

Examen en matière de coopération
pour le développement

Pays-Bas

Pré-impression des dossiers du CAD 2001,
Volume 2, No. 3



Pays-Bas

LISTE DES SIGLES

AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CBI*	Centre de promotion des importations
COCA*	Liste de référence pour l'évaluation des capacités organisationnelles
COCO*	Comité de coordination pour les affaires européennes
CORIA*	Conseil de coordination pour les affaires internationales
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DGIS*	Direction générale de la coopération internationale
DGRB*	Direction générale des politiques à l'égard des diverses régions et des différents pays
FEZ*	Département des affaires économiques et financières
fl	Florin néerlandais
FMI	Fonds monétaire international
FMO*	Société néerlandaise de financement du développement
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
GATT*	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HGIS*	Budget consolidé de la coopération internationale
IDA*	Association internationale de développement
IDH	Indicateur du développement humain
IOB*	Département de l'évaluation des politiques et des opérations
MFO*	Organisme de cofinancement
NCDO*	Comité national pour la coopération internationale et le développement durable
NCM*	Compagnie néerlandaise d'assurance des crédits
OID	Objectif international de développement
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ORET/MILIEV*	Programme de soutien des exportations liées au développement
OSEO	Œuvre suisse d'entraide ouvrière

Pays-Bas

PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PSA	Programme spécial d'assistance à l'Afrique
SNV*	Organisation néerlandaise de développement
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance

* Sigle dans la langue d'origine

Taux de change (fl pour un dollar) :

1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.6053	1.6861	1.9509	1.9845	2.0683	2.3912

Signes utilisés :

\$	dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable
P	Chiffre provisoire

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

L'aide néerlandaise : aperçu synthétique

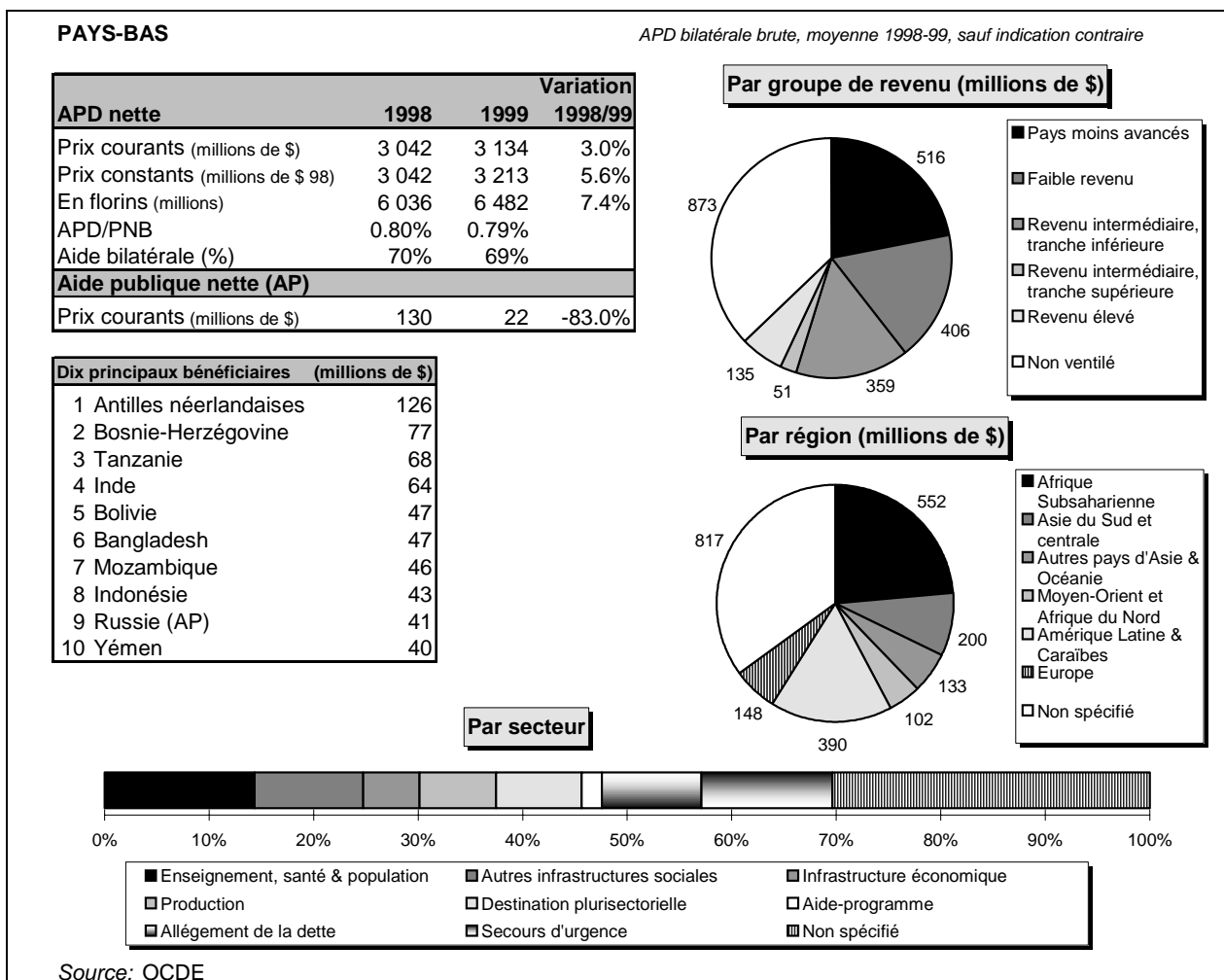


TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	I-13
CHAPITRE 1 LES FONDEMENTS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT AUX PAYS-BAS	I-19
L'aide néerlandaise au développement au cours des cinquante dernières années	I-19
Le rôle de la société néerlandaise.....	I-20
Le point de vue actuel sur l'aide au développement aux Pays-Bas	I-20
Un ferme soutien de l'opinion publique.....	I-22
CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE	I-23
Volume de l'aide publique au développement.....	I-23
APD transitant par le canal bilatéral	I-24
Répartition géographique	I-24
Répartition sectorielle.....	I-27
APD transitant par le canal multilatéral	I-28
Le canal « privé ».....	I-29
CHAPITRE 3 POLITIQUES ET APPROCHES SUIVIES DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES	I-31
Cohérence des politiques	I-31
Approche à l'égard des entreprises privées.....	I-33
Déliement de l'aide	I-34
Allégement de la dette.....	I-34
Coordination entre les donateurs	I-35
Approche sectorielle	I-36
CHAPITRE 4 ASPECTS RELATIFS A L'ORGANISATION GÉNÉRALE, AU PERSONNEL ET AUX ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN	I-39
Structure organisationnelle globale.....	I-39
Gestion du projet global et de la stratégie.....	I-42
Gestion des ressources humaines	I-43
Gestion de la mise en œuvre	I-45
Gestion financière	I-46
Suivi et évaluation.....	I-48
Questions relatives aux activités sur le terrain.....	I-50

CHAPITRE 5 PRISE EN COMPTE DES PREOCCUPATIONS DU CAD	I-55
Respect des Lignes directrices édictées par le CAD concernant divers domaines importants	I-55
Progrès accomplis vers le règlement des principaux problèmes mis en évidence lors de l'examen 1997 de l'aide des Pays-Bas	I-59
ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	I-61
ANNEXE II APD BILATÉRALE DES PAYS DU CAD AFFECTÉE AU FINANCEMENT DE SERVICES SOCIAUX DE BASE POUR LA PÉRIODE 1997-98	I-69
COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DES PAYS-BAS PAR LE CAD	I-71

Tableaux

Tableau 1. Budget consolidé de la coopération internationale	I-24
Tableau 2. Contributions multilatérales des Pays-Bas.....	I-29
Tableau 3. Cofinancements destinés aux MFO	I-30
Tableau I.1. Apports financiers totaux.....	I-62
Tableau I.2. APD par grandes catégories.....	I-63
Tableau I.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu.....	I-64
Tableau I.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	I-65
Tableau I.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	I-66
Tableau I.6. Panorama comparatif	I-67

Organigrammes

Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères : départements et services	I-40
Organigramme 2. Ministère des Affaires étrangères	I-41

Graphique

Graphique I.1. APD nette des pays du CAD en 2000 (données provisoires).....	I-68
---	------

Encadrés

Encadré 1. Liste des pays de « partenariat »	I-25
Encadré 2. Liste des pays de coopération « thématique ».....	I-25
Encadré 3. Participation des ONG à une approche sectorielle de l'éducation	I-37
Encadré 4. Recrutement en 2001	I-44
Encadré 5. Instrumentaliser les règles d'or.....	I-47
Encadré 6. Résumé de la mission sur le terrain au Burkina Faso	I-51

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Une tradition d'exemple et de performance en matière de coopération pour le développement

La coopération néerlandaise pour le développement a de tous temps su s'adapter en souplesse aux défis d'un monde en mutation et les Pays-Bas jouent depuis toujours un rôle important et très actif au sein de la communauté des donateurs pour orienter l'action mondiale d'aide au développement, en particulier sur le plan de la cohérence des politiques. Eux-mêmes ont entrepris un ambitieux programme de réformes internes en 1995, puis à nouveau en 1998. Nombre de ces dernières, notamment la décentralisation et la délégation de pouvoirs aux représentations locales, la promotion de l'appropriation des programmes néerlandais par les pays d'accueil et la prééminence des approches sectorielles, ont contribué à permettre aux missions locales néerlandaises de jouer un rôle qui leur vaut l'éloge de beaucoup de leur homologues des autres donateurs présents sur le terrain. Les Pays-Bas ont fait de la lutte contre la pauvreté la motivation suprême de leur aide au développement, et ils s'appliquent activement à expérimenter des moyens pratiques de traduire ce principe en actes.

L'aide publique au développement (APD) des Pays-Bas représente en moyenne 0.8 % de leur produit national brut (PNB) depuis le dernier examen par le CAD, et même depuis plus longtemps déjà, ce qui fait de ce pays un des quelques Membres du CAD à atteindre ou dépasser l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies. Au vu des statistiques du CAD, les Pays-Bas viennent à la deuxième place parmi les Membres par la générosité de leur aide bilatérale. Cette performance remarquable est sans aucun doute facilitée par le large et ferme soutien que recueille l'aide au développement dans les sphères politiques comme dans l'opinion publique. De même, lorsqu'il élabore la politique de coopération pour le développement, le Parlement tient compte de l'avis de nombreux groupes de la société civile : organisations non gouvernementales (ONG), entreprises privées, municipalités, instituts de recherche et universités, notamment.

Depuis le dernier examen par le CAD (en 1997), la coopération néerlandaise pour le développement a été très respectueuse, sur la plupart des plans, des lignes directrices énoncées par le CAD concernant des grands secteurs et domaines tels que la lutte contre la pauvreté, l'environnement, l'évaluation, la bonne gouvernance et les conflits, l'égalité homme-femme et le secteur privé. Le profil de l'aide néerlandaise a été largement influencé par les principes stratégiques du CAD, et aussi par les objectifs internationaux de développement et les indicateurs destinés à en assurer le suivi, lesquels sont intégrés depuis l'année dernière dans les rapports officiels au Parlement. Les Pays-Bas sont parvenus à régler un certain nombre de problèmes qui avaient été mis en évidence à l'occasion de l'examen de 1997.

Organisation de l'aide

Un budget croissant : Un pourcentage fixe du PNB étant réservé chaque année à l'APD, le niveau de cette dernière augmente automatiquement en phase d'expansion de l'économie nationale. Cela fait peser des pressions grandissantes sur le système néerlandais de gestion de l'aide, qui viennent s'ajouter à celles résultant des contraintes liées aux ressources en personnel. Pour absorber ce surcroît

Pays-Bas

de moyens financiers, les Pays-Bas le répartissent généralement de manière assez souple entre diverses activités d'assistance macro-économique et ont aussi parfois recours à des accords de cofinancement avec des institutions multilatérales.

Ciblage géographique : Depuis 1998, les Pays-Bas ont déployé des efforts méritoires pour atténuer la dispersion de leur aide en désignant 17 + 4 pays de « partenariat », auxquels s'ajoute une trentaine d'autres bénéficiaires avec lesquels la coopération prend un caractère plus thématique. Cette décision, difficile et courageuse sur le plan politique, visait à instaurer des conditions propices à une amélioration de l'efficacité de la coopération pour le développement. Cela dit, le nombre de bénéficiaires reste encore relativement élevé et les motifs qui ont conduit à inscrire certains pays dans telle ou telle liste thématique sont parfois contestables. Compte tenu de l'évolution permanente de la situation du monde en développement, et de la situation politico-économique des Pays-Bas et de leurs partenaires du monde industrialisé, il est impératif que les autorités néerlandaises veillent à la clarté des principes guidant le choix des pays bénéficiant de l'aide néerlandaise.

Ciblage des ONG : Les Pays-Bas font largement appel à des organismes privés et non gouvernementaux (par lesquels transitent environ 20 % de l'APD totale) pour la mise en œuvre de leurs programmes d'aide au développement. Traditionnellement, un montant équivalant à 10% de l'APD totale est alloué aux 4 + 1 ONG « piliers ». Les autorités néerlandaises s'efforcent actuellement d'améliorer la logique et la nature du processus de dotation des ONG sur la base de critères de performance, d'efficacité et de transparence. Il en résultera une ouverture du système qui devrait se révéler bénéfique pour toutes les parties.

Politiques et approches

Primauté à la cohérence des politiques : L'idée selon laquelle il faut veiller à la cohérence globale des politiques ne date pas d'aujourd'hui dans la conception néerlandaise de l'aide au développement, et le fait que le Ministre de la coopération pour le développement soit membre à part entière du Conseil des ministres est essentiel à cet égard. Les Pays-Bas s'appliquent activement à assurer la prise en compte de leur point de vue concernant les problèmes du monde en développement dans les décisions de grandes instances internationales telles que l'Union européenne (UE) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans tout un éventail de domaines, notamment les échanges, l'environnement et la politique à l'égard du secteur privé. Comme dans d'autres pays donateurs, des problèmes se posent dans certains domaines relevant de la politique intérieure, comme l'allègement de la dette ou les crédits à l'exportation, qui mériteraient de retenir davantage l'attention. Assurer la cohérence des politiques est une tâche complexe et une démarche plus systématique nécessite des capacités analytiques suffisantes pour faciliter le repérage et l'élimination des hiatus.

Une démarche centrée sur l'appropriation et la lutte contre la pauvreté : L'approche néerlandaise de la coopération pour le développement s'appuie sur trois grands principes : l'appropriation, l'utilisation des ressources intérieures et la lutte contre la pauvreté. Comme plusieurs autres Membres du CAD, les Pays-Bas préconisent que, dans les pays prioritaires, les stratégies arrêtées localement, et en particulier les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), servent de trame pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'aide, la coordination avec les autres donateurs et le dialogue sur les mesures à prendre. Étant donné l'importance capitale affectée à ce nouvel outil, au vu des enseignements tirés de plus de trente années de coopération pour le développement, les responsables de l'aide néerlandaise pourraient se trouver confrontés à un problème de gestion des risques si ces modèles devaient se heurter à des difficultés de mise en œuvre. Un recours accru aux approches sectorielles (qui sont susceptibles d'être intégrées aux CSLP) et le maintien d'une collaboration prioritaire avec les principaux partenaires, bilatéraux et multilatéraux, afin d'assurer une concrétisation aussi rapide et

efficace que possible des stratégies de lutte contre la pauvreté peuvent constituer de bons moyens d'atténuer ce risque pesant sur le court terme.

Coopération multilatérale : Compte tenu de l'intérêt qu'ils portent à l'amélioration de la cohérence des politiques, les Pays-Bas s'appliquent activement à coordonner leur action avec celle de leurs principaux partenaires multilatéraux. Ce pays étant un fervent partisan de l'Union européenne et manifestant depuis longtemps déjà le souhait de participer à la définition des politiques futures de l'Europe, les dirigeants néerlandais se doivent de continuer à prendre activement part au dialogue et à la coordination à l'échelle européenne.

Alliance avec la société civile : Étant donné que c'est la vigueur du soutien qu'elle recueille au sein de la société civile et des sphères politiques qui fait la force de la coopération néerlandaise pour le développement, il apparaît essentiel de préserver l'adhésion de la société civile, en particulier la communauté des ONG, le monde universitaire, les instituts de recherche et le secteur des entreprises, aux activités menées dans ce domaine. La ministre de la Coopération pour le développement entretient un dialogue étroit avec la société civile néerlandaise. Il semblerait souhaitable d'exploiter ces contacts pour donner un caractère plus concret à la collaboration entre la société civile et le ministère des Affaires étrangères et entre la société civile néerlandaise et ses partenaires en Europe et dans le reste du monde. Cela permettrait de mettre davantage au service de l'action le dialogue sur les questions de cohérence des politiques et sur d'autres sujets en rapport avec le système d'aide néerlandais et son fonctionnement sur le terrain.

Déliement : Les Pays-Bas ont apporté, sur le plan politique, une impulsion et un soutien décisifs au processus de déliement de l'aide au développement. Au vu de l'accord auquel le CAD est parvenu à sa réunion à haut niveau d'avril 2001 sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA), ils ont maintenant décidé de réaffecter les crédits autrefois alloués à des projets d'aide liée dans les PMA à un fonds spécial destiné au renforcement des infrastructures de ces pays.

Questions liées à la gestion

Le ministère des Affaires étrangères fournit le cadre organisationnel pour la poursuite des divers objectifs interdépendants que s'assignent les Pays-Bas en matière d'affaires étrangères, au nombre desquels figure une réduction durable de la pauvreté par la coopération pour le développement. Cette structure intégrée a indubitablement contribué à une amélioration de la cohérence des politiques entre ces deux domaines de compétence du ministère. Au niveau de la gestion, ce regroupement fonctionnel semble toutefois avoir soulevé certains problèmes d'ordre pratique. Le Ministre de la coopération pour le développement, dont la compétence s'étend à environ 80 % du budget total du ministère, ne dispose pas d'un pouvoir adéquat dans plusieurs domaines critiques au plan organisationnel, dont le moindre n'est pas celui de la gestion du personnel. Les financements publics affectés aux ambassades implantées dans les pays bénéficiaires servent habituellement pour l'essentiel à alimenter des activités d'aide, mais c'est à l'ambassadeur que sont dévolus la totalité des pouvoirs délégués aux missions locales. Les problèmes opérationnels qui en résultent n'ont pas été entièrement réglés. Les bureaux régionaux ont en l'occurrence un rôle capital à jouer, mais ils manquent de ressources en personnel.

Améliorer les communications : Apparemment, il existe un problème de communication entre les services centraux et le terrain, qui est peut-être symptomatique d'un manque de clarté dans la répartition des pouvoirs et des responsabilités (encore que ce ne soit pas la seule raison). Il semblerait important de prendre des mesures pour faire prévaloir le même esprit dans les services centraux et sur le terrain, la convergence et la communication étant essentielles à la réussite d'une gestion décentralisée. Dans le même ordre d'idée, les récentes déclarations musclées des responsables des services centraux concernant les nouvelles politiques en matière d'approche sectorielle, de soutien

Pays-Bas

budgétaire et d'assistance technique semblent avoir suscité des malentendus que le meilleur moyen de clarifier serait sans doute de renforcer la communication et d'assurer une mise en commun des données d'expérience accumulées sur le terrain dans ces domaines.

Moderniser la politique du personnel : Le système actuel a aussi des retombées au niveau de la gestion des ressources humaines. Une attention relativement minime est accordée aux besoins spécifiques liés à la gestion du personnel chargé, dans l'ensemble des effectifs, de l'aide au développement. Une étude devrait être réalisée en 2001 pour évaluer l'importance et la composition des effectifs affectés à l'aide au développement, mais les chiffres actuellement disponibles concernent uniquement le nombre total d'agents travaillant pour le ministère des Affaires étrangères, de sorte qu'il n'existe aucune base statistique sur laquelle fonder la politique du personnel et la planification des ressources humaines dans la sphère de l'aide au développement. Il est fondamental, pour le système d'incitation et pour l'adéquation des effectifs futurs (en termes d'éventail des compétences, d'implantation et de taille) affectés aux questions de développement, d'élaborer une politique du personnel tournée vers l'avenir qui tienne compte des besoins de la filière coopération pour le développement du ministère et permette d'y répondre au mieux.

Décentraliser les financements en plus de la gestion : Bien qu'en matière de coopération pour le développement le principe de décentralisation prévale, seule une fraction de l'APD totale consentie par les Pays-Bas à chaque pays bénéficiaire est réellement gérée par l'ambassade. Il conviendrait de prendre un certain recul par rapport aux divers postes budgétaires dont proviennent les apports d'APD destinés à chaque bénéficiaire de manière à laisser un rôle plus stratégique aux représentations locales dans les décisions d'emploi des fonds. A cet égard, la Ministre de la coopération pour le développement a spécifiquement manifesté l'intention de déléguer à ces dernières davantage de pouvoirs concernant l'utilisation des ressources allouées à l'assistance macro-économique, sur lesquelles les services centraux exercent actuellement un contrôle total. Il en résultera un élargissement du domaine de compétences des missions locales et l'expérience de ces dernières pourra ainsi être mieux mise à profit pour utiliser ces fonds, souvent d'un montant considérable, d'une manière qui s'accorde mieux à la politique locale de développement et à sa logique.

Mettre en place un système efficace de suivi et d'évaluation : A l'occasion du présent examen, comme de ceux de 1997 et 1994, il est apparu que les Pays-Bas devaient encore renforcer leur système de suivi et d'évaluation. Des efforts sont certes déployés dans ce sens, mais la conception du système actuel semble laisser à désirer et son fonctionnement manquer de coordination si bien que les informations en retour sont de qualité inégale et tendent à présenter un caractère informel et anecdotique. Un réexamen complet de l'ensemble du système de suivi et d'évaluation pourrait être entrepris, éventuellement sous l'égide du Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB), afin de recenser l'éventail des options qui s'offrent aux dirigeants néerlandais dans ce domaine. S'il n'est pas remédié à ces inefficiences, la crédibilité des déclarations de la Ministre concernant le recours à une gestion axée sur les résultats risque de s'en trouver sapée aux yeux de l'opinion publique et la gestion ne pourra toujours pas s'appuyer sur un système d'information en retour permettant l'apprentissage.

Recommandations

Au vu des conclusions qui précèdent, le CAD encourage les Pays-Bas à :

- Continuer de s'attacher avec détermination à maintenir leur APD à un niveau élevé et à préserver la qualité et la créativité qui caractérise leur approche des programmes de développement.

- Continuer à trouver des affectations judicieuses, du point de vue du développement, au budget régulièrement croissant de l'APD et porter une attention particulière à l'adéquation des ressources en personnel.
- Renforcer les capacités analytiques mises à la disposition du ministère des Affaires étrangères pour améliorer la cohérence des politiques au plan intérieur et à l'échelon international.
- Prendre les mesures voulues pour assurer une communication efficace entre les services centraux et le terrain, de manière à lever tout sentiment de discorde et à garantir que les points de vue des deux parties sont bien compris et mis à profit.
- Veiller à étayer l'élaboration des politiques par des informations complètes provenant du terrain. L'attention est particulièrement appelée à ce propos sur la nécessité de préciser clairement le lien entre assistance sectorielle et soutien budgétaire et les utilisations appropriées de l'assistance technique sur le terrain.
- Maintenir une collaboration active avec la société civile néerlandaise pour le règlement des problèmes de cohérence des politiques et autres problèmes d'intérêt mutuel concernant la coopération néerlandaise pour le développement, au niveau des services centraux et sur le terrain.
- Donner suite aux projets actuels concernant l'alignement de la politique en matière de liaison de l'aide sur l'accord conclu par le CAD en avril 2001 à propos du déliement de l'aide aux PMA.
- Continuer de participer activement à des actions coordonnées avec divers organismes multilatéraux ainsi qu'au dialogue et à la coordination à l'échelle européenne.
- Élaborer une politique du personnel relative à la sphère coopération pour le développement du ministère des Affaires étrangères, qui puisse servir de cadre pour les recrutements et affectations et permette la production de statistiques précises sur les effectifs traitant des questions de développement.
- Engager les actions requises pour mettre en place un système global de suivi et d'évaluation qui permette des décisions bien informées en matière de gestion et qui soit conçu dans un esprit d'apprentissage.
- Multiplier les approches sectorielles et continuer de s'appliquer, en collaboration avec les principaux partenaires internationaux, à rendre opérationnels le plus rapidement possible les cadres stratégiques, tels les CSLP, fondés sur l'appropriation locale.

CHAPITRE 1

LES FONDEMENTS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT AUX PAYS-BAS

L'aide néerlandaise au développement au cours des cinquante dernières années

Des années 50 aux années 80 : Depuis une cinquantaine d'années, les Pays-Bas sont reconnus par leurs pairs comme étant l'un des pays les plus progressistes en matière de coopération pour le développement, sur le plan des principes comme des pratiques. Les premiers programmes néerlandais d'aide publique ont vu le jour dans les années 50 ; il s'agissait alors essentiellement d'apporter une assistance technique à quelques colonies et anciennes colonies. Au cours des années 60, ces programmes ont rapidement évolué sous l'effet des efforts déployés à l'échelle mondiale pour répondre aux besoins du monde en développement, et en particulier des Etats d'Afrique et d'Asie qui venaient d'acquiescer leur indépendance. A l'époque, les dirigeants néerlandais ont eu recours à des arguments moraux et sociaux, en plus de ceux d'ordre économique et géopolitique qu'ils utilisaient déjà auparavant, pour justifier l'accroissement de l'aide au développement au yeux de l'opinion publique. Les Pays-Bas ont par ailleurs été parmi les premiers à soutenir les instruments internationaux à l'appui du développement établis dans le cadre des Nations unies, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des institutions financières internationales. C'est aussi pour beaucoup grâce à eux que l'attention s'est mobilisée sur de nombreuses questions nouvelles liées au développement au cours des années 70 (lutte contre la pauvreté, autosuffisance, cohérence des politiques, déliement, notamment) et 80 (ajustement structurel, renforcement des capacités, approche sectorielle, entre autres).

Les années 90 : C'est dans les années 90, que se sont esquissées les grandes lignes de la politique actuelle des Pays-Bas en matière d'aide au développement. Sont parus à cette époque deux documents d'orientation, intitulés respectivement *Un monde de différences* (1990) et *Un monde en différend* (1993), qui ont largement retenu l'attention de la communauté internationale. Ceux-ci esquisaient pour les Pays-Bas une nouvelle approche stratégique, plus compatible avec l'ère de l'après-guerre froide et le remplacement des politiques d'ajustement structurel par des politiques de développement durable. En 1995, les autorités néerlandaises ont procédé à un réexamen complet de leur politique étrangère, y compris leur politique de coopération pour le développement, ainsi que des mécanismes utilisés pour la mettre en œuvre. Un troisième document d'orientation, intitulé *L'aide en évolution* (1995) est ensuite venu compléter les deux précédents et fixer le cadre conceptuel régissant aujourd'hui encore l'aide néerlandaise au développement. Parmi les décisions importantes qui ont été prises à cette époque, figurent celles de fusionner l'organisation de la politique étrangère et de la coopération pour le développement, d'opérer une décentralisation des opérations au profit des ambassades, et de simplifier les procédures de mise en œuvre. Les déclarations d'orientation qui ont été formulées depuis lors s'articulent généralement autour d'un thème précis et sont habituellement jointes aux mémorandums explicatifs annexés au budget national ou font partie intégrante de discours prononcés par la Ministre ou de documents stratégiques présentés au Parlement.

Le rôle de la société néerlandaise

Rappel aux autorités : « L'aide au développement n'est pas seulement l'affaire des pouvoirs publics. » Aux Pays-Bas, les organisations non gouvernementales (ONG), les membres du Parlement, les intellectuels et les sphères gouvernementales elles-mêmes reconnaissent volontiers que les techniques néerlandaises d'aide au développement plongent leurs racines au plus profond de la culture nationale et que leur survie est assujettie à la participation active de toutes les composantes de la société néerlandaise.

Le pluralisme, un atout : De nombreux observateurs considèrent que l'élaboration de la politique en matière de développement s'inscrit aux Pays-Bas dans le cadre d'un processus « consensuel ». Les objectifs et les orientations de la politique nationale de coopération pour le développement sont fixés par le Parlement, sur la base le plus souvent de propositions que lui présente le Ministre de la coopération pour le développement, généralement à l'occasion du débat annuel sur le budget national. Le Parlement ne se contente toutefois pas d'un rôle passif, loin de là. Lorsqu'il définit les orientations de la politique de coopération pour le développement, il reste à l'écoute d'une multitude de groupes d'intérêts, notamment les ONG, les entreprises privées, les municipalités, les instituts de recherche et les universités. La plupart de ces derniers exploitent activement leurs contacts au Parlement pour promouvoir leur propre vision de l'aide néerlandaise au développement. Le rôle de la société civile dans l'aide au développement est tellement bien admis dans les sphères politiques que quatre ONG néerlandaises, représentant les « quatre piliers » de la société néerlandaise (les catholiques, les protestants, les humanistes et les sociaux-démocrates) reçoivent depuis plus de 20 ans une dotation annuelle équivalant à 10 % de l'APD totale des Pays-Bas¹. Ce mode de législation s'inscrit dans le droit fil du souci de consensus en matière de prise des décisions et d'équité qui a de tous temps caractérisé la société néerlandaise - et qui est probablement une rémanence de l'époque de la construction des premiers polders, laquelle nécessitait qu'une égale attention soit portée à tous les segments de la société et que soient encouragées la participation et la contribution de tous au bien commun. Ce souci d'équité, allié à la vigueur de la tradition religieuse aux Pays-Bas, explique sans doute pour beaucoup l'ampleur du soutien apporté par l'opinion publique à l'aide au monde en développement. Depuis le début des années 70, grâce au large accord qui se dégage entre tous les partis politiques, les sommes allouées à l'aide publique au développement (APD) représentent au moins 0.7 % du produit national brut (PNB). Tel a été le cas avec tous les gouvernements qui se sont succédés depuis cette date, y compris cette année avec 0.8 %. De ce fait, les Pays-Bas figurent parmi les quelques pays les plus généreux au monde (voir l'annexe 1).

Le point de vue actuel sur l'aide au développement aux Pays-Bas

Quelle vision stratégique les autorités néerlandaises ont-elles de l'aide au développement ? Des informations détaillées seront fournies sur ce point dans d'autres chapitres, mais plusieurs éléments importants méritent d'être mentionnés dès à présent.

Lutte contre la pauvreté : L'aide néerlandaise au développement est d'abord et avant tout organisée autour de l'obtention de résultats perceptibles dans la voie de la réduction de la pauvreté. Comme le souligne elle-même l'actuelle Ministre de la coopération pour le développement, « s'intéresser à la pauvreté est une manière de s'intéresser aux gens ». C'est par rapport à la pauvreté que sont déterminés les pays, régions et secteurs de concentration, c'est au service de la lutte contre la pauvreté que sont recherchés des modes concrets de coordination entre donateurs et réduire la pauvreté constitue vraisemblablement pour l'opinion publique néerlandaise la raison la plus noble et la plus logique

1. Depuis 2000, une cinquième ONG (Foster Parents Plan) est venue s'ajouter à cette liste.

d'apporter une aide au développement. La pauvreté occupe une place importante dans l'aide néerlandaise depuis longtemps déjà. En faire l'axe stratégique de toutes les activités d'aide au développement offre cependant désormais au ministère des Affaires étrangères un moyen qui ne risque pas de prêter à controverse de justifier l'ensemble de son programme d'aide, de rester en phase avec le courant de pensée dominant dans la communauté internationale des donateurs, et de fixer un cadre cohérent lui permettant d'intégrer d'autres critères qu'il juge importants en matière d'aide, tels que **l'appropriation**, le recours à une **approche sectorielle**, la **coordination et la cohérence**. Comme on le verra plus loin, il reste toutefois beaucoup à faire pour qu'il en aille effectivement ainsi dans la pratique.

Appropriation : Même si ce souci ne transparaît que depuis assez récemment dans la pratique de l'aide néerlandaise au développement, l'appropriation est une notion à laquelle adhère largement la société néerlandaise. Elle implique que, comme aux Pays-Bas, les acteurs non gouvernementaux participent régulièrement, dans les pays en développement, à la formulation et à la mise en œuvre de la politique nationale. Dans l'esprit des Néerlandais, l'appropriation nécessite en outre que l'action des donateurs soit prévisible et fiable et que les pays bénéficiaires conduisent eux-mêmes le processus de planification stratégique et définissent ensuite, en concertation avec la société civile, des politiques sectorielles au service desquelles pourront être mises avec le plus d'efficacité les ressources allouées par les donateurs. Dans leurs activités en faveur de l'appropriation, les Pays-Bas mettent donc l'accent sur le renforcement des capacités des pays bénéficiaires.

Approche sectorielle : Les programmes mis en œuvre dans tous les pays avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations bilatérales s'inscrivant dans la durée doivent désormais reposer sur une approche sectorielle. Cela favorise une coopération efficace en permettant aux pays bénéficiaires de définir des politiques à long terme qui lient toutes les parties. Aux yeux des autorités néerlandaises, cela améliore l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de développement et permet de mieux centrer l'action sur le renforcement des capacités nationales et sur l'utilisation des fonds publics. Les Pays-Bas se font par ailleurs un principe de s'appliquer à convaincre les autres donateurs de recourir à cette approche pour la mise en œuvre de leurs propres programmes. Ces derniers temps leurs efforts de promotion de l'approche sectorielle ont avant tout visé à faire des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) un instrument de référence essentiel pour l'élaboration des stratégies à suivre sur le terrain, la mise en œuvre des activités, la coordination entre donateurs, et le suivi et l'évaluation.

Coordination et cohérence : Plus ou moins dans le droit fil des considérations qui les conduisent à privilégier l'approche sectorielle, les Pays-Bas estiment que la coordination passe, dans l'idéal, par une action concertée de tous les partenaires, donateurs, pays bénéficiaire et société civile, pour assurer une utilisation optimale des ressources apportées par chacun. La coordination joue, selon eux, un rôle décisif dans la réussite des approches sectorielles. Côté donateurs, cela implique qu'une attention soit portée aux grands partenaires multilatéraux qui utilisent des financements émanant des Pays-Bas (en particulier le système des Nations unies, les banques de développement et la Communauté européenne). Enfin, des instances, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ou le groupe d'Utstein², où se retrouvent les donateurs sont jugées constituer des instances utiles pour la coordination, entre pairs, des grands axes d'action. Quant à la cohérence, notion qui s'apparente étroitement à la précédente, elle implique qu'on veille, au niveau des services centraux comme sur le terrain, à ce que les programmes financés par l'APD néerlandaise ne soient pas compromis par des mesures inappropriées dans d'autres domaines (échanges, agriculture, propriété intellectuelle, armes,

2. Groupe informel rassemblant les ministres de la coopération pour le développement de quatre pays (l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), qui ont décidé lors d'une réunion tenue à Utstein, en Norvège, en 1999 de se consulter régulièrement sur un certain nombre de questions d'orientation de l'action et d'ordre organisationnel.

Pays-Bas

notamment). Ainsi que l'a souligné la Ministre, « Quel intérêt y a-t-il à accroître les capacités d'exportation des pays en développement si les pays riches ferment leurs frontières ? Et pourquoi encourager les petits exploitants à produire pour le marché si par ailleurs on les écrase sous les subventions à l'exportation ? ».

Un ferme soutien de l'opinion publique

Attitude des citoyens : Conscient de l'importance que revêt l'avis des citoyens pour l'avenir du programme de coopération pour le développement, le ministère des Affaires étrangères entretient sur tout le territoire national un réseau actif d'organismes de sensibilisation. Ont ainsi vu le jour de nouveaux matériels éducatifs permettant d'apporter une initiation aux problèmes de développement dans l'enseignement de matières fondamentales comme la géographie ou la sociologie, au niveau du primaire, du secondaire et même des études universitaires. Les directives édictées par le ministère garantissent que les matériels éducatifs mis au point par les ONG peuvent s'intégrer aux programmes et manuels existants. Etant donné la sympathie spontanée que semble susciter l'aide au sein de la société néerlandaise, il est difficile d'anticiper les retombées particulières que pourront avoir ces efforts de sensibilisation. Un sondage réalisé en décembre 2000 met en évidence un degré toujours élevé de soutien pour le programme d'aide³ encore que les opinions exprimées paraissent un peu moins positives que celles qui avaient été recueillies à l'occasion d'une autre enquête, en 1998.

Point de vue des acteurs présents sur le terrain : Sur le terrain, l'équipe chargée de l'examen n'a entendu que des louanges sur les programmes néerlandais, de la part aussi bien des ressortissants des pays d'accueil que des représentants d'autres donateurs et des autres personnes intéressées. Sont en particulier appréciés la clarté des orientations de la stratégie néerlandaise, et l'impulsion et l'exemple donnés par les Pays-Bas dans des domaines comme la décentralisation, la concentration, l'approche sectorielle, le partenariat et l'appropriation.

3. Enquête réalisée par le Département Education/information du ministère des Affaires étrangères en décembre 2000. A titre d'exemple, sur l'ensemble des personnes interrogées 76 % ont estimé que les sommes allouées à l'aide devaient être maintenues au même niveau, voire augmentées, et 15 % seulement que l'aide ne sert à rien. L'échantillon, qui comprenait 816 personnes, a été jugé tout à fait représentatif par les auteurs.

CHAPITRE 2

VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

Volume de l'aide publique au développement

Un budget en progression pour l'APD : Les Pays-Bas aiment à se targuer d'appartenir au « G7 de l'APD ». Le niveau moyen de leur APD, qui atteint 0.8 % du PNB depuis plusieurs années, en fait un des quelques Membres du CAD à respecter l'engagement pris dans le cadre des Nations unies de consacrer au moins 0.7 % du PNB à l'APD. La croissance soutenue, de l'ordre de 3 à 4 %, que connaît l'économie néerlandaise depuis 1997, associée à l'objectif de 0.8 % du PNB fixé par le pouvoir politique, a permis une augmentation régulière du budget de l'aide ces dernières années. Le budget pour 2001 devrait approcher 3.5 milliards de dollars des États-Unis (\$) (soit 300 millions de \$ de plus qu'en 2000).

Composition de l'APD : Depuis quelques temps, s'est ouvert un débat sur ce qu'on appelle la « pollution » de l'APD, autrement dit le fait que celle-ci sert à financer des activités qui ne relèvent pas de l'aide au sens strict (opérations de maintien de la paix, aide aux réfugiés, soutien du secteur privé, par exemple). L'optique plus globale de l'aide au développement adoptée au début des années 90, après la fin de la guerre froide, a par ailleurs conduit à une plus grande intégration du budget de la coopération internationale. Un budget consolidé de la coopération internationale (HGIS), présenté dans le tableau 1, a été mis en place en 1995 afin de regrouper toutes les activités extérieures financées par les Pays-Bas dans un même cadre de planification. Les cinq axes prioritaires de la politique étrangère recensés dans le HGIS sont : a) l'ordre international, b) la paix, la sécurité et la stabilité (rubrique dont relèvent l'aide d'urgence et la promotion des droits de l'homme), c) l'intégration européenne, d) la lutte contre la pauvreté, et e) la défense des intérêts bilatéraux. Le tableau 1 indique le poids relatif affecté dans le budget à ces différentes priorités, et en particulier la part de chacune dans l'APD (dont proviennent 73 % des ressources totales). Compte tenu de son caractère global, le HGIS permet de mieux distinguer les activités entrant dans la définition de l'APD et celles qui n'y entrent pas.

Canaux d'acheminement de l'aide : Les Pays-Bas font appel, pour l'acheminement de leur aide, à trois grands canaux, respectivement appelés le canal **bilatéral**, le canal **multilatéral** et le canal **privé** (ONG, société civile, entreprises privées). Au total, environ 30 % de l'APD néerlandaise transitent par des organisations multilatérales et 70 % empruntent des voies bilatérales⁴. Sur cette enveloppe bilatérale, une fraction importante des ressources (environ 35 % de l'APD bilatérale et 23 % de l'APD totale) passe par le canal privé.

4. Lesquelles, d'après la définition du CAD/OCDE, englobent le canal privé.

Tableau 1. Budget consolidé de la coopération internationale (pour 2001)

En milliards de \$*

Priorités de la politique étrangère	Budget total	Dont APD	Part dans l'APD
1. Ordre international	0.04	0.01	0
2. Paix, sécurité et stabilité	0.4	0.2	6
3. Intégration européenne	0.02	-	-
4. Réduction durable de la pauvreté	3.2	2.9	85
A. <i>Coopération bilatérale pour le développement</i>	1.5	1.4	40
Dont :			
Ressources confiées aux ambassades		0.6	17
Assistance macro-économique		0.4	12
Soutien au Surinam		0.1	3
Reconstruction en Europe du Sud, etc.		0.1	3
B. <i>Coopération multilatérale pour le développement</i>	0.9	0.75	22
C. <i>Coopération privée pour le développement</i>	0.8	0.8	23
Dont :			
Cofinancements avec des ONG		0.3	10
Recherche et sensibilisation à l'échelon international		0.2	6
Programme ORET/MILIEV, etc.		0.1	3
5. Intérêts bilatéraux des Pays-Bas	0.5	0.2	6
6. Autres	0.5	0.1	3
TOTAL	4.7	3.4	100

* Sur la base d'un taux de change de 2.4 fl pour 1 \$ (avril 2001).

Source : Ministère des Affaires étrangères, HGIS 2001.

APD transitant par le canal bilatéral

Répartition géographique

Pays de « partenariats » et pays de coopération « thématique » : En 1998, la Ministre de la coopération pour le développement a décidé de concentrer l'aide sur un nombre restreint de pays afin d'en accroître l'efficacité. A donc été élaborée une liste de 17 pays, dits **de partenariat** (voir l'encadré 1), avec lesquels les Pays-Bas s'engageraient à nouer des relations intensives et durables de coopération structurelle. Parmi les critères de sélection figuraient le degré de pauvreté, l'adhésion des autorités nationales à de saines politiques et l'absence de problèmes de gouvernance⁵. Sont venus s'ajouter à cette liste quatre autres pays avec lesquels il est prévu d'établir des relations complètes de coopération mais seulement pendant une période limitée (cinq ans au départ). La liste des pays de partenariat a fait l'objet d'un débat animé au Parlement et dans l'opinion publique. Malgré quelques réserves concernant certains pays, un consensus général s'est maintenant dégagé sur le fait que tous ces pays ont besoin d'aide. Parallèlement, a été dressée une liste de 29 pays avec lesquels les Pays-Bas

5. Il est intéressant de constater que l'Ethiopie et l'Erythrée figurent dans la liste des pays de partenariat même si des réserves y sont émises à leur égard en raison de l'instabilité de leur situation politique. En 2000, l'aide à ces pays a en fait été gelée, mais les Pays-Bas ont l'intention de la reprendre dès que la situation politique le permettra.

entretiennent une **coopération thématique** d'envergure limitée (voir l'encadré 2). Les thèmes pouvant servir de support à cette coopération sont les suivants : i) environnement, ii) droits de l'homme, construction de la paix et bonne gestion des affaires publiques, et iii) développement du secteur privé. Enfin, des accords spécifiques à long terme de **développement durable**, motivés par des considérations particulières, ont été signés avec trois pays - le Bénin, le Bhoutan et le Costa Rica. Au total, l'aide néerlandaise est donc concentrée sur 53 (17 + 4 + 29 + 3) pays. Toutes les parties s'accordent à reconnaître que ce nouveau système a atténué l'impression de « dispersion » que donnait auparavant l'aide néerlandaise au développement. Alors que celle-ci se répartissait autrefois entre près de 100 bénéficiaires composant un ensemble disparate, elle privilégie désormais un groupe à peu près non controversé de 21 pays. Malgré cet effort de recentrage, qui demandait un certain courage politique, le fait qu'il ait fallu intégrer une trentaine d'autres pays dans d'autres listes renvoyant à divers domaines d'action témoigne de l'existence, aux plans national et international, de pressions qui empêchent les Pays-Bas (comme tout autre pays) d'atteindre une répartition géographique de son aide totalement logique et cohérente, fondée sur de seuls critères techniques.

Encadré 1. Liste des pays de « partenariat »

Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Érythrée, Éthiopie, Ghana, Inde, Macédoine, Mali, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Sri Lanka, Tanzanie, Viêt-nam, Yémen, Zambie (plus Afrique du Sud, Égypte, Indonésie, Zones sous administration palestinienne).

Encadré 2. Liste des pays de coopération « thématique »

Environnement : Brésil, Cap Vert, Chine, Colombie, Équateur, Guatemala, Mongolie, Népal, Pakistan, Pérou, Philippines, Sénégal.

Droits de l'homme, construction de la paix et bonne gestion des affaires publiques : Albanie, Arménie, Bosnie, Cambodge, Chine, Colombie, Géorgie, Guatemala, Guinée Bissau, Honduras, Kenya, Moldova, Namibie, Népal, Rwanda, Salvador.

Développement du secteur privé : Arménie, Bosnie, Cap Vert, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Équateur, Géorgie, Guatemala, Moldova, Nigeria, Pérou, Philippines, Salvador, Thaïlande.

Enfin, il est à noter que figurent dans la liste des pays prioritaires quelques très grands pays (Chine, Inde, Indonésie, Brésil). Dans ces derniers, une judicieuse concentration de l'aide néerlandaise sur certaines régions pourrait également se révéler importante.

Fixation d'objectifs budgétaires : En 2000 a été institué un nouveau système visant à déterminer, sur la base de divers critères, le niveau souhaitable de l'enveloppe allouée aux différents pays. Sont pris en compte dans l'analyse à la fois les besoins (accès aux concours de l'IDA, coefficient de service de la dette, importance des ressources provenant d'autres donateurs) et les performances (politiques macro-économiques, politiques sociales, degré de respect des droits de l'homme) de chaque pays. Ce nouveau système n'a pas encore entraîné de modifications spectaculaires dans la répartition des ressources. L'objectif poursuivi est avant tout de mettre en place un instrument de référence pour l'affectation de l'aide au lieu de se fonder sur les tendances passées. Enfin, il est à noter que le ministère prévoit de consacrer 50 % de son APD bilatérale à l'Afrique en 2001, même si cet objectif risque de ne pas être facile à atteindre compte tenu de la capacité d'absorption limitée des pays

Pays-Bas

concernés, ainsi qu'en témoigne le fait que 37 % des versements effectifs d'APD bilatérale sont allés à ce continent en 1999 (voir le tableau I.3).

Répartition entre groupes de revenu : L'aide bilatérale néerlandaise est incontestablement centrée sur les pays affichant un faible niveau de revenu par habitant ainsi que le veut l'objectif de lutte contre la pauvreté assigné à la coopération pour le développement. Sur les 17 + 4 pays de partenariat, 10 appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés (PMA) et cinq sont des « autres pays à faible revenu », tandis que sur les 32 pays de coopération thématique ou avec lesquels ont été conclus des accords de développement durable, 16 sont des pays à faible revenu. En conséquence, plus de 60 % de l'APD bilatérale ventilable des Pays-Bas ont pris, en 1999, le chemin de pays parmi les moins avancés et d'autres pays à faible revenu, contre 52 % pour la moyenne du CAD. Les Antilles néerlandaises et Aruba ayant été retirés, en 2000, de la Liste des pays habilités à recevoir une APD établie par le CAD, ce chiffre devrait atteindre 70 % étant donné que l'essentiel des fonds alloués à ces pays (126 millions de \$ en 1998-99) a été réorienté vers l'Indonésie, avec laquelle les Pays-Bas ont repris leur coopération en 2000.

Dispersion des ressources : Malgré la ferme volonté affichée par les autorités politiques de concentrer les efforts sur un nombre restreint de pays, il subsiste une certaine dispersion des ressources au plan géographique. La part de l'APD bilatérale qui va effectivement aux principaux bénéficiaires a en fait diminué au fil du temps (voir le tableau I.4). En 1988-89, les 15 principaux bénéficiaires recevaient 65 % de l'APD bilatérale totale. En 1998-99, leur part était tombée à 52 %. En 1999, seulement 21 % de l'APD bilatérale (16 % de l'APD totale) sont allés aux 17 + 4 pays de partenariat. La même année, les 29 pays de coopération thématique se sont, de leur côté, partagés 34 % de l'APD bilatérale (26 % de l'APD totale). Ces chiffres s'expliquent notamment par le fait que les ressources « confiées » aux ambassades⁶ ne représentent qu'une fraction (28 % de l'APD bilatérale et 17 % de l'APD totale) de l'aide totale, aussi bien dans les 17 + 4 pays de partenariat que dans les 29 pays de coopération thématique. Enfin, il est à noter que le poste « petits projets des ambassades » qui figurait auparavant rituellement dans le budget a été supprimé, mesure qui témoigne de la détermination des autorités à atténuer la dispersion des ressources budgétaires.

Stratégie de retrait : Depuis que les responsables actuels sont en place, les Pays-Bas ont cessé leurs activités d'aide au développement dans un grand nombre de pays. En 1997, une centaine de pays recevaient plus d'un million de \$ chacun. Les pays prioritaires sont aujourd'hui à peu près moitié moins nombreux, et s'y ajoutent 41 autres pays, auxquels il n'a pas encore été fait référence, où des mesures actives sont prises pour mettre un terme aux activités entre 1998 et 2003. La majorité des observateurs conviennent que ce recentrage des ressources sur la base de critères transparents et acceptables a largement contribué à rehausser l'adéquation et l'efficacité de la coopération néerlandaise pour le développement. Le ciblage géographique des ressources n'est cependant pas encore optimal et les responsables de la coopération néerlandaise pour le développement devront continuer pendant un certain temps encore à étudier les pays qu'il convient d'ajouter à la liste des bénéficiaires et d'en retirer et les programmes qu'il serait bon de lancer ou de supprimer. D'après le ministère des Affaires étrangères, parmi les critères guidant les décisions de retrait figurent le reclassement parmi les pays n'étant pas admis à bénéficier des concours de l'IDA et une détérioration de la performance en matière de bonne gestion des affaires publiques, mais aucun document d'orientation ne semble avoir été établi sur la question. Cela ne fournit cependant aucune indication sur la manière dont s'opère, sur place, le processus de cessation des activités d'aide au développement. Au vu des efforts actuellement déployés pour améliorer la transparence et l'efficacité du ciblage de

6. En matière de mise en œuvre, le pouvoir de décision délégué aux ambassades se limite en fait aux ressources qui leur sont « confiées ». Pour plus de précisions, se reporter au chapitre 4, gestion financière.

l'APD néerlandaise, il semblerait utile d'établir des orientations claires concernant la stratégie à appliquer pour mettre un terme à l'aide néerlandaise dans un pays bénéficiaire et de s'employer à améliorer la cohérence des listes existantes de pays bénéficiaires, en particulier celle des pays de coopération « thématique » où plusieurs pays n'ont pas vraiment leur place compte tenu de l'objectif de réduction de la pauvreté actuellement assigné à l'aide néerlandaise.

Répartition sectorielle

Ciblage sectoriel : La sélectivité explicite appliquée au plan géographique s'est accompagnée d'un recentrage implicite de la coopération pour le développement sur un petit nombre de secteurs en rapport avec la pauvreté. Compte tenu de l'importance attachée par les autorités néerlandaises à l'adoption d'une approche déterminée par la demande, les objectifs concernant le budget à allouer à divers domaines importants au plan politique ont été abolis, sauf pour l'environnement (0.1 % du PNB). Un ciblage « doux » est néanmoins encore opéré dans certains cas : c'est ainsi que 45 millions de florins néerlandais (fl) sont affectés chaque année aux activités en faveur de l'égalité homme-femme.

Services sociaux de base : Bien que les Pays-Bas ne soient pas revenus sur leur adhésion à l'Initiative 20/20, ils n'appliquent plus officiellement l'objectif de 20 % à leurs apports dans ce domaine, et ce principalement parce que ce genre d'objectif d'apport ne s'accorde pas à leur souci d'une approche fonction de la demande. L'aide consentie en faveur des services sociaux de base⁷ n'en demeure pas moins conséquente. C'est ainsi que sur les 17 + 4 pays de partenariat, 14 ont choisi l'éducation de base comme secteur prioritaire de l'aide néerlandaise et 12 la santé. D'après les statistiques du CAD⁸, les engagements des Pays-Bas en faveur des services sociaux de base ont représenté 178.5 millions de \$, soit 17 % de l'APD bilatérale totale ventilable en 1997-98. Si on y ajoute les engagements multilatéraux imputés aux services sociaux de base (118.4 millions de \$), l'aide totale consentie par les Pays-Bas à l'appui des services sociaux de base s'est chiffrée à 19 % de l'APD totale au cours de cette période. Même si les statistiques dans ce domaine sont encore sujettes à certaines limitations dans tous les pays du CAD, ces chiffres semblent néanmoins indiquer que les contributions des Pays-Bas en faveur des services sociaux de base excèdent la moyenne du CAD, avec ses 10 % de l'APD bilatérale et 11 % de l'APD totale.

Assistance macro-économique : Une part importante de l'aide bilatérale prend la forme d'un soutien macro-économique, catégorie qui englobe les allègements de dette et le soutien budgétaire. Celui-ci a absorbé plus de 342.5 millions de \$ en 2000. Depuis 1997, le soutien budgétaire est probablement le poste au titre duquel les versements ont connu la croissance la plus rapide, notamment parce que cela est devenu un moyen commode d'utiliser les fonds additionnels générés par l'augmentation, déjà évoquée, du budget global de l'aide. La part des ressources allouées dans chaque pays à l'assistance de caractère macro-économique pourrait, elle aussi, s'accroître du fait que les Pays-Bas ont décidé de s'appliquer à « recourir à l'aide-programme chaque fois que c'est possible et à l'aide-projet lorsque c'est nécessaire ». Le soutien budgétaire non réservé à une utilisation précise donne lieu à une étroite collaboration avec les institutions de Bretton Woods et est habituellement assujéti à une évaluation de l'évolution de la performance macro-économique du pays bénéficiaire. Il est également tenu compte dans la programmation de ce type d'aide des progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques

-
7. Les services sociaux de base englobent l'éducation de base, les programmes de santé génésique et les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement destinés aux pauvres.
 8. Voir l'annexe II, APD bilatérale consentie par les Membres du CAD en faveur des services sociaux de base en 1997-98.

Pays-Bas

sociales et du degré d'adhésion aux principes de bonne gestion des affaires publiques. L'assistance macro-économique est, en théorie, réservée aux pays de partenariat et à quelques pays d'Europe orientale mais ce type d'aide peut aussi être accordé à des pays dont un retrait est actuellement prévu, en particulier ceux dont la dette bilatérale n'est pas encore éteinte. Les principaux pays qui en ont bénéficié en 2000 sont l'Indonésie (47 millions de \$ d'allègements de dette) et le Mozambique (24 millions de \$ de soutien budgétaire) ainsi que trois PPTE qui ont reçu un soutien budgétaire à la balance des paiements destiné à compenser le relèvement des prix du pétrole, à savoir : la Tanzanie (47 millions de \$), le Mali (29 millions de \$) et l'Ouganda (27 millions de \$). Au Burkina Faso, par exemple, le soutien macro-économique a représenté ces dernières années quelque 30 % de l'aide bilatérale totale accordée par les Pays-Bas à ce pays.

APD transitant par le canal multilatéral

Ligne suivie : Actuellement, environ 30 % de l'APD néerlandaise passent par les voies multilatérales. Bien que les Pays-Bas surveillent attentivement les performances des organisations internationales et aient commandité un certain nombre d'évaluations critiques sur ces dernières, une proposition émanant du ministère a récemment été soumise au Parlement en vue de porter à 33 % la part des ressources réservées au canal multilatéral. Cette proposition est à l'évidence motivée par le souhait d'aligner les Pays-Bas sur la moyenne du CAD⁹, sans compter que cela constituerait un moyen pratique d'écouler le budget, en augmentation constante, de l'aide compte tenu des contraintes existant au niveau des capacités organisationnelles. Elle découle aussi de la valeur ajoutée que les Pays-Bas reconnaissent depuis longtemps à l'aide multilatérale (plus vaste éventail de connaissances et de données d'expérience, simplification de la coordination, réduction des obligations imposées aux pays bénéficiaires). Cette accroissement proposé des financements multilatéraux a rencontré quelques résistances au Parlement, au sein duquel la qualité des travaux des organisations internationales soulève des préoccupations. Le gouvernement lui-même estime qu'on approche d'un seuil au-delà duquel il deviendra impossible d'accroître encore les contributions multilatérales compte tenu des sommes importantes déjà versées à des organismes des Nations unies tels que le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

Dotations : Les sommes allouées aux diverses catégories d'instances multilatérales sont récapitulées dans le tableau 2. Elles sont susceptibles d'être périodiquement revues en fonction des résultats obtenus dans la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international. Les ambassades néerlandaises dans les 17 + 4 pays de partenariat ont pour instruction permanente de rendre compte des activités dans ces pays des organisations multilatérales, et en particulier de la manière dont se passe la coopération sur le terrain. Une révision pourrait être bientôt opérée à l'occasion de la prochaine reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA), dont les Pays-Bas pourraient supporter une part plus importante (leur part est actuellement de 2.6 %). Un certain nombre de fonds d'affectation spéciale ont par ailleurs été créés, sous forme de programmes de partenariat, autour de thèmes comme la facilitation de la mise en œuvre du processus CSLP ou la promotion d'une plus grande intégration et d'une meilleure coordination entre les acteurs des Nations unies sur le terrain.

9. D'après les statistiques de l'OCDE, les versements nets d'aide multilatérale des Pays-Bas ont représenté 31 % de l'APD totale en 1999, chiffre légèrement inférieur à la moyenne du CAD, laquelle s'est établie à 33 %.

Tableau 2. Contributions multilatérales des Pays-Bas

Versements effectués en 1999, en millions de \$

Organismes des Nations unies	241	
<i>dont : PNUD</i>		88 (36%)
<i>FNUAP</i>		46 (19%)
Groupe de la Banque mondiale	250	
Programmes de développement de l'UE	250	
Banques régionales de développement	60	
Autres	190	
Total	997	

Source : OCDE.

Le canal « privé »

Rôle des acteurs non gouvernementaux : Les ONG jouent un grand rôle dans la coopération néerlandaise pour le développement. Elles contribuent directement à faire connaître les activités des Pays-Bas dans ce domaine et exercent une influence directe sur la politique suivie et la réflexion stratégique en la matière. En toute logique, elles offrent donc un canal privilégié pour l'acheminement de l'APD néerlandaise. Elles sont en mesure de travailler directement avec des partenaires locaux qui connaissent parfaitement les besoins et la culture des groupes bénéficiaires. Elles peuvent aussi œuvrer de manière crédible au renforcement de la société civile, tellement indispensable à une époque où le développement durable passe en définitive par l'instauration de processus de gouvernance à caractère fortement participatif. Une part importante de l'aide humanitaire (30% du budget total de l'aide d'urgence, soit quelque 30 millions de \$ par an) transite par des ONG, néerlandaises ou autres. Le ministère des Affaires étrangères a aussi recours aux ONG pour assurer la mise en œuvre de cette aide humanitaire, ou pour mener des activités d'aide dans des pays auxquels il lui est impossible d'apporter une aide publique en raison des problèmes qu'y soulève la gestion des affaires publiques. D'après les estimations, en 2001, l'enveloppe globale affectée aux acteurs non gouvernementaux devrait s'élever à près de 800 millions de \$ (23 % de l'APD) ; ce poste budgétaire compte 18 lignes renvoyant à une multitude d'acteurs. Sous l'impulsion de la loi sur la concurrence récemment adoptée, l'administration en place a encouragé une plus grande ouverture dans les relations avec ce groupe hétérogène qui exerce une grande influence au plan politique. Le souci de bonne pratique semblerait vouloir que soit poursuivi l'examen public de la logique des arrangements passés de financement des ONG et qu'on veille à maintenir la transparence vis-à-vis des citoyens des décisions de financement, en particulier au regard des critères de performance et d'efficacité.

Cofinancements destinés aux MFO : Les quatre principales ONG néerlandaises¹⁰, dites les « MFO », regroupent un certain nombre d'organisations plus petites et ont de tous temps bénéficié d'arrangements de cofinancement dans le cadre des agréments qui leur sont délivrés pour quatre ans (voir le tableau 3). Le dispositif a toutefois été modifié début 2000 afin de renforcer le droit de regard du ministère sur les résultats et les états financiers. La révision des modes de collaboration n'est pas encore achevée mais le principe voulant que les MFO reçoivent chaque année une dotation équivalant à 10 % de l'APD a été confirmé. Le programme de cofinancement a récemment été étendu à un cinquième organisme, Foster Parents Plan (branche néerlandaise de Plan International). Ces

10. NOVIB (organisation sociale-démocrate), CORDAID (réseau d'organismes catholiques), ICCO (organisation réunissant les églises protestantes) et HIVOS (fondation humaniste).

Pays-Bas

ajustements au dispositif qui régissait de longue date les relations entre les MFO et le ministère pourraient laisser présager un dialogue plus ouvert.

Tableau 3. **Cofinancements destinés aux MFO**

Estimations indicatives tirées du budget 2001, en millions de \$

	Dotation de l'Etat	% du total	% du budget total des MFO
NOVIB	92	29	61
CORDAID	85	26	54
ICCO	85	26	94
HIVOS	46	14	87
Foster Parents Plan	15	5	17
Total	323	100	

Source : Ministère des Affaires étrangères

Autres acteurs privés : Un autre acteur du secteur privé qui joue un rôle important est le **Comité national pour la coopération internationale et le développement durable** (NCDO), dont les relations avec l'Etat sont régies par un accord quadriennal dans le cadre duquel lui est allouée une dotation qui se monte actuellement à 12 millions de \$ (dont 4 millions de \$ pour ses activités dans les pays en développement). Le NCDO s'emploie à renforcer le soutien que recueille la coopération internationale dans la société néerlandaise. Il organise et finance des activités de sensibilisation aux questions de développement et d'information de l'opinion publique. L'accord régissant ses relations avec le ministère des Affaires étrangères est lui aussi en cours de réexamen. Des subsides conséquents sont également accordés aux **instituts internationaux d'enseignement et de recherche** qui, globalement, reçoivent 100 millions de \$ au titre de leurs activités de recherche et 125 millions de \$ au titre de leurs activités d'enseignement supérieur et de renforcement des capacités de recherche. Cette dernière somme se répartit entre les bourses d'étude (75 %) et le soutien institutionnel direct aux pays en développement (25 %). Une contribution modeste, de 5 millions de \$, dont l'emploi est spécifiquement réservé à deux projets de développement local, est en outre accordée à l'**Association des municipalités néerlandaises**. Il est difficile de dire combien les municipalités allouent sur leur propre budget à la coopération pour le développement, mais d'après les estimations les sommes qu'elles y consacrent équivalraient à peu près au montant des subventions qu'elles reçoivent du ministère. En outre, divers programmes visant le secteur privé se partagent environ 160 millions de \$; parmi ces derniers, le plus important est le **programme ORET/MILIEV** (autrement dit le système néerlandais de financement mixte), qui est aussi celui dont le budget a connu la croissance la plus rapide ces dernières années. Des informations plus complètes sur ce programme sont fournies plus loin, dans le chapitre 3. Enfin, depuis des années, l'**Organisation néerlandaise de développement** (SNV) est chargée par le ministère des Affaires étrangères de l'acheminement de l'assistance technique liée aux activités de coopération pour le développement. Du fait de la récente révision en profondeur de la politique d'assistance technique (voir le chapitre 4), un terme sera progressivement mis, au cours des cinq prochaines années, aux subventions accordées par l'Etat à la SNV qui redeviendra alors une entité totalement privée. Pour le moment, la SNV reçoit cependant encore quelque 60 millions de \$ par an, ce qui représente pas loin de 90 % de son budget total.

CHAPITRE 3

POLITIQUES ET APPROCHES SUIVIES DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES

Cohérence des politiques

Quelques rappels : La cohérence des politiques a toujours été une préoccupation essentielle des responsables de l'aide néerlandaise au développement. Dès le début des années 70, il était fait référence à la nécessité d'une politique « intégrée », autrement dit d'une coordination, dans le cadre d'une approche commune, de toutes les mesures concernant les transferts financiers, la dette, les matières premières, les échanges, l'industrialisation et l'agriculture. La notion de cohérence à proprement parler a, elle, été évoquée d'abord dans *Development Co-operation in a World Perspective* (1980), puis dans *The Quality of Aid* (1989), où était soulignée la nécessité d'une intégration des politiques relatives à l'aide, aux échanges et aux affaires financières internationales. Avec *Un monde en différend* (1993), la cohérence a été portée sur le devant de la scène en même temps que naissait l'idée qu'un « décroisement » s'imposait, aussi bien au niveau de la coopération pour le développement elle-même qu'entre cette dernière et les autres dimensions de la politique étrangère.

Cadre institutionnel : Sur le plan institutionnel, le souci de cohérence des politiques transparait à plusieurs niveaux. D'une façon générale, l'intégration du portefeuille de la coopération pour le développement au ministère des Affaires étrangères facilite la cohérence des politiques entre les sphères affaires étrangères et coopération pour le développement de l'administration néerlandaise. Cette organisation trouve son pendant sur le terrain, où l'ambassadeur assure la supervision de l'ensemble des activités de l'ambassade dans ces deux domaines. Au plan interne, les bureaux géographiques intégrés ont en théorie la responsabilité de veiller à la cohérence opérationnelle des processus internes, encore que, comme on le verra plus loin, ils aient encore du mal à trouver la place qui leur revient dans la nouvelle structure organique du ministère. Au niveau du Secrétariat général du ministère des Affaires étrangères, un service commun de planification est chargé de coordonner les projets de budget annuel des diverses entités opérationnelles du ministère et aussi ceux des services des autres ministères intervenant dans la coopération pour le développement. Le Conseil de coordination pour les affaires internationales (CORIA) assume, lui aussi, un rôle théorique de coordination des politiques des différents ministères encore que jusqu'à présent il n'ait pas exercé une influence active sur la politique de coopération pour le développement. De son côté, le Comité de coordination pour les affaires européennes (COCO) s'occupe de la coordination des politiques communautaires qui peuvent avoir des répercussions indirectes sur la politique néerlandaise de coopération pour le développement. Enfin, au niveau le plus élevé, le Conseil des Ministres, qui se réunit chaque semaine, peut être appelé en dernier ressort à trancher et arbitrer les divergences d'opinion entre ministères. Le Ministre de la coopération pour le développement est membre à part entière de ce Conseil, et l'actuelle Ministre a fréquemment fait usage du droit que cela lui confère pour y plaider la cause du monde en développement et assurer le respect des obligations à l'égard de ce dernier.

Pays-Bas

Une approche plus systématique : Si le principe de cohérence des politiques recueille une adhésion manifeste au plan politique, il n'existe cependant aucun mécanisme permettant au Ministre de la coopération pour le développement de procéder, de manière globale et systématique, au recensement et au règlement des problèmes de cohérence des politiques. Parmi les domaines qui mériteraient de retenir davantage l'attention car sources potentielles de hiatus de ce point de vue à l'échelon intérieur figurent notamment les dispositifs de financement mixte (aide liée ; utilité pour le développement) et de crédits à l'exportation (respect de l'environnement ; transferts sociaux ; création de dettes). L'actuelle Ministre a déclaré craindre que les capacités analytiques soient insuffisantes pour permettre un repérage plus systématique des risques éventuels. Il semblerait opportun de mettre en place un tel mécanisme. Des modes plus structurés d'association de la société civile, et en particulier des ONG, à un dialogue plus systématique sur les questions de cohérence des politiques pourraient également se révéler utiles.

Echanges : C'est sur le front des échanges, surtout dans le cadre de l'Union européenne, que la quête de cohérence est la plus active et systématique. L'action menée par les Pays-Bas a été déterminante pour la prise en compte des intérêts des pays en développement dans les décisions commerciales de l'UE et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les Pays-Bas sont un partisan acharné de l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE et préconisent un plus large accès au marché communautaire des produits provenant des pays en développement, en particulier ceux qui bénéficient de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), ainsi que l'application obligatoire des préférences commerciales découlant de l'initiative « Tout sauf les armes » dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Ils incitent l'UE à réformer ses politiques agricoles afin de mettre un terme au bradage des excédents agricoles communautaires avec les effets de distorsion qui en résultent sur les marchés des pays en développement. Dans le cadre de l'OMC, les représentants des Pays-Bas ont déployé des efforts particuliers pour assurer l'intégration des questions de développement dans les politiques commerciales¹¹. Parmi les grandes orientations pour l'avenir qu'a récemment esquissées la Ministre de la coopération pour le développement, figurent notamment les suivantes : i) élaborer de nouveaux accords commerciaux dans des domaines présentant un intérêt particulier pour les pays en développement, ii) examiner les conséquences des accords existants du point de vue du développement (répercussions de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) pour l'accès à des médicaments essentiels, par exemple), iii) réformer le système de traitement spécial et différencié afin de privilégier les pays qui en ont vraiment besoin, et iv) œuvrer à une plus grande cohérence de la politique économique mondiale.

Exportations d'armes : Les Pays-Bas comptaient autrefois parmi les principaux exportateurs d'armes. Puis, en 1997, les ONG européennes, jugeant que les politiques des Etats membres de l'UE en matière d'exportation d'armes manquaient de transparence et de coordination, ont lancé une campagne contre le commerce des armes, à la suite de laquelle a été approuvé, en 1998, un code européen de conduite en matière de vente d'armes. Les Pays-Bas se sont ralliés au point de vue des ONG et ont adopté des critères nationaux plus stricts que ceux énoncés dans le code européen. A la suite de cette campagne, les Pays-Bas ont procédé à la destruction effective des excédents d'armes légères pour lesquels il leur était impossible de trouver un acheteur acceptable en vertu des nouveaux critères régissant les exportations.

11. Le discours qu'a prononcé la Ministre en mars 2001 sur le thème de la prise en compte des questions de développement dans les décisions relatives aux échanges est instructif à cet égard.

Approche à l'égard des entreprises privées

Considérations d'ordre général : Les Pays-Bas ont expérimenté diverses méthodes pour associer les entreprises privées à leurs activités d'aide au développement sur le terrain. Actuellement, les crédits budgétaires alloués à ce secteur jusqu'en 2005 affichent une augmentation, mais les versements effectifs n'ont pas bougé au cours des trois dernières années. Par ailleurs, ces ressources paraissent servir davantage à soutenir le secteur privé néerlandais qu'à promouvoir l'entreprise privée dans les pays en développement. Un document paru en 2001 sous le titre anglais *In Business Against Poverty: The Private Sector and Pro-Poor Growth* définit désormais un cadre qui devrait contribuer à améliorer la situation, même si nombre des principes qui y sont énoncés n'ont pas encore trouvé d'application pratique. De nombreux instruments d'aide directe au secteur privé ont fait l'objet d'évaluations ces dernières années. Bien que chacun de ces instruments ait été jugé remplir la fonction pour laquelle il avait été créé, ces évaluations ont toutefois fait ressortir la nécessité de les regrouper entre les mains d'un nombre réduit d'organismes exécutants et d'améliorer la coordination entre les organismes chargés de leur mise en œuvre. La mise en place d'un guichet unique pour les entreprises privées est une éventualité qui est toujours à l'étude. Plusieurs rapports émanant d'ONG font état d'un manque d'information, de la part des pouvoirs publics, sur les activités en direction du secteur privé en dépit de la législation néerlandaise sur la transparence de l'administration publique. Parmi les professionnels néerlandais de l'aide au développement, certains ont encore des doutes sur les motivations du secteur privé et sur le rôle qui doit lui revenir dans le processus de développement¹².

Le programme ORET/MILIEV : Des sommes importantes (plus de 150 millions de \$, dont 25 % sont réservés à des projets en faveur de l'environnement) sont dégagées pour encourager les exportations des entreprises néerlandaises à l'appui du développement dans le cadre du programme ORET/MILIEV, géré conjointement par le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Affaires économiques. Les financements alloués à ce dernier ont plus que doublé entre 1995 et 2000¹³ malgré les critiques de plus en plus nombreuses formulées par les ONG à propos de l'utilisation de ressources d'APD pour ce type d'activités. La Ministre de la coopération pour le développement a proposé l'abolition de ce programme qui constitue une forme d'aide liée, mais cette suggestion a été rejetée par le Parlement. Cela dit, un débat public s'est actuellement engagé sur le point de savoir si ce genre de programmes, et notamment les mesures de promotion des exportations et des investissements, apporte réellement une contribution au développement. Le Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB) a récemment tenté d'apprécier l'efficacité des activités financées entre 1994 et 1999 dans le cadre du programme ORET/MILIEV du point de vue du développement en termes de création d'emplois, d'atténuation des retombées défavorables aux pauvres et à l'environnement et de perspectives de viabilité technique et financière. Cet exercice a conclu, dans les trois domaines prioritaires du programme (environnement, services publics/énergie, et santé et transports), à une contribution positive au développement (amélioration des infrastructures, créations d'emplois et avantages connexes). D'un autre côté, il ressort d'au moins une étude de cas qu'il n'est peut-être pas aussi simple de juger de l'utilité pour le développement des activités bénéficiant du programme ORET/MILIEV¹⁴. C'est ainsi que WEMOS, une organisation néerlandaise à but non lucratif s'occupant de questions de santé, a émis des doutes sur l'opportunité de la fourniture

-
12. Même s'il n'est pas question de prendre position sur ce sujet dans le présent examen, ces doutes méritent de retenir l'attention du ministère des Affaires étrangères.
 13. D'après le Ministère, si l'enveloppe budgétaire est bien en augmentation, les versements effectifs, eux, sont en revanche restés inchangés au cours des trois dernières années.
 14. Voir la note 13.

Pays-Bas

d'équipement néerlandais de diagnostic médical à la Tanzanie¹⁵, opération qui impliquait un don de 15.5 millions de \$ du gouvernement néerlandais et une contribution de 12 millions de \$ du gouvernement tanzanien. Il n'avait été procédé à aucune analyse préalable des besoins du secteur local de la santé et WEMOS jugeait cet investissement contreproductif au regard des autres priorités, plus urgentes, existant dans ce secteur et s'interrogeait sur les conséquences qu'aurait, pour le budget national, le financement des coûts récurrents du projet.

Crédits à l'exportation : Les crédits et garanties de crédits à l'exportation sont administrés par la Compagnie néerlandaise d'assurance des crédits (NCM) pour le compte du ministère des Finances et du ministère des Affaires économiques. Ont également été mis en place deux autres dispositifs d'assurance des crédits à l'exportation, l'un pour les économies émergentes, l'autre pour les pays en développement, pour les opérations risquant de ne pouvoir bénéficier d'une garantie classique. Les ONG ont critiqué l'emploi que les autorités néerlandaises font des crédits à l'exportation, qu'elles jugent manquer de transparence, et la difficulté qu'il y a à se procurer des informations sur ces activités. Dernièrement, une campagne a été lancée, dans le cadre du Jubilé de l'an 2000, pour attirer l'attention sur les risques de nouveaux problèmes d'endettement liés aux crédits à l'exportation et pour appeler à l'application à ces derniers de normes environnementales et sociales strictes. Les controverses auxquelles ont donné lieu récemment certaines activités d'autres Membres du CAD dans ce domaine (telles que le barrage des Trois Gorges en Chine ou celui d'Ilisu en Turquie) montrent qu'il est indispensable de procéder à un suivi attentif des politiques de crédit à l'exportation et de mettre en place des dispositifs adéquats de supervision.

Déliement de l'aide

Position des Pays-Bas : Les Pays-Bas ont redoublé d'efforts pour délier leur aide depuis quelques années. Les autorités néerlandaises ont, en principe, toujours été prêtes à opérer un déliement mais se refusaient à être les seules à agir dans ce sens. Elles ont d'ailleurs apporté un soutien vigoureux à l'initiative du CAD en faveur du déliement de l'aide aux PMA. Les Pays-Bas ont également lutté pour que soient précisées les règles européennes régissant l'aide de l'Etat et ont demandé à la Commission d'étudier dans quelle mesure l'aide liée consentie par l'UE était compatible avec le cadre fixé pour l'aide communautaire dans le Traité de l'Union. Le programme ORET/MILIEV est pour le moment lié à l'achat de biens et services néerlandais. A la lumière de l'accord auquel le CAD est parvenu à sa réunion à haut niveau d'avril 2001 concernant le déliement de l'aide aux PMA, la Ministre de la coopération pour le développement a décidé de réaffecter les crédits autrefois alloués à des projets d'aide liée dans les PMA à un fonds spécial destiné au renforcement des infrastructures dans ces pays.

Allègement de la dette

Progrès en matière d'allègement de la dette : Les Pays-Bas, qui sont l'un des principaux contributeurs bilatéraux au Fonds fiduciaire PPTE (165 millions de \$ au 31 décembre 2000), envisagent d'y apporter des concours supplémentaires si d'autres donateurs concrétisent leurs engagements initiaux. L'allègement de la dette prend également la forme d'opérations bilatérales et multilatérales qui concernent des pays en particulier (119 millions de \$ en 2000, dont 83 millions sont allés à des pays de partenariat). Depuis 1995, les programmes néerlandais d'allègement de dettes ont porté en moyenne sur 165 millions de dollars par an. Une importante évaluation indépendante du programme néerlandais d'allègement de la dette est en cours, dont les résultats seront disponibles en 2002.

15. Depuis le début des années 90, une grande société privée néerlandaise a réalisé quatre autres opérations similaires, en Inde, en Jordanie, en Zambie et au Zimbabwe.

Encours des créances restantes : En dépit de la généreuse contribution des Pays-Bas aux opérations (bilatérales et multilatérales) d'allègement de la dette au cours des dix dernières années, le pays demeure créancier des pays en développement. Depuis quelques années, l'APD bilatérale néerlandaise est consentie exclusivement sous forme de dons. Cependant, on observe encore des flux annuels de l'ordre de 200 millions de \$ au titre des 2 milliards de \$ (montant estimé en 1999) de prêts antérieurs d'aide au développement. Les deux principaux débiteurs étaient à cette date l'Indonésie (à hauteur de 664 millions de \$) et l'Inde, auxquelles s'ajoutent neuf PPTE, dont deux ont accédé au point d'achèvement. Ces PPTE peuvent tous compter sur un effacement de 100 % de leur dette issue de l'APD lorsqu'ils auront accédé au point de décision. Les Pays-Bas demeurent également un important créancier des pays en développement par le biais de leurs activités de crédit à l'exportation. Fin 1999, le montant total des emprunts contractés par des pays de la Partie I dépassait 5 milliards de \$, dont 585 millions dus par des PMA et 865 millions par des PPTE. La fraction consolidée de ces créances commerciales sera effacée lorsque ces pays auront atteint le point d'achèvement et le service de cette dette leur sera remis lorsqu'ils auront accédé au point de décision. Dans le cadre du programme macro-économique néerlandais, une ligne budgétaire a été créée en 1997 pour l'allègement des dettes générées par des crédits à l'exportation (versements cumulés, 150 millions de \$).

Coordination entre les donneurs

Politique officielle : Comme on l'a déjà indiqué dans l'esprit des autorités néerlandaises, le principe de coordination est censé s'appliquer à tous les partenaires qui contribuent à la réalisation des objectifs poursuivis par les Pays-Bas, y compris le gouvernement du pays bénéficiaire et la société civile. Si les Pays-Bas font tout pour favoriser cette coordination en mettant à profit leur solide expérience en la matière, ils reconnaissent néanmoins avoir rencontré beaucoup de difficultés. Les Pays-Bas s'intéressent tout spécialement à la dimension opérationnelle de la coordination entre les donneurs et comptent parmi les rares d'entre eux à porter une attention particulière à la réforme et à l'harmonisation des procédures dans ce contexte. Ils privilégient les dispositifs conduits par les pays bénéficiaires, tels que les programmes sectoriels spéciaux ou le processus CSLP, dans le droit fil de leurs propres principes opérationnels, notamment l'appropriation locale. L'approche pragmatique et constructive des Pays-Bas vis-à-vis de la coordination est souvent saluée par leurs partenaires sur le terrain.

Promotion de stratégies que les pays bénéficiaires font leurs : L'approche néerlandaise de la coopération pour le développement s'appuie sur trois grands principes : l'appropriation, l'utilisation des ressources intérieures et la lutte contre la pauvreté. L'équipe chargée de l'examen a été frappée de voir à quel point les responsables de l'aide néerlandaise sont désireux d'inscrire cette dernière dans des stratégies définies par les pays bénéficiaires, en particulier dans le cadre du processus CSLP. Au vu des enseignements tirés de plus de trente années de coopération pour le développement, celles-ci sont perçues comme le cadre dans lequel la stratégie, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation, ainsi que la coordination, trouveront leur forme et leur substance. Pour la plupart des pays, le processus CSLP en est encore à une phase préliminaire « provisoire », où les échéances sont précipitées de façon à ce que les pays candidats remplissent les conditions requises pour être admis à bénéficier d'un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE, ce qui exclut de fait la participation de nombreux segments de la société civile locale. Au cours des prochaines années, il sera essentiel, pour la qualité de la coopération néerlandaise pour le développement, que les CSLP débouchent sur des structures appropriées, et qui fonctionnent bien. Étant donné la détermination des Pays-Bas à utiliser ce nouvel instrument, il semble important de s'appliquer à gérer les risques associés au processus CSLP au cas où surviendraient des difficultés de mise en œuvre. Deux suggestions peuvent être faites à cet égard : i) intensifier les efforts déployés actuellement pour mettre sur pied une approche sectorielle (c'est-à-dire augmenter la visibilité interne ; instaurer des mécanismes de soutien spécialisés pour les missions sur le terrain ;

Pays-Bas

mener à bien une analyse opérationnelle spéciale). Les approches sectorielles présentent l'avantage de pouvoir s'intégrer aisément dans le processus CSLP, lorsqu'il sera pleinement opérationnel. ii) Faire en sorte que les pays donateurs et bénéficiaires s'attachent en priorité à déterminer les solutions internationalement acceptables aux problèmes d'ordre politique, technique et pratique susceptibles de contrarier le processus CSLP. Le Groupe d'Utstein, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BIRD), l'UE et le CAD pourraient tous s'associer à une action dans ce sens. Les Pays-Bas sont bien placés pour exercer une influence sur le FMI et la BIRD afin que les deux institutions élaborent et mettent en œuvre les politiques macro-économiques favorables aux pauvres indispensables dans le cadre de ce processus CSLP élargi et ont d'ailleurs déjà entrepris de le faire.

La question de l'Union européenne : L'UE est un cas à part en ce qui concerne la coordination entre donateurs. Les Pays-Bas ont toujours estimé que la coordination au sein de l'UE devait être une affaire de terrain et qu'elle ne devait pas s'exercer au détriment de l'initiative du pays bénéficiaire et/ou aux dépens des pays non membres de l'UE. Le ministère des Affaires étrangères ne s'est pas encore penché véritablement sur l'articulation qu'il faudra établir à l'avenir entre l'aide bilatérale néerlandaise et celle de la Commission européenne. Les Pays-Bas étant un fervent partisan de l'UE et manifestant depuis longtemps déjà le souhait de participer à la définition des politiques futures de l'Europe, les dirigeants néerlandais se doivent de continuer à prendre activement part au dialogue et à la coordination à l'échelle européenne.

Approche sectorielle¹⁶

Politique officielle : L'idée d'acheminer l'aide néerlandaise au développement vers des secteurs prioritaires, dans le cadre d'une approche sectorielle laissée à l'initiative des pays bénéficiaires, est depuis longtemps considérée comme souhaitable au sein de la communauté néerlandaise du développement. Elle n'a toutefois été intégrée à la politique officielle qu'en 1995, avec la parution de la déclaration d'orientation intitulée *L'aide en marche*. Une nouvelle impulsion a été donnée à ce processus à la suite de la décision du Parlement, en 1998, de cibler l'aide au développement sur 17+4 pays de partenariat, dans chacun desquels ont été recensés les secteurs susceptibles de bénéficier d'un soutien. L'approche sectorielle est un premier pas concret qui permet de préparer le terrain en vue de l'utilisation des CSLP comme cadre de référence pour la mise en œuvre d'une aide à plus long terme aux pays pauvres prioritaires. Pour garantir que ces approches sectorielles reçoivent bien l'attention requise, le ministère des Affaires étrangères a constitué en 1998 un « Groupe de soutien à l'approche sectorielle ». Ce groupe ad hoc semble avoir utilement contribué à éclairer la réflexion et à stimuler une mise en œuvre pragmatique de l'approche sectorielle.

Impressions erronées : L'équipe chargée de l'examen a constaté, dans des sphères diverses, des erreurs d'interprétation concernant la politique néerlandaise en matière d'approche sectorielle. Au nombre des idées fausses que suscite cette dernière figurent celles que : a) l'approche sectorielle doit remplacer sans délai les projets et b) l'approche sectorielle implique le versement de crédits via des mécanismes de soutien budgétaire propres aux pays bénéficiaires. Aucune des deux allégations n'est vérifiée à ce jour. L'essentiel de la coopération néerlandaise pour le développement prend encore la forme de projets, même s'il faut noter que ceux-ci s'inscrivent souvent dans le cadre de dispositifs sectoriels ; par ailleurs, l'essentiel du financement des Pays-Bas passe encore par des budgets alloués à des projets même si les mécanismes de contrôle sont le plus souvent gérés par le pays bénéficiaire. Nombreux sont ceux qui semblent penser que l'approche sectorielle ne convient qu'à des activités de

16. Pour de plus amples informations, voir le document consacré à *L'approche sectorielle*, publié par le Groupe de soutien à l'approche sectorielle du ministère des Affaires étrangères en juin 2000.

développement intergouvernementales, or l'expérience montre que les ONG et d'autres groupes du secteur privé doivent être associés à cette forme de développement national. L'encadré 3 donne une illustration de cette approche au Burkina Faso.

Encadré 3. Participation des ONG à une approche sectorielle de l'éducation

Au Burkina Faso, la conviction que la participation d'acteurs qualifiés de la société civile était une condition indispensable à la mise en œuvre d'un programme sectoriel viable dans le domaine de l'éducation a amené les Pays-Bas à consentir un don à la filiale burkinabé d'une ONG suisse, l'*Œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière (OSEO)*. Après que les activités pilotes de l'OSEO ont mis en évidence que l'application de son programme d'enseignement bilingue (langue locale + français) pourrait doubler le taux de réussite et réduire de moitié la durée des études nécessaires à l'obtention du diplôme par les élèves des écoles publiques locales, le ministère de l'Éducation de base du Burkina Faso a demandé que le programme soit étendu. Grâce à un don des Pays-Bas, d'un montant de 3.2 millions de \$, le programme a été mis au point en langue moré (six provinces) ainsi qu'en dioula, en peuhl, en lyélé, en gourmanché et en dagana (cinq provinces), pour être finalement intégré dans les programmes nationaux. Cette aide non renouvelable des Pays-Bas a ainsi rendu possible, au sein du système d'enseignement local, une innovation pratique majeure qui a pu être menée à bien par des spécialistes burkinabé compétents dans le respect des conditions et des mentalités locales. Fait peut-être tout aussi important, l'OSEO a été invitée à participer à l'élaboration du plan décennal national pour l'éducation de base et est donc désormais étroitement associée par le ministère à la mise en œuvre et à la poursuite du programme.

Un nouveau pragmatisme : La réflexion sur les approches sectorielles évoluant en fonction des réalités observées sur le terrain, les Pays-Bas ont adopté des méthodes plus pragmatiques et opèrent de manière progressive, sans pour autant négliger l'objectif à long terme évoqué plus haut. L'**approche sectorielle** est considérée comme la norme désormais, mais l'aide-projet conservera sa place jusqu'à ce que l'on dispose de mécanismes et de capacités de planification, de mise en œuvre et d'évaluation au niveau sectoriel. De même, le **soutien budgétaire** continuera d'être considéré comme l'idéal à atteindre à terme, mais ne constituera pas le mécanisme privilégié de versement tant que les capacités locales indispensables pour gérer de façon adéquate les ressources ne seront pas opérationnelles. Dans bien des pays classés dans la catégorie des pays pauvres, cela demandera vraisemblablement plusieurs années.

Ciblage des secteurs : Les fonds émanant des Pays-Bas peuvent théoriquement être utilisés dans tout secteur choisi par le pays bénéficiaire. En réalité, toutefois, la plupart des missions dans les pays de partenariat ont, par souci de simplicité, concentré leurs activités sur trois à quatre secteurs, habituellement ceux qui sont le plus souvent associés à la notion de pauvreté (ex. : éducation de base, soins de santé de base, développement rural local). Des efforts ont aussi été faits pour « intégrer systématiquement » les thèmes transversaux, notamment ceux qui figurent dans la liste « GAVIM » (bonne gestion des affaires publiques, réduction de la pauvreté, participation des femmes au développement, renforcement des institutions, environnement). À l'exception, comme on l'a déjà vu, de l'environnement, pour lequel les ressources ne peuvent être inférieures à un seuil donné, et de l'égalité homme-femme, qui donne lieu à des financements spéciaux, ces thèmes transversaux ne font toutefois pas l'objet de lignes distinctes dans le budget officiel.

CHAPITRE 4

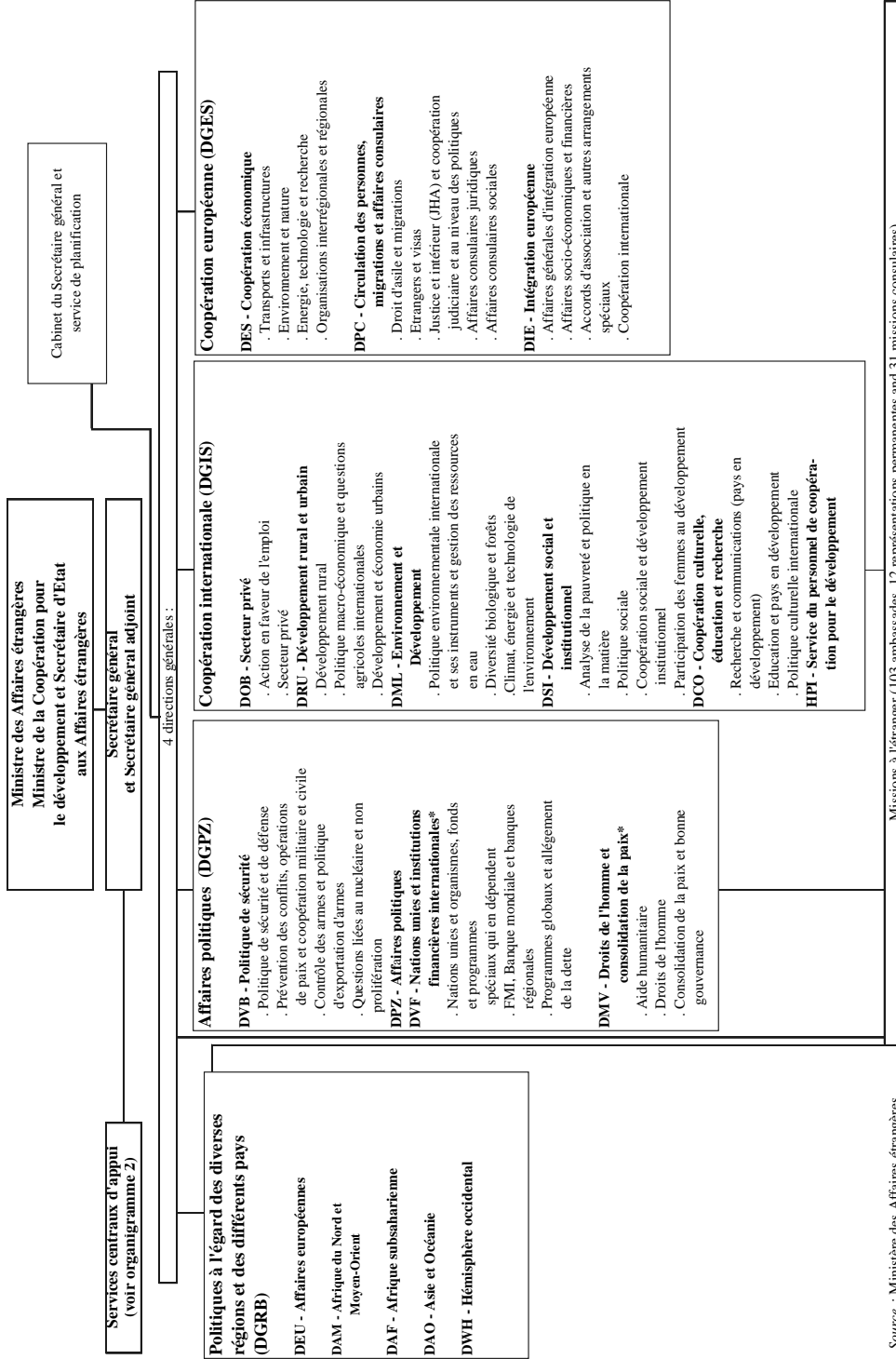
ASPECTS RELATIFS A L'ORGANISATION GÉNÉRALE, AU PERSONNEL ET AUX ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN

Structure organisationnelle globale

Description générale : C'est le Ministre de la coopération pour le développement qui, au sein du ministère des Affaires étrangères bicéphale, a compétence pour gérer les activités néerlandaises de coopération pour le développement. Aussi, le Ministre compte-t-il largement sur tous les fonctionnaires du ministère, qu'ils relèvent de la sphère **affaires étrangères** ou de la sphère **coopération pour le développement**, pour surveiller et/ou mettre en œuvre chacun des volets de la stratégie néerlandaise de coopération pour le développement (voir l'organigramme 1 ci-après pour une vue synthétique de l'organisation interne du ministère). Au sein du ministère, la Direction générale de la coopération internationale (DGIS) constitue le centre névralgique de la plus grande partie des activités de coopération pour le développement menées par les Pays-Bas. Certains services d'autres directions, d'autres ministères et les ambassades sont également associés à la gestion de l'APD. Il est à noter que les directions chargées respectivement des Nations unies et des institutions financières internationales et des droits de l'homme et de la consolidation de la paix rendent compte à la fois à la Direction générale des affaires politiques et à la DGIS. L'organigramme 1 permet de repérer les principaux acteurs dont relèvent les diverses composantes de l'APD, à savoir : les *ressources bilatérales confiées aux ambassades* (ambassade), les *fonds bilatéraux d'assistance macro-économique* (Direction Nations unies et institutions financières internationales), les *contributions à la Banque mondiale et aux Nations unies* (Direction Nations unies et institutions financières internationales + ministère des Finances), les *fonds destinés à l'Union européenne* (Direction générale de la coopération européenne/Intégration européenne), les *fonds destinés aux ONG* (Direction Développement social et institutionnel), *l'aide humanitaire* (Direction Droits de l'homme et consolidation de la paix) et les *fonds destinés au secteur privé* (Direction Secteur privé + ministère de l'Economie).

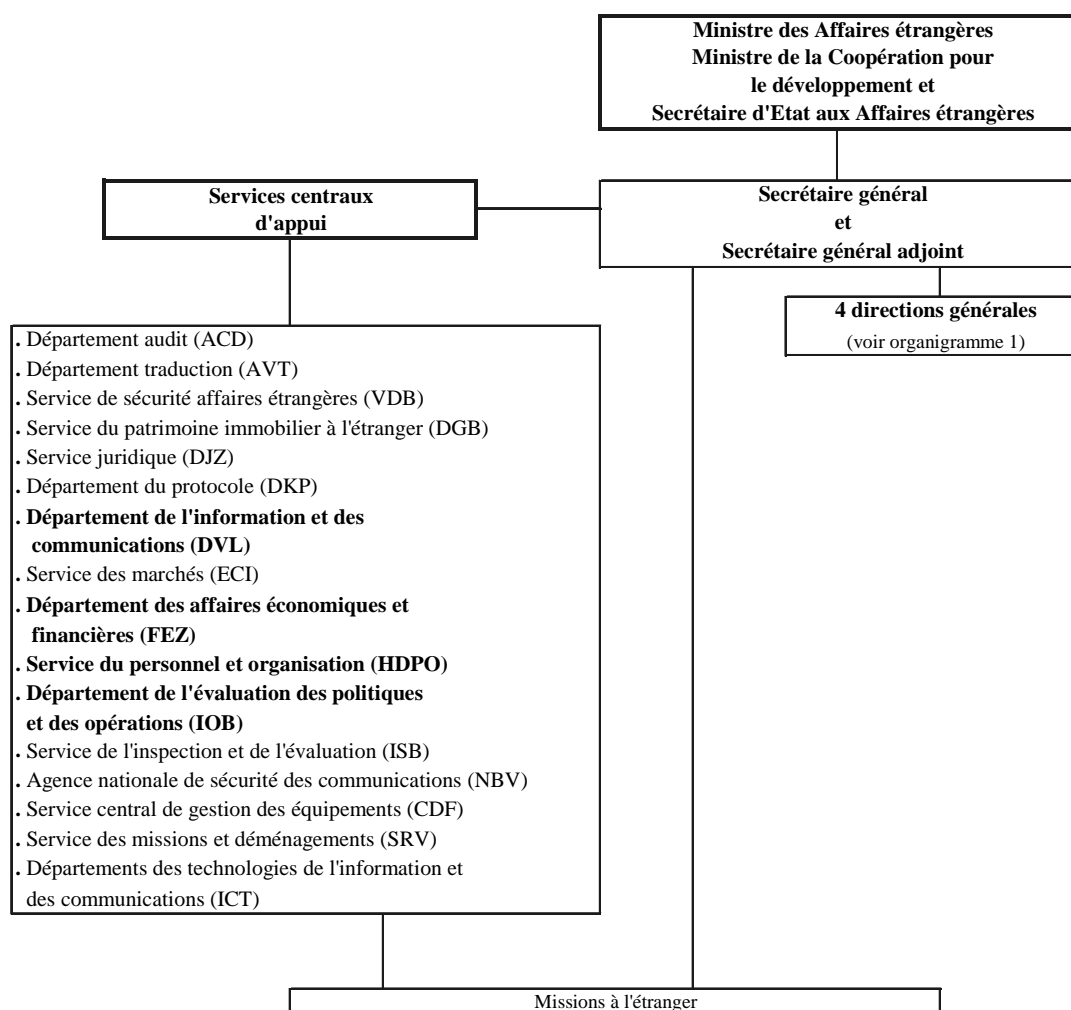
Lieu de la prise de décision : Le centre de décision pour les activités de coopération pour le développement se situe sans aucun doute au niveau du Ministre de la coopération pour le développement. Néanmoins, le regroupement au sein d'une seule et unique entité des portefeuilles des affaires étrangères et de la coopération pour le développement a pour corollaire que le Ministre de la coopération pour le développement, bien que responsable à hauteur d'environ 80 % de l'enveloppe budgétaire globale allouée au ministère des Affaires étrangères, a moins de pouvoir que le Ministre des affaires étrangères dans des domaines opérationnels stratégiques comme la gestion du personnel. De même, sur le terrain, les activités de coopération pour le développement sont du ressort de l'ambassade des Pays-Bas et absorbent généralement la plus grande partie du montant total des concours officiels des Pays-Bas en faveur du pays bénéficiaire ; c'est pourtant à l'ambassadeur, qui n'est pas nécessairement un spécialiste des questions de développement, que revient l'essentiel des pouvoirs décentralisés. Dans les faits, les ambiguïtés résultant de cette organisation inhabituelle dans

Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères : départements et services



Source : Ministère des Affaires étrangères

* Rend compte à la fois au Directeur général chargé des Affaires politiques (DGZ) et au Directeur général chargé de la coopération internationale (DG/IS).

Organigramme 2. **Ministère des Affaires étrangères : services centraux d'appui**

Source : Ministère des Affaires étrangères.

laquelle la compétence ne va pas nécessairement de pair avec la responsabilité opérationnelle, risque d'introduire une certaine confusion au sein du ministère sur le plan de la gestion.

Décentralisation : Les réformes adoptées en 1996 ont eu pour effet de renforcer nettement la délégation de pouvoir en matière de gestion au profit des représentations locales. Les ambassades sont désormais responsables de la stratégie suivie à l'échelon local, de la mise en œuvre des activités et de la gestion financière, dans la limite des ressources, précédemment évoquées, qui leur sont confiées. C'est donc à elles qu'il incombe entre autres de mener le dialogue sur les mesures à prendre avec les gouvernements des pays partenaires et les autres donneurs, de formuler les stratégies sectorielles et par pays des Pays-Bas à l'échelon local, et aussi de procéder à l'évaluation, à l'approbation et au suivi des activités entreprises pour les mettre en œuvre. Les ambassades fonctionnent de manière assez autonome et ne reçoivent que des directives d'ordre général de la part des services centraux. A La

Pays-Bas

Haye, c'est l'équipe par pays, composée de quelques agents du ministère des Affaires étrangères qui se réunissent périodiquement sous la houlette du responsable du bureau géographique correspondant, qui assure le principal lien fonctionnel avec l'ensemble des activités conduites sur le terrain.

Problèmes de communication : Apparemment, il existe un problème de communication entre les services centraux et les missions locales, qui est peut-être symptomatique du manque de clarté évoqué précédemment dans la répartition des compétences et des responsabilités. Des affirmations telles que celle attribuée à un haut responsable de terrain (« la communication semble s'essouffler ») ou celle recueillie auprès d'un haut responsable des services centraux (« il semble qu'on nous laisse à l'écart ») semblent autant de signes révélateurs d'un problème de communication interne qui mérite de toute urgence de retenir l'attention des plus hautes autorités du ministère. Les causes possibles de cette situation qui ont été mises au jour par l'examen de l'aide sont : a) la nouveauté du système décentralisé, qui n'est pas encore pleinement entré en fonction et qui exige à présent la réalisation par des fonctionnaires de haut niveau d'une étude plus complète des besoins spécifiques du personnel de terrain ; b) les difficultés d'ordre structurel inhérentes à un système qui revient à déléguer des fonctions d'interface essentielles entre les services centraux et les missions locales aux bureaux géographiques de la DGRB. Il apparaît que ces services ne sont pas dotés de moyens suffisants en personnel, qu'ils se consacrent en priorité à des questions sans rapport avec le développement (priorités en matière de politique étrangère, enquêtes parlementaires) et qu'il leur manque trop souvent une expérience suffisamment riche et diversifiée pour leur permettre d'être des interlocuteurs compétents sur les questions de développement et de gestion par trop complexes posées par le personnel de terrain. Quelles que soient les raisons de cet état de fait, il paraît important de prendre des initiatives, sous une forme ou une autre, pour contrer la tendance qui se dessine actuellement et se traduit par une rupture entre les services centraux et les missions locales.

Gestion du projet global et de la stratégie

Au niveau des services centraux : Comme cela a déjà été indiqué précédemment, la politique étrangère des Pays-Bas poursuit globalement cinq grands objectifs. Au plus haut niveau, le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de la coopération pour le développement assument en théorie conjointement la responsabilité, devant le Parlement et le peuple néerlandais, de la finalité de la politique de coopération pour le développement du pays et de la stratégie qui lui donne corps ; ils sont à ce titre tenus de veiller à ce qu'elles restent cohérentes avec les priorités de la politique étrangère des Pays-Bas dans les domaines autres que la coopération pour le développement. La manière dont la coordination est assurée au plus haut niveau compte tenu du mode de fonctionnement du système néerlandais dépend en grande partie des personnalités des deux Ministres. Les relations entre les deux Ministres actuellement en place traduisent une volonté de collaborer et se déroulent sans heurt pour le moment, mais on ne peut exclure que la situation puisse changer dans le futur. Dans la pratique, c'est au Ministre de la coopération pour le développement et à ses principaux conseillers (Directeur général, Directeur général adjoint et fonctionnaires de haut niveau) qu'il incombe au premier chef de définir les principes et la stratégie devant guider, au niveau des services centraux, l'action de coopération pour le développement.

Au niveau local : Les activités menées sur le terrain, pour lesquelles s'est opérée une importante délégation de pouvoirs en application de la décision relative à la décentralisation prise en 1995, sont globalement placées sous la conduite de l'ambassadeur. Quoique la situation puisse varier selon les aptitudes personnelles et l'expérience de chaque ambassadeur, celui-ci a généralement tendance à déléguer la responsabilité des activités sur le terrain, y compris la planification stratégique des activités d'aide au développement, aux spécialistes du développement de l'ambassade. En raison de la politique suivie actuellement, qui consiste à privilégier les activités sectorielles, la cohésion de la stratégie à ce

niveau (par exemple dans le secteur de la santé, de l'éducation ou du développement rural) est assurée par le spécialiste néerlandais responsable du secteur concerné. En fin de compte, étant donné que les Pays-Bas ont pour principe de promouvoir l'appropriation locale, la stratégie sectorielle de l'ambassade est définie dans le cadre d'un processus fondé sur la collaboration avec le pays d'accueil et les autres partenaires financiers. Il convient de noter qu'il n'est plus établi de documents de stratégies par pays, ceux-ci ayant été remplacés par des programmes annuels et des documents à caractère budgétaire qui mettent l'accent sur les estimations budgétaires et l'examen d'aspects opérationnels comme l'approche sectorielle et la coordination entre donneurs. Conformément au souci d'appropriation locale si caractéristique de la coopération néerlandaise pour le développement, les déclarations actuelles et futures définissant la stratégie des Pays-Bas seront intégrées dans les CSLP ou dans d'autres documents établis par les pays d'accueil. En attendant que le CSLP devienne une réalité, il semble toutefois utile, voire nécessaire, que les Pays-Bas établissent pour chaque pays un document simplifié exposant l'orientation stratégique et la finalité de l'aide néerlandaise au développement.

Rôle spécifique des ONG : Les ONG, en particulier les 4+1 ONG « piliers », en dehors de celles qui participent aux programmes d'aide humanitaire des Pays-Bas, constituent sans aucun doute un pan important et politiquement sensible de la société néerlandaise. Parallèlement à d'autres acteurs non gouvernementaux tels le secteur privé, les municipalités et toute une série d'établissements universitaires et d'instituts de recherche, elles jouent un rôle de « partenariat » avec les pouvoirs publics de nature plus stratégique. Il semblerait souhaitable d'exploiter ces relations pour donner un caractère plus concret à la collaboration entre la société civile et le ministère des Affaires étrangères, et entre la société civile néerlandaise et ses partenaires en Europe et dans le reste du monde. Celles-ci pourraient également servir d'assise au dialogue et à la coordination au niveau du pays bénéficiaire.

Gestion des ressources humaines

Description : Globalement, le ministère des Affaires étrangères employait 3 038 agents en 2000 selon des sources officielles, dont 58 % aux Pays-Bas (soit 1764 agents) et 42 % en poste à l'étranger (soit 1274 agents, en dehors du personnel local). Le ratio homme-femme pour l'ensemble du personnel est de 3 pour 2. Il s'est révélé difficile, dans le cadre du présent examen, de déterminer le nombre exact des fonctionnaires principalement affectés à la coopération pour le développement et, pour ceux appelés à intervenir dans les deux sphères relevant de la compétence du ministère (par exemple les ambassadeurs, les agents des bureaux géographiques, les agents exerçant des fonctions de gestion du personnel et de gestion financière), d'apprécier la proportion du temps de travail de ces derniers consacrée à la coopération pour le développement. La Ministre de la coopération pour le développement estime à 800 le nombre d'agents affectés à des missions relevant de sa compétence ; une autre source évalue ce chiffre à 980. Une étude destinée à évaluer de façon plus précise les effectifs affectés aux activités d'aide au développement a été demandée et devrait être achevée dans le courant de l'année. Si les chiffres indiqués précédemment sont confirmés, il semblerait qu'ils soient extraordinairement faibles pour gérer un budget annuel de 4 milliards de \$. Il y a deux ans, le ministère des Affaires étrangères a subi une compression d'effectifs de 5 % au total, conformément à la norme fixée pour toute l'administration néerlandaise. On peut s'attendre à ce que les effectifs du ministère des Affaires étrangères restent stables dans un proche avenir, bien que des expériences intéressantes permettant de « faire plus avec moins de moyens » soient actuellement à l'étude. L'une d'elles consiste à utiliser les CSLP pour réduire les besoins des ambassades en personnel technique sur place, une autre à déléguer certaines responsabilités sur le terrain au personnel d'un autre membre du groupe d'Utstein.

Politique du personnel : Bien qu'il existe des documents descriptifs contenant des informations sur le personnel du ministère des Affaires étrangères, le présent examen n'a pas permis de mettre en

évidence l'existence d'une stratégie ou d'un document d'orientation récent sur les questions de personnel. Cela est surprenant compte tenu du nombre de problèmes dans le domaine des ressources humaines recensés dans l'examen, au nombre desquels des difficultés de recrutement (voir l'encadré 4), des problèmes de répartition des effectifs, des problèmes de structure des qualifications et les contraintes pesant sur la gestion du personnel dans les deux sphères du ministère des Affaires étrangères. Or ces problèmes semblent particulièrement préoccupants dans une organisation qui présente toujours son personnel comme son meilleur atout et où le maintien d'un grand professionnalisme est censé être une priorité. Il paraît important pour la motivation du personnel en général et pour faire en sorte que la sphère chargée de la coopération pour le développement du ministère des Affaires étrangères dispose à l'avenir des ressources humaines requises, de mener à bien dans les plus brefs délais l'analyse qui permettra de définir une politique du personnel tournée vers l'avenir et répondant à l'ensemble des besoins en ressources humaines de la coopération pour le développement. Cette analyse devra notamment dégager la conception la plus logique de la gestion du personnel compte tenu de la double mission (affaires étrangères et coopération pour le développement) du ministère des Affaires étrangères et déterminer les connaissances et compétences sectorielles indispensables.

Encadré 4. **Recrutement en 2001**

Le recrutement en temps voulu de personnel qualifié est un problème qui figure en bonne place sur la liste de ceux que rencontrent certaines missions locales, notamment celles qui se situent dans des pays pauvres prioritaires où il arrive qu'un poste de responsable sectoriel reste vacant pendant un an à cause de difficultés de recrutement. Au niveau des services centraux, le recrutement est également difficile. Le programme de recrutement de cette année repose sur un système d'attribution des postes dans le cadre duquel les candidats répondant aux conditions requises pour postuler peuvent définir un ordre de préférence pour les postes qu'ils briguent. Sur les 450 postes à pourvoir pour l'été 2001, 70 n'ont donné lieu à aucune candidature alors que 550 candidats pouvaient y prétendre. Beaucoup des postes non pourvus se situaient dans les pays en développement les plus pauvres du monde.

Politique en matière d'assistance technique : Les spécialistes néerlandais du développement se sont longuement penchés sur l'usage qui devrait être fait de l'assistance technique sur le terrain. Pour les détracteurs de l'assistance technique, le déploiement (surtout pendant de longues périodes) d'experts étrangers est une formule extrêmement coûteuse pour l'intérêt qu'elle présente dans les faits, où l'offre joue un rôle prépondérant, et qui n'a pas permis dans le passé d'accroître durablement les capacités des pays en développement. En août 2000, la ministre de la Coopération pour le développement a décidé de s'attaquer à des pratiques solidement ancrées en présentant au Parlement une proposition visant à réformer rapidement les habitudes des Pays-Bas en matière d'utilisation de l'assistance technique au service du développement. Bien que le rapport final intitulé « Policy Framework for Technical Assistance » (octobre 2000) soit considéré par une majorité d'observateurs comme le produit d'une réflexion équilibrée et réaliste sur la façon de réduire progressivement les activités menées grâce à des expatriés dans ce domaine, d'aucuns, sur le terrain, voient dans les orientations définies par la Ministre le signe d'un retrait immédiat. Compte tenu des informations recueillies auprès de la plupart des interlocuteurs entendus dans le cadre du présent examen, il semble important de développer la communication avec les missions locales sur ce point. Il convient de veiller à définir clairement les termes employés (long terme par opposition à court terme, personnel expatrié par opposition à personnel local, soutien par opposition à substitution) et à encourager une certaine souplesse dans la manière d'envisager l'assistance technique de sorte que les réalités et les besoins sur le terrain soient davantage pris en compte. Une telle démarche appliquée à la politique néerlandaise en matière d'assistance technique pourrait se révéler particulièrement fructueuse eu égard aux approches novatrices qui se font jour sur le terrain et qui sont autant de défis pour les structures et le personnel

néerlandais habituellement en charge de l'assistance technique. La solution la plus prometteuse dans ces conditions est celle qui consiste à mettre en place des mécanismes de financement conjoint de l'assistance technique par les donateurs dans le cadre d'une collaboration sectorielle sur place. Un tel système offre en effet de multiples avantages pour ce qui est de l'utilisation de l'assistance technique, notamment parce qu'il évite les doubles emplois entre les activités des différents donateurs, parce qu'il permet de minimiser les coûts encourus dans un secteur donné, et enfin parce qu'il constitue un moyen d'organiser l'assistance autour de résultats sectoriels, sous la supervision du pays d'accueil.

Gestion de la mise en œuvre

Répartition des tâches : Les personnes chargées de la mise en œuvre des activités néerlandaises de coopération pour le développement se répartissent en trois groupes : le personnel des services centraux, le personnel des missions locales et les autres. a) Malgré la décentralisation, une part considérable des responsabilités en matière de mise en œuvre reste dévolue à l'échelon central, en particulier à La Haye, et plus précisément au ministère des Affaires étrangères, dont relève notamment la mise en œuvre de la plupart des activités multilatérales et communautaires, ainsi que des activités entreprises dans le cadre du programme de soutien budgétaire et de certaines composantes des programmes thématiques (programmes sur l'égalité homme-femme et sur l'environnement, par exemple). b) En théorie, depuis la décentralisation entrée en vigueur en 1996, la mise en œuvre de la plus grande partie des activités bilatérales est du ressort des missions locales installées dans les pays bénéficiaires. Dans les faits, comme le rappelle le chapitre 4, les ambassades ne sont directement responsables que de l'utilisation des ressources qui leur sont confiées lesquelles, le plus souvent, ne représentent qu'une fraction du montant total des apports d'APD des Pays-Bas à chaque pays. c) Enfin, interviennent également directement dans la mise en œuvre des activités de coopération pour le développement les ONG, la SNV ou des entités du secteur privé.

Méthodes : Même si certains pensent le contraire, il semblerait que la majorité des activités bilatérales d'aide au développement gérées par les pouvoirs publics néerlandais demeure structurée autour de projets et non de secteurs ou de programmes. C'est là en effet le moyen le plus efficace dans la pratique pour assurer le versement sans heurt sur le terrain des sommes allouées au titre de l'APD. Aujourd'hui, beaucoup de projets, pour ne pas dire la plupart, sont coordonnés dans le cadre d'une stratégie sectorielle, quelle qu'en soit la forme. Le gouvernement des Pays-Bas a clairement exprimé sa ferme intention d'évoluer d'une démarche fondée sur des projets à une gestion par programme ou sectorielle et, au bout du compte, vers un simple soutien budgétaire lorsque c'est possible. Il est à noter que, en dehors de toute considération relative à la modalité de la mise en œuvre des activités, les Pays-Bas se sont tout spécialement efforcés de veiller à ce qu'un organisme du pays d'accueil soit chargé de la surveillance. Enfin, il convient de préciser que les ONG et les autres organismes exécutants en dehors du ministère des Affaires étrangères ont une conception moins normalisée de la gestion de leurs activités. Ils ne sont pas tenus d'appliquer les directives pratiques du ministère des Affaires étrangères, par exemple en ce qui concerne la concentration géographique, les priorités stratégiques ou sectorielles, l'utilisation de l'approche sectorielle ou la coordination entre donateurs, et la plupart n'en tiennent pas compte. Cette situation contraste de manière saisissante avec les efforts très organisés du ministère pour mettre au point des procédures simples, efficaces et normalisées de mise en œuvre des activités bilatérales. Ces efforts seraient sans aucun doute plus utiles et efficaces si la coordination de la gestion de l'ensemble des ressources affectées à l'APD néerlandaise s'articulait selon des modalités assez souples autour de quelques normes de mise en œuvre minimum acceptables, ce qui servirait au moins à éviter les contradictions.

Gestion financière

Description : Ces dernières années, une pression de plus en plus forte du Parlement et de la Cour des comptes en faveur d'une plus grande transparence des modalités de versement de l'APD a conduit les responsables néerlandais à accorder une attention accrue aux problèmes de gestion et de contrôle financiers. La tendance récente à privilégier l'appropriation à l'échelon local et à préférer accorder un soutien dans le cadre de programmes (ou d'une approche sectorielle) plutôt qu'à des projets, conjuguée au transfert de compétences vers les ambassades résultant de la décentralisation, a incité à repenser le système de gestion comptable et budgétaire. De nouveaux dispositifs sont mis en place en matière de planification et de contrôle, de gestion financière et de gestion de l'information et on voit également apparaître des systèmes de planification et de notification partant de la base, des organes de contrôle décentralisés, des instruments et des actions de formation.

Reddition de comptes : La reddition de comptes dans le cadre des programmes néerlandais est devenue un problème important depuis quelques années en raison non seulement d'une demande de plus en plus forte d'information sur les dépenses publiques tant de la part de l'opinion publique que des responsables politiques, mais aussi de la nécessité d'étudier soigneusement la question du soutien budgétaire dans le contexte d'une approche sectorielle. A l'issue d'un long débat avec la Cour des comptes et le Parlement, un document d'orientation stratégique spécialement consacré à l'étendue des compétences ministérielles en matière d'utilisation de l'APD et à l'obligation de rendre des comptes correspondante a été rédigé en 1998. Ce document énonce quatre « règles d'or » pour l'utilisation des fonds affectés à l'APD d'après lesquelles il convient : 1) de s'informer sur le partenaire avant d'entreprendre des activités ; 2) de s'assurer que les résultats escomptés et l'ensemble des obligations contractuelles sont précisés, documents à l'appui. 3) de suivre et d'évaluer les progrès accomplis et les résultats obtenus (le jeu en vaut-il la chandelle ?). 4) le cas échéant, d'appliquer des sanctions. Tous les versements d'APD sont assujettis à ces règles, même si n'est appliquée aucune norme minimale de portée générale. L'acceptabilité des versements est fonction des conditions locales et exige le respect scrupuleux et attesté des quatre règles qui viennent d'être énoncées. L'encadré 5 expose plus en détail la démarche qui est désormais suivie dans la pratique pour appliquer ces quatre règles d'or. Le seul fait d'avoir tenté de simplifier les réglementations et les procédures dans ce domaine technique complexe mérite d'être salué et incitera, espérons-le, d'autres donneurs à modifier leurs programmes. Les Pays-Bas ont lancé ce processus de simplification de la réglementation de concert avec un certain nombre d'autres donneurs partageant leur point de vue, parmi lesquels le Royaume-Uni, l'Irlande, les pays scandinaves et la Banque mondiale. S'inspirant de l'initiative du ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances a entrepris il y a peu une vaste étude de l'ensemble des règles et procédures en vigueur en matière de financement public en ce qui concerne les obligations relatives à la vérification des comptes.

Encadré 5. Instrumentaliser les “règles d’or”

Lorsque les Pays-Bas ont opté pour une politique fondée sur l’approche sectorielle en 1999, un processus simple et s’articulant autour de quatre étapes, correspondant aux quatre règles d’or, a été institué pour rendre compte de l’utilisation des fonds dans le cadre de chaque scénario sectoriel. Ces quatre étapes sont les suivantes : 1) **l’évaluation préalable**, exigeant le recours à une Liste de référence pour l’évaluation des capacités organisationnelles, qui permet de porter une appréciation sur l’acceptabilité du risque encouru. 2) les **engagements et les obligations** : il s’agit d’une forme de contrat aux modalités souples tenant compte des capacités en matière de gestion financière du partenaire au contrat ; on peut par la suite resserrer les exigences selon des modalités simples et souples ; sont prévues des clauses de conditionnalité relatives au respect des droits de l’homme, des principes démocratiques, de l’état de droit et des règles de bonne gouvernance. 3) les **versements, la passation de marchés, la notification, la vérification des comptes** : les versements sont effectués par anticipation et leur montant est fonction des besoins de trésorerie immédiats du partenaire ; en raison de la décentralisation, l’affectation des ressources budgétaires et les versements s’effectuent selon des modalités souples (par exemple, les ambassades peuvent opérer des transferts d’une ligne budgétaire à une autre dans leurs budgets annuels) ; les directives de la Banque mondiale en matière de passation de marchés s’appliquent ; aucune norme en matière de notification n’est exigée, mais la notification des informations financières doit faire apparaître le montant total des recettes et des dépenses et le pourcentage de chacune de ces sommes imputable aux Pays-Bas ; des vérifications sont exigées pour les versements annuels excédant 1 million de fl. 4) les **sanctions** : les règles de base ont été simplifiées en ce qui concerne l’application des mesures préventives et correctrices, la priorité étant désormais accordée à la faculté d’appréciation des gestionnaires, en concertation avec le responsable du budget.

Contrôle décentralisé : Ainsi qu’on l’a déjà indiqué, les fonds effectivement confiés aux ambassades ne représentent qu’une fraction de l’APD totale néerlandaise. Cela mérite d’être souligné étant donné que les activités décentralisées des ambassades sont censées constituer le noyau de la coopération néerlandaise pour le développement. Il serait souhaitable de prendre un certain recul par rapport aux divers postes budgétaires dont proviennent les apports d’APD destinés à chaque bénéficiaire de manière à laisser un rôle plus stratégique aux représentations locales dans les décisions d’emploi de ces fonds. A cet égard, la Ministre de la coopération pour le développement a spécifiquement manifesté l’intention de déléguer à ces dernières davantage de pouvoirs concernant l’utilisation des ressources allouées à l’assistance macro-économique, sur lesquelles les services centraux exercent actuellement un contrôle total, de telle sorte que ces fonds soient mieux mis au service des objectifs stratégiques justifiant la présence néerlandaise sur place. Sur l’enveloppe totale allouée à l’assistance macro-économique, devraient également être mis en réserve 400 millions de fl, sur lesquels les services centraux conserveront la haute main pour faire face aux situations d’urgence.

Frais généraux : Le budget des Pays-Bas pour 2000 prévoit des frais généraux évalués à quelque 363 millions de fl au titre du programme de coopération pour le développement. Étant donné l’importance du budget affecté à l’APD pour l’année 2000 (estimé à 8 milliards de fl), on obtient un pourcentage très honorable de 4.5 % de frais généraux imputables aux activités d’aide au développement des Pays-Bas pour l’année considérée. C’est là sans aucun doute un début d’explication, sous l’angle budgétaire, du sentiment aujourd’hui largement partagé sur le plan interne que les effectifs sont nettement insuffisants eu égard au montant et à la progression du budget de l’APD. On peut également relier ce faible pourcentage au fait que certains frais de personnel et de logistique ne sont peut-être pas pris en compte dans les estimations en raison des difficultés qu’il y a à différencier les agents du ministère des Affaires étrangères affectés à la coopération pour le

Pays-Bas

développement et ceux travaillant pour les affaires étrangères. De fait, la méthode appliquée actuellement consiste à imputer à la gestion de l'APD 28 % de l'ensemble des frais généraux supportés par le ministère des Affaires étrangères (selon une estimation qui remonte à 1996). Quoiqu'il en soit, en ce qui concerne la rentabilité par rapport au coût, il est important que les responsables néerlandais de la gestion financière assurent un suivi régulier à tous les niveaux du montant global des frais généraux liés aux activités de coopération pour le développement. L'établissement des chiffres correspondants devrait faire partie intégrante du système de notification financière automatisé que le ministère s'emploie actuellement à mettre en place.

Suivi et évaluation

« *Ce qui compte, ce sont les résultats* » : Il a beaucoup été question au ministère des Affaires étrangères et ce, sous l'impulsion de la ministre de la Coopération pour le développement, de l'instauration d'une « culture des résultats » dans le domaine de la coopération pour le développement, tant dans les services centraux que sur le terrain.

Rôle du Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB) : Ce département a été créé en 1997. Il s'agit de la première unité indépendante de vérification qui rend compte directement au ministre puis, par l'intermédiaire du ministre, au Parlement. Ce département, qui a considérablement évolué au fil des années, est, depuis la réforme de 1996, chargé d'évaluer les activités menées dans les domaines des affaires étrangères et de la coopération pour le développement. D'après les estimations de l'IOB, environ 85 % de ses ressources vont actuellement à la coopération pour le développement et sont principalement consacrés à l'examen de questions de politique générale et de questions intersectorielles. Les rapports établis par l'IOB sont généralement considérés comme des documents de grande qualité et il ne fait aucun doute qu'ils ont depuis des années des répercussions majeures sur la forme et le contenu de la politique néerlandaise de coopération pour le développement. La ministre leur accorde suffisamment de crédit pour considérer comme une priorité l'ajout de commentaires de sa main à la plupart des évaluations de l'IOB transmises au Parlement. L'IOB emploie une dizaine de spécialistes de l'évaluation et, en raison de la complexité des sujets donnant lieu à des évaluations, il fait fréquemment appel à des consultants et à des intervenants extérieurs. L'IOB devra relever un certain nombre de défis dans les années qui viennent : il devra notamment régler les problèmes soulevés par la mesure de la pauvreté (voir chapitre 5), ainsi que par l'approche sectorielle et par l'appropriation locale des évaluations.

Autres sources : En dehors de l'IOB, un large éventail d'activités d'évaluation (généralement réalisées à mi-parcours ou au terme de l'exécution d'un projet ou d'un programme), et aussi de suivi, sont menées à bien de manière décentralisée par des unités opérationnelles du ministère des Affaires étrangères et par les ambassades. Tous ces exercices d'évaluation portent eux aussi principalement sur les activités de coopération pour le développement, même si un petit nombre d'entre eux, toutefois en progression, concernent des activités relevant de la politique étrangère. Ces évaluations ont elles-mêmes fait l'objet en 1993 d'une étude approfondie réalisée par l'IOB et intitulée « Evaluation and Monitoring », ce qui n'empêche par certains observateurs extérieurs de penser qu'elles conservent un caractère trop ponctuel et sont de qualité inégale, constat s'appliquant également aux activités de suivi. Par ailleurs, un grand nombre d'évaluations ne respectent pas les procédures normales relatives à la conduite conjointe de ce type d'exercice par le donneur et le bénéficiaire. Enfin, il convient de noter que le Département des affaires économiques et financières du ministère est chargé de coordonner un plan annuel d'évaluation, qui est annexé au projet de budget. Ce département, qui se consacre davantage à ses missions budgétaires qu'à sa fonction d'évaluation, ne joue dans la pratique qu'un rôle minime dans la coordination des activités de suivi et d'évaluation menées au sein du ministère.

Mesure des résultats en matière de pauvreté : La mesure des résultats est d'autant plus complexe que l'aide néerlandaise au développement se situe dans une optique stratégique de réduction de la pauvreté, conduisant les Pays-Bas à accorder une priorité absolue à l'aide aux pays les plus pauvres du monde qui, en quelque sorte par définition, sont aussi ceux dont les statistiques et les capacités de mesurer et de coordonner les actions entreprises sur leur territoire sont les plus médiocres. Bien que l'enjeu soit de taille, les Pays-Bas ne sont pas le seul pays dans cette situation : un grand nombre de pays Membres du CAD s'efforcent en effet eux aussi d'opérer une restructuration stratégique de leurs efforts d'aide afin de résoudre ces contradictions. Les Pays-Bas (comme beaucoup d'autres pays) pensent trouver une solution à long terme à ce dilemme grâce aux dispositifs qu'il est désormais prévu de mettre en place dans le cadre du processus CSLP.

Rétroaction et mesures à prendre dans l'avenir : La rétroaction, telle que la définit le Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, renvoie à un processus qui consiste à s'assurer que les enseignements de l'expérience sont pris en compte dans les activités nouvelles. Plusieurs observateurs avisés ont fait valoir que, bien que des mesures spécifiques aient été programmées ou soient envisagées dans ce domaine, on perçoit encore des faiblesses dans les systèmes de surveillance néerlandais. Cette remarque vaut aussi bien pour la composante intéressant le suivi que pour celle relative à l'évaluation, en particulier au niveau de chaque activité où les informations notifiées sont réputées être de médiocre qualité et où les enseignements de l'expérience ne sont guère mis à profit. Il est peut-être dommage que le projet de modification du système de suivi et d'évaluation envisagé il y a quelques années ait été provisoirement suspendu en 1995, au moment où les nouvelles décisions en matière de décentralisation ont été réexaminées dans une optique opérationnelle. Dans les années qui ont suivi, un certain nombre d'initiatives ont toutefois été engagées en vue de renforcer le suivi et l'évaluation, dont un projet pilote de notation expérimenté en Bolivie, au Mali et au Pakistan. De son côté, l'IOB met actuellement sur pied un service d'appui en matière d'évaluation ayant vocation à aider les services décentralisés à réaliser ce genre d'exercice, mais qui concentre le plus souvent son attention et ses maigres ressources humaines sur des problèmes d'évaluation d'ordre général. La réticence de l'IOB vis-à-vis que tout ce qui pourrait jeter une ombre sur son intégrité et son souci d'éviter toute intervention directe dans la gestion du système de suivi et d'évaluation en général représentent un handicap regrettable pour l'efficacité des activités du ministère sur le terrain. Cela est d'autant plus vrai à présent que les grandes questions qui se posent en matière de suivi et d'évaluation concernent plus directement les aspects opérationnels (gestion de données, évaluations hors IOB, par exemple) des activités du ministère, ce qui souligne assurément la nécessité de soumettre le processus de suivi et d'évaluation à une surveillance de meilleure qualité et plus centralisée. Si l'on n'accorde pas à haut niveau une attention ciblée aux problèmes qui viennent d'être évoqués, on peut penser que la plus grande partie des enseignements que l'on pourra tirer du processus de suivi et d'évaluation néerlandais demeurera informelle et anecdotique. Il y a lieu, peut-être sous la houlette de l'IOB, de mener à bien une étude complète de l'ensemble des systèmes de suivi et d'évaluation en vigueur aux Pays-Bas et ce, dans les meilleurs délais, de façon à pouvoir recenser rapidement l'éventail des options qui s'offrent aux responsables néerlandais. Les Pays-Bas ont la capacité d'amener leur système de suivi et d'évaluation tout entier à un niveau plus compatible avec le rôle moteur qu'ils jouent dans d'autres domaines de la coopération pour le développement tout en répondant à leur besoin de disposer d'un système plus éprouvé d'information en retour sur les résultats.

Questions relatives aux activités sur le terrain¹⁷

Sur le terrain : De nombreux problèmes ayant des retombées pour les innombrables activités menées sur le terrain dans le cadre de l'aide néerlandaise au développement ont pu être mis en lumière grâce au présent examen de l'aide. Ils concernent, sans toutefois se limiter à cela, la répartition des pouvoirs, la communication, le suivi et l'évaluation et le recrutement de personnel. Le constat qui l'emporte sur toutes ces considérations est toutefois la nécessité fondamentale de reconnaître la responsabilité essentielle des missions locales dans le choix des activités menées par les Pays-Bas dans un pays donné. La décentralisation des activités est sans aucun doute l'une des décisions les plus importantes en matière de mise en œuvre prises par les Pays-Bas ces dernières années. Désormais, les services centraux doivent considérer comme une priorité la reconnaissance du rôle prépondérant des missions locales dans tous les domaines de leurs activités internationales. L'encadré 6 récapitule les résultats d'une mission sur le terrain effectuée dans le cadre de l'examen de l'aide au Burkina Faso.

Réseau des ambassades : Comme la politique néerlandaise d'aide au développement est centrée sur la lutte contre la pauvreté, nombre des programmes de coopération pour le développement mis en œuvre par les Pays-Bas visent les pays les plus pauvres du monde. Dans beaucoup d'entre eux, la coopération pour le développement est peut-être la seule raison qui justifie le maintien d'une ambassade. Pourtant, du fait de la nature même de la diplomatie internationale, ce choix occasionne toute une série de dépenses sans rapport avec le développement (personnel, services logistiques, frais de fonctionnement) et uniquement destinées à assurer l'ensemble des services classiquement offerts par une ambassade. Ce paradoxe sonne comme une invitation à débattre des moyens de faire fonctionner des services de coopération pour le développement en l'absence du cadre offert par la présence d'une ambassade, ainsi que des moyens par lesquels les responsables des affaires étrangères pourraient orienter leurs ressources peu abondantes vers des lieux où la présence d'une ambassade est jugée plus justifiée.

17. Les questions relatives aux activités sur le terrain ont en grande partie été mises au jour par la mission réalisée au Burkina Faso et, dans une moindre mesure, par l'examen de l'aide au Mali. Une autre mission sera organisée au Mozambique en septembre 2001, dont les résultats seront publiés dans un document distinct.

Encadré 6. Résumé de la mission sur le terrain au Burkina Faso

Du 18 au 24 février 2001, les opérations menées au Burkina Faso par les Pays-Bas ont été passées en revue par l'équipe chargée de l'examen composée de représentants de l'Allemagne et du Portugal, et de deux membres du Secrétariat du CAD.

Rappels sur la situation du Burkina Faso en termes de développement : Le pays se classe au 172^e rang sur 174 au regard de l'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). En juillet 2000, le Burkina Faso est devenu l'un des premiers pays au monde à obtenir l'approbation d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) complet s'articulant autour de : i) l'accélération d'une croissance fondée sur l'équité, ii) l'accès garanti aux services sociaux de base pour les pauvres, iii) le développement des possibilités d'emploi et des activités lucratives pour les pauvres, et iv) l'instauration d'une meilleure gestion des affaires publiques.

Le programme néerlandais : Le Burkina Faso est l'un des 17+4 « pays de partenariat ». Depuis quelques années, les versements d'APD atteignent en moyenne près de 20 millions de \$ par an, ce qui place les Pays-Bas au cinquième rang des donateurs au Burkina Faso. Le portefeuille d'activités pour l'année 2000, géré par l'ambassade, qui représente au total 37.5 millions de fl, est essentiellement axé sur le développement rural (41 %), l'éducation de base (33 %) et les soins de santé primaires (17 %), des enveloppes de moindre montant étant affectées à un certain nombre de domaines d'action tels que le renforcement des institutions, le développement urbain, l'égalité homme-femme et la gestion des affaires publiques. Une importante contribution supplémentaire, de 15 millions de fl, au titre du soutien budgétaire a été annulée en raison d'allégations mettant en cause le gouvernement du Burkina Faso dans un trafic d'armes avec le Liberia et le Sierra Leone. Les intérêts stratégiques, politiques et commerciaux néerlandais au Burkina Faso étant extrêmement limités, l'aide au développement constitue de ce fait quasiment le seul élément justifiant la relative importance des effectifs de l'ambassade des Pays-Bas dans le pays. Les principes généraux de l'aide néerlandaise au développement au Burkina Faso concordent avec la politique et la stratégie locales. Les Pays-Bas, qui n'ont pas de document de stratégie-pays pour le Burkina Faso, établissent un programme annuel qui s'appuie sur un dialogue permanent avec les partenaires locaux. Les autorités néerlandaises envisagent d'utiliser à l'avenir le processus CSLP pour réorienter s'il y a lieu le ciblage de leurs programmes.

Organisation et recrutement : Un des principaux atouts de la coopération néerlandaise pour le développement au Burkina Faso tient à une forte présence décentralisée sur le terrain avec une importante délégation de pouvoirs. L'ambassade des Pays-Bas à Ouagadougou estime qu'elle dispose d'effectifs en nombre suffisant dans le domaine du développement (neuf spécialistes néerlandais et cinq burkinabé, dont trois à plein temps et deux à temps partiel) pour jouer un rôle utile, même si des problèmes liés à la lenteur des recrutements ont été mis en évidence, lesquels se sont traduits dans un cas précis par la vacance d'un poste de chef de section pendant une année entière. Un des moyens d'y remédier consisterait à faire davantage appel à des agents contractuels qualifiés recrutés sur place, et il se pourrait que cette solution soit appelée à se généraliser à l'avenir si le recrutement en temps voulu de personnel d'ambassade pour pourvoir des postes clés continue à poser des problèmes.

Autres circuits d'acheminement de l'aide néerlandaise au développement : Les **services centraux** jouent un rôle actif de suivi des activités sur le terrain, et assument une grande partie des responsabilités liées à la gestion de l'aide multilatérale et du soutien budgétaire macro-économique. Il est essentiel pour La Haye de disposer de mécanismes efficaces permettant de faire remonter les informations recueillies sur le terrain afin d'éclairer les politiques et les décisions des services centraux. L'équipe chargée de l'examen a été particulièrement préoccupée d'apprendre que « les communications avec La Haye s'essoufflent ». Les **canaux multilatéraux** : Une part importante de la coopération néerlandaise pour le développement avec le Burkina Faso (dont le volume pourrait être comparable à celui de l'aide bilatérale) est fournie au travers de contributions néerlandaises à l'UE, à la Banque mondiale, et à certaines agences spécialisées des Nations unies. L'ambassade met à profit sa position privilégiée sur le terrain pour fournir régulièrement des informations sur la qualité des projets et des programmes mis en œuvre par ceux de ces organismes multilatéraux qui opèrent dans le pays. Les **ONG néerlandaises et locales** : Les grandes ONG néerlandaises bénéficient d'un financement par les services centraux de La Haye et, même si certaines sont représentées au Burkina Faso, elles œuvrent presque uniquement par l'intermédiaire d'ONG locales. Les ONG n'interviennent pas dans le programme public néerlandais de développement au Burkina Faso dont la gestion est assurée par l'ambassade, et les contacts structurés sont donc limités. Il paraît en toute logique probable que des échanges de vues, auxquels il pourrait être procédé à des moments stratégiques clés de l'année, favoriseraient une plus grande compréhension mutuelle et contribueraient au renforcement des programmes des deux parties. La **SNV** : L'Organisation néerlandaise de développement (SNV) est un organisme néerlandais d'assistance technique qui gère ses propres programmes, lesquels sont financés en grande partie par La Haye. L'ambassade devrait pouvoir trouver des moyens plus simples de puiser dans le considérable réservoir de compétences et d'expérience de la SNV au Burkina Faso.

Mise en œuvre : i) L'évolution à long terme de la coopération néerlandaise pour le développement vers un financement des programmes publics au moyen d'un **soutien budgétaire** non affecté à un emploi déterminé s'est avérée difficile à mettre en œuvre compte tenu du sous-développement des capacités de gestion au Burkina Faso. Il a fallu que le personnel de l'ambassade imagine de nouvelles approches adaptées aux réalités locales. Ce sont encore les projets, coordonnés dans le cadre d'une approche sectorielle, qui constituent le principal mode de mise en œuvre. Parallèlement, l'ambassade s'est appliquée à recenser les faiblesses de la gestion budgétaire locale et à y remédier. ii) Le gouvernement du Burkina Faso et la plupart des donateurs sont dans l'ensemble favorables à une **approche sectorielle** de l'aide au développement. L'approche sectorielle constitue également une excellente étape de transition pour évoluer vers une situation où l'élaboration des programmes des donateurs s'inscrit dans le droit fil du CSLP lorsque celui-ci sera devenu une réalité. iii) L'**assistance technique** à long terme financée par les Pays-Bas au Burkina Faso décroît rapidement, mais il est néanmoins évident dans la situation actuelle du pays qu'une forme ou une autre d'assistance technique sera encore nécessaire au moins pour les quelques années à venir. iv) Les Pays-Bas sont perçus au plan local comme de fervents partisans de la **coordination entre les donateurs**. Ils sont un exemple à suivre s'agissant de l'action en faveur de l'appropriation locale, de l'établissement de partenariats solides et étendus et d'autres innovations concrètes en matière de coopération pour le développement. Les Pays-Bas comptent aussi parmi les donateurs qui prônent le plus activement l'harmonisation des procédures, même si les efforts communs déployés dans ce domaine ont été limités par le fait que la modification des procédures est pour l'essentiel du ressort des services centraux pour la plupart des donateurs représentés au Burkina Faso.

Suivi et évaluation : A la suite des enseignements tirés d'un projet pilote, dans le cadre du Programme spécial d'assistance à l'Afrique (PSA), d'utilisation d'indicateurs des progrès du développement au Burkina Faso, l'élaboration des programmes néerlandais repose désormais sur un cadre logique (ou « log frame ») détaillé comprenant une batterie d'indicateurs quantitatifs renvoyant aux principaux secteurs d'intervention. Ce cadre logique sera directement transposable, en aval, au système de suivi et d'évaluation du CSLP qui sera mis en place, lorsque celui-ci sera opérationnel. L'équipe chargée de l'examen a été frappée de constater qu'il n'existe pas de système de suivi et d'évaluation transparent et systématique de l'aide néerlandaise dans le monde. Or, un tel système est indispensable en particulier lorsque la gestion de l'aide est très décentralisée comme c'est le cas aux Pays-Bas. Il convient en outre de s'appliquer à intensifier le dialogue entre les services centraux et le terrain afin de faciliter l'instauration d'une culture de l'apprentissage dans la gestion de l'aide néerlandaise au développement, ce qui contribuerait non seulement à rehausser la qualité des activités menées sur le terrain mais aussi à donner une meilleure assise aux politiques, directives et procédures établies à la Haye.

Principales conclusions :

Adhésion aux principes du CAD et engagement en faveur du développement du Burkina Faso : Les Pays-Bas, dans leur effort de coopération pour le développement avec le Burkina Faso, s'appliquent probablement autant que n'importe quel autre donneur présent dans le pays à mettre en pratique les principes du CAD sur le terrain. Ils veillent tout particulièrement à donner corps aux principes du partenariat et de l'appropriation locale en privilégiant systématiquement les stratégies et les méthodes de gestion locales. Les atouts des Pays-Bas tiennent à leur présence sur un mode décentralisé, assortie d'une grande délégation de pouvoirs, à l'autonomie laissée à leurs agents de terrain, lesquels sont à la fois compétents et motivés, et à la simplicité de leurs procédures de mise en œuvre.

La théorie et la pratique : La mise en œuvre des politiques et des autres orientations définies par La Haye pose parfois des problèmes majeurs au personnel en poste à Ouagadougou qui se trouve confronté à un contexte local ne se prêtant pas aisément, que ce soit sur le plan institutionnel ou au niveau des politiques mises en œuvre, à l'application d'idées ambitieuses telles que l'approche sectorielle, le soutien budgétaire ou la nouvelle conception restrictive de l'assistance technique.

Communication entre l'ambassade et les services centraux : Il semble que le rôle des services centraux dans la nouvelle structure décentralisée reste encore à définir avec précision. La qualité de la communication entre les services centraux et l'ambassade en souffre et doit être améliorée d'urgence. Une meilleure compréhension des différents types de soutien qu'apportent les services centraux aux activités sur le terrain au Burkina Faso est également nécessaire. Des relations plus systématiques doivent être établies et il doit leur être donné un caractère plus stratégique. Le suivi et l'évaluation s'en trouveraient également améliorés.

Stratégie-pays : Un document de stratégie pluriannuelle par pays définissant la contribution néerlandaise au CSLP, les stratégies sectorielles et/ou le processus de développement général au Burkina Faso rehausserait la transparence (y compris au niveau de l'élaboration des programmes) et pourrait permettre une collaboration plus étroite ainsi que la mise en place de systèmes communs de suivi et d'évaluation.

CHAPITRE 5

PRISE EN COMPTE DES PREOCCUPATIONS DU CAD

Respect des Lignes directrices édictées par le CAD concernant divers domaines importants

Perspective globale (1996) : Le rapport de l'OCDE/CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* expose une conception de la coopération pour le développement fondée sur un partenariat qui s'articule autour de stratégies que les gouvernements et la société civile des pays en développement font leur et dont ils assurent la conduite. Les principes sur lesquels s'appuie ce projet sont la cohérence des politiques, le partenariat, l'appropriation locale, la restitution de la direction des opérations aux pays concernés, une large participation, l'efficacité au service du développement et la transparence. Les Pays-Bas ont à l'évidence pleinement souscrit à ce projet et semblent déployer tous leurs efforts pour assurer la concrétisation de ces principes dans leurs programmes d'aide. En vertu de cette vision du CAD, les pays Membres sont également tenus d'œuvrer à la réalisation des objectifs internationaux de développement. S'inspirant du modèle appliqué au Royaume-Uni, les Pays-Bas devraient présenter cette année au Parlement un budget établi d'après les résultats, c'est-à-dire tenant compte des progrès accomplis vers les objectifs internationaux de développement, lesquels renvoient notamment à sept « engagements » mesurés par 21 indicateurs. Toutefois, abstraction faite de cet exemple, l'utilisation des objectifs intermédiaires, de caractère plus pratique, demande encore à être intégrée dans les échelons inférieurs de la gestion opérationnelle de l'aide néerlandaise.

Lignes directrices relatives à la pauvreté (2001) : La ministre de la Coopération pour le développement a indiqué que l'objectif général des programmes d'aide des Pays-Bas était de parvenir à une « réduction perceptible de la pauvreté ». Les discours, les rapports de présentation du budget et les débats généraux concernant l'aide néerlandaise finissent tous par revenir à la question de la pauvreté, appréhendée comme le principal élément de référence de l'aide extérieure émanant des Pays-Bas. Les principes d'action néerlandais sont très proches des Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, à l'élaboration desquelles les Pays-Bas ont d'ailleurs apporté une importante contribution. L'affectation des fonds s'effectue dans une très large mesure en fonction des besoins, qui sont déterminés d'après des critères socio-économiques ; l'appropriation locale occupe le premier rang des priorités ; le processus CSLP pluriannuel a été adopté pour servir de charpente à l'élaboration de stratégies très diversifiées d'inspiration locale, ainsi qu'à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Des structures administratives souples et décentralisées ont été mises en place ; l'aide au renforcement des capacités locales constitue une priorité ; l'égalité homme-femme et, dans une moindre mesure, l'environnement sont des points d'ancrage des stratégies de lutte contre la pauvreté. Enfin, s'agissant de l'important problème de la cohérence des politiques, les responsables de l'aide néerlandaise s'appliquent très activement à assurer cette cohérence mais, comme on l'a déjà indiqué, ils ne disposent pas encore d'un mécanisme qui leur permettrait d'agir systématiquement dans ce sens. En bref, il semble que l'administration néerlandaise chargée de l'aide soit l'une des plus progressistes de la communauté des donateurs par la façon dont elle aborde les questions touchant à la pauvreté. On constate toutefois que l'application de ces principes sur le terrain pose aussi des difficultés. Celles-ci

Pays-Bas

concernent notamment : a) *la connaissance de la pauvreté* - à l'instar de la majorité des donateurs, les Pays-Bas ont entrepris de faire de la réduction de la pauvreté leur mot d'ordre sans saisir pleinement les diverses dimensions du problème, ni percevoir clairement les priorités à définir et les dispositions à prendre en matière d'organisation pour y faire face. Ils misent énormément sur l'avancement rapide du processus CSLP pour venir à bout de toutes ces questions car, pour l'heure, ils ne disposent d'aucun dispositif opérationnel susceptible de les aider à régler le problème ; b) *l'organisation* - les activités internes du ministère des Affaires étrangères ne sont pas encore organisées autour de la notion de pauvreté. Il est intéressant de noter que la division chargée de l'analyse de la pauvreté et de la politique en la matière au sein du Département du développement social et institutionnel (DSI/DGIS) est mise sur le même pied que toutes les autres divisions sectorielles avec lesquelles elle coexiste (par ex., environnement, secteur privé, développement rural). Dans le cadre de l'appareil administratif actuel, il semblerait plus logique de faire une place privilégiée à la question de la pauvreté au moins à l'intérieur de la Direction de la coopération internationale (DGIS). Si ce thème est ainsi érigé en système de référence, les autres instances sectorielles pourront plus facilement y conformer leurs priorités en matière de personnel, d'analyse et de stratégie. L'expérience montre que, pour assurer l'intégration de la pauvreté suivant cette démarche, il est important que les hauts responsables s'impliquent dans la définition précise des objectifs, dans les consultations avec l'ensemble du personnel concerné, ainsi que dans l'arbitrage des différends qui apparaissent dans ces circonstances.

Lignes directrices relatives à l'environnement (1995, et al.) : Les Lignes directrices du CAD concernant l'environnement sont composées d'un ensemble de neuf publications distinctes. Il a donc été plus difficile d'évaluer la conformité des activités des Pays-Bas à ces lignes directrices car il n'a pas été possible d'appliquer pour ce faire une méthode simple qui permette de la mesurer. Cela dit, les préoccupations environnementales occupent une place essentielle dans les politiques nationales des Pays-Bas et, en règle générale, elles ont été intégrées de façon satisfaisante dans les programmes d'aide. Si les questions d'environnement conservent une place de choix dans l'échelle des priorités, c'est aussi à cause de l'existence d'un réseau dynamique d'ONG qui militent activement pour promouvoir leurs idées. Les Pays-Bas jouent toujours un rôle de premier plan dans la définition du programme d'action international concernant l'environnement, et ont notamment apporté une importante contribution à l'élaboration des lignes directrices du CAD relatives à l'environnement. Ils prennent leurs engagements internationaux au sérieux. En vertu de ces engagements, ils se sont fixé pour objectif d'allouer 0.1% de leur PNB à des activités dans le domaine de l'environnement et du développement, et consacrent environ 30 millions de \$ par an aux problèmes liés au changement climatique dans les pays en développement. Ils font en outre partie des rares pays qui viennent en aide à ces derniers pour l'élimination des pesticides obsolètes. Par suite de l'adoption de l'objectif de 0.1 % du PNB, nombreux sont ceux qui pensent que les questions relatives à l'environnement mondial renaient beaucoup trop l'attention dans le passé, au détriment de la mise en œuvre d'une approche intégrée, domaine dans lequel le ministère des Affaires étrangères est toujours au stade de l'apprentissage. Au sein de ce dernier, les questions d'environnement relèvent du Département de l'environnement et du développement. Celui-ci est composé de diverses unités, respectivement chargées des questions suivantes : i) politique environnementale internationale et ses instruments, et gestion des ressources en eau, ii) diversité biologique et forêts, iii) climat, énergie et technologie de l'environnement ; il joue un rôle aussi bien dans l'élaboration des politiques que dans les activités concrètes. Les efforts déployés pour mieux soutenir les ambassades engagées dans des actions concernant l'environnement se sont heurtés à un manque de capacités (au niveau aussi bien des effectifs que de l'éventail des compétences)¹⁸, aux lacunes en matière de communication évoquées au chapitre 4, et à la médiocrité du suivi. Des progrès ont été réalisés dans l'intensification du dialogue

18. Les Pays-Bas possèdent un effectif de trente spécialistes de l'environnement au niveau des services centraux, et de trente autres au niveau des ambassades.

avec les ambassades, l'importance croissante que prennent les approches sectorielles permettant de disposer d'une bonne assise pour promouvoir les questions d'environnement sans que cet effort soit déterminé par des considérations liées à l'offre. Il reste beaucoup à faire en ce qui concerne la prise en compte systématique de la dimension environnement et, en particulier, l'établissement de liens entre gestion de l'environnement et lutte contre la pauvreté. L'utilisation du CSLP dans l'avenir devrait retenir davantage l'attention sur le plan de l'environnement, étant donné que les Pays-Bas comptent s'appuyer sur ce mécanisme pour organiser l'aide sur le terrain.¹⁹

Lignes directrices relatives à l'égalité homme-femme (1999) : L'action des Pays-Bas en faveur des femmes remonte au début des années 80. A l'heure actuelle, elle est axée sur le renforcement des moyens d'action des femmes et la prise en compte systématique de l'égalité homme-femme, conformément aux accords internationaux. Peut-être fait-on une place trop importante aux problèmes spécifiques des femmes par rapport aux questions de disparités entre les sexes, mais les mesures les plus récentes visent à intégrer l'égalité homme-femme et la question de la pauvreté dans l'analyse et la politique macro-économiques et la planification dans ce domaine. Désormais, l'accent est mis sur deux mécanismes : 1) le CSLP, les ambassades étant chargées d'instaurer un dialogue avec d'autres partenaires²⁰, 2) les approches sectorielles, les Pays-Bas jouant parmi les donateurs le rôle moteur dans l'élaboration de lignes directrices pour l'intégration de l'égalité homme-femme dans ces approches. Cette orientation permet d'adopter une optique beaucoup plus stratégique, notamment en ce qui concerne les liens avec la pauvreté et la gestion des affaires publiques. Un petit service de cinq personnes spécialisé dans les questions d'égalité homme-femme au sein du Département du développement social et institutionnel, ainsi qu'un réseau de vingt spécialistes d'experts présents dans les ambassades, assurent la gestion d'un budget de 45 millions de fl. Le personnel du siège estime qu'il passait auparavant beaucoup trop de temps sur des projets émanant des services centraux, et souhaite vivement se consacrer davantage à la prise en compte systématique de l'égalité homme-femme ainsi qu'à apporter aide et conseil aux ambassades. Le soutien explicite des responsables à haut niveau de l'aide néerlandaise à l'égalité homme-femme semble fléchir depuis 1995, car priorité aurait été donnée aux mesures de restructuration et autres efforts nécessaires au processus de décentralisation.

Lignes directrices relatives à l'évaluation (1998 et al.) : Afin d'éviter les redites, la question de la conformité des activités néerlandaises de coopération pour le développement avec les lignes directrices du CAD sur l'évaluation, est traitée ci-dessous.

Lignes directrices relatives à la gestion des affaires publiques (1998) et lignes directrices sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (1998) : la bonne gestion des affaires publiques occupe une place de premier plan dans la politique des Pays-Bas. La qualité de cette gestion (ou la volonté de l'améliorer) sert de critère pour : a) le choix des pays de partenariat, b) l'établissement des budgets annuels par pays, c) l'octroi d'une assistance macro-économique. Ainsi, des considérations relatives à la gestion des affaires publiques ont été invoquées à la fin de 1999 dans le cas du Burkina Faso pour différer l'acheminement de l'assistance macro-économique à ce pays. La bonne gestion des affaires publiques peut être définie de plusieurs façons selon le contexte. Parmi les caractéristiques d'une bonne gestion des affaires publiques qui sont prises en compte, peuvent figurer

-
19. Par exemple, lors de la mission qu'elle a effectuée au Burkina Faso, l'équipe chargée de l'examen a constaté que les questions d'environnement étaient absentes du CSLP de ce pays, malgré l'existence d'un plan national de lutte contre la désertification qui fait largement état des effets exercés par la détérioration de l'environnement sur les pauvres.
 20. En raison de l'intérêt particulier qu'ils portent aux CSLP, les Pays-Bas ont ainsi aidé des associations de la société civile de Tanzanie à mettre en lumière les liens étroits qui existent dans ce pays entre les distinctions fondées sur le sexe et la pauvreté. Les efforts ainsi déployés pour poser clairement ce problème ont incité par la suite le gouvernement de Tanzanie à l'intégrer dans le CSLP national.

Pays-Bas

la transparence des dépenses publiques, l'absence de corruption dans l'administration publique, l'exercice impartial de la justice, la liberté de former des syndicats, des partis politiques et des groupes d'intérêt, le montant des dépenses militaires et le respect des droits de l'homme. Pour les Pays-Bas, la question essentielle est de savoir si le gouvernement du pays considéré manifeste réellement la volonté politique de structurer la société de manière à rendre possible un développement équitable. Depuis quelques années, les Pays-Bas se montrent assez directs dans leurs propos concernant les droits de l'homme (par exemple, Indonésie et Surinam), même si leur attitude a toujours consisté à encourager plutôt qu'à sanctionner. Les critiques formulées par les ONG donnent à penser que leur politique dans ce domaine n'est pas toujours cohérente, en particulier à l'égard des pays relativement puissants où les intérêts économiques peuvent être prépondérants. Les Pays-Bas ont joué un rôle très actif dans l'élaboration des lignes directrices du CAD sur les conflits et la paix. Sur le plan pratique, dans 16 des pays de coopération thématique (dont quatre sortent d'un conflit), leurs efforts sont axés sur les droits de l'homme, la consolidation de la paix et la bonne gestion des affaires publiques. Dans les 17 + 4 pays de partenariat, ils veillent à intégrer les questions de bonne gestion des affaires publiques en mettant l'accent sur la décentralisation, la lutte contre la corruption et le renforcement des institutions. Bien que les activités concernant la consolidation de la paix et la bonne gestion des affaires publiques relèvent en théorie de la responsabilité conjointe de la DGPZ et de la DGIS, le centre de gravité politique de l'initiative en la matière se trouve dans une division du Département des droits de l'homme et de la consolidation de la paix, ce qui s'accorde assez mal avec le caractère relativement durable de l'action à mener dans ces domaines. Les Pays-Bas insistent fortement sur le fait qu'il est important de mettre en œuvre un processus de développement de type participatif. Cela explique en partie pourquoi un volume considérable de ressources est acheminé par l'intermédiaire d'ONG afin de soutenir la société civile des pays en développement. Les Pays-Bas ont mis en place un programme expérimental dans trois pays en vue d'associer la société civile au processus CSLP, et l'expérience acquise sur le terrain tend à confirmer l'intérêt de méthodes participatives de coopération pour le développement, partant de la base.

Lignes directrices relatives au secteur privé (1995, et al.). Malgré le large débat dont a fait l'objet, au cours de la dernière décennie, le rôle du secteur privé dans la réduction de la pauvreté, les Pays-Bas n'ont pris jusqu'à présent qu'un nombre restreint de mesures concrètes pour promouvoir ce secteur dans les pays en développement, à l'exception notable des activités organisées sous l'égide de la Société néerlandaise de financement du développement (FMO) et du Centre de promotion des importations (CBI). Les initiatives des Pays-Bas en faveur du secteur privé semblent dans bien des cas viser davantage à favoriser le secteur privé néerlandais, à travers des dispositifs d'aide aux exportations et des programmes de financement mixte, qu'à renforcer les capacités du secteur privé local. Une note d'orientation, intitulée *In Business Against Poverty - The Private Sector and Pro-poor Growth*, a été publiée en octobre 2000 en réponse à plusieurs questions émanant du Parlement. Ce document expose la manière dont les pouvoirs publics envisagent la contribution du secteur privé à la réduction de la pauvreté, ainsi que la façon dont ces idées ont ensuite été traduites en principes et plans d'action. Il représente la première tentative des Pays-Bas de définir une approche globale dans ce domaine. Il a été élaboré par une équipe de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères pour les besoins du Parlement, mais aussi pour sensibiliser davantage les services du ministère à ce problème. Cette initiative a suscité, pour la première fois au sein du Parlement, un échange de vues sur le secteur privé et le développement durable qui est allé plus loin que la question classique de l'aide liée, et elle témoigne de la volonté d'élargir à l'avenir le débat sur la réduction de la pauvreté en ne le centrant plus uniquement sur les secteurs sociaux. En s'efforçant de mieux faire percevoir l'importance du rôle que le développement du secteur privé est susceptible de jouer pour tout l'éventail des activités d'aide, les Pays-Bas ont accompli un grand progrès dans l'application des lignes directrices du CAD qui préconisent une meilleure coordination de l'action visant le secteur privé et de la coopération pour le développement. Il reste beaucoup à faire pour assurer concrètement cette coordination. Une attention plus grande pourrait être portée à la définition des mesures

prioritaires à prendre en faveur du secteur privé dans le cadre des programmes relatifs aux 17+4 pays de partenariat, dans lesquels le secteur privé a une contribution déterminante à apporter à un développement rural durable, à la production nationale et même aux secteurs sociaux. La fusion de deux services de la DGIS qui doit avoir lieu sous peu cette année, permettra peut-être d'envisager sous un angle nouveau la question de la promotion d'une croissance fondée sur le secteur privé dans les pays en développement.

Progrès accomplis vers le règlement des principaux problèmes mis en évidence lors de l'examen 1997 de l'aide des Pays-Bas

Le défi de la décentralisation et de l'application concrète de l'ensemble du programme de réforme : Il y a quatre ans, les examinateurs avaient été impressionnés par l'ampleur de la réforme administrative qui venait d'être instaurée par les Pays-Bas, mais ils s'étaient aussi interrogés sur l'aptitude des autorités à mettre rapidement en œuvre un dispositif d'une telle envergure. Le présent examen par les pairs a permis de relever plusieurs effets positifs de la réforme de 1996, qui ont été décrits avec éloquence par les représentants de nombreux autres donateurs bilatéraux sur le terrain. a) La **décentralisation** constitue de toute évidence un moyen d'améliorer considérablement l'efficacité du programme d'aide au développement, et ce dans un esprit plus conforme aux principes d'appropriation locale et de partenariat. Cela dit, il apparaît aussi clairement qu'à plusieurs niveaux, les règles qu'implique la décentralisation et le mode d'organisation des services centraux qui en découle, demandent encore à être appliqués de façon rationnelle dans la pratique. Comme on l'a déjà vu, des problèmes subsistent au niveau, entre autres, des systèmes décentralisés de suivi et d'évaluation, de la communication, du partenariat sur le terrain avec les autres donateurs et d'autres entités néerlandaises, ainsi que de la politique du personnel. b) Le regroupement des portefeuilles des affaires étrangères et de la coopération pour le développement au sein d'une **même administration** soumise à l'autorité de deux Ministres distincts, a eu aussi des effets inégaux et n'a pas encore trouvé la forme la plus appropriée. Cette association constitue un moyen judicieux de garantir dans la pratique, au niveau structurel, l'unicité de la position des Pays-Bas dans n'importe quel pays du monde en développement. En même temps, les ambiguïtés engendrées par une direction bicéphale du ministère des Affaires étrangères ont apparemment créé tout un ensemble de problèmes d'organisation auxquels il faut encore trouver des solutions. Les difficultés inhérentes à un processus de réforme presque ininterrompu comme celui qui est opéré depuis 1996 ne peuvent être niées et ne sont pas sans incidence sur le moral du personnel du ministère à La Haye. Plusieurs de ses membres ont fait état, devant les responsables de l'examen, d'une « lassitude » vis-à-vis de la réforme qui les a contraints à s'adapter à de multiples restructurations et changements de procédures à mesure qu'elle évoluait dans le temps. Étant donné que les budgets et les responsabilités vont croissant, alors que les effectifs restent stables, voire diminuent, il semblerait prudent d'éviter que d'autres bouleversements ne se produisent dans l'organisation de la gestion ou le comportement des dirigeants, afin de ne pas accentuer ce sentiment d'être sans cesse sous pression. (QUESTION SOULEVEE EN 1997 NON ENCORE RESOLUE).

Le renforcement du suivi et de l'évaluation : Le ministère néerlandais des Affaires étrangères, en particulier le Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB), a vigoureusement appuyé l'élaboration de lignes directrices de portée générale sur l'évaluation dans le cadre du CAD. L'IOB est régulièrement salué par ses pairs pour le caractère progressiste, et souvent novateur, des mesures qu'il adopte en vue d'améliorer la qualité de l'évaluation des activités des Pays-Bas. A cet égard, il y a lieu de citer, entre autres, les efforts qu'il a récemment déployés pour axer l'attention sur les thèmes prioritaires, consulter les parties prenantes, faire en sorte que les rapports soient communiqués en temps voulu et plus pertinents, et mettre en place un service d'assistance pour les évaluations décentralisées. Néanmoins, l'équipe chargée du présent examen, comme celles qui ont

Pays-Bas

réalisé ceux de 1997 et 1994, a constaté qu'un renforcement du système de suivi et d'évaluation restait indispensable. Le chapitre 4 du présent rapport fournit davantage de précisions sur l'organisation de ce système et présente un certain nombre de suggestions visant à l'améliorer, plusieurs changements prévus dans ce sens ayant été, semble-t-il, retardés par les décisions des pouvoirs publics concernant la décentralisation et l'adoption d'une approche sectorielle. Actuellement, le système de suivi et d'évaluation comporte deux branches. D'un côté, l'IOB se concentre sur les sujets d'ordre général, les questions transversales et les problèmes stratégiques, et de l'autre, divers services du ministère à la Haye et les ambassades s'occupent des questions liées aux activités courantes et pratiques. La conception de ce système semble laisser à désirer et son fonctionnement manquer de coordination. C'est donc en définitive un dispositif de rétroaction de qualité inégale, qui repose sur une démarche encore peu rigoureuse et tend à produire des résultats de caractère informel et anecdotique. (QUESTION SOULEVEE EN 1997 NON ENCORE RESOLUE)

Le cas particulier du Surinam, d'Aruba et des Antilles néerlandaises : L'examen de 1997 avait souligné la place apparemment excessive accordée à l'Amérique latine dans l'ensemble de l'APD néerlandaise. Il y était en particulier fait remarquer qu'Aruba et les Antilles néerlandaises, faisant partie intégrante du Royaume des Pays-Bas, ne devraient pas être considérées comme bénéficiant d'une APD. Il y était aussi noté que le Surinam était un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, et que l'aide qui lui était apportée devait davantage à des considérations politiques qu'aux impératifs de son développement. En 2000, Aruba et les Antilles néerlandaises ont été retirées de la liste des pays habilités à recevoir une APD établie par le CAD. Pour sa part, le Surinam ne figure plus sur la liste ni des pays de partenariat ni des pays de coopération thématique, même s'il bénéficie d'arrangements spéciaux, couvrant divers aspects dont la coopération pour le développement, en vertu du traité d'indépendance signé en 1975 et de la convention-cadre conclue en 1992. (QUESTION SOULEVEE EN 1997 RESOLUE)

L'évaluation du rôle de l'assistance technique néerlandaise : On s'est déjà beaucoup étendu sur la politique néerlandaise dans le domaine de l'assistance technique (voir notamment le chapitre 4). La principale critique formulée à ce sujet dans l'examen de 1997 concernait l'absence de stratégie précise pour l'assistance technique assurée par les Pays-Bas dans le cadre de la coopération pour le développement. La déclaration d'orientation parue en 2000 fournit désormais des indications claires pour la mise en œuvre d'un programme d'assistance technique conforme à une grande part des bonnes pratiques proposées par les pays Membres du CAD lors du précédent examen. Les dirigeants néerlandais vont maintenant devoir accorder toute leur attention à la concrétisation de ces nouvelles orientations. (QUESTION SOULEVEE EN 1997 RESOLUE)

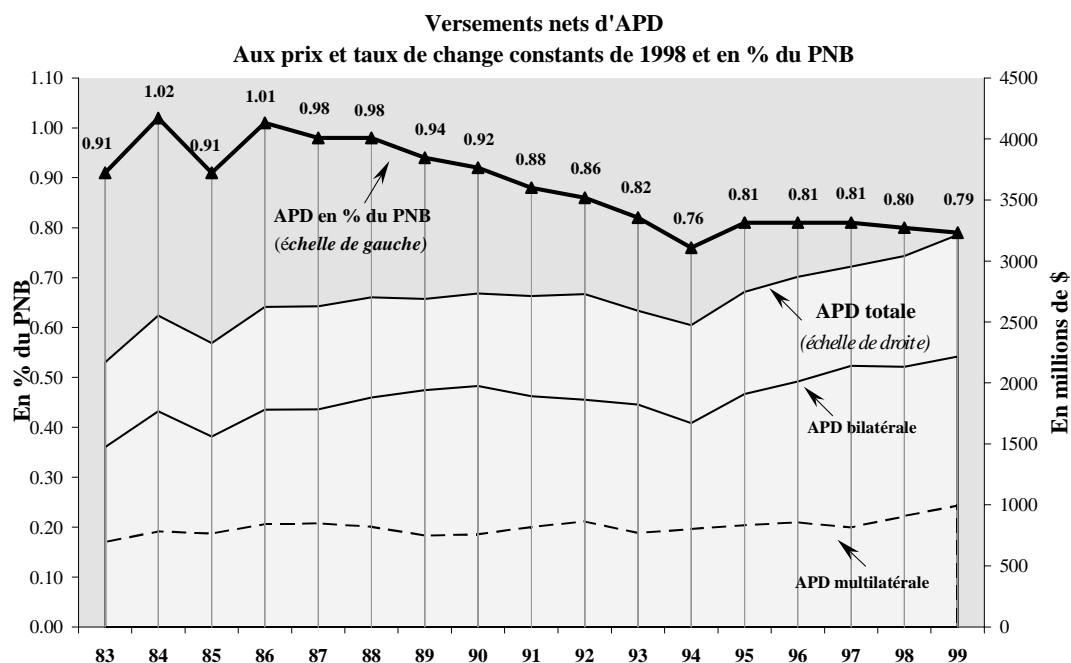
ANNEXE I
STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau I.1. Apports financiers totaux

Millions de \$ aux prix et taux de change courants

Pays-Bas	Versements nets						
	1983-84	1988-89	1995	1996	1997	1998	1999
Apports totaux du secteur public	1 248	2 164	3 622	3 310	2 879	3 636	3 164
Aide publique au développement	1 232	2 162	3 226	3 246	2 947	3 042	3 134
Bilatérale	845	1 532	2 245	2 275	2 133	2 133	2 162
Multilatérale	386	631	981	971	813	909	972
Aide publique	n.d.	n.d.	305	13	7	130	22
Bilatérale			149	13	7	130	22
Multilatérale			156	-	-	0	-
Autres apports du secteur public	17	2	90	51	- 75	464	8
Bilatéraux	17	2	90	51	- 75	464	8
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	104	189	355	353	353	158	278
Apports du secteur privé aux conditions du marché	761	214	3 108	5 822	9 028	11 049	6 881
Bilatéraux : dont	- 68	452	3 264	4 778	9 833	10 291	6 494
Investissements directs	206	505	1 825	6 269	4 557	10 425	7 349
Crédits à l'exportation	149	- 691	72	- 501	74	125	418
Multilatéraux	829	- 238	- 157	1 044	- 805	759	387
Apports totaux	2 113	2 567	7 084	9 486	12 260	14 843	10 323
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1998)	2 360	2 695	2 746	2 869	2 954	3 042	3 213
APD en pourcentage du PNB	0.96	0.96	0.81	0.81	0.81	0.80	0.79
Apports totaux en pourcentage du PNB (a)	1.65	1.14	1.71	2.38	2.38	3.35	2.02

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



Source : OCDE.

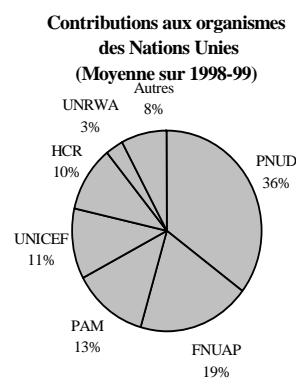
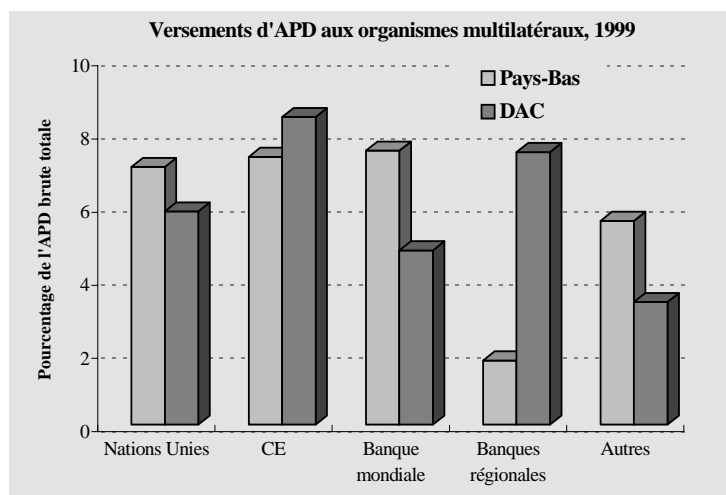
Tableau I.2. APD par grandes catégories

Pays-Bas	Millions de \$ constants de 1998					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD 1999%
						1995	1996	1997	1998	1999	
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1999%
APD bilatérale brute	2 169	2 218	2 308	2 323	2 419	72	72	74	72	71	70
<i>Dons</i>	<i>2 167</i>	<i>2 217</i>	<i>2 308</i>	<i>2 323</i>	<i>2 419</i>	<i>72</i>	<i>72</i>	<i>74</i>	<i>72</i>	<i>71</i>	<i>55</i>
Projets et programmes de développement	366	271	312	320	473	12	9	10	10	14	12
Coopération technique	806	841	920	912	614	27	27	29	28	18	21
Aide alimentaire à des fins de développement (a)	38	4	2	2	2	1	0	0	0	0	2
Secours d'urgence (a)	298	301	280	297	410	10	10	9	9	12	7
Allègement de la dette	149	193	159	154	163	5	6	5	5	5	4
Dépenses administratives	108	139	184	164	236	4	5	6	5	7	5
Autres dons	401	469	451	475	521	13	15	14	15	15	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>16</i>
Prêts nouveaux de développement	3	1	-	-	-	0	0	-	-	-	15
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	835	858	816	909	997	28	28	26	28	29	30
Organismes des Nations Unies	261	315	263	248	241	9	10	8	8	7	6
CE	278	217	257	307	250	9	7	8	10	7	8
Groupe de la Banque mondiale	210	245	192	226	256	7	8	6	7	7	5
Banques régionales de développement (b)	36	44	47	62	60	1	1	1	2	2	7
Autres	51	37	58	66	190	2	1	2	2	6	3
Total des versements bruts d'APD	3 005	3 077	3 123	3 232	3 416	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 258	- 208	- 169	- 190	- 203						
Total des versements nets d'APD	2 746	2 869	2 954	3 042	3 213						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	254	265	268	312	371						
Financements mixtes (c)	42	89	118	109	105						

a. L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à des fins de développement pour les années antérieures à 1996.

b. A l'exclusion de la BERD.

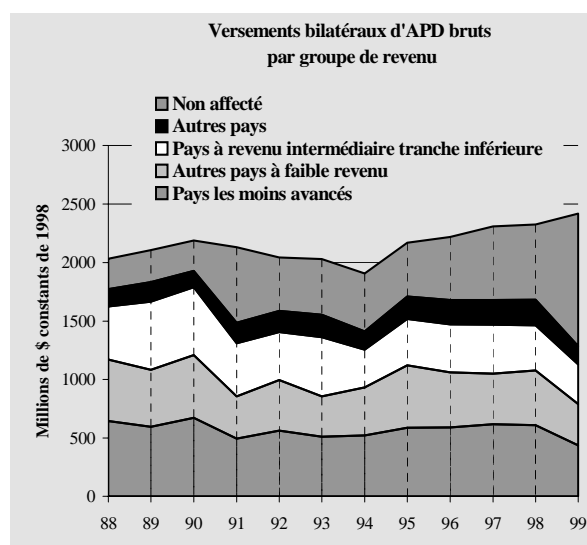
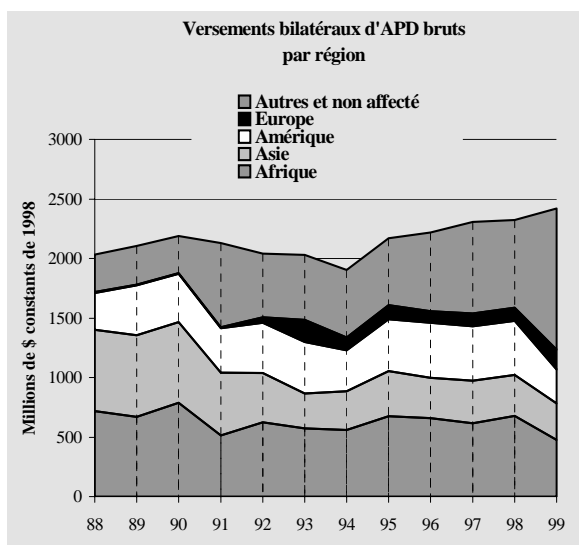
c. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Source : OCDE.

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

Pays-Bas	Millions de \$ constants de 1998					Part en pourcentage					Versements bruts
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	Ensemble du CAD
											1999%
Afrique	675	658	616	678	478	40	39	37	40	37	33
Afrique subsaharienne	647	622	582	648	447	38	37	35	39	35	26
Afrique du Nord	29	35	34	30	31	2	2	2	2	2	7
Asie	378	340	359	344	303	22	20	21	20	24	39
Asie du Sud et Asie centrale	291	263	273	247	152	17	16	16	15	12	12
Extrême-Orient	88	77	86	97	151	5	5	5	6	12	27
Amérique	436	462	456	456	289	25	28	27	27	22	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	247	241	242	257	198	14	14	14	15	15	6
Amérique du Sud	189	221	214	199	90	11	13	13	12	7	7
Moyen-Orient	98	119	139	92	51	6	7	8	5	4	4
Océanie	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	4
Europe	121	97	108	111	165	7	6	6	7	13	7
Versements bilatéraux ventilables	1 710	1 678	1 680	1 682	1 286	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	587	589	617	608	435	34	35	37	36	34	22
Autres pays à faible revenu	532	471	432	468	352	31	28	26	28	27	30
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	397	411	418	387	340	23	24	25	23	26	40
(tranche supérieure)	76	73	73	74	29	4	4	4	4	2	5
Pays à revenu élevé	111	128	140	144	129	7	8	8	9	10	3
Pays en développement plus avancés	7	6	-	-	-	0	0	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	2 169	2 218	2 308	2 323	2 419	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	460	541	628	642	1 133	21	24	27	28	47	23



Source : OCDE.

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

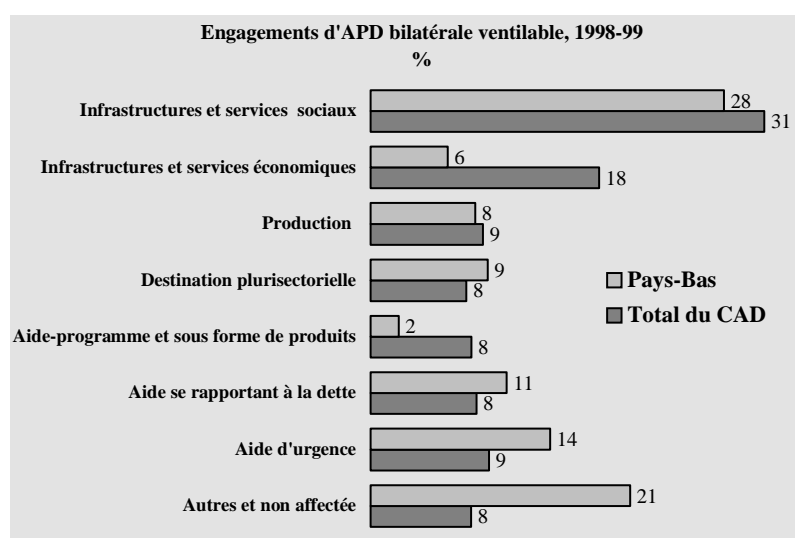
Pays-Bas	1988-89			1993-94			1998-99		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1998	Pour cent
Indonésie	189	236	13	110	112	7	126	128	9
Inde	138	172	10	99	99	7	77	78	5
Tanzanie	75	94	5	73	74	5	68	68	5
Bangladesh	69	86	5	62	62	4	64	65	4
Antilles néerlandaises	67	83	5	57	57	4	47	48	3
5 principaux bénéficiaires	538	671	37	401	404	27	382	387	26
Soudan	62	77	4	56	57	4	47	47	3
Kenya	59	73	4	54	55	4	46	47	3
Mozambique	58	72	4	50	51	3	43	44	3
Chine	38	48	3	34	34	2	40	40	3
Pakistan	36	45	2	33	34	2	35	36	2
10 principaux bénéficiaires	791	985	55	629	634	43	594	601	40
Yémen	33	41	2	33	33	2	34	35	2
Burkina Faso	30	37	2	32	33	2	34	34	2
Bolivie	29	37	2	32	32	2	32	32	2
Suriname	29	36	2	32	32	2	32	32	2
Sri Lanka	28	34	2	32	32	2	31	31	2
15 principaux bénéficiaires	939	1 171	65	791	796	54	756	765	52
Philippines	27	33	2	31	32	2	31	31	2
Mali	26	33	2	30	31	2	29	29	2
Egypte	26	33	2	30	30	2	28	28	2
Nicaragua	25	31	2	24	30	2	27	27	2
Zambie	24	30	2	23	24	2	26	26	2
20 principaux bénéficiaires	1 067	1 331	74	928	943	63	896	907	61
Total (114 bénéficiaires)	1 444	1 801	100	1 474	1 481	100	1 468	1 484	100
Aide non affectée	215	268		483	485		873	887	
Total des versements bilatéraux bruts	1 659	2 069		1 957	1 966		2 341	2 371	

Source : OCDE.

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

Engagements, moyennes bisannuelles

Pays-Bas	1988-89		1993-94		1998-99		Total du CAD %
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	421	24	467	31	484	28	31
Education	127	7	105	7	169	10	11
dont : Education de base	-	-	17	1	81	5	1
Santé	52	3	78	5	80	5	4
dont : Santé de base	-	-	30	2	26	2	2
Programmes en matière de population	6	0	2	0	31	2	2
Distribution d'eau et assainissement	71	4	102	7	85	5	5
Bon gouvernement et société civile	16	1	43	3	58	3	5
Autres infrastructures et services sociaux	149	9	137	9	59	3	5
Infrastructures et services économiques	351	20	137	9	105	6	18
Transport et entreposage	227	13	37	2	41	2	9
Communications	78	4	35	2	7	0	1
Energie	36	2	31	2	25	1	5
Banque et services financiers	7	0	1	0	23	1	1
Entreprises et autres services	4	0	33	2	10	1	2
Production	417	24	354	24	143	8	9
Agriculture, sylviculture et pêche	323	19	327	22	121	7	7
Industries manufacturières, extractives, construction	89	5	18	1	15	1	2
Commerce et tourisme	4	0	9	1	8	0	0
Autres	-	-	-	-	-	-	0
Destination plurisectorielle	27	2	177	12	160	9	8
Aide-programme et sous forme de produits	296	17	109	7	39	2	8
Aide se rapportant à la dette	34	2	112	7	186	11	8
Aide d'urgence	51	3	140	9	246	14	9
Frais administratifs des donateurs	72	4	-	-	-	-	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	73	4	-	-	355	21	2
APD bilatérale ventilable	1 742	100	1 495	100	1 718	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	1 787	72	2 257	70	1 956	68	72
dont : non affectée	44	2	762	24	238	8	4
APD multilatérale	690	28	967	30	930	32	28
APD totale	2 476	100	3 224	100	2 886	100	100



Source : OCDE.

Tableau I.6. Panorama comparatif

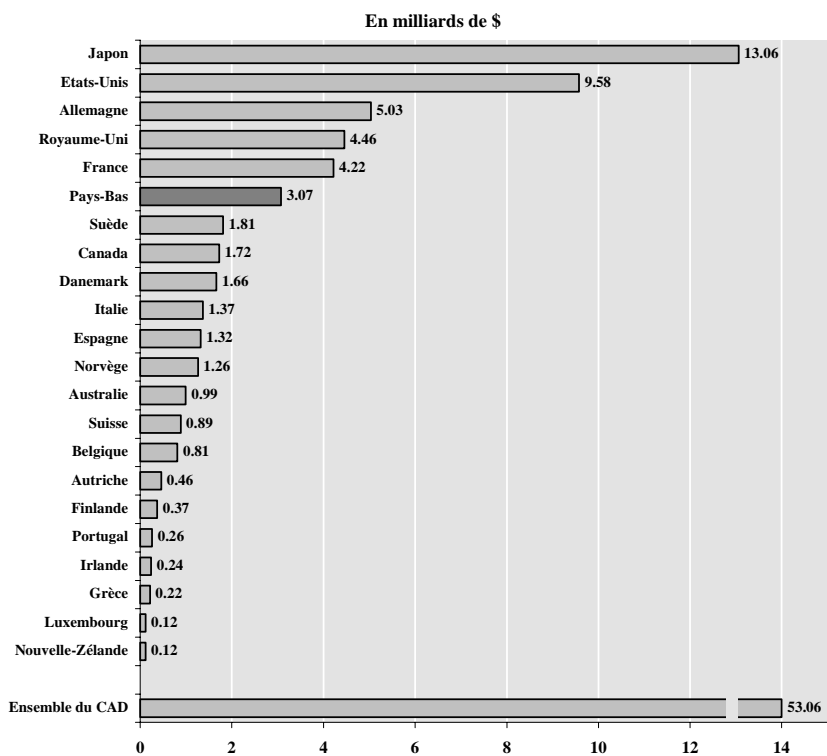
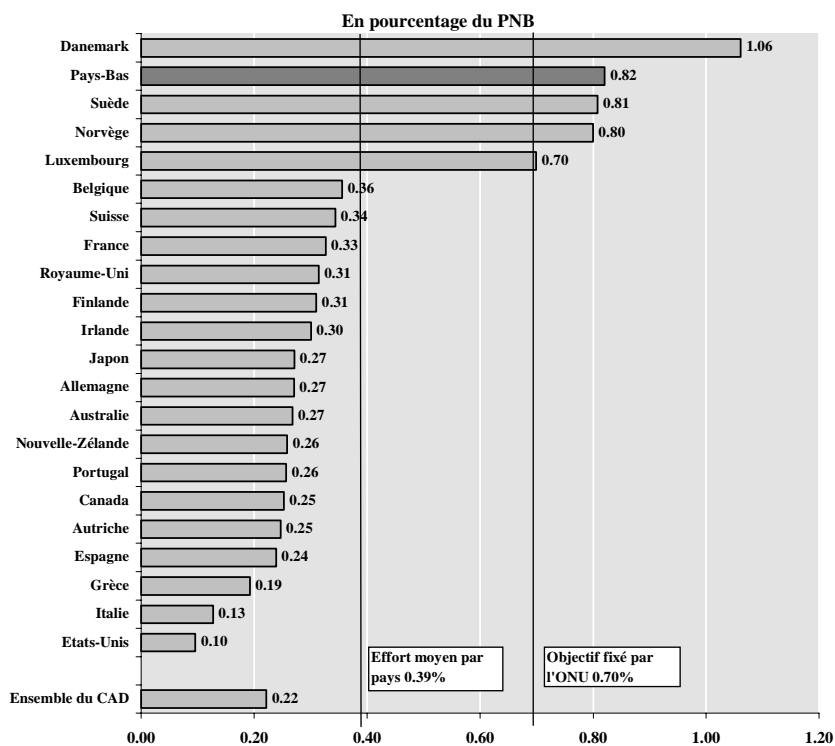
	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA		Versements nets		
	1999		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 93-94 et 98-99		1999		% de l'APD (b)	% du PNB (c)	% de l'APD (b)	% du PNB (c)	Aide publique	
	Millions de \$	% du PNB			(b)	(c)					Millions de \$	% du PNB
Allemagne	5 515	0.26	-3.7	95.0	40.6	0.11	0.04	19.9	0.05	729	0.03	
Australie	982	0.26	-0.2	100.0	25.7	0.07		17.4	0.04	3	0.00	
Autriche	527	0.26	-3.5	88.2	34.7	0.09	0.03	13.5	0.03	184	0.09	
Belgique	760	0.30	1.6	99.9	42.5	0.13	0.04	21.9	0.07	82	0.03	
Canada	1 699	0.28	-5.0	100.0	31.0	0.09		18.2	0.05	165	0.03	
Danemark	1 733	1.01	3.5	100.0	40.8	0.41	0.37	31.6	0.32	128	0.07	
Espagne	1 363	0.23	0.9	92.7	39.2	0.09	0.03	10.8	0.02	13	0.00	
Etats-Unis	9 145	0.10	-4.0	99.5	25.1	0.02		15.8	0.02	3 521	0.04	
Finlande	416	0.33	2.5	100.0	42.2	0.14	0.09	25.0	0.08	74	0.06	
France	5 637	0.39	-6.8	94.4	26.8	0.11	0.05	16.0	0.06	550	0.04	
Grèce	194	0.15	..	..	59.3	0.09	0.02	2.1	0.00	11	0.01
Irlande	245	0.31	15.9	100.0	39.4	0.12	0.05	37.3	0.12	-	-	
Italie	1 806	0.15	-7.9	99.3	75.0	0.12	0.06	21.7	0.03	92	0.01	
Japon	15 323	0.35	4.2	85.7	31.6	0.11		16.7	0.06	67	0.00	
Luxembourg	119	0.66	15.9	100.0	25.4	0.17	0.08	24.8	0.16	3	0.01	
Norvège	1 370	0.91	3.6	99.8	26.5	0.24		33.0	0.30	28	0.02	
Nouvelle-Zélande	134	0.27	4.8	100.0	24.3	0.07		24.1	0.06	0	0.00	
Pays-Bas	3 134	0.79	4.3	100.0	31.0	0.25	0.18	19.8	0.16	22	0.01	
Portugal	276	0.26	-1.6	97.7	24.8	0.06	0.01	44.8	0.11	28	0.03	
Royaume-Uni	3 450	0.24	-0.7	100.0	34.8	0.08	0.02	20.7	0.05	326	0.02	
Suède	1 630	0.70	-3.1	100.0	29.7	0.21	0.17	25.0	0.17	99	0.04	
Suisse	984	0.35	1.5	100.0	25.4	0.09		26.7	0.09	70	0.03	
Ensemble du CAD	56 442	0.24	-1.3	94.9	32.9	0.08	0.06	18.9	0.05	6 193	0.03	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39										

Notes :

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

Source : OCDE.

Graphique I.1. **APD nette des pays du CAD en 2000 (données provisoires)**



Source : OCDE.

ANNEXE II

**APD BILATÉRALE DES PAYS DU CAD AFFECTÉE AU FINANCEMENT DE SERVICES
SOCIAUX DE BASE POUR LA PÉRIODE 1997-98**

moyenne sur deux ans, en millions de \$ des EU

	Education de base	Santé de base	Programmes dans le domaine de la population	Approvisionne- ment en eau et assainissement - petites installations	Approvisionne- ment en eau et assainissement - grosses infrastructures, affectés à la lutte contre la pauvreté	TOTAL SERVICES SOCIAUX DE BASE	TOTAL SERVICES SOCIAUX DE BASE en pourcentage de l'APD totale ventilable par secteur
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Allemagne	119.6	109.4	89.3	177.8	..	496.0	14 %
Australie	35.1	29.2	9.8	0.9	..	75.1	14 %
Autriche	1.6	5.7	0.0	6.9	4.1	18.3	8 %
Belgique	2.3	25.1	3.7	3.9	..	35.0	12 %
Canada (1)	9.2	7.4	16.6	0.5	3.1	36.9	6 %
Danemark	10.6	6.6	1.5	13.0	..	31.6	6 %
Espagne	10.5	54.1	3.0	9.5	..	77.2	12 %
États-Unis	71.2	94.3	570.3	0.1	..	735.9	20 %
Finlande	8.5	1.2	1.1	1.2	..	11.9	7 %
France (2)	..	..	..	..	..	..	..
Irlande (3)	15.9	12.4	0.0	..	..	28.2	35 %
Italie	0.1	9.3	0.4	5.0	..	14.7	7 %
Japon (4)	172.3	86.1	7.8	53.8	47.3	367.3	3 %
Luxembourg	5.9	9.4	0.0	..	..	15.3	27 %
Norvège	19.1	11.5	10.2	0.0	..	40.8	10 %
Nlle-Zélande	5.6	0.0	0.0	..	..	5.6	9 %
Pays-Bas	58.3	54.8	25.7	30.1	9.6	178.5	17 %
Portugal	0.6	1.1	0.2	..	..	1.9	5 %
Royaume-Uni	101.7	79.7	75.2	15.3	5.1	277.1	24 %
Suède	43.1	23.5	30.8	0.3	3.9	101.8	15 %
Suisse	12.1	9.5	1.1	3.8	12.5	39.0	13 %
TOTAL CAD	703.3	630.4	846.8	322.1	85.7	2588.2	10 %

1. Le **Canada** a déclaré que, dans l'attente de l'introduction d'un codage multiple des secteurs dans le système de gestion de projets de l'ACDI, les données relatives aux apports d'aide affectés aux services sociaux obtenus en suivant une approche sectorielle aboutissent à une nette surestimation de ses efforts. Pour des raisons purement internes, le Canada suit « l'aide affectée aux besoins humains élémentaires » qui représente environ 30 % de l'APD totale du Canada. Ces données ne peuvent être ventilées avec suffisamment de précision pour estimer l'aide affectée aux services sociaux de base.
2. Les systèmes de notification de la **France** ne permettent pas d'établir de distinction entre les services sociaux de base et les autres services sociaux.
3. L'**Irlande** n'a pas notifié au CAD, ni comptabilisé l'aide affectée aux services sociaux de base dans le cadre du SNC, mais elle a fourni des estimations séparées à l'intention du présent rapport.
4. Les données concernant le **Japon** ne tiennent pas compte de la coopération technique. La **Grèce** est devenue Membre du CAD en 1999.

Source : données provenant du SNC et du CAD.

COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DE L'AIDE DES PAYS-BAS PAR LE CAD

Les Pays-Bas restent dans le peloton de tête des pays Membres du Comité d'aide au développement (CAD) par la part de leur produit national brut (PNB) qu'ils consacrent à l'aide publique au développement (APD). En 2000, celle-ci a totalisé 3.07 milliards de \$, soit 0.82 % du PNB, chiffre qui classe les Pays-Bas à la deuxième place parmi les Membres du CAD et qui représente une augmentation de près de 10 % par rapport au budget de 1999. Le système néerlandais voulant que le budget de l'aide évolue parallèlement au PNB, le volume de l'APD néerlandaise devrait continuer de s'accroître rapidement dans les années qui viennent.

Les Pays-Bas ont engagé un ambitieux processus de réformes internes en 1995, puis à nouveau en 1998, en vue de renforcer l'efficacité et la cohérence de leurs programmes d'aide. La lutte contre la pauvreté est désormais affichée comme l'objectif suprême de l'aide néerlandaise au développement et les Pays-Bas s'appliquent activement à expérimenter des moyens pratiques de traduire ce principe en actes.

Le CAD a procédé le 5 juin 2001 à l'examen des politiques et programmes des Pays-Bas en matière de coopération pour le développement. Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les principales conclusions et recommandations qui sont ressorties des débats :

- On ne peut que se louer de la volonté manifestée par les Pays-Bas de maintenir leur rapport APD/PNB à un niveau élevé. Cette performance est facilitée par le large et ferme soutien que recueille l'aide au développement dans les sphères politiques comme dans l'opinion publique. Le CAD a encouragé les Pays-Bas à continuer de s'attacher avec détermination à maintenir leur APD à un niveau élevé et à préserver la qualité et la créativité qui caractérisent la programmation de leurs activités à l'appui du développement, notamment leur approche pluriannuelle. Il a exprimé la crainte que les contraintes pesant sur les ressources humaines du ministère des Affaires étrangères ne soulèvent des difficultés pour assurer une gestion efficace du budget régulièrement croissant de l'APD.
- Le regroupement des fonctions relatives aux affaires étrangères et à la coopération pour le développement au sein du ministère néerlandais des Affaires étrangères a eu des retombées positives, surtout au niveau de la cohérence des politiques. Il a aussi exacerbé les problèmes de gestion, notamment de gestion du personnel au niveau des recrutements, des effectifs et de l'éventail des compétences. Le CAD a instamment recommandé que le ministère des Affaires étrangères se dote d'une stratégie précise concernant la gestion des ressources humaines affectées aux opérations de coopération pour le développement. Le CAD a également préconisé un élargissement des pouvoirs dévolus au Ministre de la coopération pour le développement en matière de recrutement et de gestion du personnel afin de garantir l'adéquation de l'éventail des compétences disponibles dans les services centraux et sur le terrain.

Pays-Bas

- Les responsables de la coopération néerlandaise pour le développement s'appliquent depuis longtemps à rehausser la cohérence des politiques, aussi bien au plan intérieur qu'au plan international. Assurer la cohérence des politiques est cependant une tâche complexe qui nécessite un renforcement des capacités analytiques du ministère des Affaires étrangères. Le CAD s'est félicité de l'intention des Pays-Bas de doter le ministère et les échelons supérieurs de l'administration de telles capacités afin de faciliter le repérage et l'élimination des défauts de cohérence qui peuvent exister entre les politiques menées dans différents domaines et les objectifs poursuivis en matière de développement. Il s'est par ailleurs réjoui de l'intérêt porté par les autorités néerlandaises à l'élargissement des actuels dispositifs expérimentaux de dialogue avec la société civile afin de permettre un examen systématique des questions de cohérence des politiques et d'autres sujets en rapport avec la coopération pour le développement.
- Forts des enseignements de plus de trente ans de coopération pour le développement, les Pays-Bas se servent des stratégies définies par les pays eux-mêmes, et en particulier des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), pour organiser l'acheminement de leur aide bilatérale. Le CAD a loué la place centrale ainsi accordée à l'appropriation, à l'utilisation des ressources intérieures et à la réduction de la pauvreté, tout en soulignant les problèmes que cela risquerait de soulever pour la coopération néerlandaise pour le développement, au niveau de la gestion des risques, si ces stratégies devaient rencontrer des difficultés de mise en œuvre. Il a donc suggéré que soient étudiés les moyens susceptibles de contribuer à rehausser la fiabilité des CSLP en tant qu'instrument privilégié de mise en œuvre de l'aide bilatérale néerlandaise.
- Etant donné l'attention qu'ils portent à l'amélioration de la cohérence, les Pays-Bas s'appliquent activement à coordonner leurs efforts avec ceux de divers organismes multilatéraux. Ils participent également à la définition des politiques européennes en matière de développement et le CAD les a encouragés à poursuivre dans cette voie.
- Les Pays-Bas ont manifesté un indéfectible attachement politique au déliement de l'aide au développement et apporté un soutien décisif au processus engagé dans ce sens. Dans le prolongement de l'accord auquel il est parvenu, à sa réunion à haut niveau d'avril 2001, sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés, le CAD s'est félicité de l'intention manifestée par les Pays-Bas de réaffecter les financements autrefois alloués à des projets d'aide liée dans les PMA à un fonds multilatéral spécial destiné à alimenter des activités futures à l'appui du développement. Dans le même esprit d'ouverture, les Pays-Bas ont également élargi les possibilités offertes aux ONG néerlandaises de participer à des programmes cofinancés par l'Etat.
- Le CAD a loué les ambitieuses mesures prises par les Pays-Bas pour décentraliser la gestion de leur aide et déléguer des pouvoirs accrus aux missions locales. Il a cependant suggéré que le ministère des Affaires étrangères prenne des dispositions pour améliorer l'efficacité des communications entre les services centraux et le terrain de manière que les points de vue des deux parties soient bien compris et mis à profit. Il est indispensable que les responsables de l'élaboration des politiques puissent s'appuyer sur des informations complètes émanant du terrain. Le CAD s'est par ailleurs félicité du transfert, annoncé par la Ministre de la coopération pour le développement, aux ambassades de la responsabilité première de la gestion des fonds affectés à l'assistance macro-économique.

- Des efforts ont certes été déployés pour améliorer le système de suivi et d'évaluation, mais les recommandations formulées lors des examens de 1994 et de 1997 n'en restent pas moins d'actualité. Le CAD a encouragé les Pays-Bas à engager les actions requises pour mettre en place un système global cohérent de suivi et d'évaluation, qui soit conçu de manière à permettre l'exploitation des informations en retour, en particulier celles provenant du terrain, à des fins d'apprentissage et d'information des décisions de gestion futures. Le CAD a apprécié d'apprendre que le ministère des Affaires étrangères fait désormais référence aux objectifs internationaux de développement dans ses rapports au Parlement.

Lors de l'examen, la Délégation des Pays-Bas était conduite par Mme Eveline Herfkens, Ministre de la coopération pour le développement. Les pays examinateurs étaient l'Allemagne et le Portugal.