales ou des sous-traitants.

4. **HARMONISATION ET ALIGNEMENT** : la Suède a largement contribué à faire avancer l'harmonisation en prenant la tête de l'initiative pour l'harmonisation, l'alignement et la coordination. Elle est encouragée à utiliser les instruments d'harmonisation et d'alignement à sa disposition à chaque fois qu'elle le peut, et peut-être en commençant par le faire avec des donateurs qui partagent ses conceptions, ou dans le contexte de l'UE.

5. **DÉCENTRALISATION** : i) Le transfert de compétences au profit de Nairobi a permis d'améliorer la flexibilité et l'efficacité de l'aide consentie par la Suède. Parmi les autres améliorations concourant à l'efficacité de l'aide sur le terrain, on peut évoquer la consolidation des 17 lignes budgétaires différentes, qui peuvent désormais être gérées avec une certaine souplesse par les bureaux locaux, et la délégation de toutes les questions intéressant le personnel aux responsables en poste sur le terrain. ii) Les services de tutelle (l'Asdi et le MAE) pourraient effectuer, en appliquant leur propre système d'évaluation de la qualité, des analyses régulières des forces et des faiblesses du système de gestion décentralisée. iii) L'ambassade a procédé à un certain nombre d'innovations au niveau de la gestion locale de l'aide (notamment la mise en place du *Management Development Group*, du *Rich and Poor Project* et du programme intitulé *Mainstreaming in Action*, etc.) qui ne sont pas encore totalement passées dans les mœurs. Ces innovations méritent un suivi régulier de la part du MAE et de l'Asdi et pourraient également retenir l'attention d'autres responsables en poste sur le terrain. iv) Il est urgent de s'attaquer à la modernisation d'outils de gestion devenus obsolètes (système de gestion financière "PLUS", ordinateurs et logiciels).

6. **PERSONNEL** : i) Le fait que l'ambassade emploie actuellement en parallèle du personnel diplomatique et des spécialistes de l'aide au développement impose une clarification de leurs rôles respectifs qui permettrait d'améliorer la répartition de la charge de travail et l'efficacité globale de la gestion à partir du moment où ces deux catégories de personnel seraient réunies au sein d'une même équipe. ii) Le recours à des responsables nationaux de programmes qualifiés est une solution attrayante, si ce n'est que, dans le cadre actuel, rien n'est fait pour entretenir la motivation de ces personnels au-delà de quelques années.

7. **RÉSULTATS** : Bien qu'affichant un désir de résultats à long terme, l'ambassade ne s'est pas appliquée à systématiser l'utilisation d'indicateurs de résultats dans le cadre de ses activités. Utilisée à bon escient, la gestion axée sur les résultats peut faciliter un ciblage plus précis des activités menées à l'échelon local et une intensification du dialogue tant au sein de l'ambassade qu'avec les partenaires.

8. **SOCIÉTÉ CIVILE** : Les ONG ont été des interlocuteurs importants qui ont aidé la Suède à mieux comprendre et combattre la pauvreté. A l'avenir, les relations avec les ONG s'organiseront autour d'accords avec des organisations fédératrices, plus faciles à gérer sur le plan administratif. L'ambassade entend leur prêter une attention particulière afin d'éviter une limitation trop exclusive de son horizon à Nairobi.

Des mécanismes pour la décliner en actions concrètes

La stratégie-pays pour le Kenya est à l'évidence un document d'orientation. Elle ne fournit guère d'informations relatives à l'exécution sur le terrain des projets et des programmes, aux priorités opérationnelles, ni même aux apports financiers si ce n'est une référence à une enveloppe globale pour les cinq années concernées. Concrètement, le *Country Plan for Development Co-operation with Kenya 2005* (Sida, 2005), dont la version actuelle se rapporte à l'année 2005, est plus important que la stratégie. Ce plan, qui est dans une large mesure le fruit de négociations entre Stockholm et Nairobi, est plus précis, mais néanmoins succinct. Il s'agit d'un document d'une douzaine de pages (non comprises les annexes décrivant brièvement le plan de financement, un programme de dialogue, les grands axes à court et moyen terme, etc.) qui propose une description plus fine des secteurs d'intervention correspondant à douze axes prioritaires : le développement rural, l'utilisation durable des ressources naturelles, l'environnement, les villes, la réforme de la gestion financière, la santé, la lutte contre le VIH/sida, la gouvernance démocratique, l'eau et l'assainissement, les routes, la gestion des finances publiques, et le soutien budgétaire. Il ressort de ce plan qu'à moyen terme (2006-07), les dotations dont bénéficie le pays pourraient être pratiquement multipliées par deux pour être portées à 450 millions SEK (soit 56 millions USD).

Il semble que la force du Plan pour le Kenya réside aussi précisément dans sa simplicité et sa brièveté. Il est structuré de manière à maintenir le dialogue entre Nairobi et Stockholm à un niveau suffisamment général pour autoriser une souplesse considérable dans la mise en œuvre du programme conçu par la Suède pour le Kenya. Ce qui est moins positif en revanche, c'est qu'il ne donne aucune indication précise sur les objectifs et les missions que le bureau local s'est fixé pour 2005, ce qui complique évidemment toute tentative pour rendre des comptes sur les résultats concrets obtenus pendant la période de mise en œuvre (voir la section consacrée au suivi et à l'évaluation).

Organisation sur le terrain

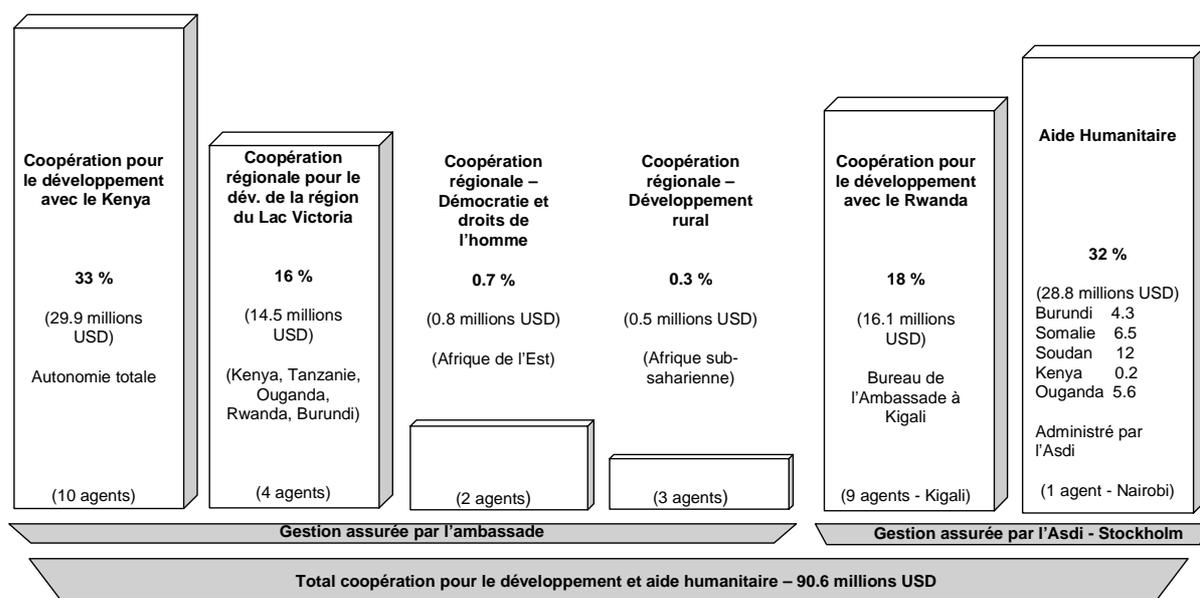
S'organiser autour d'objectifs multiples

L'organisation sur le terrain des activités suédoises de coopération pour le développement est du ressort de l'ambassade de Nairobi, dont la structure générale est décrite dans la figure 5. L'ambassade de Nairobi a acquis en janvier 2005 le statut de bureau « totalement autonome » de l'Asdi, investi des pouvoirs et des responsabilités inhérents à ce statut¹⁸. Au total, elle emploie 19 agents suédois de catégorie professionnelle et six agents locaux de même catégorie (responsables nationaux de programmes). Sur cet effectif, travaillent expressément sur les questions de coopération pour le développement l'Ambassadeur lui-même (à temps partiel), le personnel de l'unité chargée de la coopération pour le développement avec le Kenya (cinq ressortissants suédois et trois agents recrutés localement), le personnel de l'unité responsable de la coopération régionale pour le développement

18. Selon le document de l'Asdi intitulé *Vision for a Strengthened Field Orientation* (Sida, 2004b), les conditions préalables à une délégation totale des pouvoirs aux bureaux sur le terrain sont : i) l'existence d'une stratégie-pays ; ii) l'existence d'un plan-pays approuvé ; iii) la mise en place d'un système d'assurance qualité au niveau local ; iv) la présence d'effectifs suffisants ; v) l'instauration de relations de coopération s'inscrivant dans la durée. Une fois que la décision accordant la délégation totale des pouvoirs a été approuvée à Stockholm, le bureau concerné, devenu totalement autonome, assume la responsabilité et assure la coordination de la gestion de l'ensemble des programmes concernant le pays. Il intervient à tous les stades de l'acheminement de l'aide suédoise : initiative des projets, planification, élaboration des programmes, prise de décisions, mise en œuvre, suivi et assurance-qualité.

(cinq ressortissants suédois et deux agents recrutés localement), ainsi que d'autres agents consacrant à ces activités une part variable de leur temps de travail. Comme cela a déjà été mentionné précédemment, la présence de l'ambassade de Suède à Nairobi trouve principalement sa légitimité dans la conduite d'activités de coopération pour le développement de portée bilatérale ou régionale, même si l'ambassade remplit d'autres missions importantes puisqu'elle assure notamment le soutien technique du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et du Programme des Nations unies pour les établissements humains (HABITAT) (dont le siège est à Nairobi), et s'acquitte des activités courantes à caractère politique, commercial et diplomatique qui lui incombent également.

Figure 5. La coopération pour le développement à l'ambassade de Suède à Nairobi



Source : Ambassade de Suède à Nairobi, 2005.

Intégrer les agents de l'Asdi et le personnel local au sein de l'ambassade

Il a été décidé d'intégrer les représentations de l'Asdi (et les activités de coopération pour le développement en général) dans les ambassades. A première vue, l'intégration semble assez complète à Nairobi et la solide expérience de l'ambassadeur dans le domaine du développement facilite énormément la collaboration entre le personnel diplomatique et les agents spécialisés dans le développement sur les grands dossiers intéressant la coopération pour le développement. Néanmoins, de part et d'autre, certains ont exprimé le sentiment de ne pas avoir une idée toujours très claire de la manière de mettre au mieux leurs compétences au service des autres missions de l'ambassade¹⁹, ce qui n'est pas surprenant puisque la fusion n'est pas non plus totalement réalisée entre les services centraux du MAE et de l'Asdi (voir le chapitre 5), qui pourtant incarnent tous deux la politique officielle de la Suède en matière de coopération pour le développement. Étant donné que la diplomatie et le développement relèvent par nature de sphères très différentes, il semblerait judicieux de ne pas tenter un recoupement complet des deux fonctions et de s'efforcer plutôt en priorité d'assurer une meilleure coordination grâce à un travail en équipe favorisant la cohésion à tous les niveaux. La cohésion sur le

19. Un rapport du Comité assurance-qualité publié en 2004 a également conclu que, dans le cadre même des activités de l'ambassade à l'appui du développement, les branches bilatérales et régionales de l'Asdi présentaient des aspects complémentaires qui appelaient tout autant l'attention.

terrain serait sans aucun doute facilitée par l'adoption, au niveau des services centraux, d'un mode d'organisation également fondé sur le travail en équipe.

L'un des nouveaux axes de travail qui bénéficierait directement d'une plus grande intégration des services au sein des ambassades serait la **cohérence des politiques** au service du développement qui se situe au confluent de l'action diplomatique et de l'action en faveur du développement. La stratégie pour un développement global prévoit un renforcement du rôle des bureaux sur le terrain dans ce domaine important. Parce que leur implication concrétise une orientation encore nouvelle de la politique de la Suède, reste à l'ambassade de Suède au Kenya à élaborer une méthodologie efficace et adaptée pour lui donner corps. Mener une réflexion sur la manière d'appliquer cette méthodologie aux stratégies et aux activités tant bilatérales que régionales fait partie des projets importants qui pourraient être entrepris à la fois par Stockholm et par Nairobi.

Dans le contexte d'une totale délégation des pouvoirs aux bureaux locaux et compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles doit faire face l'administration suédoise dans son ensemble, le recours à des **responsables nationaux de programmes** recrutés localement est une solution attrayante. Au Kenya, ils sont au nombre de cinq qui, sur le plan professionnel, jouissent tous des mêmes prérogatives que leurs homologues suédois, si ce n'est qu'ils ne sont pas habilités à autoriser des dépenses dont le financement doit être assuré par des fonds émanant de la Suède. Les responsables nationaux de programmes estiment qu'ils sont bien intégrés dans les services de l'ambassade et apprécient que les documents à usage interne soient désormais le plus souvent rédigés en anglais, y compris les règles et procédures de l'Asdi. Ils sont au départ recrutés à l'issue d'une sélection tenant compte de leurs compétences techniques (ingénieurs du génie civil par exemple pour les activités intéressant l'infrastructure routière), mais une fois qu'ils ont fait leurs preuves, ils se voient confier, en tant que de besoin, des responsabilités dans d'autres secteurs. Il serait souhaitable que l'Asdi envisage de ne pas exiger des responsables nationaux de programmes des compétences aussi spécifiques sur le plan technique, et porte plutôt son choix sur des personnes possédant une expérience plus générale de la gestion de portefeuilles d'activités. Les responsables nationaux de programmes ne rentrent pas à l'Asdi pour y faire carrière et en partent généralement au bout de quelques années. Leur offrir de meilleures perspectives de carrière (peut-être en créant une « filière » spécifiquement réservée au personnel local, à l'image de ce que font certains autres donateurs), en s'appuyant notamment sur un système d'incitations liées aux performances, pourrait contribuer à motiver durablement ces précieux employés. Le fait que les responsables nationaux de programmes ont rarement l'occasion de se rendre sur le terrain et s'occupent essentiellement de tâches administratives donne à penser que l'on pourrait s'appliquer à exploiter de manière plus systématique leurs avantages comparatifs (et notamment le fait qu'ils maîtrisent la langue du pays et sont à même de comprendre le point de vue de la population locale).

Mise en oeuvre dans le pays

Modalités, présentes et futures, de l'aide

Le gouvernement kenyan a officiellement fait savoir qu'il préfère que les donateurs choisissent, pour mettre en oeuvre leurs programmes en faveur du Kenya, le canal du soutien budgétaire et de l'aide sectorielle. Néanmoins, des inquiétudes à propos de la fiabilité de l'administration kenyane au niveau de la gestion, en particulier de la gestion financière, ont incité les donateurs à la prudence face au manque de transparence des mécanismes en jeu dans le soutien budgétaire. Des réformes d'envergure ont désormais été engagées par le nouveau gouvernement, et la communauté des donateurs, par l'intermédiaire du Groupe consultatif qu'elle a mis en place, a commencé à élaborer de nouvelles formules de planification et de budgétisation des activités.

Sur le long terme, la Suède nourrit des projets ambitieux visant à adapter ses méthodes de mise en oeuvre en fonction de l'évolution de la situation au Kenya. Elle entend en outre encourager d'autres donateurs à nouer avec le gouvernement kenyan un dialogue tourné vers l'avenir. La réflexion s'oriente actuellement autour des axes suivants :

- Favoriser l'adoption d'une stratégie conjointe du côté des donateurs, qui serait formulée directement en liaison avec la stratégie de redressement économique pour le bien-être et l'emploi du gouvernement kenyan (ERS).
- Promouvoir l'adoption par les donateurs de modalités conjointes de mise en oeuvre des programmes sectoriels et du soutien budgétaire général.
- Mettre en place des mécanismes conjoints donateurs-bénéficiaires de suivi et d'évaluation des retombées et des résultats.

La Suède s'emploie également à recenser les institutions au sein de l'administration kenyane et les organisations de la société civile qui peuvent faire l'objet d'une action ciblée de renforcement des capacités de façon à préparer le transfert progressif de la responsabilité de la gestion de l'aide aux partenaires locaux.

L'activité entreprise par la Suède au Kenya qui a le plus efficacement contribué à appuyer le processus de réforme a consisté à soutenir le projet sur la gouvernance, la justice, le droit et l'ordre public (voir l'encadré 17), qui a été l'une des premières actions concrètes engagées par le nouveau gouvernement kenyan au titre de la stratégie de redressement économique. Ce projet incarne l'ambition d'offrir à tous les Kenyans un pays sûr, stable, démocratique, juste, exempt de corruption et prospère. Comme cela a déjà été noté précédemment, il mobilise l'essentiel du temps d'un agent de catégorie professionnelle de l'Asdi (qui préside le sous-groupe sectoriel des donateurs intervenant dans ce domaine) et d'un consultant à temps partiel recruté localement. Si la Suède (tout comme les autres donateurs membres de ce groupe) estime participer ainsi à une activité de la plus haute importance, elle escompte également que sa responsabilité administrative dans cette affaire va diminuer au fur et à mesure du transfert progressif à l'administration kenyane de la charge de la gestion du projet.

En ce qui concerne la programmation, le projet sur la gouvernance, la justice, le droit et l'ordre public est considéré comme un modèle du genre par beaucoup de donateurs présents au Kenya, dont la Suède. Les 17 donateurs qui participent à son financement utilisent la même stratégie sectorielle (la première à être mise en oeuvre au Kenya), le même protocole d'accord avec l'administration kenyane, les mêmes modalités d'exécution (y compris en faisant appel au même intermédiaire pour assurer la gestion financière) et les mêmes procédures de surveillance et de reddition de comptes. Cela est tout à fait remarquable étant donné le climat de suspicion et la collaboration réduite à sa plus simple expression qui ont caractérisé pendant la précédente décennie les relations avec les pouvoirs publics kenyans.

Innovations dans le fonctionnement interne

Le fait de donner à l'ambassade un rôle pilote dans le domaine du développement a favorisé la mise en place de systèmes de gestion de la programmation à la fois complets et structurés, ce qui peut s'expliquer, en partie, par le souci de veiller absolument à la rigueur de la gestion (notamment dans le cadre de l'Étude sur la qualité entreprise par Stockholm en 2004) qui a accompagné l'octroi du statut de « totale autonomie » à la représentation de la Suède à Nairobi. Actuellement, les activités de l'Asdi en faveur du développement sont planifiées et passées régulièrement en revue en fonction de différents critères. Ces exercices portent notamment sur les **activités bilatérales de l'Asdi** (réunions hebdomadaires de service, retraites trimestrielles consacrées au suivi de l'exécution du

programme-pays), les **activités régionales de l'Asdi** (retraites consacrées notamment à l'Ouganda, à la Tanzanie et au Rwanda), les **activités à l'échelle de l'ambassade** (réunion mensuelle du Groupe Développement présidé par l'Asdi, retraites semestrielles consacrées au programme d'activités de l'ambassade, y compris au programme de dialogue, au plan de communication, au plan de valorisation des compétences, au plan d'amélioration de la qualité). Pour assurer une surveillance transversale de l'ensemble des programmes, l'ambassade a mis en place un Comité d'évaluation de la qualité très actif qui a pour mission d'examiner l'ensemble des activités inscrites dans les programmes et de veiller à ce qu'elles concordent parfaitement avec les directives les plus récentes émanant de Stockholm, ainsi qu'avec les analyses menées au niveau local par les meilleurs spécialistes et professionnels.

Encadré 17. Rôle de la Suède dans le domaine de la gouvernance au Kenya

Le Kenya est présenté par certains comme l'un des exemples les plus désastreux en Afrique de basculement dans le népotisme et la corruption après la décolonisation. Au niveau local, nombreux sont ceux qui parlent des années 90 comme d'une « décennie perdue » pour le développement du Kenya. Durant cette période, nombre de donateurs ont en effet réduit leurs apports financiers, se sont tournés vers des organisations de la société civile, ou se sont tout simplement retirés du pays.

Les élections nationales de 2002 ont ouvert de nouvelles perspectives de renouveau et de changement. Le nouveau ministre de la Justice a demandé aux donateurs de collaborer avec lui à la réforme du système national de gouvernance et du système juridique, notamment dans les domaines des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption. Lorsque les travaux ont commencé en vue de mettre au point un plan provisoire de réforme à court terme (2004-05), la Suède a été choisie pour présider un pôle de coordination composé de 17 donateurs désireux de prendre part au projet sur la gouvernance, la justice, le droit et l'ordre public. Le plan à court terme a été doté d'une enveloppe de 30 millions USD, financée par les donateurs, dont environ les deux tiers ont servi à alimenter le premier fonds commun sectoriel constitué au Kenya. Ce fonds a donné lieu à un programme d'activités commun, il fait l'objet d'accords communs entre les donateurs et l'administration kenyane, et en raison des inquiétudes suscitées par le risque de corruption, il est administré par un intervenant indépendant. La présentation des états financiers selon des règles communes est assurée par cet intervenant et une équipe consultative de suivi, également composée d'intervenants extérieurs, fournit régulièrement des informations sur les aspects concrets de la mise en œuvre des actions programmées. Des examens communs de la mise en œuvre ont lieu tous les six mois. Le projet sur la gouvernance, la justice, le droit et l'ordre public fêtera bientôt sa première année d'existence et les préparatifs de la deuxième phase, qui s'étalera sur cinq ans, sont à présent presque achevés. Parmi les avancées à mettre à l'actif de cette initiative, on peut citer diverses réformes juridiques et institutionnelles importantes pour le pays et le sentiment qui tend à se généraliser que la réforme de la gouvernance et de la justice est enfin en marche. Encouragés par les progrès accomplis jusqu'ici dans les domaines de la justice et de la gouvernance, les donateurs relancent à présent des projets en faveur du développement mis de côté depuis longtemps.

L'ambassade a par ailleurs défini avec soin une stratégie de dialogue destinée à favoriser l'amélioration des communications autour de trois axes complémentaires :

- Les programmes en faveur du développement.
- Le programme intitulé *Mainstreaming in Action*, qui encourage la prise en compte systématique des grands thèmes autour desquels s'articule l'action de l'ambassade, comme la démocratie et les droits de l'homme, le développement durable, la paix et le règlement des conflits, et le VIH/sida.
- Le projet intitulé *Rich and Poor Project* qui est axé sur le thème de « l'égalité au service de la croissance ».

L'application d'une stratégie organisée autour de plusieurs thèmes, les approches sectorielles et transversales, le souci d'entreprendre une action militante, voire de jouer un rôle pilote, dans des secteurs choisis, et la mise en place de systèmes de gestion très complets sont autant de facteurs dont

la conjugaison aboutit à faire peser sur les services chargés du développement au sein de l'ambassade un fardeau extrêmement lourd tant au niveau individuel que collectif. Les efforts déployés actuellement pour tenter d'alléger la charge de travail consistent essentiellement à déléguer les tâches administratives (que ce soit à des ONG, des ONG fédératrices ou des sous-traitants, dans le cadre d'accords de coopération déléguée ou par le canal de l'aide sectorielle/du soutien budgétaire général). Maintenant que l'ambassade a apporté la preuve qu'elle avait obtenu d'excellents résultats et ainsi gagné le respect des institutions homologues, le moment est peut-être venu pour elle de réfléchir aux moyens de rationaliser les obligations administratives répétitives imposées à chaque responsable de programme tout en hiérarchisant mieux les domaines qui doivent être ciblés d'un point de vue stratégique. Étant donné l'extraordinaire flexibilité des procédures qui caractérise le système suédois et grâce à la forte présence de la Suède sur le terrain, une telle simplification porterait en elle la double promesse d'une amélioration de la qualité des conditions de travail du personnel et d'un renforcement de l'impact sur le développement du Kenya de l'action de la Suède.

Considérée comme une expérimentation en situation réelle de méthodes de gestion innovantes, l'expérience menée au Kenya ouvre la possibilité de recueillir une multitude d'avis sur les modes de fonctionnement de l'Asdi, singulièrement dans un contexte de délégation totale des pouvoirs. Curieusement, il n'a jamais été question de la représentation de l'Asdi au Kenya comme d'une expérience pilote ou d'un projet expérimental. Stockholm n'exerce pas un suivi attentif des multiples innovations expérimentées au Kenya, et ne fait rien non plus pour tenir régulièrement informées de ces innovations les représentations homologues implantées dans d'autres pays qui pourraient souhaiter mettre en œuvre des réformes analogues.

Suivi et évaluation : une démarche axée sur les processus plutôt que sur la mesure de l'impact

La conception qu'a la Suède de la coopération pour le développement avec le Kenya est sur le fond très axée sur la réparation des dysfonctionnements d'une société où les abus de pouvoirs contribuent injustement à sauvegarder les privilèges de l'élite au détriment des pauvres. Cette volonté de mettre l'accent sur les "processus" sociaux et culturels en s'inscrivant dans une optique à très long terme a eu pour effet d'inciter l'ambassade à s'en tenir à une stratégie opérationnelle qui ne fait pas une large place à la mesure, ni à la présentation, d'indicateurs classiques de résultats, et en particulier d'indicateurs relatifs à l'impact des actions entreprises.

Si la Suède exige certes un suivi normalisé de la mise en œuvre des projets et des programmes, et notamment la reddition de comptes sur l'utilisation qui est faite des fonds alloués, la responsabilité de cette fonction est généralement déléguée à des tiers, par exemple à un consultant, à l'entreprise chargée de l'exécution technique d'un projet, ou encore à un intermédiaire quelconque, un autre donneur ou l'administration elle-même dans le cas d'approches fondées sur des programmes. Les responsables de programmes de l'ambassade (y compris les responsables nationaux de programmes) sont censés participer activement à l'examen des rapports d'étape ou aux évaluations qui sont planifiées régulièrement. Cependant, ce qui n'est pas toujours clair, c'est la manière dont les informations obtenues vont être exploitées par la suite. Seuls les enseignements de large portée sont repris dans les rapports annuels ou semestriels sur le programme-pays. Stockholm ne s'efforce pas non plus d'imposer une série précise d'indicateurs de résultats sur la base desquels les représentations sur le terrain seront tenues de rendre des comptes selon un calendrier préétabli. Étant donné la place qui est désormais faite à la gestion et à la reddition de comptes axées sur les résultats, il serait judicieux que l'ambassade envisage sérieusement de définir un cadre plus précis (et simple) pour la notification des résultats, probablement au moment de l'établissement du plan annuel pour le pays. L'instauration de relations relevant d'un registre plus contractuel entre Nairobi et Stockholm pourrait également offrir l'occasion d'alimenter un dialogue plus structuré sur les problèmes de stratégie et de collaboration entre les deux pôles du système de l'Asdi.

Le problème particulier de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide

Un domaine dans lequel la Suède a joué un rôle mobilisateur

La Suède a entrepris de militer en faveur de l'harmonisation et de l'alignement dès le lendemain de l'adoption de la Déclaration de Rome en 2003. Sa Stratégie pour un développement global qui date elle aussi de 2003 contient des engagements clairs en matière d'harmonisation et d'alignement et décrit la logique politique qui légitime cette orientation. Le rapport annuel destiné au Parlement comporte un chapitre consacré à l'harmonisation. Les responsables de la politique suédoise de coopération pour le développement se sont rapidement aperçus qu'ils pourraient mettre à profit la souplesse des procédures de mise en œuvre et la conviction, acquise depuis longtemps en Suède, que l'appropriation par le pays bénéficiaire est l'une des clés de la réussite au service de la mise en pratique des principes d'harmonisation et d'alignement.

Au niveau international, la Suède a fortement contribué à promouvoir l'harmonisation et l'alignement au sein du CAD, de l'UE et d'autres instances multilatérales. En Suède, les principales missions qui constituent les points d'ancrage de l'harmonisation ont été attribuées au MAE (Direction du développement global) et à l'Asdi (Département Stratégie et Méthodes), qui ont été chargés d'orienter, de coordonner et d'appuyer la mise en pratique de ce principe. Concrètement, les principales initiatives engagées ont été : l'élaboration d'un plan d'action en faveur de l'harmonisation pour l'Asdi (*Sida*, 2003b), diverses circulaires adressées aux bureaux sur le terrain et aux services de l'Asdi en vue de recueillir des informations sur les obstacles entravant la mise en application de ce plan d'action, des incitations à conclure des accords qui délèguent à d'autres organismes la mise en œuvre des activités financées par la Suède en faveur du développement et concourent donc à l'harmonisation (en vertu du principe voulant qu'il n'y ait pas de honte à emprunter), et l'organisation d'une série de séances d'information. Ces initiatives ont abouti à un certain nombre d'innovations au niveau des programmes-pays, et notamment ceux concernant le Mali et le Malawi (voir l'encadré 13 au chapitre 5) et à une participation pleine et entière au célèbre dispositif pour une harmonisation effective mis en place en Zambie. La Suède semble désormais en bonne position pour extrapoler à partir de ces programmes pilotes, peut-être avec les donateurs qui partagent ses conceptions dans un premier temps, et éventuellement par la suite au niveau de la Communauté européenne. Une auto-évaluation détaillée des progrès accomplis par la Suède dans la mise en œuvre de la Déclaration de Rome a été menée à bien en 2004 : elle est présentée à l'annexe F.

Ce qui distingue la démarche de la Suède au Kenya, c'est que son programme en faveur du développement a véritablement été pris en main par le pays lui-même. Comme cela a déjà été mentionné dans ce chapitre, la Suède s'emploie avec détermination à travailler avec les systèmes nationaux et à renforcer les capacités du Kenya à tous les niveaux. Elle a vivement encouragé une harmonisation accrue entre les donateurs et, dans la mesure où il est prudent de le faire compte tenu de la situation politique qui prévaut actuellement au Kenya, elle collabore avec d'autres donateurs en vue d'aligner progressivement ses programmes sur ceux de l'administration du pays. Les problèmes d'harmonisation et d'alignement ont fait leur apparition sur la liste des actions à mener en priorité au Kenya immédiatement après l'adoption de la Déclaration de Rome en 2003²⁰. La stratégie-pays du

20. Lors du Forum qui s'est tenu à Rome en 2003, le Kenya figurait parmi les pays choisis pour faire l'objet d'une expérience pilote de mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'harmonisation, à la suite de quoi le ministère des Finances (Direction des ressources extérieures) a institué un groupe d'étude inter-ministériel qui s'est employé à formuler des recommandations à l'intention des donateurs dans les domaines de l'assistance technique, de la passation des marchés, des finances et de la budgétisation, de l'administration, et du suivi et de l'évaluation. En 2004, cette initiative a jeté les bases d'une collaboration entre les donateurs et l'administration kenyane sur le thème de l'harmonisation qui s'est concrétisée par la création de deux groupes de travail conjoints (s'occupant

gouvernement suédois pour le Kenya (2004-08) insiste sur le fait qu'il importe de concentrer l'effort sur la coordination entre les donateurs et l'harmonisation dans le contexte de la nouvelle stratégie de redressement économique du Kenya et de la prise en main manifeste par le pays des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les plans annuels adoptés pour donner corps à cette stratégie reprennent ce thème qui est également traité dans les rapports semestriels et annuels adressés à Stockholm.

De l'harmonisation à l'alignement ?

Au Kenya, la Suède occupe actuellement la position de chef de file reconnu parmi les donateurs sur les questions d'harmonisation et d'alignement. En 2004, le *Development Co-operation Group* l'a nommée à la présidence de son sous-groupe sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination, dont la mission est d'œuvrer à la mise en pratique des recommandations énoncées dans la Déclaration de Rome²¹. Pour faire face à sa charge de travail considérable, le sous-groupe s'est doté d'un secrétariat à effectif restreint, abrité par le bureau local de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et dirigé par un éminent consultant de renommée internationale, comprenant, outre ce dernier, un assistant recruté localement affecté à des travaux de recherche et une personne assurant les tâches de secrétariat.

L'excellente maîtrise des questions de développement de l'Ambassadeur de Suède, qui préside le sous-groupe sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination (il avait occupé précédemment le poste de Directeur général de l'Asdi à Stockholm), a grandement contribué à la rapidité des progrès obtenus grâce aux travaux de ce groupe. Dès la première année, le sous-groupe a réussi à élaborer une méthode de collaboration sur les futures stratégies d'aide, à définir les mandats de ses 14 sous-groupes sectoriels, à rédiger un document sur les principes du partenariat, à tracer un cadre commun pour la reddition de comptes sur les programmes sectoriels et à proposer un processus amélioré d'annonce de contributions dans le cadre du Groupe consultatif. Selon les termes du ministre des Finances, « la constitution du sous-groupe sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination a marqué une étape cruciale (...) qui a favorisé le resserrement du dialogue et de la collaboration au service de l'effort visant à pousser plus loin l'harmonisation ». Au niveau local, les donateurs ont repris à leur compte ce commentaire et aussitôt ajouté que rien n'aurait été possible sans l'élan éclairé donné par l'Ambassadeur de Suède et son équipe.

Grâce au dynamisme dont il a fait preuve au cours de l'année écoulée, le sous-groupe sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination semble désormais aborder une nouvelle phase de son activité, allant à certains égards jusqu'à devancer le *Development Co-operation Group* dont il est issu, mais qui traite de problèmes moins concrets. Son programme pour cette année, mené à bien en collaboration avec le soutien, au niveau local, de toute une palette de donateurs (PNUD, Japon, *Department for International Development* [DFID] du Royaume-Uni, *United States Agency for International Development* [USAID], Communauté européenne), visera à ancrer plus solidement les structures de partenariat au niveau sectoriel, à assurer la mise en pratique des principes du partenariat énoncés dans le document qu'il a élaboré, notamment avec la réalisation éventuelle à l'avenir d'analyses conjointes, et à définir des normes convenues concernant les pratiques des donateurs, y

respectivement du soutien budgétaire et des aspects techniques) ayant principalement pour mission d'instaurer des conditions propices au déploiement du soutien budgétaire et des approches sectorielles, qui sont les deux modes d'aide au développement que l'administration kenyane souhaite privilégier.

21. Le mandat du sous-groupe sur l'harmonisation, l'alignement et la coordination lui assigne comme objectif d'accroître l'efficacité et l'efficacités de l'aide et de réduire les coûts de transaction imposés à l'administration locale en évitant les doubles emplois, en simplifiant et en rationalisant les procédures et en appuyant les efforts déployés par les partenaires au développement pour aligner, dans la mesure du possible, leur soutien sur des priorités de développement définies d'un commun accord.

compris des cadres communs pour la reddition de comptes. Les efforts d'harmonisation entre les donateurs semblent à présent en bonne voie au Kenya même si le passage à l'étape suivante, de l'harmonisation à l'alignement, sera largement tributaire de la capacité des pouvoirs publics kenyans de convaincre les donateurs que le pays progresse véritablement dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la démocratisation des processus de décision.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Dans le cas particulier de son ambassade au Kenya, la Suède est encouragée à élaborer son propre **projet régional** pour l'Afrique de l'Est qui lui permettra de mieux appréhender les retombées concrètes (circuits de financement, ciblage sectoriel, recours à la société civile) de l'action de l'ambassade à l'intérieur de ce cadre. Ce projet pourrait éventuellement servir de modèle pour l'organisation des activités souvent complexes confiées aux ambassades dans d'autres régions d'Afrique.
- La délégation des pouvoirs au profit du terrain est pour la Suède un moyen d'occuper une place bien plus importante dans le domaine de la coopération pour le développement que celle qui lui serait reconnue au regard du volume de son APD. Il serait souhaitable que Stockholm passe régulièrement en revue ses **activités sur le terrain**, en cherchant à déterminer comment celles-ci pourraient être améliorées, et procède également aux arbitrages relatifs à la répartition des tâches entre le siège et les bureaux locaux qui pourraient se révéler nécessaires pour instaurer un « esprit d'équipe » optimal du côté suédois.
- Les besoins en **ressources humaines**, en particulier dans le contexte actuel caractérisé par une délégation de pouvoir accrue au bénéfice des bureaux locaux, devraient être une préoccupation constante. Il conviendrait notamment de mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, permettant d'anticiper largement les besoins sur le terrain, d'étudier la possibilité d'accorder sous une forme ou une autre un statut spécial aux agents locaux de catégorie professionnelle, et de renforcer les pouvoirs conférés aux responsables de terrain en matière de personnel et de recrutement de consultants spécialisés. Parce que la Suède joue un rôle important sur le terrain en tant qu'intermédiaire entre les partenaires, il sera capital de confier les postes sur place (notamment le poste d'Ambassadeur) à des personnes possédant les excellentes compétences et la solide expérience dans le domaine du développement que cela nécessite.
- La Suède devra veiller plus attentivement à mesurer et présenter les **résultats** obtenus grâce à ses activités sur le terrain. La reddition de comptes pourra être axée sur les processus, mais devra néanmoins être suffisamment explicite et illustrée par des données chiffrées pour donner une idée exacte du rôle de la Suède et des retombées de ses activités.
- En matière d'**harmonisation et d'alignement**, les méthodes de la Suède sont déjà bien rôdées, et riches d'enseignements pour les autres membres du CAD, tant pour les responsables politiques de haut niveau que pour ceux qui interviennent au niveau de la mise en œuvre. Dans le cas particulier du Kenya, la Suède s'est imposée comme un remarquable chef de file à cet égard au sein de la communauté des donateurs. Elle peut continuer de collaborer systématiquement avec d'autres donateurs qui sont, comme elle, à même de recourir plus largement aux accords de coopération déléguée.

Annexe A

Mesures prises par la Suède depuis l'examen par les pairs de 2000

Grands domaines	Recommandations formulées en 2000	Situation actuelle
Volume de l'APD	Rétablir l'objectif de 1 % pour le rapport APD/RNB.	L'objectif de 1 % a été rétabli et devrait être atteint en 2006.
Pays bénéficiant d'une coopération à long terme	La Suède entretient des liens de coopération bilatérale avec 112 pays, mais moins de la moitié de son APD va aux pays objets d'une coopération à long terme. Des précisions devraient être apportées sur le statut de ces derniers et sur la part qui doit leur revenir dans l'APD bilatérale.	L'APD bilatérale s'est répartie entre 111 pays en 2003. Des éclaircissements restent nécessaires, de même qu'une concentration de l'aide.
Objectif de réduction de la pauvreté	Compte tenu de sa ferme adhésion à la stratégie de partenariat pour le développement, la Suède devrait envisager de réaffirmer la primauté de son objectif de lutte contre la pauvreté.	La stratégie pour un développement global parue en 2003 a confirmé que la réduction de la pauvreté était l'objectif suprême de la coopération suédoise pour le développement.
Ciblage sur les résultats	Faire une plus large place à la gestion axée sur les résultats, notamment par l'utilisation expresse d'indicateurs renvoyant aux objectifs internationaux de développement (OID) et la mise en place d'un système global de suivi des questions transversales, y compris la pauvreté.	Pour des raisons méthodologiques, la Suède a choisi de ne pas intégrer d'indicateurs renvoyant aux OID (OMD) dans son programme d'aide mais une campagne de sensibilisation a été lancée pour promouvoir une action coordonnée à l'appui des OMD. Il n'a pas encore été mis en place de système global de suivi.
Décentralisation opérationnelle	Finir de mettre au point le plan de décentralisation et de délégation de pouvoirs élargis aux représentations locales.	La Suède a pris des mesures actives de délégation de pouvoir au profit du terrain. Parmi les bureaux locaux de l'Asdi, 15 sont aujourd'hui « totalement autonomes ».
Cohérence des politiques	Renforcer les mécanismes destinés à assurer la cohérence des politiques et rehausser les compétences du personnel en la matière.	La stratégie pour un développement global fournit un excellent cadre pour œuvrer à la cohérence des politiques. Les efforts actuellement déployés pour appliquer l'approche qui y est préconisée permettront de voir si le personnel possède les compétences voulues et y adhère suffisamment.
Evaluation	Rechercher des moyens appropriés de donner suite aux conclusions et recommandations de la récente étude sur l'utilité des évaluations.	Dans la stratégie pour un développement global est proposée la mise en place d'un organisme d'évaluation indépendant.

Annexe B

OCDE/CAD Statistiques sur les Apports d'Aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

Suède	<i>Versements nets</i>						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	1 487	2 327	1 726	1 920	1 785	2 119	2 491
Aide publique au développement	1 454	2 114	1 630	1 799	1 666	2 012	2 400
Bilatérale	965	1 554	1 146	1 242	1 205	1 271	1 779
Multilatérale	490	560	484	557	461	741	621
Aide publique	32	201	99	122	119	107	127
Bilatérale	9	165	94	119	113	100	105
Multilatérale	23	35	6	3	6	7	22
Autres apports du secteur public	1	12	-3	-1	0	0	-36
Bilatéraux	-	12	-3	-1	0	0	-36
Multilatéraux	1	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	113	130	71	26	16	19	23
Apports du secteur privé aux conditions du marché	480	470	2 407	3 861	1 689	-1 062	- 526
Bilatéraux : <i>dont</i>	480	464	2 407	3 861	1 689	-1 062	- 526
Investissements directs	119	27	1 798	2 773	867	- 991	240
Crédits à l'exportation	361	432	609	1 088	821	- 70	- 767
Multilatéraux	-	6	-	-	-	-	-
Apports totaux	2 080	2 927	4 204	5 807	3 490	1 076	1 989
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	1 452	1 692	1 450	1 752	1 795	2 012	1 955
APD en pourcentage du RNB	0.87	1.01	0.70	0.80	0.77	0.84	0.79
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	1.22	1.32	1.24	1.76	1.42	0.93	0.42

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

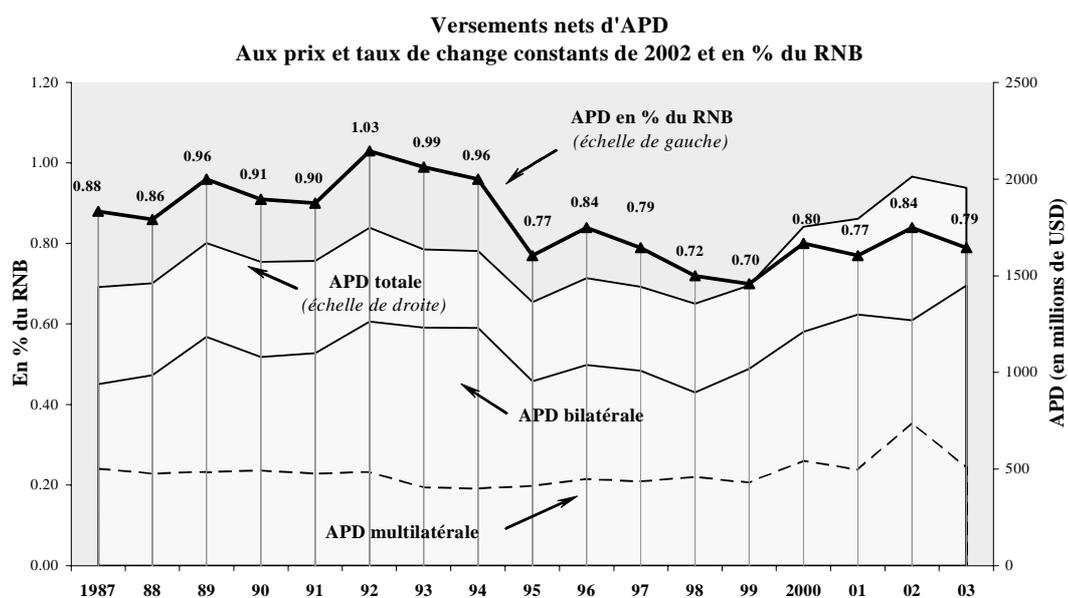


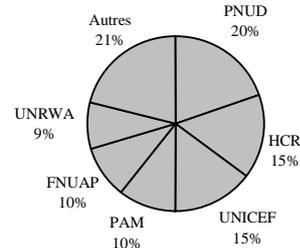
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Suède	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1999	2000	2001	2002	2003	Ensemble du CAD 2003%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2003%
APD bilatérale brute	1 020	1 210	1 298	1 271	1 449	70	69	72	63	74	76
<i>Dons</i>	<i>1 017</i>	<i>1 190</i>	<i>1 277</i>	<i>1 262</i>	<i>1 428</i>	<i>70</i>	<i>68</i>	<i>71</i>	<i>63</i>	<i>73</i>	<i>64</i>
Projets et programmes de développement	531	580	660	675	692	37	33	37	34	35	13
Coopération technique	42	68	61	68	75	3	4	3	3	4	24
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Secours d'urgence	241	258	261	302	315	17	15	15	15	16	7
Allègement de la dette	29	37	47	0	134	2	2	3	0	7	11
Dépenses administratives	80	81	75	74	81	6	5	4	4	4	4
Autres dons	95	166	172	144	130	7	9	10	7	7	4
APD bilatérale autre que don	3	19	21	9	21	0	1	1	0	1	12
Prêts nouveaux de développement	-	18	21	9	21	-	1	1	0	1	9
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prises de participation et autres	3	1	0	-	-	0	0	0	-	-	1
APD multilatérale brute	430	543	497	741	506	30	31	28	37	26	24
Organismes des Nations unies	197	242	294	225	188	14	14	16	11	10	6
CE	80	81	121	83	100	6	5	7	4	5	8
Groupe de la Banque mondiale	93	147	-	359	-	6	8	-	18	-	4
Banques régionales de développement (a)	57	65	64	70	108	4	4	4	4	6	2
Autres	3	9	17	3	109	0	0	1	0	6	3
Total des versements bruts d'APD	1 450	1 753	1 795	2 012	1 955	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-	- 0	-	- 1	-						
Total des versements nets d'APD	1 450	1 752	1 795	2 012	1 955						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	325	276	266	272	261						
Financements mixtes (b)	-	41	55	8	21						

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)

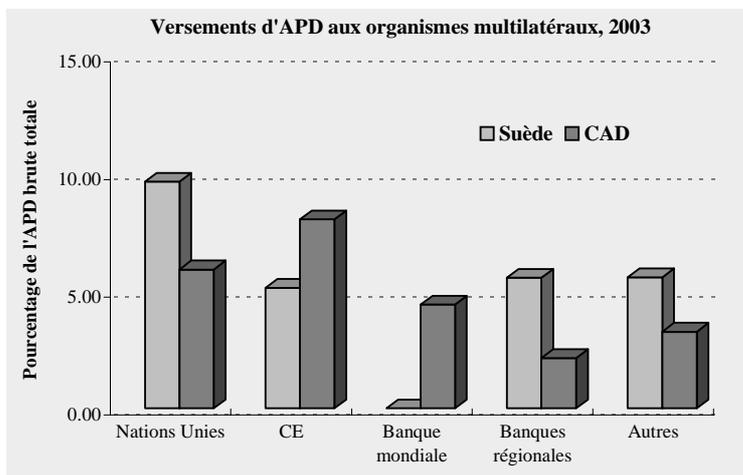
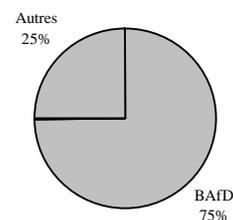


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Suède	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2003%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
	Afrique	284	344	319	327	462	46	45	42	46	
Afrique subsaharienne	280	341	314	323	459	45	45	41	46	54	35
Afrique du Nord	4	4	5	4	3	1	1	1	1	0	5
Asie	128	179	207	157	183	21	23	27	22	21	34
Asie du Sud et Asie centrale	62	82	108	79	99	10	11	14	11	12	17
Extrême-Orient	66	97	99	78	83	11	13	13	11	10	17
Amérique	106	132	121	103	92	17	17	16	15	11	11
Amérique du Nord et Amérique centrale	82	99	83	70	59	13	13	11	10	7	4
Amérique du Sud	24	33	38	32	34	4	4	5	5	4	7
Moyen-Orient	34	45	30	38	42	6	6	4	5	5	9
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Europe	68	65	91	79	77	11	8	12	11	9	5
Versements bilatéraux ventilables par pays	621	765	768	704	856	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	258	330	351	345	496	42	43	46	49	58	36
Autres pays à faible revenu	114	138	122	120	129	18	18	16	17	15	23
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	238	281	281	227	219	38	37	37	32	26	37
(tranche supérieure)	10	15	14	12	11	2	2	2	2	1	4
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Pays en développement plus avancés	1	0	1	0	-	0	0	0	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	1 020	1 210	1 298	1 271	1 449	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	399	445	530	568	593	39	37	41	45	41	21

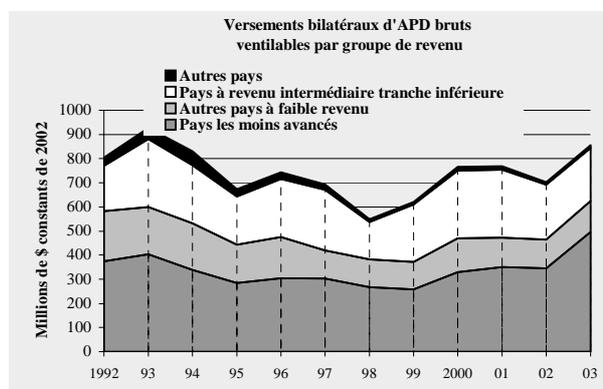
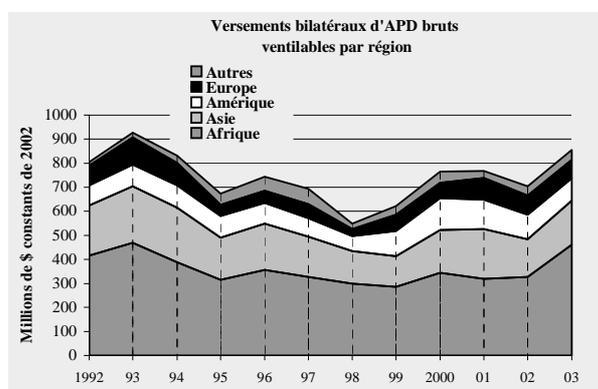


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Suède	1992-93			1997-98			2002-03		
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent
Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	115	94	11	54	46	7	89	73	10
Tanzanie	92	75	9	43	36	6	64	58	7
Mozambique	84	68	8	36	31	5	51	46	6
Inde	65	53	6	35	29	5	37	34	4
Zambie	57	44	5	34	29	5	35	31	4
5 principaux bénéficiaires	413	335	39	202	171	27	276	242	31
Nicaragua	52	41	5	28	24	4	32	28	4
Viet Nam	52	42	5	27	22	4	31	28	4
Zimbabwe	50	39	5	26	22	4	30	26	3
Ethiopie	49	40	5	25	21	3	28	25	3
Bangladesh	37	29	3	21	18	3	25	22	3
10 principaux bénéficiaires	654	527	61	329	278	45	422	371	48
Chine	33	27	3	21	18	3	25	22	3
Angola	27	21	3	21	18	3	23	21	3
Kenya	23	18	2	20	17	3	23	21	3
Ouganda	23	18	2	19	16	3	20	18	2
Afrique du Sud	19	18	2	18	16	3	20	18	2
15 principaux bénéficiaires	779	629	73	428	362	58	532	470	61
Nambie	19	15	2	18	15	2	20	18	2
Laos	16	14	2	17	14	2	19	17	2
Botswana	16	13	1	17	14	2	17	15	2
Cambodge	15	12	1	14	12	2	14	13	2
Lesotho	15	13	1	14	12	2	14	13	2
20 principaux bénéficiaires	860	696	81	507	429	69	616	546	70
Total (112 bénéficiaires)	1 067	866	100	735	622	100	877	780	100
Aide non affectée	487	381		394	334		648	580	
Total des versements bilatéraux bruts	1 554	1 247		1 129	956		1 525	1 360	

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

Suède	<i>Moyennes bisannuelles</i>						
	1992-93		1997-98		2002-03		2002-03
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	449	29	381	35	506	34	33
Education	83	5	86	8	81	6	8
dont : Education de base	-	-	49	4	22	2	2
Santé	129	8	64	6	67	5	4
dont : Santé de base	-	-	41	4	21	1	3
Programmes en matière de population	21	1	15	1	42	3	3
Distribution d'eau et assainissement	46	3	20	2	31	2	3
Bon gouvernement et société civile	81	5	108	10	189	13	8
Autres infrastructures et services sociaux	89	6	88	8	95	7	6
Infrastructures et services économiques	187	12	144	13	122	8	11
Transport et entreposage	47	3	27	2	47	3	4
Communications	47	3	27	2	7	0	0
Energie	87	6	53	5	32	2	4
Banque et services financiers	1	0	27	2	16	1	1
Entreprises et autres services	4	0	11	1	20	1	1
Production	225	15	103	9	44	3	6
Agriculture, sylviculture et pêche	182	12	87	8	32	2	4
Industries manufacturières, extractives, construction	41	3	12	1	6	0	2
Commerce et tourisme	2	0	4	0	5	0	1
Autres	0	0	0	0	-	-	-
Destination plurisectorielle	98	6	72	7	123	8	8
Aide-programme et sous forme de produits	92	6	30	3	48	3	5
Aide se rapportant à la dette	16	1	9	1	86	6	19
Aide d'urgence	323	21	223	20	347	24	8
Frais administratifs des donateurs	85	6	87	8	86	6	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	69	4	54	5	105	7	4
APD bilatérale ventilable	1 543	100	1 103	100	1 466	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	1 546	73	1 129	68	1 522	69	76
<i> dont : non affectée</i>	3	0	25	2	56	3	2
<i>APD multilatérale</i>	560	27	527	32	681	31	24
<i>APD totale</i>	2 105	100	1 656	100	2 203	100	100

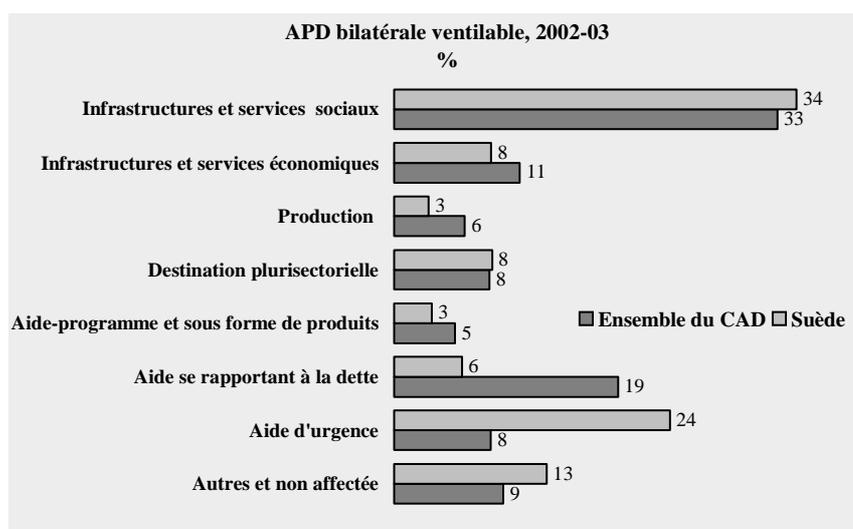


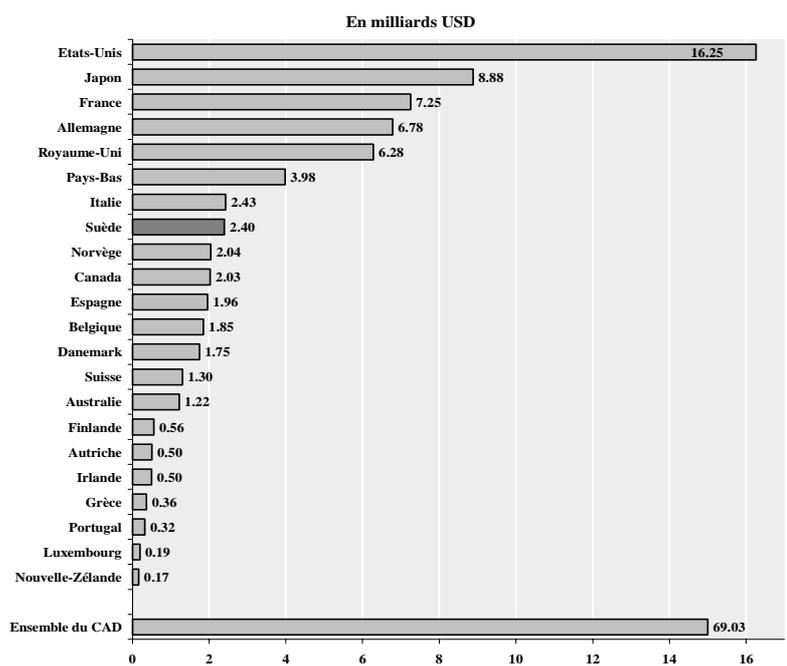
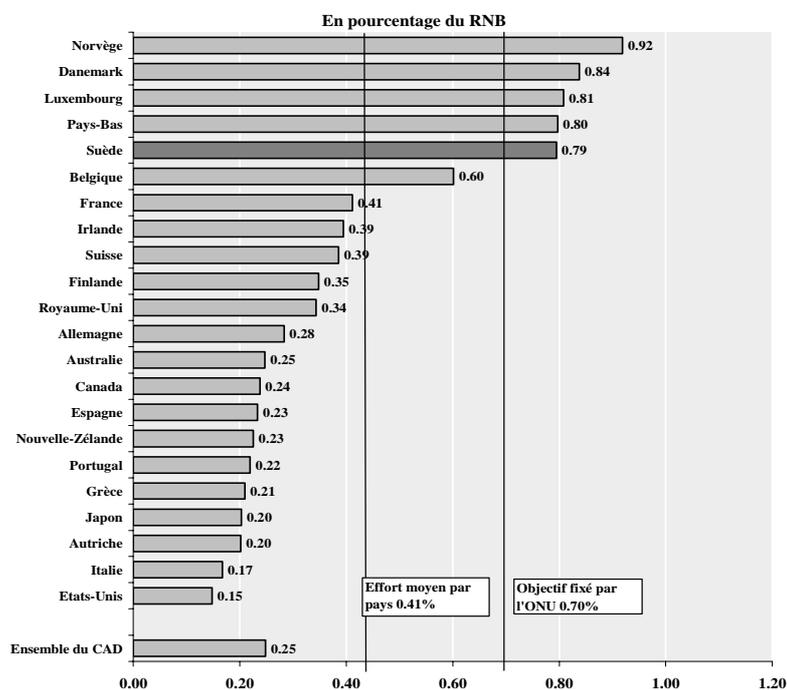
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2003 % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA		Versements nets	
	2003 Millions de USD	% du RNB		2003		% de l'APD 2003	% de l'APD 2003	% du RNB 2003	Aide publique	
				(b)	(c)				Millions de USD	% du RNB
Allemagne	6 784	0.28	40.2	16.5	0.11	0.05	37.0	0.10	1 181	0.05
Australie	1 219	0.25	20.0	20.0	0.05	0.05	21.3	0.05	9	0.00
Autriche	505	0.20	54.7	21.3	0.11	0.04	33.4	0.07	245	0.10
Belgique	1 853	0.60	20.8	5.5	0.13	0.03	58.7	0.35	163	0.05
Canada	2 031	0.24	33.6	32.6	0.08	0.27	31.2	0.07	102	0.01
Danemark	1 748	0.84	41.0	32.6	0.34	0.27	38.5	0.32	202	0.10
Espagne	1 961	0.23	41.3	14.5	0.10	0.03	17.4	0.04	5	0.00
États-Unis	16 254	0.15	10.2	10.2	0.02	0.02	27.5	0.04	1 471	0.01
Finlande	558	0.35	44.7	25.4	0.16	0.09	32.7	0.11	82	0.05
France	7 253	0.41	28.1	10.0	0.12	0.04	40.9	0.17	2 027	0.11
Grèce	362	0.21	37.0	5.1	0.08	0.01	15.3	0.03	81	0.05
Irlande	504	0.39	30.1	15.6	0.12	0.06	52.8	0.21	1	0.00
Italie	2 433	0.17	56.4	17.6	0.09	0.03	45.4	0.08	497	0.03
Japon	8 880	0.20	28.7	28.7	0.06	0.06	21.6	0.04	-219	-0.01
Luxembourg	194	0.81	22.8	12.9	0.18	0.10	33.5	0.27	6	0.03
Norvège	2 042	0.92	28.4	28.4	0.26	0.26	39.2	0.36	50	0.02
Nouvelle-Zélande	165	0.23	21.9	19.6	0.05	0.16	27.3	0.06	1	0.00
Pays-Bas	3 981	0.80	25.9	19.6	0.21	0.16	32.3	0.26	248	0.05
Portugal	320	0.22	42.9	15.3	0.09	0.03	64.2	0.14	51	0.04
Royaume-Uni	6 282	0.34	38.5	21.4	0.13	0.07	36.2	0.12	698	0.04
Suède	2 400	0.79	25.9	20.7	0.21	0.16	34.2	0.27	127	0.04
Suisse	1 299	0.39	27.3	27.3	0.11	0.11	31.1	0.12	77	0.02
Ensemble du CAD	69 029	0.25	27.8	17.9	0.07	0.04	32.7	0.08	7 106	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41								

Notes :

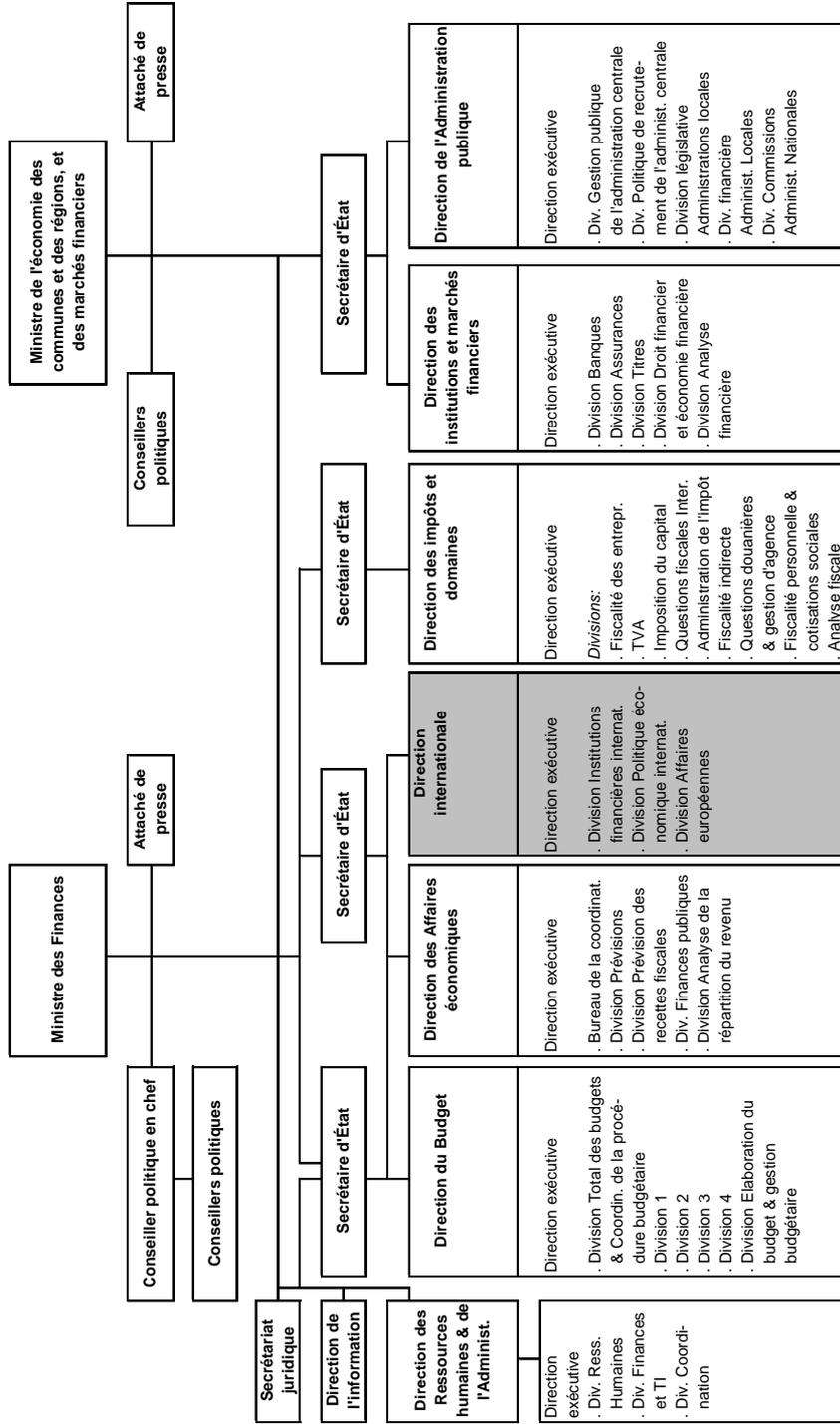
- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la CE.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.
- .. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2003



Annexe D

Ministère des Finances



Source : Ministère des Finances.

Annexe E

Le soutien apporté par la Suède à l'action humanitaire

La présente annexe fournit une appréciation de l'aide humanitaire de la Suède. Elle s'appuie à cet effet sur le cadre d'évaluation exposé dans le document intitulé *Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer reviews*²², dérivé des *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire*. Elle aborde six aspects : i) les politiques et principes en matière d'aide humanitaire, ii) le volume et la répartition de cette aide, iii) les questions transversales et les nouvelles problématiques, iv) la cohérence des politiques, v) l'organisation et la gestion, et vi) les considérations à prendre en compte pour l'avenir.

Politiques et principes en matière d'aide humanitaire

En 2004, le gouvernement suédois a adopté une nouvelle stratégie d'aide humanitaire (*Swedish Government, 2004b*) fondée sur le droit humanitaire international et les principes d'action humanitaire que sont l'impartialité, la neutralité et l'indépendance, et s'inspirant en outre des « *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* ». Cette stratégie stipule que les mesures prises par la Suède en réponse aux situations d'urgence (conflit armé, catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence) seront déterminées par les besoins et auront comme objectifs de sauver des vies, de protéger les populations civiles et les non-combattants et de prévenir et soulager les souffrances humaines. Elle donne des orientations sur les mesures à prendre afin de prévenir les catastrophes naturelles ou les conflits et des éclairages sur les liens avec la coopération pour le développement. Elle définit les grandes lignes des principes de financement, reconnaît le rôle de chef de file des Nations Unies et la mission du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) et décrit la contribution de la Suède aux activités du Service d'aide humanitaire de la Commission européenne. Cette nouvelle stratégie ambitieuse et très aboutie pourrait, à bien des égards, servir de modèle aux autres donateurs.

De l'avis du gouvernement suédois, les atouts de cette nouvelle stratégie sont doubles : premièrement, elle adresse des conseils pertinents et avisés ; deuxièmement, elle affirme officiellement l'adhésion des autorités suédoises aux principes humanitaires, au droit humanitaire international et aux autres fondements de l'action humanitaire. Elle définit en outre trois domaines d'engagement : la sensibilisation et la diplomatie ; le soutien financier aux activités menées par les organismes d'exécution ; et la capacité de réponse aux urgences humanitaires et la préparation à ce type de situation. Bien que récente, cette stratégie ne présente aucun axe ou domaine prioritaire nouveau et se contente de réaffirmer les pratiques, priorités et secteurs d'intervention déjà en vigueur tout en apportant des précisions sur les relations avec les autres domaines d'action. Si elle distingue clairement le concept « *d'assistance* » humanitaire de celui de « *protection* », elle demeure floue sur la façon d'aborder la question complexe de la protection, particulièrement dans les domaines de la prévention des conflits et de l'établissement de la paix.

22. Disponible sur www.oecd.org/dac/peerreviews.

Le ministère des Affaires étrangères (MAE) a expressément traduit cette stratégie en lignes directrices applicables à l'aide humanitaire dispensée par l'Asdi, pour qui elles ne sont, toutefois, que la confirmation des pratiques suivies jusqu'alors. En l'absence d'une politique officielle, l'Asdi avait élaboré ses propres lignes directrices et stratégies en matière d'aide humanitaire (avec, entre autres, des lignes directrices sur l'aide humanitaire dans le secteur de l'éducation et de la santé [Sida, 2002 a et b], sur les droits de l'enfant dans les situations d'urgence complexes [Sida, 1999a), et des stratégies relatives à la question des mines terrestres [Sida, 2002c], à la prévention des conflits et à la construction de la paix [Sida, 1999b]). L'Asdi doit désormais s'attacher à regrouper ses stratégies humanitaires en un document d'orientation unique aligné sur la nouvelle stratégie.

Volume et répartition de l'aide humanitaire

L'importance de la Suède dans la sphère humanitaire n'a cessé d'augmenter, à l'instar des crédits affectés par le pays à son action dans ce domaine. En 2003, la Suède a déclaré avoir alloué 315 millions USD aux secours d'urgence (soit 17 % de son APD). Depuis 1994, conformément aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, la Suède prend en compte l'aide consentie aux réfugiés pendant leur douze premiers mois de séjour dans un pays développé. En 2003, ces dépenses ont représenté 49 % des secours d'urgence notifiés par la Suède.

La Suède consacre à l'action humanitaire une ligne budgétaire distincte intitulée « *aide humanitaire et gestion des conflits* » gérée par l'Asdi. En 2004, le ministère des Finances et le MAE ont pris des mesures restrictives quant à l'utilisation de ces crédits. Afin de séparer clairement l'action humanitaire et les activités de prévention des conflits et d'établissement de la paix, les dépenses pouvant être affectées à la prévention des conflits ont été plafonnées (à 200 millions SEK). Par ailleurs, pour s'assurer que des fonds restent disponibles tout au long de l'exercice budgétaire de façon à faire face à une catastrophe imprévue, il a été décidé de limiter à 80 % de l'enveloppe les engagements et les versements consentis au cours du premier semestre. Dans l'optique de l'Asdi, ces nouvelles mesures s'apparentent à des contraintes. Le MAE devrait envisager de surveiller l'impact de ces restrictions et leurs retombées sur les objectifs de la politique humanitaire.

La Suède finance essentiellement des programmes d'action humanitaire menés par les agences humanitaires des Nations unies, le mouvement international de la Croix-Rouge et des organisations non gouvernementales suédoises ou internationales. Elle répond, sur une base annuelle et globale, aux appels et aux demandes de ces organismes portant sur des besoins humanitaires liés à des situations d'urgence à long terme, généralement causées par des conflits, ou à des demandes et des appels plus ponctuels, motivés par des situations d'extrême urgence telles que des catastrophes naturelles soudaines. Le budget de l'aide humanitaire peut aussi servir à financer des activités opérationnelles menées par des agences suédoises (telles que l'Agence suédoise de services de secours ou l'Institut suédois de surveillance des maladies infectieuses). La Suède s'efforce de soutenir le rôle moteur des Nations unies et du CICR en affectant la plus grosse partie de son aide aux circuits multilatéraux (environ 80 % des sommes déboursées en 2003). Cette proportion a d'ailleurs fortement augmenté ces dernières années. En 2004, les contributions de la Suède à la PAG des Nations unies l'ont classée au premier rang des donateurs, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), et à la cinquième place, mesurées en dollars²³.

Les lignes directrices de l'Asdi relatives à l'aide humanitaire sont un important outil de gestion des demandes émanant des ONG. Elles énoncent les conditions que doivent remplir les organisations qui demandent des dons à la Suède, mentionnent explicitement les normes convenues à l'échelon

23. Nations unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires « *Appel humanitaire 2005* ».

international et rappellent la position de l'Asdi en matière d'action humanitaire. L'Asdi devrait revoir ses lignes directrices afin de les mettre en conformité avec la nouvelle stratégie humanitaire et la Stratégie pour un développement global.

Les organismes d'exécution et les ONG considèrent la Suède comme un bailleur de fonds réactif et flexible. Le pays s'efforce d'effectuer ses versements à la PAG en début d'année (en janvier ou février) et d'assurer des financements stables, qui ne soient pas réservés à un usage particulier, aux principaux acteurs de la scène humanitaire. Des accords de financement pluriannuels (jusqu'à trois ans) sont possibles, sous réserve de l'approbation du Parlement. Afin d'accélérer les processus de décision, les ONG suédoises peuvent bénéficier de « fonds à déblocage rapide » pour faire face à des urgences imprévues. L'Asdi quant à elle soumet son financement à des conditions relativement souples. La Suède veille à garantir que la surmédiatisation de certaines situations d'urgence ne porte pas préjudice aux financements pouvant être alloués à d'autres crises plus chroniques. Même s'il ne s'agit pas d'une politique officielle, son ambition est de participer à toutes les PAG lancées par les Nations unies, à moins qu'elles ne bénéficient déjà de financements généreux, comme celle engagée à la suite de la crise du tsunami qui a eu lieu dans l'Océan indien (voir l'encadré 18).

Encadré 18. La gestion de la crise du tsunami

En 2004, un tsunami a inondé les zones côtières de 11 pays et fait plus de 200 000 victimes. Il a entraîné des déplacements massifs de populations et dévasté les logements et l'infrastructure dont dépendaient plusieurs millions d'individus auxquels il a fallu apporter aide et protection. L'ampleur hors du commun des destructions et les multiples dimensions internationales de cette catastrophe ont suscité une mobilisation mondiale sans précédent du public, du secteur privé, des organisations et des gouvernements, mettant en lumière la nécessité d'améliorer les mécanismes utilisés par les donateurs pour faire face aux catastrophes naturelles.

Le 30 décembre, le gouvernement suédois a annoncé le déblocage d'une première enveloppe de 61.9 millions USD (500 millions SEK) afin d'apporter une aide aux victimes du tsunami, somme à laquelle sont venus s'ajouter 123.8 millions USD mobilisés par les secteurs public et privé. Sur les fonds disponibles, 25.4 millions USD ont été affectés à la division humanitaire de l'Asdi pour gérer la phase d'urgence, et les 35.3 millions USD restants au département régional Asie de l'Asdi pour organiser les efforts de reconstruction. La Suède, qui se classe généralement parmi les cinq premiers donateurs dans le cadre des appels globaux des Nations Unies, a cette fois-ci limité ses dons à 18.6 millions USD en raison des montants exceptionnels collectés auprès des autres pays et du public. Une fois réglée la question des besoins humanitaires immédiats, la Suède s'est recentrée sur l'aide à long terme et, afin de faciliter la gestion de son action, a mis sur pied un dispositif de coordination entre le MAE et l'Asdi. L'Asdi a été chargée de concevoir une stratégie pour la phase de reconstruction en tenant compte des nécessités du développement à long terme et de l'impact des activités de reconstruction sur les programmes de coopération pour le développement qu'elle mène dans la région. Le département de l'Asdi chargé de l'Asie s'est acquitté de cette tâche, en coopération étroite avec sa division humanitaire et l'ensemble des départements sectoriels compétents. Le programme de reconstruction met l'accent sur l'harmonisation, la prévention de la corruption, la réduction des risques et les questions de pauvreté, et introduit les dimensions environnementales et des conflits. La Suède reconnaît également qu'il sera nécessaire d'évaluer les activités humanitaires dans les pays touchés par le tsunami, afin de rendre des comptes et aussi d'en tirer des enseignements propres à améliorer les interventions déclenchées en réponse à des catastrophes naturelles. Elle procédera à une évaluation nationale de son action globale liée au tsunami et participera en outre aux évaluations menées par l'*Active learning network for accountability and performance in humanitarian action* (ALNAP). L'Asdi réalisera de son côté une évaluation interne spécifique portant sur son action humanitaire et son aide à la reconstruction. S'agissant de la transparence et de la reddition de comptes, les autorités suédoises s'en remettent à leur système de notification pour assurer le suivi des financements et des dépenses engagés lors de la crise du tsunami mais manifestent des doutes quant à la précision des données produites par le système international, y compris celles du CAD. La Suède apporte son soutien aux mesures prises par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies pour améliorer la transparence et la reddition de comptes et a affirmé sa volonté d'appuyer des méthodes améliorées de collecte de données si elles devaient être rendues permanentes.

En avril, le gouvernement a décidé d'accorder pour l'année 2005 une rallonge budgétaire de 37.1 millions USD à l'aide humanitaire gérée par l'Asdi en autorisant le transfert de fonds à partir d'autres postes budgétaires dont les crédits n'avaient pas été utilisés en totalité en 2004. Il conviendrait d'étudier si ce choix a détourné des fonds d'autres activités d'aide humanitaire ou de développement à long terme. La crise du tsunami a également mis en évidence la nécessité de renforcer la capacité des pays sinistrés et des communautés locales de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face. L'Asdi pourrait affiner sa démarche en intégrant la réduction des risques et la prévention des catastrophes à ses stratégies à l'appui du développement.

Questions transversales et nouvelles problématiques

Encourager l'instauration de normes et améliorer l'exécution. La Suède a contribué à l'élaboration d'outils concrets destinés à promouvoir la reddition de comptes, l'efficacité et l'efficacité dans l'exécution de l'aide humanitaire, ainsi qu'à la diffusion de normes et de principes en la matière. Les procédures de l'Asdi en matière de demandes de dons à la Suède et les évaluations et bilans de capacités qu'elle mène auprès des organismes d'exécution s'inscrivent dans le respect des lignes directrices pour l'action humanitaire.

Envisager l'aide humanitaire dans la perspective des droits humains. La Stratégie pour un développement global met clairement en lumière des aspects recoupant plusieurs domaines tels que la question homme-femme, les droits de l'enfant et des personnes handicapées. Conformément à sa conception de la coopération pour le développement, la Suède s'efforce d'inscrire son programme humanitaire dans la perspective des droits humains. De fait, l'aide humanitaire apportée par la Suède promeut le respect des droits des enfants, sur les besoins desquels elle est axée, particulièrement dans les situations de conflit armé et dans les phases de reconstruction. Le suivi de l'impact de ces stratégies devrait être envisagé, notamment à l'aide d'évaluations. Par ailleurs, la Suède pourrait décrire les moyens mis en œuvre pour encourager et garantir la participation des bénéficiaires à la conception, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation de son action humanitaire.

Soutien à la transition. Selon les statistiques de l'Asdi, 53 % des activités de l'Agence visent des pays en transition ou en situation de conflit armé (38 pays recevant pour 3.5 milliards SEK de versements). La Stratégie pour un développement global aborde la question des liens entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement mais laisse globalement à l'Asdi le soin de gérer au mieux la phase de transition. Dans les contextes de post-urgence où la Suède participe à des programmes de remise en état, de reconstruction et d'aide au développement sur le long terme, les responsabilités sont progressivement transférées de la division humanitaire de l'Asdi à d'autres départements sectoriels sous la coordination du département régional intéressé. Selon les lignes directrices du gouvernement régissant l'aide humanitaire dispensée par l'Asdi, les coûts afférents à la période de transition doivent être majoritairement pris en charge par le budget global de coopération pour le développement et, dans certains cas, par le budget de l'aide humanitaire. Or, d'après l'Asdi, l'inverse aurait tendance à primer, la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement étant souvent financée sur le budget de l'aide humanitaire. Jusqu'en 2005, l'Asdi pouvait, dans les faits, mener des activités de coopération pour le développement dans le cadre de son aide humanitaire, comme dans le cas de la Somalie²⁴.

La gestion de cette phase de transition est encore plus épineuse depuis les changements apportés à la nature des dépenses pouvant être financées par le budget de la coopération pour le développement et de celles relevant de la ligne « aide humanitaire et gestion des conflits ». Le MAE devrait, en collaboration avec l'Asdi, étudier les conséquences de ces changements de façon à ce que les phases de transition ne souffrent d'aucune pénurie ou absence de financements.

La stratégie à l'égard de la prévention des conflits et de la construction de la paix

La Suède prend des dispositions pour placer davantage sa coopération pour le développement sous le signe de la prévention des conflits. Le MAE a rédigé des lignes directrices relatives à la

24. L'équipe chargée de l'examen a été informée par l'Ambassade à Nairobi que 80 % du programme d'aide humanitaire en faveur de la Somalie pouvaient être considérés comme constituant des activités de coopération pour le développement.

politique de la Suède en matière de prévention des conflits – *Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan* (Swedish MFA, 1999) et *Preventing Violent Conflict – Swedish policy for the 21st century* (Swedish MFA, 2000). La Stratégie pour un développement global, le Plan d'action et d'autres textes de l'Asdi portant sur la gestion des conflits prouvent que la relation entre la pauvreté et les conflits armés, de même que l'influence positive ou négative que la coopération pour le développement et l'aide humanitaire peuvent avoir sur ces conflits, sont désormais reconnues. De plus, les documents d'orientation font abondamment référence aux orientations du CAD dans ce domaine.

La Suède s'est résolument appliquée à élaborer et définir une méthodologie dans le domaine de la gestion des conflits, prévoyant notamment la conduite d'analyses détaillées des conflits (novembre 2004), dans le but d'appréhender plus précisément en quoi les stratégies, programmes et projets de coopération pour le développement peuvent influencer sur les conflits violents, déclarés ou potentiels, ou en être affectés. Elle investit également du temps et des ressources dans la promotion du principe de non-préjudice et dans la sensibilisation des acteurs publics et non gouvernementaux aux conflits, sans se limiter au territoire national. La Suède insiste sur l'importance d'agir à la fois dans et sur les conflits.

Il a été recensé trois types d'activités à mettre en œuvre ensemble ou isolément selon le cas dans les situations qu'on pourrait qualifier de tensions sous-jacentes, de tensions croissantes, de conflit armé déclaré et de post-conflit :

- **Promotion du dialogue** – soutien des initiatives qui encouragent la négociation, l'apaisement et la réconciliation entre les parties directement et indirectement impliquées dans le conflit.
- **Promotion de la sécurité** – soutien des mesures qui renforcent la protection des individus et des groupes touchés par des conflits violents. Parmi ces dernières figurent le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants, le contrôle des armes légères et de petit calibre, et la surveillance de la paix par les civils.
- **Promotion de la stabilité structurelle** – au moyen d'interventions axées sur les causes profondes des conflits violents et de l'insécurité humaine telles que les inégalités politiques et économiques, les défaillances de l'appareil d'État et les violations des droits humains, y compris la discrimination ethnique.

Dans le cadre de ses démarches en faveur de la sécurité, le MAE a lancé, en 2004, une initiative dite « *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation and Reintegration* » en vue de centraliser et de mettre à profit les connaissances acquises sur le terrain et en matière d'élaboration des politiques de façon à renforcer les approches internationales et les mesures d'accompagnement des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. La réunion organisée dans ce cadre a rassemblé des représentants de 23 pays et de 14 organisations nationales et internationales, instituts et agences des Nations unies. Les groupes de travail étaient consacrés aux thèmes suivants : i) les accords de paix, les négociations et les processus politiques ; ii) les mécanismes de financement des différentes phases des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration ; et iii) la réintégration des anciens combattants et l'établissement de la paix. La Suède devrait veiller à définir clairement la cible de cette initiative, à faire en sorte qu'elle soit complémentaire des autres actions engagées dans ce domaine et à lui donner suite dans son propre système de coopération pour le développement.

La Suède, à l'instar des autres acteurs de la coopération pour le développement, doit veiller à ce que la méthodologie et les conceptions qui guident son action trouvent un écho dans ses interventions sur le terrain. Le nombre et le rôle des responsables oeuvrant dans ce domaine, à Stockholm et sur le terrain, ainsi que les relations entre ces responsables et les consultants externes, dont la présence

temporaire ne saurait enrichir les connaissances institutionnelles sur le long terme, sont des points qui mériteraient à cet égard d'être examinés.

Dans *Reflections on Development Co-operation and Violent Conflict* (Sida, 2003e), l'Asdi attire l'attention sur la question de la place à accorder, respectivement, aux projets et programmes mis en œuvre dans des situations de conflit ouvert, de conflit armé ou d'après-conflit (qui représentent 80 % des travaux de l'Asdi sur la gestion des conflits) et les activités menées dans des situations de tensions latentes ou croissantes. A l'heure actuelle, où priorité est donnée par la communauté internationale à la prévention des conflits et à la détection précoce des situations problématiques, la Suède devra continuer de privilégier les domaines où son action de coopération pour le développement pourra être le plus constructive et avoir un effet stabilisateur sur la dynamique de conflit au profit de la paix.

La distinction opérée entre gestion et prévention des conflits soulève certaines interrogations. De nombreuses activités susceptibles de jouer un rôle capital dans la prévention des conflits, qui exige une action en amont, telles que la majorité des activités liées à la réforme des systèmes de sécurité, ne sont pas gérées par l'équipe de l'Asdi affectée à la gestion des conflits mais par la division de la gouvernance démocratique ou par le MAE (particulièrement celles qui ont trait à la sécurité à proprement parler). Les travaux récents sur la démocratisation et les conflits armés tendent à démontrer que la collaboration entre les différents départements de l'Asdi est efficace et que des efforts sont déployés pour assurer la prise en compte de la question des conflits dans toutes les activités de coopération pour le développement. L'intégration des lignes directrices du CAD sur le sujet dans les travaux de l'Agence est également en bonne voie. Le risque est que les activités concernant la gestion des conflits soient davantage axées sur les conflits en cours (complétant ainsi les activités d'aide humanitaire) que sur les situations pouvant dégénérer en conflit. Une attention n'en doit pas moins continuer d'être portée à l'organisation des activités au sein de l'Asdi afin de garantir une bonne communication entre les équipes.

Cohérence des politiques

Relations entre civils et militaires. La coopération entre les acteurs civils et militaires dans l'action humanitaire soulève un dilemme majeur du point de vue de l'impartialité, de l'efficacité et de la sécurité. La stratégie d'aide humanitaire de la Suède fait expressément référence aux principes internationaux qui régissent l'utilisation des ressources militaires et civiles et reconnaît la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire²⁵. Dans les situations où des actifs et des moyens militaires sont déployés pour faciliter l'exécution de l'action humanitaire, la Suède s'emploie à veiller au respect du droit humanitaire international et des principes humanitaires et à laisser la conduite des opérations aux organisations humanitaires.

Déliement de l'aide alimentaire. La position de la Suède concernant l'aide alimentaire est exposée dans sa stratégie d'aide humanitaire. Plutôt que d'apporter une aide alimentaire directe, la Suède préfère verser des contributions financières qui serviront à acheter des denrées alimentaires sur les lieux ou à proximité des lieux de l'urgence afin d'éviter de déstabiliser la production et les marchés alimentaires locaux. Dans sa stratégie, la Suède affiche en outre l'ambition de rallier les autres donateurs à son point de vue.

25. *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir les actions humanitaires des Nations unies en cas de situations d'urgence complexes* (2003) et *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes* (1994).

Organisation et gestion

Structure du système d'aide humanitaire – répartition des tâches entre le MAE et l'Asdi

Les responsabilités en matière de gestion de l'aide humanitaire sont réparties entre le MAE et l'Asdi. Le MAE est se charge de l'élaboration des politiques et de la coordination de l'aide humanitaire, et l'Asdi de la mise en œuvre et du suivi. Au sein du MAE, la gestion de l'aide humanitaire relève d'une division spécifique, dotée d'un effectif de six personnes, à l'intérieur de la Direction de la sécurité internationale. Cette division gère également les contributions annuelles aux organismes multilatéraux (HCR, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [UNRWA]) et organisations internationales, notamment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Le Programme alimentaire mondial (PAM), autre instance de premier plan dans le domaine de l'aide humanitaire, ne relève pas quant à lui de la division de l'aide humanitaire mais de la Direction du développement global. Le ministère de la Défense s'occupe des questions de protection des civils et de préparation aux catastrophes, et est également l'autorité de tutelle des services d'intervention en cas de catastrophe nationale, en l'espèce l'Agence suédoise de services de secours (ASSS).

Dans la lettre de dotation annuelle qu'il adresse à l'Asdi, le gouvernement définit le cadre global de l'action humanitaire en laissant à l'Agence le soin de planifier, de gérer et de suivre les activités elles-mêmes. Au sein de l'Asdi, l'aide humanitaire relève du Département de la coopération avec les ONG, de l'aide humanitaire et de la gestion des conflits (SEKA). Le mandat assigné à ce département répond à des objectifs multiples. Outre un portefeuille important d'activités humanitaires (représentant 1.5 milliard SEK), celui-ci gère également l'aide transitant par les organisations de la société civile (900 millions SEK) et les activités du Centre de la société civile de l'Asdi, entité dont les travaux s'articulent plus spécifiquement autour du rôle de la société civile dans le développement. La division humanitaire emploie 12 personnes, dont une équipe de conseillers chargée des stratégies de l'Asdi en matière de gestion des conflits (composée jusqu'à présent de deux agents, elle doit être complétée par l'arrivée de deux nouveaux spécialistes des conflits). On voit mal les raisons qui peuvent avoir motivé le choix de la structure actuelle et les avantages que celle-ci peut présenter.

Les consultations entre le MAE et l'Asdi sur les affaires humanitaires se sont institutionnalisées pour devenir bihebdomadaires ; c'est d'ailleurs le seul domaine dans lequel un dispositif formel régit les relations entre ces deux entités. Celui-ci n'a pas vocation à coordonner leurs actions et respecte l'indépendance de l'Asdi. Véritable instrument d'échange d'informations, il est perçu comme un système bien rodé permettant de contourner une lourdeur organisationnelle. Reste que, depuis que la Suède accorde une importance accrue à l'action humanitaire, les instructions adressées à l'Asdi par le MAE se sont faites plus précises, ce qui tendrait à indiquer un désir de ce dernier de contrôler plus étroitement les activités menées dans ce domaine.

Activités sur le terrain

La Suède est fréquemment amenée à intervenir sur le plan humanitaire dans des pays avec lesquels elle n'a conclu aucun accord bilatéral, ou dans lesquels il n'existe pas de gouvernement légitime. Lorsque des catastrophes naturelles ou des conflits armés surviennent dans des pays bénéficiant de plans ou de stratégies-pays, l'aide humanitaire est normalement acheminée en dehors des cadres usuels de la coopération pour le développement. Dans certaines situations d'urgence complexes qui s'éternisent, l'Asdi peut se voir chargée par le gouvernement de proposer des stratégies d'action humanitaire par pays afin de favoriser une approche encore davantage fondée sur les besoins

et de faciliter l'établissement de priorités entre les secteurs et les groupes cibles (Afghanistan, Somalie et Soudan, par exemple).

Les décisions et les financements en matière d'aide humanitaire ne font pas l'objet d'une délégation de pouvoirs aux ambassades. Cela dit, depuis 1994, l'Asdi utilise des coordinateurs régionaux de l'aide humanitaire pour améliorer les évaluations, le traçage et le « suivi » de son aide humanitaire. Le rôle de ces coordinateurs régionaux est de surveiller l'évolution de la situation sur le plan des catastrophes naturelles et des conflits armés, de coopérer avec les Bureaux de coordination des Nations unies concernant le suivi du soutien et d'aider à déterminer les besoins en aide. En 2005, l'Asdi a eu recours aux services de quatre coordinateurs régionaux, postés à Abidjan, Nairobi, Kinshasa et Bangkok. Le MAE et l'Asdi seraient bien inspirés de procéder à une évaluation conjointe de ce système en vue de renforcer le rôle et les fonctions des coordinateurs régionaux.

Capacités nationales d'intervention – L'Agence suédoise de services de secours (ASSS)

L'ASSS est un organisme public central qui chapeaute l'ensemble des services de secours nationaux et internationaux. Depuis 1988, elle est chargée par le gouvernement d'entretenir les capacités d'intervention (personnel et matériel) en cas d'urgence humanitaire internationale. Ses opérations sont pour la plupart menées à bien sous l'égide de diverses agences des Nations unies et financées par l'Asdi. Bien qu'elle soit un organisme indépendant, les pratiques et procédures régissant actuellement la gestion de ses missions manquent de rigueur. Une telle organisation n'est pas optimale car elle place, *de facto*, l'Agence sous l'influence de deux ministères (le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères) et la soumet aux instructions d'un autre organisme public (l'Asdi). Les ministères de la Défense et des Affaires étrangères devraient rechercher des moyens d'améliorer la structure organisationnelle et le mandat de l'ASSS.

Promouvoir l'apprentissage et la reddition de comptes

Système d'évaluation. La Suède organise deux fois par an un dialogue sur la politique bilatérale avec les principales organisations humanitaires et l'Asdi évalue les capacités des principales ONG intervenant dans l'exécution de l'aide. La Suède est en outre membre de l'ALNAP²⁶.

Reddition de comptes et transparence. Les autorités suédoises se disent préoccupées par les limites des systèmes en vigueur de collecte de données sur l'aide humanitaire et réclament une amélioration et une plus grande cohérence des définitions statistiques. Dans ces conditions, la Suède pourrait envisager de prendre l'initiative de proposer des améliorations aux systèmes de notification des donateurs afin d'en rehausser la précision et la transparence.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- **Politiques et principes en matière d'aide humanitaire.** Dans le prolongement de la Stratégie pour un développement global et de la stratégie d'aide humanitaire, le MAE pourrait envisager de préciser comment transposer dans la pratique la notion complexe de « protection », en se penchant plus particulièrement sur les relations entre l'action humanitaire et la prévention des conflits. L'Asdi devrait s'attacher à regrouper ses stratégies et principes d'action en matière d'aide humanitaire dans un document unique centré sur les questions de mise en œuvre. Elle devrait en outre réactualiser ses lignes directrices en matière d'aide

26. Créé en 1997, l'ALNAP est une instance internationale interagences qui œuvre à l'amélioration de l'apprentissage, de la transparence et de la qualité dans le secteur humanitaire. Il compte 51 membres à part entière et 370 observateurs.

humanitaire afin de les aligner sur ces stratégies. En collaboration avec le MAE, elle devrait aussi envisager de mettre au point des méthodes et un système de suivi de l'exécution de la stratégie d'aide humanitaire.

- **Financement.** La Suède pourrait s'employer à élargir et diversifier les sources de contributions au sein de la communauté des donateurs, et à concevoir notamment des stratégies en direction des donateurs émergents et des donateurs n'appartenant pas au cercle des pays partageant ses idées. Le MAE devrait se pencher sur les effets des restrictions liées à l'emploi du budget de l'aide humanitaire et sur leurs répercussions au niveau de la réalisation des objectifs poursuivis dans ce domaine. Un durcissement des critères auxquels doivent répondre les dépenses « humanitaires » pourrait nuire à la souplesse du financement des phases de transition.
- **Gestion.** Le MAE pourrait confier la gestion des apports destinés aux organismes multilatéraux d'aide humanitaire à une unité administrative unique, ce qui en simplifierait l'administration et faciliterait le dialogue. La création à l'Asdi d'un département distinct chargé de l'aide humanitaire contribuerait à garantir l'indépendance de l'action humanitaire, à simplifier la prise de décision et à faciliter la gestion des phases de la transition. Le ministère de la Défense, le MAE et l'Asdi devraient en outre apporter des éclaircissements sur la nature de leurs relations et de leurs procédures opérationnelles avec l'Agence suédoise de services de secours.
- **Activités sur le terrain.** L'utilisation de coordinateurs régionaux pourrait être étendue et le rôle et les attributions de ces coordinateurs mieux intégrés au niveau du MAE, de l'Asdi et des ambassades. Le MAE et l'Asdi devraient rechercher ensemble des moyens de mieux exploiter le potentiel de cette fonction de terrain. Il serait à cet égard profitable que la division de l'aide humanitaire puisse exercer une influence plus déterminante sur les décisions relatives aux affectations extérieures.

Annexe F

Progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme d'action de Rome

Activités de sensibilisation et de diffusion

Le message des responsables politiques

La nouvelle Stratégie pour un développement global, approuvée par le Parlement suédois en décembre 2003, contient des messages forts et explicites en faveur de l'alignement et de l'harmonisation. La loi de finance du gouvernement pour 2004 fait ressortir l'importance de l'harmonisation pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Le rapport soumis au Parlement en septembre 2004 sur l'exécution de la loi de finance consacre quant à lui une section à ce sujet.

Le Directeur général de l'Asdi a appuyé le choix de l'harmonisation comme priorité stratégique de l'Agence. En juin 2003, il a approuvé un Plan d'action en faveur de l'harmonisation et de la coordination qui a ensuite été entériné en tant que Plan d'action de la Suède. Ce dernier énumère un certain nombre de mesures concrètes et le suivi de sa mise en œuvre donnera lieu à un rapport annuel. La question de l'harmonisation est également abordée dans le Plan d'action de l'Asdi pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie pour un développement global. Par ailleurs, l'Asdi a signé, avec les autres donateurs du groupe Nordique Plus²⁷, un Programme d'action conjoint sur l'harmonisation.

Sensibilisation et diffusion

La Déclaration de Rome et les documents du CAD sur les bonnes pratiques ont été diffusés auprès de toutes les ambassades et des départements de l'Asdi. Le Directeur général de l'Asdi a adressé deux circulaires à l'ensemble des départements et des bureaux extérieurs, dans lesquelles il demandait de porter à son attention tout obstacle interne à l'harmonisation. Les bureaux extérieurs et les départements ont été invités à élaborer des programmes d'harmonisation pour 2004 dans le cadre du processus annuel de planification. Conformément au Plan d'action de l'Asdi, les programmes d'harmonisation au niveau des pays doivent être expressément mentionnés dans les plans annuels par pays relatifs à la coopération pour le développement.

L'action à engager dans le domaine de l'harmonisation a été présentée au personnel de l'Asdi lors de séminaires, de conférences régionales et de visites de responsables de l'Agence sur le terrain. L'harmonisation et la coordination sont également un des thèmes traités dans les examens des équipes d'assurance de la qualité au niveau des ambassades ainsi que par les Comités d'évaluation des projets.

La Suède a activement contribué à promouvoir l'harmonisation et l'alignement au sein du CAD et de l'UE. Elle co-préside l'Équipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement du Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide. Elle aborde régulièrement la question dans le dialogue avec les organisations multilatérales aussi bien au niveau des services centraux qu'à l'échelon local. Elle

27. Danemark, Finlande, Irlande, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni.

participe par ailleurs activement aux efforts d'harmonisation des procédures engagés dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique, des fonds mondiaux, des instances de coordination de l'aide humanitaire (Bonnes pratiques d'action humanitaire) et de l'Initiative accélérée d'éducation pour tous.

Dispositif organisationnel et ligne d'action

Organisation

Les principales missions qui constituent les points d'ancrage de l'harmonisation ont été attribuées au MAE et à l'Asdi. Au sein de cette dernière, la responsabilité globale des questions d'harmonisation a relevé pendant trois ans du Cabinet du Directeur général mais a depuis peu été transférée au nouveau Département Stratégie et Méthodes. Celui-ci est chargé d'orienter, de coordonner et d'appuyer les actions des autres départements et des bureaux extérieurs et d'assurer le suivi de l'exécution du Plan d'action. Ses responsables ainsi que ceux du ministère des Affaires étrangères s'emploieront à promouvoir activement le programme d'harmonisation dans les enceintes internationales.

Un réseau interne informel, regroupant la totalité des départements de l'Asdi et certaines ambassades, sera constitué en 2004. Il servira principalement à la communication et au partage informels de données d'expérience. La délégation de pouvoirs aux ambassades/bureaux locaux s'accroît. En 2004, le nombre d'ambassades totalement autonomes est passé de huit à douze.

Politiques et procédures

L'Asdi a mené une enquête pour déterminer dans quelle mesure elle disposait de la souplesse nécessaire pour participer pleinement aux efforts d'harmonisation et de coordination au niveau des pays et si son mandat le lui permettait ; il est ressorti de cet examen que l'Asdi était d'ores et déjà parfaitement en mesure d'aligner ses procédures sur les systèmes des pays partenaires à condition que ceux-ci répondent à des normes acceptables. Les réglementations applicables aux services internes et externes de l'Asdi sont conformes aux bonnes pratiques préconisées par le CAD. Conformément au Plan d'action de l'Asdi pour 2004, les modèles d'accord et le Manuel de contrôle financier ont été révisés pour tenir compte des bonnes pratiques définies par le CAD. S'agissant de la gestion des crédits alloués au développement par d'autres donateurs, les manuels et pratiques suivis par l'Asdi sont actuellement passés en revue.

La révision des lignes directrices pour les stratégies de coopération avec les principaux pays partenaires est en cours et les nouvelles directives devraient prendre effet d'ici avril 2005. L'appropriation par les pays partenaires y occupera une place centrale. Dans la mesure du possible, les stratégies seront fondées sur les stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires et les procédures de l'aide seront alignées sur les systèmes en vigueur dans ces pays. Une meilleure coordination sera en outre opérée avec les stratégies des autres donateurs.

De nouvelles lignes directrices en matière de soutien budgétaire seront intégrées aux lignes directrices pour les stratégies de coopération. De ce fait, ce soutien s'inscrira dans une perspective à plus long terme, ce qui en accroîtra la prévisibilité et l'adéquation au cycle budgétaire des pays partenaires.

Une étude a été menée pour s'assurer qu'il n'existait aucun obstacle juridique à la coopération déléguée. Les autorités suédoises ont maintenant demandé à l'Asdi d'exploiter systématiquement les possibilités de recours à cette formule.

Le manuel énonçant les méthodes de travail de l'Asdi stipule que « les travaux de l'Asdi doivent être adaptés aux procédures et aux réglementations de ses partenaires en matière de planification, de mise en œuvre, de suivi et de notification » et que « l'Asdi décourage fortement l'adoption de solutions qui nécessitent des dispositifs particuliers de gestion du soutien externe, en particulier les solutions dites de « contournement », conçues pour un projet spécifique ».

La Suède s'est également fixé comme objectif d'accroître la part de l'aide-programme (soutien budgétaire et soutien aux programmes sectoriels) dans son portefeuille. Or, par essence, ces formes d'aide sont plus propices à l'harmonisation et l'alignement.

Les pays du groupe Nordique Plus ont entériné un modèle commun d'accord de financement conjoint.

Sur le terrain, la Suède participe activement aux efforts d'harmonisation et soutient le renforcement des capacités des pays partenaires. On en a bon exemple en Tanzanie, au Viêt-nam et en Zambie, notamment.

Formation du personnel et dispositifs d'incitation

Il n'existe aucun support spécifique de formation consacré à l'harmonisation et à l'alignement. Une documentation sur le soutien aux programmes a toutefois été élaborée. L'Asdi a également mis en place depuis peu un programme de formation spécial sur la gestion des finances publiques. Elle cofinance par ailleurs des activités conjointes de formation avec d'autres donateurs sur, notamment, les approches sectorielles et les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP).

La Suède finance des détachements de spécialistes de l'harmonisation et de l'alignement auprès du PNUD et de la Banque mondiale, notamment en Tanzanie et au Viêt-nam.

Il n'existe aucun système spécifique d'évaluation des performances dans le domaine de l'harmonisation et de l'alignement mais les réussites les plus probantes sont reconnues et mises en avant comme pratiques exemplaires.

Examen des procédures opérationnelles

Partage de l'information

Le modèle d'accord de l'Asdi stipule que des informations sur les apports d'aide doivent être mises à la disposition du partenaire.

Les stratégies de coopération par pays ont normalement un horizon temporel de 3 à 5 ans. L'accord global de coopération pour le développement avec un pays s'étend sur trois ans au maximum et ne comporte aucun engagement financier précis. Il peut toutefois indiquer un montant minimum.

Le cadre financier est fixé par l'Asdi dans les plans-pays établis chaque année. Ceux-ci sont arrêtés à la fin du mois de décembre et fournissent des enveloppes indicatives pour les trois années suivantes. Pour l'heure, ces enveloppes n'incluent pas les sommes allouées au soutien budgétaire, qui font l'objet d'une décision indépendante, sur une base annuelle, des autorités suédoises (avec des prévisions à trois ans pour certains pays)²⁸. Les engagements financiers à proprement parler sont

28. Le soutien budgétaire devrait être inclus dans les plans/stratégies-pays à partir de 2005 et le traitement qui lui sera appliqué sera alors le même que pour les autres formes d'aide.

énoncés dans les accords relatifs à chaque projet/programme, dont l'horizon temporel est variable (généralement entre deux et cinq ans).

A l'exception des documents de travail et des documents confidentiels, tous les documents sont communiqués au partenaire, et de plus en plus sont accessibles sur le site web de l'Asdi.

En règle générale, les ambassades transmettent les programmes de missions aux autorités du pays partenaire et aux autres donateurs.

Simplification des procédures

Conformément aux principes énoncés plus haut, l'Asdi a entrepris de rationaliser ses procédures et ses systèmes d'aide dans tous les domaines où cela est possible et participe aux travaux visant à mettre au point des procédures et des processus harmonisés, aussi bien au niveau des services centraux qu'à l'échelon local.

Dans certains pays (la Tanzanie et la Zambie, par exemple), le nombre des missions est en voie de diminution et le calendrier mieux adapté au cycle budgétaire du pays partenaire.

Dispositifs communs

La Suède participe activement aux initiatives d'harmonisation et de coordination à l'échelon local dans tous les pays où il en existe.

La Suède se fie généralement aux analyses et études réalisées par le pays partenaire lui-même ou les autres donateurs.

Une programmation conjointe ou des stratégies d'aide conjointes sont envisagées pour certains pays. Les SLP constituent systématiquement le point d'ancrage des stratégies suédoises. Après une évaluation de la SLP, la Suède/l'Asdi décide jusqu'à quel point elle peut s'appuyer sur cette dernière et si une analyse et un dialogue supplémentaires sont nécessaires.

La Suède accorde la priorité aux missions et aux évaluations conjointes. L'objectif est d'impliquer activement les pays partenaires, même si cela n'est pas toujours possible en raison de la faiblesse de leurs capacités. Tous les membres du groupe Nordique Plus ont accepté de déléguer aux représentations locales la décision finale du calendrier des missions bilatérales ou conjointes pour les programmes/projets. Un programme d'évaluation conjointe est en préparation.

La Suède participe à des dispositifs communs de soutien budgétaire dans plusieurs pays comme la Bolivie, le Mozambique, la Tanzanie et le Rwanda.

Division du travail

L'Asdi a souvent recours à la coopération déléguée, par exemple avec la Norvège pour ce qui est de la totalité de l'aide apportée au Malawi. Un arrangement similaire est en cours de mise au point pour le Mali, dans lequel la Suède jouera cette fois le rôle actif. Des dispositifs analogues sont en place au niveau sectoriel dans d'autres pays.

La Suède privilégie la complémentarité sous la direction du pays partenaire. Telle est l'idée sous-tendant notamment la Stratégie conjointe d'aide à la Tanzanie et le dispositif pour une harmonisation effective mis en place en Zambie.

Une grande partie de la coopération bilatérale suédoise pour le développement donne lieu à des activités cofinancées avec des organismes multilatéraux ou d'autres donateurs bilatéraux ou passe par des contributions à des fonds d'affectation spéciale.

Alignement sur la stratégie et les systèmes du pays partenaire

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté sert toujours de point d'ancrage à la stratégie d'aide de la Suède. Les projets et programmes financés par la Suède sont généralement parfaitement alignés sur les politiques sectorielles nationales.

La Suède a pour principe de s'en remettre aux systèmes du pays partenaire dès lors que c'est possible. Les exigences de l'Asdi sont toujours axées sur les produits et non sur les moyens, et les rapports, par exemple, ne sont pas tenus de suivre un plan précis. L'Asdi se fie aux analyses du pays partenaire lorsqu'il en existe.

Développement des capacités du pays partenaire

Soutien au renforcement des capacités du pays partenaire

Le renforcement des capacités occupe une place essentielle dans la coopération suédoise pour le développement. Cela ressort clairement de la politique de l'Asdi concernant le développement des capacités. Les activités de la Suède dans ce domaine ont toujours été centrées sur des secteurs étroitement liés à l'harmonisation et l'alignement, tels que la gestion des finances publiques et les capacités statistiques, ce qui lui a permis d'y acquérir des compétences spécifiques.

Coordination des efforts de renforcement des capacités

Des lignes directrices conjointes sur la coordination des activités de développement des capacités, y compris des mécanismes de mise en commun des ressources d'assistance technique, sont en cours d'élaboration au sein du groupe Nordique Plus et leur utilisation sera encouragée auprès d'autres groupes de donateurs.

Suivi et évaluation des progrès accomplis vers la simplification, l'harmonisation et l'alignement

La Suède/l'Asdi a décidé qu'une section des rapports des ambassades devra systématiquement être consacrée à l'harmonisation et l'alignement et a entrepris d'élaborer un cadre général de suivi fondé sur les données d'expérience dérivées des enquêtes menées par le CAD.

Communiqué de Presse – Examen du CAD par les pairs - Suède

L'engagement résolu de la Suède en faveur d'un développement global suscite des éloges

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE félicite la Suède d'avoir fait de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement une priorité qui gouverne l'action de l'ensemble des ministères. Le CAD salue également la volonté sans faille dont elle fait preuve pour accroître son budget consacré à l'aide, et concourir ainsi à la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le volume de l'aide consentie par la Suède s'est établi en 2004 à 2.7 milliards USD, ce qui la classe au septième rang des donateurs dans le monde, et représente 0.77 % de son revenu national brut (RNB). Les prévisions budgétaires actuelles tablent sur un rapport APD/RNB de 1 % en 2006 et en 2007, bien au-delà de l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies.

La Suède est le premier pays membre du CAD à avoir adopté une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en vue d'instaurer un 'développement global équitable et durable'. La *Stratégie pour un développement global (Policy for Global Development)* approuvée par le Parlement en 2003 assigne à la Suède l'objectif primordial de lutter contre la pauvreté et préconise une approche du développement global qui fasse intervenir tous les secteurs de l'action publique. Le CAD a néanmoins mis en évidence quelques-uns des défis à relever pour assurer la mise en œuvre de la stratégie. Il s'agit notamment de rallier l'adhésion à la stratégie de l'ensemble des ministères, de spécifier les résultats dont il sera rendu compte annuellement au Parlement.

La Suède joue un rôle de premier plan dans l'avancement du programme d'action mondial à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide – une expérience dont les autres membres du CAD pourraient tirer des enseignements d'ordre stratégique aussi bien qu'opérationnel. Le CAD prend acte par ailleurs du nombre et de la qualité des déclarations d'orientation publiées par la Suède en matière de coopération pour le développement. La Suède est encouragée à établir une meilleure adéquation entre ses déclarations d'orientation et les besoins constatés sur le terrain. Dans le même ordre d'idées, la Suède devrait continuer à concentrer davantage son action sur des pays et des secteurs choisis sur la base de critères stratégiques. Compte tenu de l'accroissement de l'aide, la Suède est aussi encouragée à se doter de solides systèmes d'évaluation des performances afin d'étayer ses décisions d'affectation des budgets à l'aide bilatérale ou multilatérale.

Le CAD se félicite du processus de décentralisation de la gestion de l'aide engagé par la Suède et l'encourage à simplifier encore les méthodes de gestion appliquées sur le terrain, en accordant une attention toute particulière à l'éventail des compétences du personnel suédois chargé de l'aide.

Le CAD note qu'une forte proportion de l'aide suédoise est affectée à l'action humanitaire (16 % en 2003). La Suède peut se prévaloir d'une longue tradition humanitaire, et contribue activement à la mise en place de bonnes pratiques internationales. Le CAD encourage la Suède à examiner comment améliorer la coordination entre les différentes instances nationales chargées de l'aide humanitaire.

L'examen des politiques et programmes de la Suède en matière de coopération pour le développement a eu lieu le 25 mai 2005. Les échanges de vues étaient dirigés par M. Richard Manning, Président du CAD. La délégation de la Suède était conduite par Mme Carin Jämtin, Ministre de la coopération pour le développement, Ministère des Affaires étrangères. Les pays examinateurs étaient l'Australie et la Belgique. Les principales conclusions et recommandations du CAD seront affichées sur le site Internet de l'OCDE, à l'adresse www.oecd.org/dac, dans la semaine du 30 mai 2005.

Définitions 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.

Bibliographie

- OCDE (2000), *Série des examens en matière de coopération pour le développement : Volume 1, n°4, Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Déclaration ministérielle : Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement*, OCDE, Paris.
- Swedish Government (2003), *Shared Responsibility – Sweden's Policy for Global Development*, projet de loi 2002/03:122, Stockholm.
- Swedish Government (2004a), *Communication 2004/05:4, Sweden's Global Development Policy* (fréquemment considérée comme le Rapport annuel au Parlement), Stockholm.
- Swedish Government (2004b), *Regeringens politik for humanitart bistand (politique du gouvernement en matière d'aide humanitaire)*, Stockholm.
- Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) (1997), *Sida's Management Policy*, Asdi, Stockholm.
- Sida (1999a), *Humanitarian Assistance in a Armed Conflicts with a Children's Rights Perspective*, Asdi, Stockholm.
- Sida (1999b), *Sida's Strategy for Conflict Management and Peace Building*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2002a), *Guidelines for Humanitarian Assistance in the Education Sector*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2002b), *Guidelines for Humanitarian Assistance in the Health Sector*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2002c), *Policy for Sida's Support for Mine Operations*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003a), *Acting on suspicion of corruption*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003b), *Harmonisation Action Plan*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003c), *Making Markets Work for the Poor*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003d), *Policy Guidelines for Sida's Support to Private Sector Development*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003e), *Reflections on Development Co-Operation and Violent Conflict*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2003f), *Sida at Work – A Manual on Contribution Management*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2003g), *Sida at Work – A Guide to Principles, Procedures and Working Methods*, Asdi, Stockholm.

- Sida (2004a), *Sida's anticorruption regulation*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2004b), *Vision for a strengthened field orientation*, Asdi, Stockholm.
- Sida (2005), *Country Plan for Development Co-Operation with Kenya 2005*, Asdi, Stockholm.
- Swedish Ministry for Foreign Affairs (MFA)/Sida (1999), *Investing for future generations – Sweden's International Response to HIV/AIDS*, Stockholm.
- Swedish MFA (1999), *Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan*, Stockholm.
- Swedish MFA (2000), *Preventing Violent Conflict – Swedish policy for the 21st century*, Stockholm.
- Swedish MFA/Sida (2002), *Guidelines for Country Strategies in Swedish Development Co-operation*, Stockholm.
- Swedish MFA/Sida (2004), *Act as one for future generations – the Swedish Response to HIV/AIDS*, Stockholm.
- Swedish MFA (2004a), *Country Strategy for Development Co-operation with Kenya 2004-2008*, Stockholm.
- Swedish MFA (2004b), *Making it happen – Sweden's Report on the Millennium Development Goals 2004*, Stockholm.
- Swedish MFA (2004c), *Strategy for Swedish Support to the Lake Victoria Basin 2004-2006*, Stockholm.
- Swedish MFA (2005), *Strategy for Sweden's development co-operation with the African Great Lakes Region 2004-2008*, Stockholm.
- Swedish Parliament (2002), *A more equitable world without poverty – Report by the Parliamentary Committee (Globkom) on Sweden's Policy for Global Development*, Swedish Government Official Reports 2001:96, Stockholm.
- Swedish Parliament (2003), *Sweden's new Policy for Global Development – Report of the Committee on Foreign Affairs 2003/04:UU3*, Stockholm.

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>**