

# SUÈDE

Comité d'aide au développement (CAD)  
EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Publié en anglais sous le titre :

### **DAC Peer Review Sweden**

© OCDE (année)

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

#### Le processus d'examen par les pairs

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

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Japon et les Etats-Unis pour l'examen qui a eu lieu le 9 juin 2009.

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

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

**LISTE DES SIGLES**

APD	Aide publique au développement
Asdi	Agence suédoise de coopération pour le développement international
ATHA*	Programme de formation avancée sur l'aide humanitaire
CAD	Comité d'aide au développement
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Évaluation d'impact sur l'environnement
GFDRR*	Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction
GHD*	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ISDR*	Stratégie internationale des Nations unies pour la prévention des catastrophes
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MSB*	l'Office national suédois de la protection civile et de la préparation aux crises
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PARPA	Plan d'action du Mozambique pour la réduction de la pauvreté absolue
RNB	Revenu national brut
SADEV*	Agence suédoise pour l'évaluation du développement
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
*	Sigle dans la langue d'origine

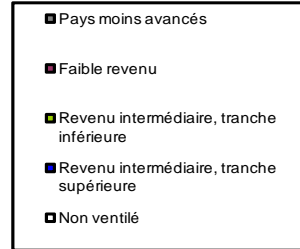
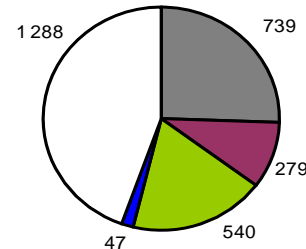
## L'aide : Aperçu synthétique de la Suède

### SUÈDE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	3 955	4 339	9.7%
Prix constants (2006 USD m)	3 955	3 857	-2.5%
En couronnes suéd. (millions)	29 161	29 320	0.5%
APD/RNB	1.02%	0.93%	
Aide bilatérale (%)	72%	68%	

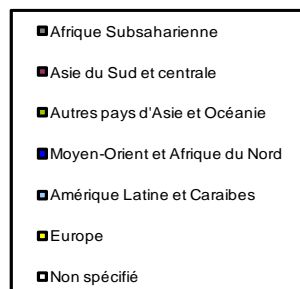
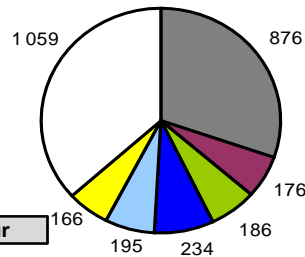
Par groupe de revenu (USD m)



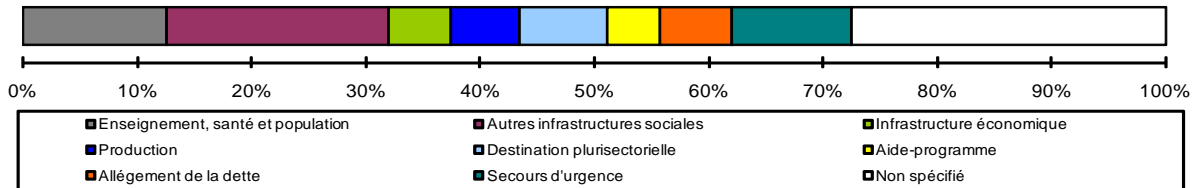
Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Irak	148
2 Tanzanie	110
3 Mozambique	98
4 Ouganda	60
5 Soudan	58
6 Zones/adm.palestinienne	53
7 Afghanistan	51
8 Zambie	51
9 Kenya	49
10 Viet Nam	45

Par région (USD m)



Par secteur



### Signes utilisés

EUR	Euro
SEK	Couronne suédoise
USD	Dollar des États-Unis

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

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

### Taux de change (SEK pour 1 USD):

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
8.0781	7.3460	7.4724	7.3733	6.7575	6.6797	8.2950

## TABLE DES MATIÈRES

<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD .....</b>	<b>11</b>
<b>RAPPORT DU SECRÉTARIAT .....</b>	<b>27</b>
<b>Chapitre 1 Orientations stratégiques.....</b>	<b>27</b>
La Suède : un chef de file international .....	27
Les fondements de la coopération suédoise pour le développement .....	28
Une base bien solide.....	28
De la nécessité de réduire la complexité .....	29
Réforme du système suédois de coopération pour le développement.....	31
Une approche plus stratégique de l'aide bilatérale.....	32
Un soutien plus stratégique aux organisations multilatérales.....	34
Consolider le soutien de l'opinion publique .....	35
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	36
<b>Chapitre 2 La cohérence des politiques au service du développement.....</b>	<b>39</b>
Les fondements de la cohérence des politiques au service du développement.....	39
Faire de la cohérence des politiques au service du développement une réalité : l'histoire d'un succès mitigé .....	40
Échanges et cohérence des politiques au service du développement .....	40
Les enjeux d'une mise en œuvre plus globale de la cohérence des politiques au service du développement .....	42
Une stratégie renouvelée pour un développement global .....	44
Améliorer les cadres de suivi et de reddition de comptes .....	44
Reconnaître l'importance des mécanismes de mise en œuvre et de coordination.....	47
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	49
<b>Chapitre 3 Volumes, canaux d'acheminement et répartition de l'aide .....</b>	<b>51</b>
Volume global de l'aide publique au développement.....	51
La part du RNB consacrée à la coopération pour le développement demeure élevée.....	51
Budget consacré à la coopération suédoise pour le développement.....	52
Coopération bilatérale : recentrer la coopération suédoise pour le développement.....	52
Modalités.....	53
Ventilation géographique .....	53
Ventilation sectorielle .....	55
Coopération suédoise pour le développement et société civile.....	57
L'aide multilatérale : une part non négligeable de l'APD suédoise.....	58
3.5 Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	60
<b>Chapitre 4 Organisation et gestion .....</b>	<b>61</b>

L'organisation de la coopération pour le développement en Suède .....	61
Réformes organisationnelles récentes.....	61
Raisons ayant motivé les changements .....	61
La nouvelle structure organisationnelle du ministère des Affaires étrangères.....	62
Réformes organisationnelles au sein de l'Asdi .....	64
Modifications sur le terrain .....	65
Récentes réformes des procédures et de la gestion.....	67
Modifications des procédures de gestion des programmes bilatéraux .....	67
Vers une gestion axée sur les résultats.....	69
Modifications apportées à la fonction d'évaluation .....	71
Les ressources humaines, élément central de la mise en œuvre des changements .....	73
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	74
<b>Chapitre 5 Efficacité de l'aide.....</b>	<b>77</b>
Un engagement fort vis-à-vis du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide.....	77
L'efficacité de l'aide dans les faits .....	78
Un engagement à l'égard de l'appropriation par les pays partenaires, des progrès sur le front de l'alignement .....	79
Un engagement à l'égard de l'harmonisation de l'action des donneur mais une marge de progression encore possible.....	82
Gestion axée sur les résultats en matière de développement et responsabilité mutuelle.....	83
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	84
<b>Chapitre 6 Thèmes particuliers.....</b>	<b>85</b>
Renforcement des capacités.....	85
Stratégie et orientations de la Suède en matière de renforcement des capacités .....	85
Le renforcement des capacités dans les faits .....	86
Rapprocher la stratégie et la pratique.....	88
L'aide au renforcement des capacités après Accra.....	89
Environnement et changement climatique.....	89
Les engagements de la Suède dans le domaine de l'environnement et du changement climatique.....	89
Stratégies, méthodes et outils .....	91
Effectifs, gestion et division du travail .....	94
Aide financière au secteur de l'environnement et du changement climatique.....	96
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	97
<b>Annexe A Progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de l'examen de 2005.....</b>	<b>99</b>
<b>Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide.....</b>	<b>103</b>
<b>Annexe C La suède et l'initiative sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.....</b>	<b>111</b>
<b>Annexe D Rapport de la visite sur le terrain au Mozambique .....</b>	<b>125</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>135</b>

**Tableaux**

Tableau 1.	Les dix principaux partenaires de la Suède en 2007.....	53
Tableau 2.	Crédits alloués par catégorie de pays en 2007 et dotations prévues en 2011 .....	54
Tableau 3.	Ciblage du programme d'aide de l'Asdi sur l'égalité homme-femme, 2005-2007 .....	56
Tableau 4.	Indicateurs de la Déclaration de Paris : Suivi des progrès de la Suède .....	79
Tableau 5.	La Suède et les principes de la Déclaration de Paris au Mozambique .....	81
Tableau 6.	L'environnement : un objectif pour l'aide suédoise 2002-2007.....	96
Tableau B.1.	Apports financiers totaux .....	103
Tableau B.2.	APD par grandes catégories .....	104
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	105
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	106
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	107
Tableau B.6.	Panorama comparatif.....	108

**Figures**

Figure 1.	Part du RNB suédois consacrée à l'APD par rapport à l'objectif préconisé par les Nations unies et à l'effort moyen des pays du CAD de 2000 à 2008.....	52
Figure 2.	Ventilation sectorielle des dépenses de l'Asdi en 2007.....	55
Figure 3.	Aide multilatérale de la Suède en 2007 .....	60
Figure 4.	Organigramme du ministère des Affaires étrangères depuis 2006 .....	63
Figure 5.	Structure de l'Asdi depuis octobre 2008.....	64
Figure 6.	Répartition des effectifs de l'Asdi pour la période 2005-2008.....	67
Figure 7.	Processus d'élaboration d'une stratégie de coopération .....	68
Figure 8.	Nouveau processus suédois de communication des résultats de sa coopération pour le développement.....	70
Figure 9.	Engagements au titre de l'aide suédoise pour des activités ayant une composante environnementale 2002-2007 .....	97
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2007 .....	109
Figure 10.	Versements nets d'APD de la Suède au Mozambique 1992-2007 .....	129
Figure 11.	Versements bruts d'APD de la Suède au Mozambique par secteur, 2005-2007 .....	130

**Encadrés**

Encadré 1.	Un ensemble complexe de politiques et de thèmes.....	30
Encadré 2.	Égalité homme-femme : mesure du travail effectué .....	31
Encadré 3.	Situations précaires : une priorité suédoise, en théorie comme en pratique .....	33
Encadré 4.	Les activités de l'Asdi en matière de communication et d'éducation au développement .....	36
Encadré 5.	Assise de la cohérence des politiques relevant de la politique commerciale de la Suède.....	41
Encadré 6.	Les organisations de la société civile maintiennent la pression pour que la Stratégie suédoise pour un développement global soit appliquée.....	43
Encadré 7.	Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Suède : un scénario en deux temps .....	46



Encadré 8. Plan d'action 2006-2008 de l'Asdi pour une plus grande efficacité de l'aide : éléments et résultats .....	78
Encadré 9. Harmonisation et rationalisation de l'aide .....	83
Encadré 10. Le renforcement des capacités au Tribunal Administrativo au Mozambique.....	87
Encadré 11. La Commission internationale sur le changement climatique et le développement .....	91
Encadré 12. Les services d'assistance de l'Asdi.....	95
Encadré 13. Le plan d'action en 13 points de l'Asdi en faveur de la réduction des risques de catastrophes .....	113
Encadré 14. La coordination des donateurs au Mozambique .....	126
Encadré 15. La stratégie suédoise de coopération pour le développement avec le Mozambique 2008-2012: Liens entre les thèmes du dialogue stratégique et les domaines couverts par la coopération.....	128



## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Résumé

La Suède a déboursé pour 4.73 milliards USD d'aide publique au développement (APD) en 2008. Cette somme, qui représente 0.98 % de son revenu national brut (RNB), fait d'elle le donneur le plus généreux de tous les membres du CAD à proportion de son revenu national. Cet accomplissement est particulièrement louable en une période de récession mondiale. En 2009, la présidence de l'UE offrira à la Suède une tribune idéale d'où consolider le soutien apporté par la communauté internationale à la coopération pour le développement. Cette dernière compte sur la Suède pour s'investir d'un rôle de premier plan dans les suites qui seront données au rapport de la Commission sur le changement climatique et le développement.

La Suède est un modèle s'agissant de l'efficacité de l'aide et des pratiques d'action humanitaire. Elle a engagé d'importantes réformes pour rehausser la qualité de son aide et mieux aligner ses efforts à l'appui du développement sur les priorités des pays partenaires. A mesure que diminue le nombre de pays dans lesquels elle intervient, la Suède doit continuer de centrer indubitablement son action sur la lutte contre la pauvreté. A l'égard des organisations multilatérales, son attitude est exemplaire et elle passe pour un donneur fiable et motivé, réputation qu'elle pourrait encore faire grandir en donnant à son soutien un caractère plus stratégique. De solides partenariats – en Suède et dans les pays partenaires – ont par ailleurs été établis avec les organisations de la société civile, qui constituent un pilier essentiel de la coopération suédoise pour le développement.

Même si la Suède a pris quelques longueurs d'avance sur de nombreux autres donateurs pour ce qui est de veiller à la cohérence entre ses politiques et interventions intérieures et ses objectifs de développement, elle reconnaît avoir du mal à faire de ce principe une réalité. Afin de remédier à ces problèmes, les pouvoirs publics ont revu leur approche en 2008, ce dont il faut se féliciter. Il reste cependant indispensable de mettre en place un organe de surveillance indépendant pour opérer un suivi et une évaluation de la cohérence pangouvernementale au regard du développement international.

### Cadre de la coopération pour le développement

#### *Orientations juridiques et politiques*

##### *Un rôle bienvenu de meneur*

La Suède joue un rôle essentiel de meneur au sein de la communauté internationale des donateurs. Elle ne cesse de plaider vigoureusement en faveur de l'accroissement des apports d'aide aux pays en développement et donne elle-même exemple avec des dotations d'aide qui excèdent l'objectif de 0.7 % du RNB fixé par les Nations unies depuis 1975 et ont atteint 0.98 % de son RNB en 2008. Dans son projet de budget, la Suède a prévu d'affecter 1 % de son RNB aux dépenses d'aide en 2009. Cette détermination est particulièrement importante dans le climat actuel de récession mondiale, avec les pressions qui en résultent sur les budgets de la coopération pour le développement. Elle est tout à fait bienvenue dans la perspective de la prochaine présidence suédoise de l'UE. La Suède a joué un rôle constructif, et souvent de modèle,

au niveau international pour assurer la qualité de la coopération pour le développement, notamment en promouvant l'efficacité de l'aide et des bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. Ardente partisane du multilatéralisme, la Suède prône par ailleurs des réformes structurelles au sein des organismes multilatéraux et s'est faite le champion des nouveaux mécanismes de financement. Dans le même temps, les Suédois demeurent fort désireux de voir leur pays continuer de s'investir fortement au sein de la communauté internationale des donateurs, mais aussi améliorer son propre système de coopération pour le développement.

*Des fondements stratégiques solides mais complexes*

La *Policy for Global Development*, ou Stratégie pour un développement global, fournit un ancrage solide au système suédois de coopération pour le développement. Elle contient aussi des orientations claires et montre ce qui est important pour la Suède. Elle vaut pour tous les secteurs, les questions transversales et l'aide humanitaire et, surtout, fait de la cohérence des politiques au service du développement une priorité pour toutes les instances de l'administration. Le gouvernement actuel a en outre défini trois priorités thématiques pour la coopération pour le développement au cours de sa mandature, à savoir : (i) la démocratie et les droits de l'homme, (ii) l'environnement et le changement climatique, et (iii) l'égalité des sexes et le rôle des femmes. A cela se surajoutent toutefois divers documents d'orientation ou autres qui viennent compliquer le tableau. A compter de 2011, le ministère des Affaires étrangères (MAE) compte mettre en place 12 nouvelles politiques thématiques appelées à remplacer progressivement « l'écheveau » auquel il était fait référence dans le précédent examen du CAD. Il conviendrait aussi d'éviter de multiplier à l'excès les directives et autres documents d'orientation et de veiller à ce que les lignes directrices et autres documents de l'Asdi ne prennent pas le pas sur les orientations stratégiques.

*Des réformes qui vont dans le bon sens*

La Suède a entrepris une série de réformes, avec notamment une réduction du nombre de pays partenaires, des restructurations à l'Asdi, et de nouvelles modalités de gestion de la coopération pour le développement. L'objectif global est de préserver à la Suède sa position de donneur de premier plan en même temps que de mettre en place un système de coopération pour le développement qui « se caractérise par sa qualité, son efficacité et ses résultats ». Les engagements souscrits par la Suède en vertu de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, en particulier, facilitent la conduite de ces réformes. Au plan intérieur, les examens effectués par les pouvoirs publics et le parlement et l'intérêt manifesté par l'opinion ont encouragé une répartition plus claire des tâches entre le MAE et l'Asdi. Ils ont aussi incité à modifier la structure organisationnelle et à mettre davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats. Le Comité a été informé que le processus de réforme commençait désormais à produire des fruits. Le plus difficile est de conduire de front autant de changements tout en préservant les atouts existants. Il est essentiel que s'opère une communication efficace sur le sens, le rythme et la finalité des réformes avec les agents et les parties prenantes afin de mobiliser leur adhésion et d'éviter toute méprise.

Globalement, la Suède a pris des mesures volontaristes pour satisfaire aux recommandations du CAD et, d'une manière plus générale, pour s'employer en permanence à améliorer son action de coopération pour le développement. Elle s'efforce en particulier d'inscrire son soutien aux organisations multilatérales dans une optique plus stratégique et de réduire le nombre de ses pays partenaires. Elle tient ses objectifs concernant le volume de son aide publique au développement (APD), a modifié le

système d'approbation des stratégies de coopération et a adopté une démarche davantage axée sur les résultats. Il subsiste cependant quelques recommandations auxquelles la Suède n'est pas encore parvenue à donner suite, notamment remédier à la complexité du cadre stratégique et prévoir un dispositif indépendant de suivi et d'évaluation de la cohérence des politiques au service du développement.

*Continuer d'investir dans la sensibilisation du public, un impératif*

La Suède est réputée pour l'intensité de ses activités de communication et de sensibilisation aux questions de développement ; le soutien manifesté par le public à la coopération pour le développement y demeure relativement élevé. Dans le climat actuel d'austérité économique, il sera essentiel de préserver ce niveau de soutien. Conscientes qu'elles ne peuvent considérer la faveur de l'opinion comme acquise, les autorités redoublent d'efforts pour faire connaître au parlement et au grand public les progrès du développement. Il sera également important de continuer d'investir dans la sensibilisation aux problèmes de développement. Les organisations de la société civile (OSC) suédoises ont-elles aussi contribué à stimuler un débat public bien informé. Dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de communication, il faudra veiller à pérenniser l'implication des OSC, qui jouent un rôle moteur en faisant naître des critiques constructives et en facilitant l'information du public.

***Promotion de la cohérence des politiques au service du développement***

*Un nouveau départ*

La Stratégie pour un développement global de 2003 fait de la cohérence des politiques un pilier de la démarche suédoise à l'égard du développement, plaçant le pays à l'avant-garde des donneurs pour ce qui est de l'attachement à la cohérence. Cela dit, en dépit de la solide assise stratégique et législative dont jouit le principe, les autorités suédoises ont du mal à le mettre en pratique. Cela tient au fait que d'autres éléments essentiels font défaut – notamment des mécanismes de coordination et des dispositifs de suivi et de notification. Il convient en conséquence de saluer la Suède, qui a eu le courage de reconnaître les défaillances de la mise en œuvre des aspects de sa Stratégie pour un développement global relatifs à la cohérence des politiques et de repenser son approche. La nouvelle approche, détaillée dans une communication au parlement intitulée *Global Challenges – Our Responsibility*, est plus ciblée et plus pragmatique. La décision de la Suède d'admettre l'existence de problèmes, d'en rechercher les causes et de prendre des mesures mérite le respect, et grâce à elle le pays est maintenant en meilleure position pour progresser.

*Encore quelques problèmes à régler*

La Suède doit encore faire en sorte de mettre en place tous les éléments indispensables à la cohérence des politiques au service du développement. Le MAE, en particulier, manque d'outils et de moyens pour opérer une coordination et des arbitrages entre les différents secteurs de l'administration. Insérer une référence expresse à la Stratégie pour un développement global et à la communication *Global Challenges* dans les lettres de dotation des ministères et autres organismes contribuerait à assurer que la cohérence des politiques au service du développement reçoit la priorité qui convient. La Suède aurait en conséquence intérêt à généraliser cette pratique à l'avenir. Le suivi repose toujours sur des auto-évaluations opérées par les ministères sans qu'intervienne aucun examen extérieur ; rien n'est toujours prévu s'agissant de la conduite d'exercices indépendants de suivi et d'évaluation. Comme on l'avait déjà souligné dans l'examen par les pairs de 2005, cette tâche pourrait être confiée à l'Agence suédoise pour l'évaluation

du développement (SADEV), mais la cohérence des politiques au service du développement n'entre pas, actuellement, dans le mandat de cet organisme. La SADEV pourrait peut-être apporter une contribution aux rapports réguliers présentés au parlement sur les progrès accomplis au regard des divers objectifs en matière de cohérence des politiques, ou procéder chaque année à une évaluation approfondie des avancées obtenues au regard d'un des défis mondiaux, qui viendrait compléter le rapport d'ensemble du gouvernement. La Suède s'est engagée à définir des indicateurs pour mesurer les progrès ; il conviendrait maintenant de finir de les mettre au point. Trouver des indicateurs pertinents et exploitables et définir des valeurs de référence incontestables est certes une tâche ardue mais cela permet aussi une amélioration notable du suivi, évolution qui conserverait à la Suède sa place de pionnier au sein du CAD en matière de cohérence des politiques au service du développement. Les autres membres du CAD ont beaucoup à apprendre de l'expérience accumulée par la Suède pour ce qui est de la définition et de l'utilisation de ce type d'indicateurs.

### **Recommandations**

Le CAD salue la ferme détermination affichée par la Suède et ses efforts de réforme. Afin d'en tirer le meilleur parti, la Suède est invitée à :

- Continuer de remanier, de rationaliser et de clarifier son complexe cadre stratégique et veiller à son bon alignement sur la Stratégie pour un développement global. Il conviendrait en outre d'éviter que les documents d'orientation de l'Asdi soient regardés comme autant de références stratégiques supplémentaires.
- Trouver des moyens efficaces de faire savoir, aux acteurs intérieurs aussi bien qu'extérieurs, les changements en cours dans le système suédois de coopération pour le développement et les répercussions que ces derniers peuvent avoir pour les partenaires. Cela est capital pour la poursuite de l'ambitieux programme de changement arrêté par la Suède.
- Confier à un organisme approprié la mission de procéder à des exercices indépendants de suivi et d'évaluation de la cohérence des politiques suédoises au service du développement et de rendre compte du résultat de ces exercices au parlement.
- Finir de mettre au point, en étroite collaboration avec les partenaires internationaux, à des indicateurs exploitables pour la mesure des progrès globaux accomplis vers les objectifs valant pour l'ensemble de l'administration, ainsi que de la contribution des différentes instances à la cohérence des politiques au service du développement.

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

#### *Un exemple à suivre en cette période troublée*

En 2008, l'APD suédoise s'est élevée à 4.73 milliards USD, chiffre qui classe la Suède à la huitième place parmi les membres du CAD. A proportion de son RNB, la Suède a été cette année là le donneur le plus généreux (avec 0.98 %, ratio nettement supérieur à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies). La Suède s'est par ailleurs engagée à atteindre en 2009 l'objectif qu'elle s'est elle-même imposé de consacrer à l'APD 1 % de son RNB. La performance de la Suède pour ce qui est de l'accroissement du volume de son aide – et l'attachement persistant qu'elle manifeste à une telle évolution – constitue un bon exemple pour le reste du monde, surtout dans la conjoncture actuelle.

### *Une aide bilatérale plus ciblée*

La Suède a entrepris de concentrer son action et a ramené le nombre de ses pays partenaires de 67 à 33 au cours des trois dernières années. Cette décision s'inscrit dans le droit fil d'une recommandation qui avait été formulée lors du précédent examen par les pairs. La Suède entend accroître son aide à l'Afrique subsaharienne et à l'Europe orientale et réduire celle prenant le chemin de l'Amérique latine et de l'Asie. Elle renforcera aussi son soutien aux Etats en conflit ou sortant d'un conflit. Les efforts déployés par la Suède pour atténuer la dispersion géographique de son aide bilatérale sont les bienvenus et devraient lui permettre de consolider son engagement auprès d'un nombre plus restreint de pays partenaires et d'en améliorer la qualité. Le recentrage sur l'Afrique subsaharienne et les pays sortant d'un conflit contribuera en outre à augmenter la part de l'APD suédoise allant aux pays les plus pauvres, et donc à mieux accorder les dotations à l'objectif suprême de lutte contre la pauvreté énoncé dans la Stratégie pour un développement global. De son côté, le renforcement de l'aide à l'Europe – déjà deux fois supérieure à la moyenne du CAD – reflète la priorité actuellement accordée par la Suède aux questions de gouvernance, et aussi les objectifs relatifs à l'élargissement de l'UE inscrits dans la politique étrangère suédoise. Ces pays ne figurent pas au nombre des plus pauvres et l'aide suédoise n'est pas non plus spécifiquement axée sur les catégories les plus démunies au sein de ces pays. De fait, l'objectif de cette « coopération pour la réforme » est de préparer les gouvernements des pays bénéficiaires en vue de leur adhésion à l'UE, moyen le plus efficace, aux yeux de la Suède, d'y faire reculer la pauvreté à terme.

La Suède a aussi entrepris de réduire la dispersion sectorielle de ses apports en concentrant ses activités autour de trois axes dans chaque pays. Outre la collaboration avec la société civile, ces trois axes sont le soutien de la recherche, le soutien budgétaire et l'aide humanitaire. Les équipes sont aussi sensées inscrire dans leurs priorités les trois thèmes retenus par le gouvernement (voir au paragraphe 2), à travers soit un soutien financier soit des activités de dialogue. A l'échelle mondiale, la Suède continuera d'intervenir dans un vaste éventail de secteurs et le Comité a été informé que l'Asdi s'emploie à rationaliser la liste des options. De ce fait, l'Agence devra toujours disposer d'une large palette de compétences pour étayer ses activités. La Suède a aussi l'intention de regrouper les activités menées au sein d'un même secteur et de remplacer les petits projets par un nombre plus réduit de programmes de plus grande envergure. Le processus est déjà en cours.

### *Vers un soutien multilatéral de caractère plus stratégique*

La Suède apporte un soutien qui ne se dément pas aux organisations multilatérales, à commencer par celles du système des Nations unies. L'essentiel de ses financements alimentent le budget ordinaire des instances concernées, ce qui est conforme à la nouvelle Stratégie de coopération multilatérale pour le développement arrêtée par les pouvoirs publics et aux engagements souscrits par la Suède dans le cadre de l'Initiative sur les bonnes pratiques d'action humanitaire. Cette façon de faire est de bonne pratique et les autres donateurs seraient bien inspirés de suivre cet exemple. Lors de l'examen de 2005, avait cependant été mise en avant la nécessité d'améliorations « au niveau de la réflexion stratégique et du suivi des performances ». Depuis lors, la Suède a élaboré une Stratégie de coopération multilatérale pour le développement : c'est là un pas important qu'il convient de saluer.

Reste qu'une implication efficace nécessite du temps et une bonne connaissance de chaque organisation ; or, la Suède dispose de peu de moyens humains à consacrer à la

collaboration stratégique avec les organismes multilatéraux. En 2007, elle a alloué des fonds à plus de 50 institutions multilatérales. Le MAE a aujourd'hui procédé à l'examen des 23 d'entre elles qui reçoivent plus de 2.4 millions USD par an afin d'évaluer leur « pertinence » au regard des priorités de la Suède et leur « efficacité ». La Suède est encouragée à exploiter ces évaluations non seulement pour étayer ses décisions concernant le volume des dotations à affecter à chaque organisation mais aussi pour rationaliser la multitude de contributions qu'elle gère afin de mieux les aligner sur ses priorités d'action et ses objectifs stratégiques. La Suède devrait aussi s'employer, en étroite collaboration avec les autres donateurs, à rechercher des méthodes cohérentes, au niveau international, d'évaluation de l'efficacité des instances multilatérales. Cela faciliterait le partage de l'information et contribuerait à minimiser les coûts de transaction pour les organismes concernés. Le Comité prend acte de la participation active de la Suède au Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN).

#### *Collaboration avec la société civile et le secteur privé*

La Suède continue d'apporter un ferme appui aux organisations de la société civile (OSC), au plan intérieur et dans les pays partenaires, avec lesquelles ont été noués de solides partenariats et un dialogue intense. Le recours à des accords-cadres a contribué à cimenter, sur le moyen terme, les relations avec les OSC suédoises et à soutenir leurs activités. Les OSC suédoises ont aussi joué un grand rôle dans les programmes intérieurs de sensibilisation aux questions de développement de même que dans le contrôle de la mise en œuvre par les autorités de leur Stratégie pour un développement global. Dans les pays partenaires, la Suède privilégie l'apport de financements centraux aux OSC locales afin de les aider dans la poursuite de leurs propres priorités dès lors que celles-ci rejoignent les siennes. Cette solidité des bases sur lesquelles s'opère la collaboration est capitale car, avec 8 % de l'APD bilatérale totale en 2007, le soutien accordé par la Suède aux OSC représente plus du double de la moyenne du CAD. Le soutien acheminé *par l'intermédiaire* des OSC pour la mise en œuvre de projets financés par la Suède est, lui aussi, important, avec 25 % de l'APD bilatérale totale en 2007. Pour préserver cette étroite collaboration, la Suède doit s'appliquer à mieux informer ses partenaires de la société civile sur les changements en cours et prévus dans le système de coopération pour le développement. Les autorités souhaitent renforcer l'implication du secteur privé, surtout dans les pays où elles comptent mettre un terme aux activités de coopération pour le développement. Le CAD se félicite de cette initiative car la participation active du secteur privé est souvent capitale pour l'instauration d'un développement durable. Les concours à Swedfund, société d'investissement appartenant à l'Etat ayant pour mission de soutenir le développement du secteur privé dans les pays partenaires, ont par ailleurs été accrus. Contrairement à celles qui existent avec les OSC, les relations entre le système suédois de coopération pour le développement et le secteur privé ne sont toutefois pas encore très bien assises et les consolider demandera du temps.

#### **Recommandations**

De manière à affiner encore le ciblage de son action de coopération pour le développement, la Suède devrait :

- Veiller à ce que tout changement dans la répartition géographique de son aide bilatérale aille incontestablement dans le sens de l'objectif de lutte contre la pauvreté énoncé dans la Stratégie pour un développement global.



- Orienter son soutien au système multilatéral en fonction des priorités en matière de développement et des objectifs stratégiques définis dans la Stratégie pour un développement global. Mettre à profit les évaluations auxquelles ont été soumises récemment diverses organisations multilatérales pour réduire le nombre, excessif, de ses contributions. Prendre conscience que davantage de ressources humaines pourraient lui être nécessaires pour renforcer encore son engagement multilatéral conformément à son objectif stratégique.
- Investir dans la consolidation des relations et des liens entre les praticiens de la coopération pour le développement et leurs interlocuteurs du secteur privé afin d'accroître l'implication du secteur privé dans l'action à l'appui du développement.

## Organisation et gestion

### *La réforme organisationnelle*

Le MAE a sous sa tutelle quatre organismes qui assurent la mise en œuvre de la politique du développement. Le plus important, et de loin, est l'Asdi, qui achemine 80 % de l'aide bilatérale suédoise. La répartition des tâches entre le MAE et l'Asdi a désormais été mieux précisée et leur collaboration en est devenue plus constructive. Le MAE a maintenant la haute main sur la formulation des politiques, processus auquel il associe toutefois étroitement l'Asdi. Les deux organisations ont également été restructurées. Les remaniements opérés au MAE sont déjà bien enracinés ; par contre il est encore trop tôt pour jauger les résultats de ceux effectués à l'Asdi. Si la nouvelle structure de cette dernière contribuera sans doute à atténuer des tensions observées dans le passé, elle soulève de nouveaux problèmes d'ordre pratique qu'il conviendra de gérer soigneusement. A titre d'exemple, le regroupement des services opérationnels sur la base du type d'engagement et non plus de critères géographiques devrait favoriser l'apprentissage d'une région à l'autre. D'un autre côté, il faudra trouver d'autres moyens pour continuer à inscrire dans une perspective régionale le traitement des problèmes transfrontières, notamment ceux liés à la sécurité ou à l'environnement et au changement climatique. La mise en place de « réseaux » d'agents est supposée améliorer l'apprentissage et la cohérence au sein de l'agence ; toutefois, à la date où l'équipe chargée de l'examen a effectué ses visites, elle en était encore davantage au stade du concept qu'à celui de la pratique. Faire en sorte que ces réseaux deviennent un moyen efficace de gommer les frontières entre services requerra beaucoup de soin au niveau de la gestion du processus de même qu'une ferme adhésion et une grande motivation de la part des agents à tous les niveaux de l'organisation.

### *Un désir de résultats bienvenu*

On ne peut que se féliciter de la prééminence désormais accordée à la gestion axée sur les résultats ; le changement des méthodes de travail n'en va pas moins sans quelques problèmes. L'accent est désormais largement mis sur la notification externe des résultats. Celle-ci est essentielle, en particulier pour entretenir le soutien du public et du parlement. Reste que la Suède devrait aussi s'interroger d'urgence sur les moyens qu'elle a, concrètement, de mettre en place un système d'aide dont la gestion soit véritablement fondée et axée sur les résultats dans le domaine du développement. Afin d'amorcer le processus, quelques initiatives importantes ont été prises dernièrement, parmi lesquelles l'établissement d'un lien entre les objectifs de résultat assignés aux agents et aux équipes et les objectifs globaux de l'organisation, et la création d'un Comité de l'assurance qualité

chargé de vérifier le ciblage sur les résultats de toutes les nouvelles propositions. Cela dit, à la date où l'équipe chargée de l'examen a effectué ses visites, de nombreux agents voyaient encore mal ce que signifiait réellement dans la pratique une gestion axée sur les résultats. Il apparaît donc capital de prévoir des formations concrètes et d'intégrer la gestion axée sur les résultats dans les directives *existantes* en s'abstenant d'en faire le sujet de nouveaux documents.

#### *Une transformation du paysage dans le domaine de l'évaluation*

En 2006 a été créé un organisme indépendant, la SADEV, qui entretient des liens de collaboration de plus en plus étroits avec les services d'évaluation de l'Asdi et des autres membres du CAD. Malheureusement, aucun dispositif formel ne garantit que l'administration dans son ensemble, le MAE ou l'Asdi tiennent compte des conclusions des évaluations de la SADEV, ce qui en limite l'impact. Le Comité a toutefois été informé que des travaux sont en cours en vue de l'instauration d'un tel dispositif. Dans le même temps, au sein de l'Asdi, la fonction d'évaluation interne évolue pour faire une plus large place aux besoins de la gestion. Si une telle réorientation était importante, l'Asdi n'en doit pas moins préserver les points forts et les compétences associés à la fonction d'évaluation et veiller à ce que cette dernière conserve un minimum d'indépendance, gage de sa crédibilité. Par ailleurs, l'Asdi devrait mettre en place un système efficace et rapide de transmission vers la prise de décision, qui soit effectivement respecté. L'Asdi prévoit de diffuser de nouvelles lignes directrices en matière d'évaluation courant 2009. Il conviendra d'y exposer comment sera garanti le bon fonctionnement du système de transmission vers la prise de décision et comment sera protégé le principe de l'indépendance de la fonction d'évaluation.

#### *Les ressources humaines, pièce maîtresse pour la mise en œuvre des changements*

La Suède doit veiller à disposer des bonnes personnes et des compétences voulues pour mener à bien son ambitieux programme de changement. Au second semestre de 2009, ce sera son tour d'assumer la présidence de l'UE, ce qui intensifiera encore la pression sur les agents du MAE en pleine période de réforme. Même si l'on fait abstraction de cela, les ressources humaines du MAE sont particulièrement limitées au vu des réformes à opérer et des responsabilités supplémentaires à supporter. Pour assurer la mise en œuvre des nouvelles priorités, le MAE comme l'Asdi auront besoin d'une stratégie de gestion des ressources humaines qui leur garantisse un accès durable aux qualifications et compétences qui leur sont indispensables. L'attention prêtée aux pays sortant d'un conflit, par exemple, s'est accrue, parallèlement à une décentralisation au profit du terrain. Il faut absolument une stratégie pour s'assurer que les agents ont l'expérience et les qualités voulues pour travailler dans des situations difficiles et précaires. De même, pour donner un caractère plus stratégique au soutien qu'elle apporte aux organisations multilatérales, la Suède a besoin de personnes qui possèdent une solide connaissance des différentes organisations et disposent de suffisamment de temps pour nouer avec ces dernières des relations constructives. Tout en s'efforçant de procéder à une décentralisation, la Suède rencontre des difficultés pour détacher davantage d'agents sur le terrain. Elle est toutefois parvenue à recruter à l'échelon local de nouveaux responsables de programme-pays, et cette catégorie de personnel joue un rôle de plus en plus important dans son action bilatérale de coopération pour le développement. Tous les agents qui interviennent dans la mise en œuvre de la coopération suédoise pour le développement tireraient profit d'activités supplémentaires de formation concernant deux des changements les plus fondamentaux apportés à leurs méthodes de travail : la gestion axée sur les résultats et les approches fondées sur les programmes. Il serait bon que ces

formations aient un caractère concret et s'articulent autour d'exemples vécus et d'études de cas et non des finesses de documents d'orientation théoriques.

### **Recommandations**

Afin de consolider les importantes réformes qu'elle a opérées sur le plan organisationnel, la Suède est encouragée à :

- Gérer soigneusement les défis résultant de la nouvelle structure de l'Asdi, et notamment :
  - (i) préserver les connaissances et les capacités d'analyse concernant les diverses régions maintenant que les équipes travaillant dans des pays voisins peuvent relever de services différents ;
  - (ii) faire des nouveaux réseaux d'agents, que l'Asdi estime indispensables au bon fonctionnement de sa nouvelle structure, un instrument efficace pour gommer les frontières entre services en portant un grand soin à la planification et à la gestion du processus et en suscitant à l'égard de ce dernier une ferme adhésion.
- Veiller à la fois à l'indépendance et à l'impact de la fonction d'évaluation interne à l'Asdi, y compris au bon fonctionnement du système de transmission vers la prise de décision. Il conviendra de préciser dans les nouvelles lignes directrices pour l'évaluation comment ces impératifs seront satisfaits.
- Préserver le niveau global des ressources humaines, en particulier au MAE et sur le terrain, et répartir les effectifs et les compétences de telle sorte que la réalisation des objectifs et des engagements de la Suède puisse être assurée. Il conviendra par exemple de prévoir des effectifs appropriés dotés des compétences voulues pour renforcer l'engagement dans les pays affectés par un conflit et inscrire dans une optique plus stratégique la collaboration avec les organisations multilatérales.

### **Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide**

#### *Une mise en œuvre efficace*

La Suède œuvre avec détermination à l'amélioration de l'efficacité de son aide. Un large soutien se dégage, au sein du gouvernement, de l'administration et du parlement, en faveur de l'adoption de méthodes de travail plus conformes aux principes de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail. Pour la Suède, l'efficacité de l'aide s'entend au sens large, et elle s'efforce d'en appliquer les principes à toutes ses activités de coopération, que ce soit avec les pays partenaires, les OSC ou les organisations multilatérales.

La Suède a pris des mesures concrètes pour donner suite à la Déclaration de Paris. Les progrès ont certes été inégaux mais son score s'est amélioré au regard de la majorité des indicateurs examinés dans l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle a déjà atteint trois des objectifs-cibles ; en effet (i) la totalité de ses apports prend la forme d'une aide non liée, (ii) pour plus de la moitié de ces derniers elle utilise les systèmes de passation des marchés des pays partenaires, et (iii) plus de la

moitié transite par les systèmes de gestion des finances publics des pays partenaires. La Suède a également accru la part de son aide qui est alignée sur les dispositifs des pays partenaires de même que celle de ses travaux d'analyse qui sont effectués conjointement. Elle a commencé à réduire le nombre de ses unités parallèles de mise en œuvre, domaine dans lequel elle est incitée à redoubler d'efforts si elle veut atteindre, d'une part, l'objectif-cible inscrit dans la Déclaration de Paris, ce qui implique de ramener le nombre de ces unités à 12 pour 2010, et, d'autre part, l'objectif qu'elle s'est elle-même fixé de supprimer totalement ce type de structure. Initiative encourageante, la Suède a entrepris d'examiner les raisons pour lesquelles sa performance n'a pas été meilleure au regard de certains objectifs-cibles de la Déclaration de Paris afin de prendre des mesures propres à accélérer les progrès dans les deux ans à venir.

La Suède est aussi une partisane convaincue de l'amélioration du ciblage de l'aide et de la répartition des tâches entre donneurs. Comme on l'a vu au paragraphe 10, elle rationalise le nombre de pays dans lesquels elle intervient, de même que le nombre de secteurs où elle mène des activités dans chaque pays. Autre évolution importante, elle essaie de concentrer son soutien à l'intérieur de ces secteurs, c'est-à-dire de regrouper ses contributions et de recourir plus largement à des approches fondées sur les programmes. Les Orientations pour l'approche-programme récemment élaborées par l'Asdi sont très respectueuses des principes de la Déclaration de Paris et stipulent que toutes les activités de coopération pour le développement doivent, dès lors que c'est possible, s'inscrire dans des programmes. Le changement est d'importance étant donné qu'actuellement à peu près la moitié des apports de l'Asdi passe par des projets. Il lui faudra donc du temps pour se matérialiser, et des orientations et des instruments adéquats devront être fournis aux agents.

La Suède investit des ressources considérables dans la coordination entre donneurs. Il convient de louer les efforts déployés par le personnel suédois pour trouver des dispositifs de dialogue le plus ouverts possible, par exemple pour promouvoir un « code de conduite » valant pour tous les donneurs au Mozambique. Reste que la Suède n'est pas encore sur la bonne voie pour atteindre les objectifs-cibles relatifs à la proportion de missions conjointes et à l'utilisation de procédures ou dispositifs communs. En outre, si plus de la moitié de ses apports de coopération technique donnent lieu à une coordination, la Suède a peu de chances d'atteindre l'objectif fixé au niveau de l'UE voulant que les activités de coopération technique soient toutes coordonnées à compter de 2010. La Suède conclut des accords en association avec d'autres donneurs, de soutien budgétaire notamment, dont les conditions sont convenues avec les gouvernements des pays partenaires. Lorsque la Suède choisit d'appliquer ces conditions à une tranche variable de ses apports, le souci de prévisibilité voudrait qu'elle indique clairement quels critères doivent être remplis pour que ces ressources soient débloquées. Il est en conséquence impératif que la Suède veille à faire connaître clairement ses conditions à ses partenaires.

### ***Tirer les enseignements de l'expérience acquise dans des domaines prioritaires***

#### ***Renforcement des capacités***

En matière de renforcement des capacités, la Suède a défini des fondements stratégiques solides. Le but suprême de la Stratégie pour un développement global, à savoir « contribuer à l'instauration d'un environnement qui facilite les efforts que déploient eux-mêmes les pauvres pour améliorer leurs conditions de vie », atteste que la Suède est consciente de l'importance primordiale du renforcement des capacités pour l'avènement d'un développement durable. Peut-être encore plus instructive à cet égard est

l'assertion, figurant dans la stratégie de 2005 de l'Asdi pour le renforcement des capacités, selon laquelle l'objectif ultime est de « rendre à long terme la coopération pour le développement superflue ». Dans la stratégie et les orientations élaborées par la Suède est en outre exposée une conception du développement des capacités distinguant plusieurs niveaux et soulignée l'importance d'une étude du contexte. La conception adoptée par la Suède du renforcement des capacités et la priorité qu'elle accorde à cet objectif font écho à un consensus international grandissant sur la question ainsi qu'à ses propres engagements internationaux en vertu de la Déclaration de Paris. A noter toutefois l'absence de toute référence aux défis soulevés par le renforcement des capacités dans les situations de fragilité. C'est une lacune que la Suède se devra de combler étant donné l'attention accrue qu'elle entend prêter aux pays en conflit et sortant d'un conflit.

La Suède œuvre activement au renforcement des capacités depuis plusieurs décennies au niveau des systèmes nationaux, des ministères sectoriels et des instances gouvernementales. Elle accorde aussi, à juste titre, une grande importance au renforcement des capacités de la société civile et fournit aux OSC des concours qui viennent alimenter leur budget central afin de favoriser l'éclosion d'une société civile dynamique dans les pays partenaires. Elle investit également dans la consolidation des capacités de recherche des universités des pays partenaires. Ses activités dans le domaine du renforcement des capacités commencent à s'inscrire dans une démarche reposant davantage sur des programmes, même si de nombreux projets de coopération technique et de jumelage entre organisations ne donnent toujours lieu à aucune coordination.

La Suède pourrait consolider sa position en éliminant les décalages qui subsistent entre ses principes et ses actes. Premièrement, bien que la stratégie de l'Asdi insiste sur l'importance de bien appréhender le contexte, formel et informel, tel n'est pas toujours le cas dans la pratique. Deuxièmement, il est impératif que les agents définissent clairement les résultats qu'ils escomptent et l'horizon temporel dans lequel ceux-ci doivent être atteints et déterminent une stratégie de retrait. Cela est important non seulement pour assurer une gestion axée sur les résultats mais aussi pour garantir qu'au bout du compte ce sont bien les capacités, et non la dépendance, qu'on renforcera. Afin de remédier à ces décalages et d'intégrer un souci de renforcement des capacités dans tous ses projets et programmes, la Suède devrait aborder les questions de développement des capacités dans les grandes orientations et manuels existants et prévoir une information et des formations ciblées pour le personnel se trouvant en première ligne. Elle pourrait aussi intégrer des objectifs de renforcement des capacités dans les objectifs individuels de performance des agents de terrain.

#### *Environnement et changement climatique*

La Suède relève de plus en plus le degré de priorité accordé aux questions concernant l'environnement et le changement climatique. Celles-ci constituent non seulement un des thèmes prioritaires arrêtés par le gouvernement en matière de coopération pour le développement mais également un des six « défis mondiaux » jugés appeler une action à l'échelle de l'ensemble de l'administration débordant largement la sphère de la coopération pour le développement. Lors de sa prochaine présidence de l'UE, la Suède fera aussi figurer parmi ses priorités le changement climatique et le développement. Dans cette perspective, les autorités ont mis sur pied en 2007 une Commission internationale sur le changement climatique et le développement. La communauté internationale compte désormais sur la Suède pour s'investir d'un rôle pilote dans les suites qui seront données aux préconisations de la Commission, à savoir : engager une action immédiate, dégager des financements supplémentaires et renforcer la coordination à l'échelle mondiale. La

Suède se doit en conséquence de s'assurer qu'elle dispose d'un effectif suffisant d'experts et de personnel qualifié pour s'acquitter de ce rôle.

Financièrement parlant, le soutien affecté par la Suède à l'environnement en tant que secteur a représenté en 2007 à peine 3 % de l'APD. Des statistiques du CAD, il ressort toutefois que plus de la moitié de l'aide suédoise est axée pour partie sur la protection de l'environnement même si tel n'est pas l'objectif principal du projet ou programme. Pour étayer les nouveaux engagements politiques souscrits en faveur de l'environnement – et plus particulièrement de la lutte contre les changements climatiques – la Suède a réservé 4 milliards SEK (482 millions USD) aux activités dans le domaine du changement climatique sur son budget d'aide pour la période 2009-2011. Les fonds transiteront principalement par les initiatives multilatérales existantes, mais 1.1 milliard SEK (132 millions USD) iront à des actions de coopération bilatérale. La Suède a autant que possible recours aux mécanismes existants et doit continuer de s'abstenir de créer de nouveaux dispositifs de financement.

La Suède rencontre quelques difficultés pour ce qui est de l'intégration des questions d'environnement. D'après une évaluation interne, les préoccupations environnementales pourraient être mieux prises en compte dans les activités de l'Asdi, les évaluations d'impact sur l'environnement (EIE), en particulier, laissant à désirer. Alors que de nombreux donneurs procèdent à un filtrage de leurs projets pour déterminer lesquels doivent faire l'objet d'une EIE, en Suède l'EIE est obligatoire pour tous les projets. Peut-être que cette rigueur de la réglementation conduit les agents à négliger ou à bâcler les EIE. La mise en place d'outils et de formulaires plus simples pour les évaluations stratégiques et les évaluations d'impact, et une meilleure sensibilisation, pourraient contribuer à installer des habitudes propres à améliorer l'intégration des questions d'environnement.

La Suède prévoit de mettre la dernière main en 2010 à une nouvelle politique de l'environnement, dans laquelle le problème du changement climatique sera abordé et raccordé aux questions plus générales d'environnement. Dans le même esprit, la Suède a décidé d'intégrer le changement climatique dans les outils existants concernant l'environnement, ce qui pourrait simplifier et consolider l'ensemble des politiques et orientations déjà en place. Il convient toutefois de veiller à ce que cet intérêt pour le changement climatique ne détourne pas l'attention de problèmes plus vastes d'environnement qui revêtent toujours, eux aussi, une importance capitale.

### **Recommandations**

Au vu de son grand attachement à l'amélioration de l'efficacité de l'aide et des résultats, la Suède est incitée à :

- Accroître la part de ses activités de coopération technique qui fait l'objet d'une coordination avec les autres donneurs et est alignée sur les stratégies des pays partenaires ainsi que celle des missions qui sont conduites conjointement.
- Veiller à faire clairement savoir à ses partenaires quelles seront les modalités d'application des conditions convenues conjointement à une éventuelle tranche variable de soutien budgétaire général.
- Recentrer sur les résultats l'aide à l'appui du renforcement des capacités et trouver un juste équilibre entre son souci bienvenu d'inscrire son engagement dans la durée et la

nécessité, malgré tout, de fixer des objectifs assortis d'échéances précises et de déterminer des stratégies de retrait.

- Faire mieux prendre conscience à son personnel que le renforcement des capacités doit constituer un élément central de toutes les activités suédoises de coopération pour le développement. Mieux l'informer sur des sujets délicats tels que comment apprécier le contexte politique, à quoi donner priorité dans les situations de fragilité ou comment définir un horizon temporel raisonnable. Intégrer ces conseils dans les grands documents d'orientation et les communiquer directement aux agents qui se trouvent en première ligne.
- S'assurer qu'elle dispose d'un effectif suffisant d'experts et de personnel qualifié pour montrer la voie à la communauté internationale s'agissant des suites à donner au rapport de la Commission internationale sur le changement climatique et le développement.
- Simplifier et consolider les outils d'évaluation et les orientations concernant l'environnement et le changement climatique afin de favoriser l'intégration systématique de ces considérations.

## **Action humanitaire**

### ***Un leadership et des fondements stratégiques solides***

La Suède joue un rôle de premier plan dans le système humanitaire international et vient d'assurer pendant un an la coprésidence du Groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. La Politique d'aide humanitaire élaborée en 2004 reste le principal fil conducteur de son action humanitaire. Avec comme point d'ancrage les engagements souscrits par la Suède dans le cadre de l'Initiative sur les bonnes pratiques d'action humanitaire, elle confirme que cette action s'inscrit dans le contexte plus général du développement mais insiste aussi sur le fait qu'elle trouve ses origines particulières dans les principes humanitaires fondamentaux et le droit humanitaire international. Y manquent toutefois des indicateurs mesurables qui permettraient d'intégrer dans le programme humanitaire le souci de gestion axée sur les résultats désormais manifesté par les autorités. La révision proposée de la politique d'aide humanitaire offre l'occasion de réparer cette omission et de tenir compte des dernières évolutions de la réflexion sur les questions humanitaires. La politique d'aide humanitaire prend corps à travers la Stratégie d'action humanitaire de l'Asdi pour 2008-2010 ainsi que des accords-cadres avec des OSC et des directives opérationnelles pour les OSC. Les politiques touchant diverses questions transversales, telles que l'égalité homme-femme, le VIH/sida ou l'environnement, valent également pour l'action humanitaire de la Suède mais il n'est pas très évident de cerner la façon dont elles sont intégrées, en pratique, dans la prise des décisions et la gestion des activités.

En 2005, l'Asdi a fait paraître un rapport contenant un plan d'action en 13 points pour l'intégration de la réduction des risques de catastrophe. La politique en la matière relève aujourd'hui principalement de l'Equipe chargée de l'environnement et du changement climatique. Il est cependant impératif que la réduction des risques de catastrophe ne se trouve pas ramenée à une considération intéressant uniquement le changement climatique ; la vulnérabilité face à d'autres phénomènes doit aussi être traitée, à travers l'intégration d'activités de réduction des risques de catastrophe dans les stratégies de coopération pour le développement. Si la conscience de l'importance de la réduction des

risques de catastrophe semble gagner des sphères autres que l'Equipe chargée de l'aide humanitaire, l'intégration effective de cette considération dans les stratégies de développement et les systèmes internes paraît plus limitée.

### ***Fiabilité et souplesse, les marques de fabrique des financements humanitaires suédois***

Dans le domaine humanitaire, la Suède est considérée comme un donneur sur lequel on peut compter, qu'il s'agisse du volume aussi bien que de la qualité de ses concours financiers. D'après les estimations, 13 % de l'APD suédoise ont été affectés à l'aide humanitaire en 2007. Dans le droit fil du ferme attachement manifesté par la Suède au multilatéralisme, l'essentiel de ces apports a été acheminé par les organismes des Nations unies et les organisations du mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant Rouge. La Suède s'applique à répondre à tous les appels globaux inter-institutions des Nations unies et à la plupart des appels éclairs et elle apporte aussi des contributions à des fonds communs, notamment le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) et les fonds humanitaires communs par pays. Spécificité importante, ni les ministres ni le MAE ne peuvent « commander » à l'Asdi où et quand intervenir. Grâce à cette autonomie, l'aide humanitaire suédoise est fondée sur les besoins et ne privilégie pas les crises qui reçoivent la plus grande publicité en Suède.

La Suède veille soigneusement à ce que le soutien qu'elle met au service de l'action humanitaire ne porte pas atteinte aux principes humanitaires fondamentaux. Les politiques et stratégies régissant l'intervention des forces armées suédoises prônent une coopération bien réglée entre les acteurs civils et militaires même si, au niveau opérationnel, il n'existe aucun mécanisme formel de dialogue et de coordination. La Suède n'en adopte pas moins, en matière humanitaire, une attitude pragmatique, y compris, lorsque la situation le permet, en mettant à profit les possibilités de responsabilisation des gouvernements partenaires. C'est ainsi qu'au Mozambique, elle a recours au soutien budgétaire pour aider à financer les efforts de secours humanitaire et de redressement des autorités.

### ***Des initiatives visant à améliorer la qualité, l'apprentissage et la reddition de comptes***

Soucieuse d'améliorer en permanence l'action humanitaire, suédoise et internationale, la Suède consacre des ressources à l'apprentissage, à la réalisation de travaux de recherche ciblés et à l'amélioration de la reddition de comptes. Elle apporte en particulier des concours (i) pour des formations dispensées par le Centre de la société civile, (ii) à des groupes de réflexion renommés sur les questions humanitaires et (iii) aux initiatives prises par de grandes OSC en vue d'améliorer la qualité et la reddition de comptes. Chaque année, pas moins de 1 % du budget humanitaire est consacré à l'élaboration de méthodes et de politiques ainsi qu'à l'évaluation de l'action humanitaire. Pour le moment aucune stratégie spécifique ne guide l'affectation de cette enveloppe, même si en 2008 l'Equipe de l'Asdi chargée de l'aide humanitaire a rédigé un document de réflexion qui se veut une première étape vers l'instauration d'une démarche plus stratégique. La Suède est encouragée à mener le processus à son terme.

### ***Organisation et gestion***

Comme pour les autres composantes de la coopération suédoise pour le développement, les rôles respectifs du MAE et de l'Asdi dans la sphère humanitaire sont désormais mieux délimités. Au MAE, la section chargée de l'aide humanitaire dépend



toutefois de la Direction de la politique de sécurité, et se trouve donc isolée, sur un plan fonctionnel, des autres unités s'occupant des questions de coopération pour le développement au sein du ministère. La section emploie sept agents, ce qui est peu compte tenu de l'ampleur des problèmes humanitaires et du rôle de tout premier plan dont la Suède s'investit à l'échelon international dans ce domaine. Lorsque ses effectifs sont au complet, l'Equipe de l'Asdi chargée de l'aide humanitaire compte 14 personnes et dépend aujourd'hui du Département des pays en conflit et sortant d'un conflit. Cette localisation fournit des possibilités intéressantes d'harmoniser l'action humanitaire et les autres activités de coopération pour le développement menées par la Suède dans ce type de pays. L'Equipe chargée de l'aide humanitaire n'en doit pas moins avoir des contacts avec des collègues d'autres départements qui sont eux aussi appelés à répondre à des urgences humanitaires.

### **Recommandations**

Afin de mieux encore asseoir sa réputation de donneur de premier plan respectueux des bonnes pratiques dans le domaine humanitaire, la Suède est invitée à :

- Réactualiser sa politique d'aide humanitaire et mettre au point des indicateurs adaptés au suivi des progrès accomplis au regard de ses objectifs stratégiques en la matière.
- Intégrer la réduction des risques de catastrophe dans ses stratégies de coopération pour le développement et mieux prendre en compte les grandes considérations transversales, d'égalité homme-femme et d'environnement notamment, dans son action humanitaire.
- Finaliser son plan pour l'apprentissage, la recherche et la reddition de comptes dans le secteur humanitaire.



## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### Chapitre 1

#### Orientations stratégiques

##### La Suède : un chef de file international

La Suède plaide depuis longtemps en faveur de l'accroissement de l'aide allouée aux pays en développement, et elle montre le bon exemple depuis 1975 avec un rapport APD/RNB supérieur à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies. Elle a joué un rôle constructif au niveau international et au sein de l'Union européenne (UE) dans le cadre de questions relatives à la qualité de la coopération pour le développement, telles que l'efficacité de l'aide et les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. Elle s'est également posée en défenseur d'une réforme multilatérale du système de coopération internationale pour le développement et s'est faite le champion de nouveaux mécanismes de financement, dont les fonds communs, aussi bien pour l'aide humanitaire que pour l'aide au développement. La Suède a toujours été une fervente partisane du multilatéralisme. Elle a été un acteur majeur de la promotion du modèle « One UN » et a participé activement aux structures de gouvernance d'un grand nombre d'agences multilatérales. Elle a également prôné la participation de la société civile aux dialogues internationaux, mécanisme fondamental pour obliger les gouvernements et leurs partenaires à rendre des comptes. Pour toutes ces raisons, la Suède est dans une large mesure considérée comme un donneur fiable, engagé et généreux par les gouvernements partenaires et par ses pairs au sein du système international de coopération pour le développement. De plus, au niveau national, elle continue à bénéficier d'un soutien politique ferme pour conserver son rôle pilote au sein de la communauté internationale des donateurs. Cet engagement et ce statut de chef de file sont particulièrement importants dans le contexte actuel de récession mondiale, avec les pressions qui en résultent sur les budgets de la coopération pour le développement et les attentes qui pèsent sur les résultats. Ils seront tout à fait déterminants lorsque la Suède assurera la Présidence européenne au cours des prochains mois.

## Les fondements de la coopération suédoise pour le développement

### *Une base bien solide*

La tradition suédoise de coopération avec les pays en développement remonte au travail effectué par les missionnaires suédois en Afrique au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle. Officiellement, la coopération pour le développement a commencé en 1952, sous l'égide du Comité central pour la coopération suédoise, à une époque où la Suède récoltait les bénéfices économiques de l'aide apportée aux pays européens pour leur reconstruction après la guerre. En 1962, le Parlement a approuvé un projet de loi du gouvernement selon lequel l'objectif de la coopération suédoise pour le développement est d'améliorer le niveau de vie des populations pauvres. Cet objectif reste le principal moteur du système suédois actuel d'aide au développement. « La politique d'aide de la Suède a étonnamment peu changé au fil des ans. Les principaux axes présentés dans le projet de loi du gouvernement en 1962, [...] [à savoir] l'allègement de la pauvreté, la défense des droits de l'homme, la justice, l'égalité et l'appropriation, sont tous devenus au cours des années des éléments importants de la coopération suédoise pour le développement. Tous ces aspects sont profondément ancrés dans la société suédoise et solidement soutenus par la société civile de ce pays, mais également par ses partis politiques. » (Odén et Wohlgemuth, 2007).

Cette caractéristique de la Suède a été redéfinie dans le projet de loi *Shared Responsibility – Sweden's Policy for Global Development* (Gouvernement suédois, 2003). Ce document décisif a été la première stratégie de développement intégré à être adoptée par un membre du CAD. Son importance est fondamentale en raison de l'orientation claire qu'il fournit au système suédois de coopération pour le développement. Il constitue également une base pour le dialogue avec les partenaires de l'aide bilatérale, les autres donateurs et les autres membres de l'UE sur les objectifs et les ambitions de la Suède en matière de coopération pour le développement.

Également connu sous le nom de « Stratégie pour un développement global », ce projet de loi comporte deux parties principales couvrant la coopération pour le développement et la cohérence des politiques au service du développement. Ce dernier point implique que toutes les politiques, au-delà de la seule coopération pour le développement, soutiennent, ou du moins ne sapent pas, les politiques de développement. La Stratégie pour un développement global recense huit « axes centraux » et deux perspectives importantes pour la coopération internationale pour le développement, ainsi que onze domaines de la politique nationale où le système de coopération pour le développement touche à d'autres priorités du gouvernement (encadré 1). Elle constitue un programme d'action ambitieux aux multiples facettes et a donné lieu, lors du précédent examen par les pairs, à la remarque suivante : « la Suède est de plus en plus consciente de l'importance, et de la difficulté, de l'entreprise » (OCDE, 2005a). En effet, bien que la Stratégie pour un développement global reste le pilier de la politique de la Suède en matière de développement, les modestes progrès réalisés ont poussé le gouvernement à relancer le programme d'action en faveur de la cohérence des politiques au service du développement dans un document séparé intitulé *Global Challenges – Our Responsibility* (Gouvernement suédois, 2008a). Celui-ci réaffirme les orientations stratégiques de cette politique, mais en soulignant l'importance de la responsabilité de l'ensemble de l'administration. Il identifie six domaines prioritaires, ou défis mondiaux, qui sont intersectoriels et remplacent les onze domaines de la politique nationale initiaux définis dans la Stratégie pour un développement global. Il convient de saluer la Suède pour sa

volonté de reconnaître que les progrès ont été lents et pour sa décision de repenser son approche pour la cohérence des politiques (chapitre 2). Le fait que la Suède soit disposée à examiner ses faiblesses et à chercher activement d'autres solutions est l'une des principales forces de son système de coopération pour le développement.

### ***De la nécessité de réduire la complexité***

L'examen par les pairs de 2005 (OCDE, 2005a) constatait que l'écheveau non hiérarchisé des politiques représentait un défi pour la gestion et la mise en œuvre sur le terrain. La multitude des politiques et des lignes directrices sectorielles et thématiques continue d'être l'un des points faibles du système actuel. À l'époque de la visite de l'équipe chargée de l'examen de 2009, bien plus de 100 politiques, stratégies et lignes directrices étaient encore en vigueur, et 17 étaient en cours de discussion. Or, la hiérarchie et les liens entre ces différents éléments sont souvent flous. Il est manifeste que nombre des mesures de tri et de hiérarchisation suggérées dans le précédent examen par les pairs n'ont pas encore été prises (voir l'annexe A). L'équipe a noté la nécessité de revoir le complexe de politiques afin de clarifier et, si nécessaire, de rationaliser la hiérarchie des politiques et de garantir un ordre de priorité approprié ainsi que le respect de la Stratégie pour un développement global. La Suède devrait faire preuve de circonspection avant d'ajouter de nouveaux éléments aux politiques et stratégies existantes. Cependant, une division du travail plus nette entre l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement (Asdi) et le ministère des Affaires étrangères (MAE) a été établie, la fonction d'élaboration des politiques revenant clairement à ce dernier. Le ministère des Affaires étrangères a l'intention d'introduire d'ici à 2011 douze nouvelles politiques thématiques qui remplaceront progressivement l'ensemble des politiques sectorielles et thématiques actuellement en vigueur. Pour que ce processus de révision mette un terme à l'écheveau de documents que le personnel suédois doit prendre en compte, la Suède devrait également éviter de multiplier les directives et autres documents d'orientation et veiller à ce que les lignes directrices et autres documents de l'Asdi ne prennent pas le pas sur les orientations stratégiques.

Le principe central de la Stratégie pour un développement global est que l'aide au développement de la Suède doit dûment tenir compte de la vie, du vécu, des capacités et des priorités des pauvres (Gouvernement suédois, 2003). Par conséquent sauf dans certaines circonstances exceptionnelles, les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires de l'aide bilatérale servent de point de départ aux stratégies de coopération pour le développement de la Suède (MAE, 2008a). Généralement, la validité de la stratégie nationale considérée est reconnue dans la stratégie de coopération pour le développement, et des objectifs stratégiques sont directement tirés des priorités recensées dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, puis complétés par les priorités de la Suède. Tel est le cas par exemple de la stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique (MAE, 2008b et annexe D). De plus, la Suède s'est fixé un large ensemble de priorités thématiques et sectorielles que les stratégies de coopération sont censées soutenir (encadré 1). Outre les perspectives et défis identifiés dans la Stratégie pour un développement global et dans *Global Challenges*, le gouvernement a défini en 2006 trois thèmes pour l'exercice de sa mandature : la démocratie et les droits de l'homme ; (ii) l'environnement et le changement climatique ; (iii) l'égalité des sexes et le rôle des femmes. Il estime que ces aspects sont intersectoriels et prioritaires dans le cadre de la coopération et du dialogue stratégique. Lors de l'élaboration des programmes et des comptes-rendus sur les résultats, le personnel suédois de la coopération pour le

développement peinent à combiner et hiérarchiser les thèmes et les politiques. Un constat également fait par l'Agence suédoise de gestion publique (Statskontoret) en 2005 : « la structure des objectifs de coopération internationale pour le développement est complexe et il est difficile d'en avoir une vue d'ensemble » (Statskontoret, 2005).

### Encadré 1. Un ensemble complexe de politiques et de thèmes

#### *Systeme de coopération pour le développement*

Deux perspectives (*Stratégie pour un développement global*, 2003) :

- Une perspective fortement axée sur les droits de l'homme
- Une perspective intégrant le point de vue des populations pauvres sur le développement

Huit axes centraux (*Stratégie pour un développement global*, 2003):

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

Trois thèmes prioritaires pour le gouvernement (Loi de finance annuelle, 2006)

- Démocratie et droits de l'homme
- Environnement et changement climatique
- Égalité homme-femme et rôle des femmes dans le développement

#### *Cohérence des politiques au service du développement*

Six défis mondiaux étroitement liés en termes de développement (*Global Challenges – Our Responsibility*, 2008):

- Oppression
- Exclusion économique
- Changement climatique et impact sur l'environnement
- Flux migratoires
- Maladies infectieuses et autres menaces pour la santé
- Conflits et situations fragiles

Ces six défis remplacent l'ensemble des onze domaines de la politique nationale défini dans la *Stratégie pour un développement global* (2003).

L'égalité homme-femme est un élément essentiel de la Stratégie pour un développement global, et son importance pour relever les « défis mondiaux » est également soulignée. Elle figure parmi les trois priorités thématiques, tout en bénéficiant déjà traditionnellement du soutien de la Suède (tableau 3, chapitre 3). Les mesures adoptées pour harmoniser ces domaines couverts par les grandes orientations et qui se chevauchent, et pour s'appuyer sur les engagements pris en vue de promouvoir l'égalité homme-femme par le biais de la coopération pour le développement ont poussé la Suède à définir clairement les points sur lesquels portera son soutien futur (encadré 2).

Comme le montre l'encadré 2, un important défi doit encore être relevé : il s'agit de transformer la priorité donnée à l'égalité homme-femme et au rôle des femmes en des indicateurs mesurables permettant de rendre compte des effets de l'engagement suédois. Le ministre de la Coopération pour le développement international a récemment incité les organisations de la société civile (OSC) œuvrant à la promotion des droits des femmes à demander au gouvernement de créer une culture davantage axée sur les résultats (MAE, 2009a). En accueillant en 2008 le séminaire international intitulé *Mesurer, gérer et évaluer le progrès de l'égalité femmes-hommes : le rôle des statistiques et des indicateurs*, la Suède a prouvé sa volonté de s'orienter davantage vers les résultats. L'équipe chargée de l'examen l'encourage à poursuivre dans cette voie et à faire part de ses conclusions et de ses expériences aux autres pays. Elle note cependant que, dans la mesure où un seul agent du ministère des Affaires étrangères est affecté à plein temps à

l'égalité entre hommes et femmes, c'est à l'Asdi qu'il reviendra d'effectuer une grande partie du travail dans ce domaine.

### **Encadré 2. Égalité homme-femme : mesure du travail effectué**

Dans le cadre de la coopération pour le développement, la nouvelle stratégie du gouvernement en matière d'égalité homme-femme comporte quatre axes principaux : 1) amélioration de la participation des femmes à la vie politique ; 2) amélioration de la santé et des droits sexuels et génésiques des femmes, y compris lutte contre le VIH/sida ; 3) amélioration de la sécurité des femmes sur la base de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU, et réduction de la violence à l'égard des femmes ; et 4) accroissement du pouvoir économique des femmes. En 2009, le gouvernement a consacré 100 millions SEK (12 millions USD) à l'amélioration de la santé et des droits maternels, sexuels et génésiques des femmes (MAE, 2009b). Par ailleurs, le thème de l'égalité entre hommes et femmes est relativement bien intégré dans l'ensemble des activités. Dans la plupart des cas, notamment au Mozambique, il est identifié comme un domaine propice au dialogue stratégique dans le cadre de la stratégie de coopération pour le développement.

Il n'est pas aisé, pour les donateurs, d'évaluer le travail effectué dans le domaine de l'égalité homme-femme, et la Suède a eu beaucoup de difficultés à identifier des indicateurs appropriés et mesurables. Le Rapport annuel 2008 de l'Asdi (Asdi, 2009a) confirme que ces indicateurs n'ont pas encore été mis au point. L'Agence a néanmoins élaboré quelques principes directeurs :

- Contrôler et évaluer dans quelle mesure la Suède a contribué aux résultats, et non attribuer directement les résultats obtenus aux programmes suédois de développement.
- Utiliser autant que possible les indicateurs et les systèmes de suivi du pays partenaire.
- Limiter les indicateurs utilisés et veiller à ce qu'ils reflètent correctement les objectifs.

## **Réforme du système suédois de coopération pour le développement**

Sous l'influence de nombreux facteurs nationaux et internationaux, la Suède a lancé une série de réformes. L'objectif global est de préserver à la Suède sa position de donneur de premier plan en même temps que de mettre en place un système de coopération pour le développement qui « se caractérise par sa qualité, son efficacité et ses résultats, avec pour but ultime la contribution croissante de la Suède à la réduction de la pauvreté et, par conséquent, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement » (Gouvernement suédois, 2008a). En particulier, les engagements souscrits par la Suède dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et plus récemment du Programme d'action d'Accra facilitent la conduite de ces réformes. Certaines de ces dispositions et de ces nouvelles initiatives répondent également à des problèmes mis en avant dans l'examen par les pairs de 2005 (annexe 1). Par exemple, la Suède cherche à axer son système de coopération pour le développement davantage sur les résultats (chapitre 4). Désormais, parmi les responsables politiques et les hauts fonctionnaires, l'accent est fortement mis sur une gestion basée sur les résultats. Toutefois, ce processus n'en est qu'à ses débuts et ce mode de gestion n'est pas encore totalement intégré au système suédois de coopération pour le développement.

Le programme de réforme est ambitieux et ses effets mettront du temps à se faire sentir. Les processus de changement sont nombreux et concernent tous les aspects du système. Ils impliquent notamment une réduction du nombre de pays partenaires et des modifications organisationnelles afin d'améliorer la division du travail entre le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi, ainsi que la mise en œuvre d'une gestion basée sur les résultats (chapitre 4). D'un point de vue stratégique, le plus difficile consiste à conduire

simultanément autant de changements tout en préservant les atouts des institutions et des programmes. Les responsables du ministère des Affaires étrangères et de l'Asdi sont conscients de certains des défis à venir. L'Asdi a ébauché sa *Vision 2012* (Asdi, 2009b) afin de communiquer aussi bien en interne qu'en externe où elle compte en être dans trois ans. Cependant, lors des visites de l'équipe chargée de l'examen, ses messages semblaient être mieux compris au niveau de l'administration centrale que sur le terrain. L'Asdi s'emploie donc maintenant à communiquer davantage en direction de son personnel de terrain. La réforme semble également bénéficier d'un soutien politique fort, motivé par une véritable volonté de préserver l'image exemplaire de la gestion de l'aide suédoise. Néanmoins, au vu du nombre de changements en cause, la Suède devra investir énormément de temps et de ressources pour assurer une communication interne de qualité, pour gérer les attentes et pour garantir que le personnel dispose de l'ensemble des compétences et outils pratiques requis pour faire de ses ambitions une réalité. De plus, il est crucial de faire connaître aux parties prenantes extérieures les raisons qui motivent la réforme, ainsi que le sens et le rythme de celle-ci, afin d'éviter que des malentendus ne portent atteinte à des partenariats fructueux.

### ***Une approche plus stratégique de l'aide bilatérale***

Un élément important de la réforme est la concentration sur un plus petit nombre de partenariats bilatéraux, l'objectif étant de passer de 67 à 33 pays au cours des trois prochaines années. Les 33 pays prioritaires ont été en grande partie choisis en fonction de leur niveau de pauvreté, de l'efficacité passée et potentielle de l'aide suédoise, des résultats des gouvernements partenaires en termes de droits de l'homme et de gouvernance démocratique, ainsi que de l'avantage comparatif et de la valeur ajoutée de la Suède. Toutefois, la Suède reconnaît que le choix des pays partenaires présente aussi au final un caractère politique (MAE, 2007a). Cette concentration aura pour conséquences un accroissement de l'aide suédoise en faveur des pays d'Afrique subsaharienne et d'Europe orientale parallèlement à une baisse de l'aide apportée aux pays d'Amérique latine et d'Asie, tandis que le niveau d'engagement au Moyen-Orient restera stable. Elle se traduira en outre par un renforcement de l'engagement dans les États fragiles ou sortant d'un conflit. Cette concentration sur un plus petit nombre de pays permettra à la Suède de consolider le soutien apporté aux équipes chargées de ces derniers et d'augmenter leurs effectifs.

La Suède a regroupé les programmes pays en six nouvelles catégories reposant davantage sur le type d'engagement que sur des critères géographiques. Les trois premières catégories correspondent aux 33 pays prioritaires pour la coopération suédoise à l'avenir. Toutefois, on ne voit pas très bien comment ou quand ces partenariats bilatéraux pourraient passer d'une catégorie à une autre ou bien sortir du programme de coopération pour le développement. La Suède compte traiter cette question au cas par cas.

- Catégorie 1 : Douze pays avec lesquels la Suède maintiendra une « coopération sur le long terme ».
- Catégorie 2 : Douze pays « en situation de conflit ou d'après-conflit » où la Suède s'est engagée à travailler en dépit des risques élevés et, dans certains cas, d'une expérience limitée (encadré 3).
- Catégorie 3 : Neuf pays d'Europe orientale identifiés comme bénéficiaires de « programmes de coopération pour la réforme » (chapitre 3).



- Les trois catégories restantes (catégorie 4 : « déficit démocratique » ; catégorie 5 : « coopération sélective » ; et catégorie 6 : « retrait progressif ») concernent 34 pays où l'aide sera soit très limitée, soit terminée d'ici à 2011.

### Encadré 3. Situations précaires : une priorité suédoise, en théorie comme en pratique

Selon la Stratégie pour un développement global, la gestion des conflits et la sécurité humaine constituent l'un des huit axes centraux de la coopération pour le développement. Par ailleurs, dans *Global Challenges*, les conflits et les situations précaires figurent parmi les six défis mondiaux de la cohérence des politiques. Le ministère des Affaires étrangères prévoit d'élaborer une nouvelle politique sur la sécurité et le développement pendant l'année 2009. En attendant, l'Asdi va continuer de se fonder sur la politique existante pour orienter son aide (Asdi, 2005b). La priorité accordée à ces questions s'est traduite par une affectation substantielle du budget (12 % du budget de l'Asdi en 2007) à la promotion de la paix et de la sécurité en tant que conditions indispensables au développement durable et à une réduction durable de la pauvreté. Une étude récente (Asdi, 2008a) a montré qu'en 2007, l'Asdi avait financé 257 interventions de promotion de la paix et de la sécurité pour un montant total de 293 millions USD, et avait parallèlement pris 180 décisions d'intervention pour un montant prévu de 327 millions USD entre 2007 et 2010. Il y a donc correspondance entre les impératifs déclarés de la politique suédoise et les affectations du budget de l'Asdi. Le regroupement des partenariats bilatéraux en différentes catégories a permis de rassembler au sein d'un seul service de l'Asdi les activités relatives aux partenariats de coopération avec 12 pays en situation de conflit ou d'après-conflit. Cela devrait favoriser la cohérence de l'analyse et de la pratique ainsi que l'apprentissage croisé sur les pays. Pour ces 12 pays, les engagements de la Suède semblent bien respecter les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE, 2007). Par exemple, l'analyse des conflits informe les stratégies de coopération pour le développement, tandis que les liens entre les objectifs politiques et en matière de sécurité et de développement sont indiqués dans *Global Challenges*. La Suède affirme qu'elle s'engage durablement, bien que les délais caractérisant les stratégies de coopération dans les États fragiles soient plus courts et que ces États ne soient pas inclus dans le groupe des pays de « coopération sur le long terme ».

La Suède s'est également engagée dans un processus de concentration sectorielle dans les programmes au niveau des pays et des régions. Le nombre de secteurs dans lesquels elle peut travailler au sein d'un même pays est désormais limité à trois, avec l'octroi d'un délai pour sortir des autres secteurs (chapitre 5). Toutefois, au niveau global, la Suède ne vise pas une concentration sectorielle stratégique et va donc continuer à opérer dans de nombreux secteurs. Elle cherche de plus à transformer ses propres modalités de travail : dans cette optique, elle a renforcé ses efforts pour harmoniser et coordonner son aide bilatérale avec celle d'autres donateurs, ce qui est à la fois approprié et difficile (chapitre 5). Le gouvernement souhaite par ailleurs accroître la contribution des autres acteurs suédois, en particulier dans les pays où il est en train de mettre fin à sa coopération officielle pour le développement. Par exemple, les concours à Swedfund (société d'État investissant dans les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et d'Europe orientale hors UE) issus du budget de l'aide ont été accrus pour soutenir les investissements de cet organisme dans des entreprises de pays en développement. Cela témoigne de la volonté du gouvernement de stimuler le secteur privé en tant que moyen pour promouvoir la croissance dans les économies partenaires et créer des emplois durables. Entre 2007 et 2009, la Suède a alloué 148 millions USD à Swedfund, plus 1.2 million USD (10 millions SEK) pour ses investissements dans les technologies et les énergies respectueuses de l'environnement, les zones en situation d'après-conflit et le

soutien à des entrepreneurs suédois d'origine étrangère (MAE, 2008c).<sup>1</sup> Ces fonds additionnels pour les technologies vertes et les pays touchés par un conflit sont en parfait accord avec les priorités du gouvernement. Swedfund pourrait bien être tout à fait apte à poursuivre la coopération de la Suède avec les pays ne bénéficiant plus officiellement de sa coopération pour le développement. Malheureusement, le dialogue et les relations de travail entre cet organisme et les autres secteurs du système de coopération pour le développement ne paraissent pas très solides pour l'instant. Sur le terrain en particulier, la communication et la concertation avec les acteurs privés et avec Swedfund pourraient être améliorées. Le développement de relations solides est un processus lent ; la Suède devra donc consacrer du temps et des efforts à la mise en pratique de sa stratégie de participation accrue du secteur privé.

### *Un soutien plus stratégique aux organisations multilatérales*

La Suède est depuis longtemps un fervent défenseur des organisations multilatérales, et particulièrement du système des Nations unies (chapitre 3). Cependant, l'examen par les pairs de 2005 avait noté la nécessité de progrès « au niveau de la réflexion stratégique et du suivi des performances » (OCDE, 2005a). La Commission des Affaires étrangères au Parlement a elle aussi recommandé une approche plus stratégique et davantage axée sur les résultats (Riksdagen, 2005). Comme première réponse, la Suède a lancé en 2007 une Stratégie de coopération multilatérale pour le développement (Gouvernement suédois, 2007). Cette politique globale a pour objectif de fournir des lignes directrices pour le soutien apporté par la Suède aux agences de l'ONU, aux institutions financières internationales et à d'autres organisations multilatérales. Elle s'applique également, sous forme condensée, à l'aide humanitaire acheminée par le biais des agences multilatérales ainsi qu'à l'aide au développement. Enfin, elle vaut aussi pour le financement « multi-bi », c'est-à-dire pour le financement direct, au niveau des pays, des organisations multilatérales, que la stratégie reconnaît comme potentiellement utile pour le « renforcement des programmes pays multilatéraux conformément aux priorités du pays partenaire ».

La stratégie recommande de procéder à un « examen des organisations multilatérales afin de fournir des lignes directrices sur la rationalisation et les priorités ». Elle a lancé un processus d'évaluation de la « pertinence » des organisations multilatérales au regard des priorités de la Suède et de leur « efficacité » en tant que partenaires, l'objectif étant de passer en revue environ 25 institutions chaque année. Le ministère des Affaires étrangères prend désormais en considération aussi bien l'efficacité interne (aspects structurels, concentration sur les résultats, suivi et évaluation, systèmes de transparence et de reddition de comptes) que l'efficacité externe (obtention de résultats, coordination et appropriation). C'est dans cette optique que la Suède a développé sa propre approche de l'examen des organisations multilatérales. Si, par définition, l'évaluation de la « pertinence » d'une organisation au regard des priorités suédoises est dans une large mesure bilatérale, la Suède devrait néanmoins collaborer étroitement avec d'autres donneurs bilatéraux afin de trouver une manière cohérente sur le plan international d'évaluer « l'efficacité » de l'aide multilatérale. Cela favoriserait l'échange d'informations et contribuerait à réduire au minimum les coûts de transaction pour les organisations multilatérales évaluées. La Suède s'est déjà appuyé sur les travaux du

<sup>1</sup> Des informations supplémentaires sont disponibles à l'adresse suivante : [www.swedfund.se](http://www.swedfund.se) (site consulté en mars 2009).

Réseau sur l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et a exprimé la volonté de travailler en étroite collaboration avec d'autres donateurs : elle peut donc mettre à profit cette coopération et ce partenariat.

La Stratégie de coopération multilatérale pour le développement propose également de développer des stratégies spécifiques aux différentes organisations. Depuis le début de l'année 2009, la Suède travaille à la mise au point de politiques pour son soutien et son engagement auprès de la Banque mondiale, du PNUD, de la FAO et de l'OIM. Elle a par ailleurs déjà élaboré des lignes directrices visant à mieux définir la division du travail et la répartition des rôles et des responsabilités entre le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi dans le cadre de la gestion de l'aide suédoise et de la collaboration de ce pays avec les organisations multilatérales.

### **Consolider le soutien de l'opinion publique**

Parmi les pays membres du CAD, la Suède s'est forgé une réputation de chef de file en matière de communication publique sur la coopération internationale pour le développement. Par exemple, c'est l'un des premiers pays à avoir investi dans une campagne d'information du public sur les objectifs du Millénaire pour le développement. En faisant de la communication l'une de ses priorités, la Suède a obtenu le soutien de son opinion publique et permis à celle-ci de comprendre particulièrement bien les principaux enjeux du développement. Dans la dernière enquête réalisée, 44 % des personnes interrogées ont estimé que le volume de la coopération suédoise pour le développement était approprié, et 16 % qu'il devait être encore augmenté (Statistiska Central Byrån, 2008). La Suède est encouragée à mettre à profit ces bons résultats pour conserver le soutien de son opinion publique en ces temps d'austérité économique. Pour y parvenir, sa communication devra être stratégique et bien ciblée. L'accent mis par le gouvernement sur la recherche de meilleurs modes de communication des résultats est donc tout à fait approprié. Étant donné qu'elle cherche des approches innovantes et qu'elle s'appuie sur son expérience pour ce faire, la Suède est encouragée à partager ses conclusions avec d'autres membres du CAD.

Le ministère des Affaires étrangères est chargé de rendre publics les objectifs de la Stratégie pour un développement global, tandis que l'Asdi est chargée d'informer la population suédoise des résultats de la coopération pour le développement et du programme d'éducation au développement (encadré 4). Début 2009, la Suède travaillait à la planification d'une nouvelle stratégie de communication visant à combiner les deux éléments dans un seul cadre. Les OSC jouent traditionnellement un rôle prédominant dans la diffusion d'informations et d'arguments en faveur de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Les lignes directrices portant sur la participation des OSC à la communication et à l'éducation du public vont donc elles aussi être remaniées puis intégrées à la nouvelle stratégie. Par le passé, les OSC suédoises ont favorisé des débats publics de haut niveau : la stratégie de communication devrait donc promouvoir et non réprimer ces voies aussi utiles qu'éprouvées d'un débat constructif. La Suède souhaite également associer d'autres acteurs, dont le secteur privé, à ses activités futures de communication et d'éducation au développement.

#### **Encadré 4. Les activités de l'Asdi en matière de communication et d'éducation au développement**

- Enquête auprès du public (réalisée tous les deux ans).
- Forums de discussion (« Sida Development Area ») sur des thèmes spécifiques. En 2007, l'Asdi a organisé trois forums de ce type : le premier sur la prévention du VIH, le deuxième sur l'égalité homme-femme et les entreprises, et le troisième sur le changement climatique, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Chaque forum a attiré environ 120 parties prenantes et 500 spectateurs sur le Web. Ils ont également bénéficié de la couverture des médias suédois.
- Diffusion pour baladeur d'émissions de radio et de télévision sur le Web, portant sur le développement et le rôle de l'Asdi.
- Journée portes ouvertes à l'Asdi, à laquelle ont participé plus de 100 membres de l'Agence et qui a attiré plus de 1000 visiteurs ; 10 000 personnes se sont intéressées à l'événement par le biais du site Internet.
- En 2008, fermeture de du centre d'éducation pour les jeunes de l'Asdi. Bien que celui-ci se soit avéré une ressource utile pour les personnes déjà intéressées par le développement international, il n'est pas parvenu à attirer les autres jeunes.

Source : Rapport annuel 2008 de l'Asdi (Asdi, 2009a).

Si l'attachement de la Suède à la communication est relativement élevé, les dépenses de l'Asdi dans ce domaine ont néanmoins diminué d'environ un tiers entre 2005 et 2007 (Asdi, 2009a). Les effectifs de l'Agence travaillant sur la communication ont également été réduits de plus d'un tiers entre 2006 et 2008 (Centre de développement de l'OCDE, à paraître). Selon les indications fournies au CAD, les dépenses totales de la Suède pour l'information sur le développement ont baissé d'un peu moins de 5 % entre 2005 et 2007. Cependant, la Suède sait très bien qu'elle ne peut tenir pour acquis le niveau élevé du soutien de son opinion publique et qu'en se recentrant sur les résultats sur le développement, sa stratégie de communication sera plus efficace malgré les coupes budgétaires.

#### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La Suède est encouragée à continuer de remanier et de rationaliser son complexe cadre stratégique et à veiller à son bon alignement sur la Stratégie pour un développement global. Il conviendrait en outre d'éviter que les documents d'orientation de l'Asdi soient regardés comme autant de références stratégiques.
- La Suède se doit de trouver des moyens efficaces de faire savoir aux acteurs intérieurs aussi bien qu'extérieurs les changements en cours et les répercussions que ces derniers peuvent avoir pour ses partenaires. Cela est capital pour la poursuite de l'ambitieux programme de changement arrêté par la Suède
- Pour réaliser son objectif d'un plus grand engagement du secteur privé dans l'aide au développement, la Suède doit investir dans le développement de relations et de liens

plus solides entre le personnel de la coopération pour le développement et ses homologues du secteur privé.

- La Suède devrait finaliser sa stratégie de communication sans laisser planer de doutes sur la poursuite de ses investissements dans la communication et l'éducation au développement ainsi que sur le rôle essentiel que continueront à jouer les OSC suédoises.



## Chapitre 2

### La cohérence des politiques au service du développement

#### Les fondements de la cohérence des politiques au service du développement

Les auteurs du *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement* établi par le CAD ont mis au jour trois piliers de la cohérence des politiques au service du développement : (i) engagement politique et orientations ; (ii) mécanismes de coordination des politiques ; et (iii) des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information (OCDE, 2008a). La Suède a mis en place des piliers législatifs et politiques en adoptant en 2003 la loi intitulée *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development* (GoS, 2003). Dans ce texte, sont définis les orientations et les grands axes devant gouverner d'une part, le système de coopération pour le développement et, d'autre part, les politiques des autres organismes gouvernementaux ayant des répercussions sur le développement des pays partenaires. La cohérence des politiques y est au cœur de la conception suédoise du développement et place la Suède aux avant-postes pour la concrétisation de l'engagement pris par les donateurs d'œuvrer à la cohérence des politiques. L'engagement politique qui a donné corps au texte adopté en 2003 demeure solide. Le ministre de la Coopération pour le développement et le personnel du ministère des Affaires étrangères sont très attachés aux principes qui sous-tendent la cohérence des politiques et le texte de 2003 demeure le principal document fondateur. L'adhésion résolue des parlementaires et de l'opinion publique à la politique de coopération pour le développement qu'il matérialise avalise également l'engagement s'exprimant au niveau ministériel.

Le texte traçant les contours de la politique de coopération pour le développement ne comporte pas d'orientations sur les questions de mise en œuvre. De fait, il prévoit que les modalités d'organisation de mise en œuvre seront envisagées à un stade ultérieur. Le gouvernement est néanmoins tenu de rendre compte chaque année au Parlement des progrès accomplis et c'est au ministère des Affaires étrangères qu'incombe la responsabilité globale de la coordination et de la reddition de comptes. Le ministre de la Coopération pour le développement assume pour sa part la responsabilité de la ligne suivie. C'est la Direction de la politique en matière de développement du ministère des Affaires étrangères qui est chargée de la mise en œuvre, y compris de la coordination et de la reddition de comptes. La coordination s'effectue non seulement avec les ministères, mais aussi avec une douzaine d'organismes d'exécution jouissant d'une semi-autonomie. Le ministère des Affaires étrangères s'appuie sur les procédures classiques de consultations interministérielles existantes pour orchestrer la cohérence des politiques.

## **Faire de la cohérence des politiques au service du développement une réalité : l'histoire d'un succès mitigé**

En dépit de la solidité du socle législatif sur lequel repose la cohérence des politiques, la Suède affiche des résultats contrastés pour ce qui est de la concrétisation de ses engagements. En l'absence d'autres piliers favorisant et encourageant une coordination interministérielle systématique, et d'un cadre pour le suivi des progrès réalisés et la reddition de comptes, il s'est révélé plus difficile pour elle d'atteindre à la cohérence dans certaines domaines de l'action gouvernementale que dans d'autres, constat qui l'a conduite à revoir en profondeur en 2008 la mise en application de sa politique (voir section 2.3).

### ***Échanges et cohérence des politiques au service du développement***

Dans certains domaines de l'action publique, des progrès ont manifestement été enregistrés en direction de la cohérence. Ces réussites peuvent être riches d'enseignements et être éventuellement éventuellement transposées dans d'autres domaines. Plusieurs facteurs importants ont joué en faveur de la cohérence des politiques dans le domaine des échanges, et en particulier en faveur de l'expansion des exportations des pays en développement et de l'adoption de règles commerciales plus justes (encadré 5). En premier lieu, le fait que différentes parties prenantes partagent les mêmes objectifs concernant les échanges mondiaux a été déterminant. A ce facteur, sont venus s'ajouter le vif intérêt de l'opinion publique pour le sujet et un suivi étroit des efforts déployés par la Suède pour instaurer des règles commerciales moins contraignantes et plus justes pour les pays en développement. En deuxième lieu, la Suède a investi un volant considérable des ressources humaines au service de la politique commerciale internationale. Elle a recruté des personnes expérimentées et les a mandatées pour œuvrer à l'amélioration de la cohérence. Le ministère des Affaires étrangères a en outre mis à profit la capacité d'analyse du Conseil national des échanges et du Conseil de l'Agriculture pour bénéficier d'un éclairage sur les engagements souscrits dans des enceintes internationales telles que l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et les réunions consacrées aux échanges au niveau de l'UE. En troisième lieu, l'articulation entre les domaines des échanges et du développement était déjà solide, et cela en particulier parce que ces domaines de compétence sont tous deux du ressort du même ministère. Certains des liens les plus décisifs sont de nature informelle ; les relations qui se sont instaurées au niveau du personnel exécutant ont permis de débattre de problèmes précis et d'y apporter rapidement des solutions.



### **Encadré 5. Assise de la cohérence des politiques relevant de la politique commerciale de la Suède**

Engagement politique et objectifs partagés :

- Le libre-échange et l'ouverture des marchés suédois aux exportations des pays en développement suscite une large adhésion tant au niveau politique qu'au sein de l'opinion publique. Le Cycle de Doha sur le développement lancé sous l'égide de l'OMC n'a fait que rehausser l'intérêt et le soutien du grand public. Les deux ministres respectivement en charge du commerce et du développement partagent un objectif global qui bénéficie du soutien du Premier Ministre, des parlementaires, tous partis confondus, et du grand public.
- Certaines rencontres servant des ambitions largement médiatisées, à l'image des négociations commerciales au niveau de l'UE et de l'OMC, ont permis de planter des jalons sur la voie que les responsables suédois pourraient suivre, utilisables comme autant de repères facilitant la reddition de comptes vis-à-vis de l'opinion publique, des parlementaires et des médias.
- Les lettres de dotation adressées par le gouvernement aux principaux organismes concernés — notamment l'Asdi et le Conseil national des échanges — font explicitement référence à la cohérence des politiques.

Ressources :

- La Direction de la Politique en matière de commerce international du ministère des Affaires étrangères a recruté une personne ayant pour mission d'œuvrer à l'intégration de la politique commerciale et de la politique en matière de développement. Le ministère a également réorganisé la direction et créé une unité spéciale pour traiter du thème des échanges et du développement. Cette unité travaille en étroite collaboration avec le Conseil national des échanges, qui s'est également doté d'une direction chargée des échanges et du développement, ainsi qu'avec le ministère de l'Agriculture et l'Asdi.
- Le Conseil national des échanges et le Conseil suédois de l'Agriculture fournissent au ministère des Affaires étrangères des analyses des politiques.

Interactions :

- Les mécanismes de coordination institués ne sont pas fondamentalement différents de ceux existants dans d'autres domaines de l'action gouvernementale, mais la coordination informelle (les contacts quotidiens et le travail en réseau) a constitué un instrument puissant dans le secteur des échanges. Le ministère des Affaires étrangères a également associé les principales parties prenantes à un stade précoce du processus de formulation de son action. Par ailleurs, la Suède a créé des correspondances entre l'analyse et le renforcement de ses capacités dans le domaine des échanges en confiant l'exécution de ces deux tâches au Conseil national des échanges. Figurent au nombre des mécanismes de coordination en place à l'échelle de l'ensemble de l'administration :
  - les réunions formelles entre hauts responsables deux à trois fois par an ;
  - des sessions de travail régulières consacrées à des questions et manifestations de portée générale ou spécifique ;
  - les contacts téléphoniques quotidiens au niveau opérationnel avec les principaux organismes concernés ;
  - les réseaux informels ; et
  - les groupes de travail étudiant des sujets complexes et précis, tels que les Accords de partenariat économique.

### ***Les enjeux d'une mise en œuvre plus globale de la cohérence des politiques au service du développement***

Dans d'autres secteurs, où il n'existait de fondations solides, les progrès ont été plus lents. Dans les domaines des migrations, de la gestion des conflits, ou du commerce et de l'industrie, il n'existait pas d'objectifs partagés sur des questions ayant des répercussions sur le développement, ni de relations de coopération serrées. Comme indiqué dans l'examen de l'aide de 2005, il est toujours difficile pour un ministère sectoriel de gérer des dossiers à l'échelle pangouvernementale et l'expérience a confirmé qu'en Suède, le ministère des Affaires étrangères n'avait pas suffisamment d'influence pour résoudre les conflits d'intérêt qui surgissent inévitablement. Les autres ministères et organismes, et chaque agent à titre individuel, n'ont pas toujours reçu les incitations nécessaires pour les inviter à réfléchir aux conséquences de leurs décisions sur le développement international. De plus, certains secteurs de l'administration n'ont pas collaboré assez étroitement avec le ministère des Affaires étrangères sur des sujets à dimension internationale. Dans certains cas, la mobilisation inter-directionnelle ne s'est manifestée qu'au moment où les contributions au rapport annuel sur les progrès réalisés devaient être livrées (Mackie *et al.*, 2007). En relation avec ce qui précède, certains services de l'administration ont estimé que la Stratégie pour un développement global relevait de la politique étrangère et n'avait que peu de rapports avec leurs propres priorités. Ils n'ont donc pas considéré comme urgent d'évaluer la contribution de leurs propres politiques et activités au développement des pays partenaires, pas plus que leurs effets sur celui-ci. Parallèlement, le ministère des Affaires étrangères ne disposait pas de capacités, ni de budget pour investir dans une meilleure information des autres parties prenantes.

Si l'accent est placé sur le fait qu'il importe de pouvoir s'appuyer sur une structure indépendante pour évaluer la coopération pour le développement international, il n'est pas précisé, dans la Stratégie pour un développement global, s'il convient d'instaurer un système indépendant de suivi et d'information pour rendre compte des progrès réalisés dans le renforcement de la cohérence des politiques ou dans la mise en œuvre de la politique menée envisagée dans sa globalité. Bien que la démarche retenue ait conduit à la création de l'Agence suédoise pour l'évaluation du développement (SADEV), le mandat de celle-ci a été restreint à l'évaluation de la coopération pour le développement. Les auteurs de l'examen de l'aide 2005 avaient fait observer qu'il s'agissait d'une occasion manquée. Le suivi des progrès accomplis dans l'amélioration de la cohérence de la politique et la reddition de comptes sur ces progrès reposent donc sur des autoévaluations conduites par les différents ministères. Chacune d'entre elles figure dans un rapport annuel au Parlement, dont la rédaction est coordonnée par le ministère des Affaires étrangères. Dans certains domaines de l'action gouvernementale, ce processus de reddition de comptes a encouragé la mise sur pied d'activités et d'analyses conjointes, mais il a aussi éveillé la crainte d'une présentation sélective des informations. Le ministère des Affaires étrangères a restreint sa capacité de réaliser des analyses détaillées des contributions des ministères pour s'intéresser de près aux résultats obtenus sur le terrain ou pour mieux surveiller la manière dont les contributions sont sollicitées et mobilisées. De fait, les postes supplémentaires prévus ont été bloqués en raison d'un gel des recrutements, ce qui a réduit la capacité du ministère des Affaires étrangères de coordonner et d'analyser les informations communiquées et de fournir un rapport complet. La mobilisation de la société civile a également été moindre que prévu, un "forum des citoyens" initialement programmé n'ayant finalement pas eu lieu. Un groupement d'organisations de la société civile suédoise a toutefois publié une série de rapports parallèles (Sandhal, 2008) sous le titre *Coherence Barometer* (encadré 6).

### Encadré 6. Les organisations de la société civile maintiennent la pression pour que la Stratégie suédoise pour un développement global soit appliquée

Ce rapport conjoint, publié par un groupement réunissant onze organisations de la société civile suédoise, a pour objet de faire écho au rapport du gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de sa politique. Sont récapitulés dans le tableau ci-après les appréciations attribuées à la Suède dans le rapport 2008 pour les résultats obtenus dans deux domaines de l'action publique :

Thème :		Évaluation par les OSC :
Sécurité et armes	Désarmement et non-prolifération	ambre
	Contrôle du commerce et des exportations d'armes	rouge
	Prévention des conflits violents	ambre
	Gestion civile des crises	ambre
	Échanges internationaux	vert
Échanges internationaux	Exportations en provenance des pays pauvres	rouge
	Importations de biens industriels dans les pays pauvres	ambre
	Possibilité d'assurer la sécurité alimentaire	rouge
	Marge de manœuvre des pouvoirs publics	rouge

*Vert : les pouvoirs publics ont agi en accord avec les ambitions affichées. Ambre : les pouvoirs publics ont mené une action qui a pu être soit positive, soit négative, voire n'ont pas agi du tout. Rouge : l'action des pouvoirs publics a été contraire aux objectifs affichés.*

Un grand nombre d'objectifs en matière de cohérence des politiques — plus d'une cinquantaine au total — sont définis dans la Stratégie pour un développement global, mais ils ne sont accompagnés d'aucun indicateur, ni valeur de référence permettant de mesurer objectivement les progrès accomplis en direction des objectifs à long terme visés (voir ci-après), ni d'aucune hiérarchisation de ces objectifs. Il est donc difficile de savoir ce qui est attendu de l'administration dans son ensemble, et de connaître les délais qui lui sont impartis, ce qui complique les tâches de suivi et de reddition de comptes. Par ailleurs, étant donné que les objectifs sont dans une large mesure regroupés par domaine de compétence ministérielle, le document ne donne guère de précisions sur les contributions respectives des différents ministères à un objectif commun. Pour ce qui concerne les échanges de produits agricoles par exemple, deux objectifs distincts sont visés : l'un assigné au ministère en charge des échanges et l'autre au ministère en charge de l'agriculture. La Stratégie pour un développement global comporte également des objectifs dans les domaines de la santé et des migrations, sans toutefois que ceux-ci soient

mis en relation les uns avec les autres en dépit des conséquences particulièrement négatives que l'émigration de professionnels de la santé peut avoir sur ce secteur dans les pays en développement (OMS, 2006).

Dans sa lettre annuelle de dotation, l'Asdi est invité à rendre compte au ministère des Affaires étrangères des effets de la cohérence, ou du manque de cohérence, de la politique suédoise. Néanmoins, il n'existe pas de mécanismes destinés à encourager les bureaux sur le terrain à communiquer systématiquement des informations en retour sur tous les aspects de la cohérence des politiques dans le domaine du développement. C'est pourquoi il est malaisé de mesurer les résultats et les effets des actions menées, et d'en rendre compte, de même que de veiller à la cohérence de ces actions sur le terrain. Tout comme dans les services centraux, certains thèmes — notamment les échanges — reçoivent moins d'attention que d'autres sur le terrain.

## Une stratégie renouvelée pour un développement global

En 2008, le gouvernement a décidé de prendre des mesures pour palier l'insuffisance des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la dimension "cohérence des politiques" de sa stratégie. Dans sa communication au Parlement de 2008, il admet que les objectifs stratégiques en matière de cohérence n'ont pas encore été atteints et définit une approche plus ciblée et plus pragmatique (*Global Challenges GoS*, 2008a). La décision d'admettre l'existence de problèmes, d'en rechercher les causes et de prendre des mesures mérite le respect et grâce à elle, le pays est maintenant en meilleure position pour progresser. Des consultants indépendants se sont également penchés sur l'approche suédoise de la cohérence des politiques au service du développement dans le cadre d'une étude consacrée aux différentes approches suivies par les pays de l'UE (Mackie *et al.*, 2005). Cette étude a permis de recenser un ensemble commun d'obstacles à la concrétisation effective de la cohérence des politiques et de souligner la nécessité de recueillir un soutien politique plus fort aux plus hauts niveaux. Dans l'étude menée par ses propres services, l'administration suédoise a mis en évidence deux principaux obstacles aux progrès : premièrement, le grand nombre d'objectifs poursuivis et, deuxièmement, le manque d'attention portée aux considérations relatives à la gestion et aux aspects concrets. La nouvelle approche vise à lever ces deux obstacles. Elle a également renouvelé l'intérêt des parlementaires et de l'administration pour ce sujet et accru la mobilisation dans d'autres ministères, en particulier à la suite de réunions à haut niveau et de manifestations plus ouvertes à visée de sensibilisation organisées au sein de l'administration. Les réunions au niveau des directeurs généraux et des secrétaires d'État se sont multipliées. La notion d'esprit d'équipe ("Team Sweden") (voir ci-après) mise en avant par le gouvernement pour encourager les activités conjointes et l'émergence d'une vision commune. Le cap choisi est le bon, mais des obstacles subsistent, qu'il faudra impérativement surmonter pour mettre en place tous les piliers de la cohérence des politiques au service du développement (encadré 7).

### *Améliorer les cadres de suivi et de reddition de comptes*

Dans le document publié en 2008 sous le titre *Global Challenges*, le gouvernement suédois se donne six défis mondiaux de portée interministérielle, lesquels remplacent les onze domaines d'action décrits dans la version initiale (encadré 1, chapitre 1). Dans la nouvelle stratégie, l'ambition que se donnent les pouvoirs publics est d'abord définie, avant que soit examinée la question de savoir selon quelles modalités les différents

secteurs de l'administration pourraient apporter leur contribution à la réalisation de cet objectif. C'est une démarche diamétralement opposée à celle suivie en 2003, laquelle prévoit des objectifs globaux par ministère. Les objectifs poursuivis dans les domaines des échanges et de l'agriculture par exemple sont désormais regroupés et les objectifs visés dans le domaine des migrations ont désormais également trait aux effets des migrations sur les systèmes de santé des pays en développement. La nouvelle approche devrait faciliter la poursuite d'objectifs partagés et contribuer à rompre les cloisonnements entre les ministères.

Le gouvernement a réduit le nombre d'objectifs (qui a été ramené de 50 à 18) et il s'est efforcé de les définir plus clairement et de les cibler plus étroitement. La réalisation de chacun des nouveaux objectifs appellera le concours de tout un ensemble de ministères et organismes. Le premier des deux objectifs intéressant les échanges par exemple consiste à "accroître les exportations de produits agricoles en provenance des pays en développement". Il recouvre quatre objectifs intermédiaires en relation avec le cycle de Doha, la Politique agricole commune de l'Europe, les Accords de partenariat économique et l'aide à l'appui des échanges. Ces objectifs intermédiaires ont vocation à préciser ce que les pouvoirs publics cherchent à obtenir et il est donc plus facile d'exercer une influence et un suivi sur ce type d'objectifs. Le gouvernement s'est en outre engagé à adopter des indicateurs mesurables assortis de délais afin d'apprécier les progrès réalisés en direction de chaque objectif. Cependant, alors qu'il reste moins d'un an avant la remise du prochain rapport du gouvernement au Parlement en 2010, les indicateurs destinés à permettre de mesurer les progrès en général et la contribution des différents acteurs à ces progrès, voire les données de référence par rapport auxquelles des progrès sont attendus, restent encore à définir. L'établissement d'indicateurs pertinents et exploitables et la définition de critères de référence clairs n'est assurément pas une entreprise aisée. Ce devrait néanmoins être une tâche prioritaire puisqu'elle donnera à la Suède l'occasion d'améliorer notablement les activités de suivi et, par voie de conséquence, les moyens de légitimer sa décision de réduire la fréquence des rapports au Parlement à une fois tous les deux ans au lieu d'une fois par an, et qu'elle aidera la Suède à conserver un rôle moteur au sein du CAD pour ce qui est de la cohérence des politiques au service du développement.

### Encadré 7. Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Suède : un scénario en deux temps

Pilier	2005-2008 : entre le dernier examen par les pairs et l'adoption de la nouvelle stratégie	2008 et au-delà : après l'adoption de la nouvelle stratégie
<b>Pilier A :</b> engagement politique et orientations	<p>La mobilisation de la société civile et l'adhésion de l'opinion en Suède étaient à l'origine relativement forts, bien que le forum des citoyens n'ait pas eu lieu comme prévu. Un rapport parallèle a été établi par un groupement d'OSC.</p> <p>La Stratégie pour un développement global matérialise dans la législation les engagements pris par la Suède en faveur de la cohérence des politiques au service du développement.</p>	<p>La mobilisation de la société civile demeure forte. Dans le cadre de la refonte de sa stratégie, la Suède a tenu une audience parlementaire à laquelle des représentants de la société civile ont pris part. Les OSC sont informées et encouragées à participer au débat sur la cohérence des politiques.</p> <p>La nouvelle stratégie a redonné un élan à la mobilisation, en particulier au sein du ministère des Affaires étrangères, jusqu'au niveau du Ministre.</p>
<b>Pilier B :</b> Mécanismes de coordination des politiques	<p>La coordination reposait sur des mécanismes déjà en place.</p> <p>L'arbitrage était un véritable défi pour le ministère des Affaires étrangères.</p> <p>Certains ministères et organismes n'étaient pas précis sur la contribution qu'ils pourraient apporter. Certains n'ont commencé à se mobiliser que lorsque les rapports devaient être remis.</p>	<p>Il est prévu de créer de nouveaux groupes de travail interministériels en 2009.</p> <p>L'arbitrage demeure un défi, mais le gouvernement prévoit d'ouvrir un forum pour un développement global, placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, pour mettre un terme aux divergences*.</p> <p>Le gouvernement s'appuie davantage sur les lettres de dotation adressées aux organismes pour les inciter à œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement. Le partage des rôles dans la réalisation des objectifs visés est à présent plus limpide.</p>
<b>Pilier C :</b> Systèmes de suivi, d'analyse et d'information	<p>La stratégie ne prévoyait pas de plans d'action assortis de calendriers ou d'indicateurs.</p> <p>La mobilisation des bureaux sur le terrain était aléatoire.</p> <p>Le ministère des Affaires étrangères ne disposait que d'une capacité d'analyse limitée et les postes à pourvoir ne l'ont pas été.</p> <p>Le rapport annuel au Parlement prenait appui sur un exercice d'autoévaluation qui n'était soumis au contrôle d'aucune instance officielle indépendante.</p> <p>Le suivi était rendu difficile par le nombre et le manque de précision des objectifs et par l'absence d'indicateurs ou de valeurs de référence.</p>	<p>La Suède s'emploie désormais à définir des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés*.</p> <p>La mobilisation sur le terrain varie encore selon les domaines d'action, mais un effort a été entrepris pour la renforcer aux stades de la planification et de la reddition de comptes.</p> <p>Les capacités d'analyse des questions de CPD sont encore limitées : le ministère des Affaires étrangères dispose d'une personne se consacrant à cet aspect et fait appel à d'autres sur des questions spécifiques, mais on observe une volonté renouvelée de consolider les connaissances des agents travaillant dans tous les services de l'administration et de leur fournir des outils d'analyse.*</p> <p>Le ministère des Affaires étrangères envisage également de rédiger un manuel s'adressant à l'ensemble des services de l'administration et leur expliquant comment évaluer les répercussions possibles de leurs politiques sur le développement*.</p> <p>La Suède est passée d'un rapport au Parlement par an à un rapport tous les deux ans, rapport cependant toujours fondé sur des autoévaluations.</p> <p>Les objectifs sont désormais plus ciblés et le gouvernement a décidé de définir des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés*. Le ministère des Affaires étrangères s'emploie à créer un groupe de travail interministériel pour chaque objectif.</p>

\*Les éléments suivis d'un astérisque (\*) font référence à des mesures prévues, mais non encore mises en œuvre à la date où le présent encadré a été rédigé.

Il n'existe pas encore de projets visant à introduire une évaluation ou une surveillance indépendante ou à recourir à un organisme extérieur autonome pour rendre compte des progrès réalisés en général dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement. Compte tenu des faibles capacités dont dispose le ministère des Affaires étrangères, la participation d'acteurs extérieurs aux tâches de suivi et d'évaluation pourrait permettre à ce dernier d'accomplir des tâches qui ne peuvent être exécutées par ses propres services. La recommandation formulée dans l'examen de l'aide 2005 selon laquelle la SADEV pourrait jouer un rôle constructif dans l'évaluation des problèmes se posant à l'échelle de l'ensemble de l'administration demeure donc d'actualité. Cet organisme pourrait par exemple apporter beaucoup en proposant une vue d'ensemble des avancées réalisées ou en examinant en détail chaque année un ou deux défis mondiaux. Il faudrait cependant qu'il soit doté de ressources suffisantes pour ce faire.

### ***Reconnaître l'importance des mécanismes de mise en œuvre et de coordination***

Dans le document intitulé *Global Challenges*, le gouvernement s'engage à adopter seize mesures concrètes pour appuyer la concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement. Par comparaison avec la stratégie de 2003, les aspects pratiques font à présent l'objet d'une attention plus soutenue, ce qui devrait aider la Suède à progresser sur le plan de la mise en œuvre. Le gouvernement s'est ainsi engagé à faire en sorte d'améliorer la compréhension et la maîtrise de la problématique de la cohérence des politiques dans l'ensemble des services de l'administration en mettant au point un outil ou un manuel d'évaluation des effets sur le développement des décisions stratégiques qui sont prises, ce projet ne s'étant toutefois pas encore concrétisé. L'engagement de lancer des initiatives en matière de formation a été respecté puisqu'au moins six exposés sur la cohérence des politiques ont été présentés par des agents du ministère des Affaires étrangères devant d'autres services de l'administration suédoise.

Pour chacun des six défis mondiaux, il existe désormais un point de contact identifiable dans chaque ministère ou direction compétente, ce qui devrait contribuer à rehausser la transparence. Le ministère des Affaires étrangères s'occupe actuellement de créer un groupe de travail pour chacun des défis – à la date où le présent document a été rédigé, cinq des six groupes dont la création était envisagée avaient déjà été constitués. Ces initiatives ont pour but d'intensifier la mobilisation dans tous les services de l'administration. Le gouvernement s'est également engagé à mettre sur pied un forum pour un développement global, placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères, afin de promouvoir la cohérence et les synergies et de mettre au jour et résoudre les divergences. Au moment où le présent document a été rédigé, le forum ne s'était toutefois pas encore réuni. Jusqu'à maintenant, le ministère des Affaires étrangères ne disposait que de peu d'outils pour coordonner les décisions et effectuer des arbitrages, et les mécanismes de coordination prennent encore la forme de consultations interministérielles classiques. Il est encore difficile de dire si la nouvelle approche fondée sur des objectifs interministériels, et le forum interministériel proposé vont permettre d'accroître la capacité du ministère des Affaires étrangères d'opérer des arbitrages et de résoudre les conflits d'intérêts. La communication informelle entre les services de l'administration compte également, mais elle requiert des investissements dans les ressources humaines. C'est actuellement une contrainte majeure pour le ministère des Affaires étrangères bien qu'il puisse dès à présent compter sur une personne en charge de la gestion des problèmes de cohérence des politiques. S'il est appelé à conserver la responsabilité de la mise en œuvre et de la coordination, il est capital que le ministère des Affaires étrangères dispose (i) des instruments lui permettant d'adresser des incitations aux autres secteurs de

l'administration et de résoudre les conflits d'intérêts ; et (ii) des ressources humaines requises pour faire fonctionner les mécanismes de coordination tant formels qu'informels.

Comme le montre l'expérience acquise au sein d'organisations telles que le Conseil national des échanges, faire explicitement référence à la cohérence des politiques et à la Stratégie pour un développement global dans les lettres de dotation est un moyen de s'assurer que cet aspect reçoit la priorité qui convient. Il est donc prometteur que le ministère des Affaires étrangères ait récemment recensé 25 organismes dans les lettres de dotations desquels il se propose, pour 2009, de faire explicitement référence aux "défis mondiaux" les concernant, ce qui a déjà été fait dans les lettres de dotation pour 2009 d'environ la moitié des organismes recensés. Cette initiative se poursuivra en 2010 et le ministère des Affaires étrangères a besoin de soutiens aux plus hauts niveaux pour veiller à ce que les lettres de dotation d'un plus grand nombre d'organismes mentionnent expressément la cohérence des politiques au service du développement, de façon à se ménager un peu plus de latitude pour remplir sa mission de coordination.

Le ministère des Affaires étrangères utilise la notion d'esprit d'équipe pour promouvoir une action cohérente des différents organismes suédois. Cette notion recouvre à la fois la cohérence des politiques et des approches pangouvernementales de la coopération pour le développement qui, souvent, se recourent sur le terrain. Néanmoins, la démarche en est encore à ses balbutiements, en particulier sur le terrain.<sup>2</sup> Il importera également de veiller à ce que cet esprit d'équipe anime aussi des organismes non-gouvernementaux, notamment du secteur privé.

Le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi encouragent désormais plus activement les remontées d'informations depuis le terrain et la prise en compte de ces informations sur la cohérence de la politique et de l'action de la Suède. Il est désormais impossible d'élaborer des stratégies de coopération pour le développement ne tenant pas compte des autres intervenants, ni de l'influence de l'action conduite dans d'autres domaines de l'action gouvernementale. Sont à présent associés au processus d'élaboration de la stratégie d'autres services concernés de l'administration (chapitre 4). Pour garantir que cette tendance se poursuivra, les équipes-pays doivent fournir davantage de rapports et d'analyses de fond sur les enjeux et les acteurs de la cohérence des politiques. Dans la stratégie de coopération appliquée au Mozambique par exemple, l'analyse de la cohérence de la politique et des activités menées par la Suède dans le pays semble embryonnaire. En revanche, la Suède conduit une politique de coopération vis-à-vis de l'Afrique du Sud, voisine du Mozambique, qui embrasse un champ plus vaste que la coopération pour le développement. Le but est de couvrir toute la palette des politiques et des acteurs suédois qui comptent dans le contexte sud-africain. Cependant, rien n'oblige la Suède à appliquer une stratégie de coopération globale à tous les pays dans lesquels elle est présente. En fait, elle adopte maintenant des stratégies de coopération dans la plupart des pays prioritaires, même si dans certains cas, celles-ci couvrent des périodes plus courtes et sont moins détaillées – notamment dans les pays de la catégorie 4, ce qui, ajouté au peu de place accordé à la cohérence des politiques dans ces stratégies, traduit le fait qu'elles ne se sont pas encore affirmées comme un instrument complet et systématique de prise en compte des préoccupations se faisant jour sur le terrain concernant la cohérence des politiques au service du développement. Dans les situations

<sup>2</sup> Au Mozambique, les interactions avec d'autres organismes suédois ont été limitées ; un organisme suédois a décidé de se retirer d'un projet financé par des fonds alloués à la coopération suédoise pour le développement alors même que l'ambassade considérait que ce projet était une composante importante du soutien de la Suède aux systèmes locaux (Annexe D).



précaires, la cohérence des politiques et les approches pangouvernementales peuvent revêtir une très grande importance, d'une part, parce que l'instauration de la stabilité est une condition préalable au développement et, d'autre part, parce que toute une palette d'organismes et de ministères différents — y compris les forces armées — peuvent être appelés à jouer un rôle. Dans le cas de l'Afghanistan, la Suède a élaboré une déclaration interministérielle pour tenter de faire coïncider des stratégies ministérielles indépendantes. Étant donné que la Suède a l'intention d'intensifier la coopération avec les pays se relevant d'un conflit, les investissements dans l'amélioration de la cohérence et l'adoption de procédures plus homogènes seront particulièrement rémunérateurs.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- En coopération avec les partenaires internationaux, la Suède devrait de toute urgence finir de mettre au point des indicateurs exploitables pour la mesure des progrès globaux accomplis vers les objectifs valant pour l'ensemble de l'administration, ainsi que de la contribution des différentes instances à la cohérence des politiques au service du développement.
- La Suède devrait confier à un organisme approprié la mission de procéder à des exercices indépendants de suivi et d'évaluation de la cohérence des politiques suédoises au service du développement et de rendre compte du résultat de ces exercices au parlement.
- Si la responsabilité de la concrétisation de la cohérence des politiques au service du développement continue d'incomber à un ministère sectoriel, la Suède doit veiller à ce que ce ministère dispose de capacités suffisantes et d'outils de coordination et d'arbitrage. Elle doit en particulier se servir davantage des lettres de dotation annuelles pour renforcer les incitations à faire de la cohérence des politiques au service du développement une priorité.
- La Suède doit continuer à s'efforcer de systématiser davantage la participation des bureaux sur place afin d'améliorer la compréhension des répercussions de la cohérence ou du manque de cohérence des politiques et de s'assurer que les personnels en poste sur le terrain tiennent compte de la contribution que peuvent apporter d'autres organismes, ministères et acteurs ne relevant pas du secteur public. La Suède peut s'appuyer sur ses stratégies de coopération par pays pour faire en sorte que les équipes-pays prennent en considération les aspects relevant de cohérence des politiques au service du développement sur le terrain et fassent rapport sur cette dimension.



## Chapitre 3

### Volumes, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

#### Volume global de l'aide publique au développement

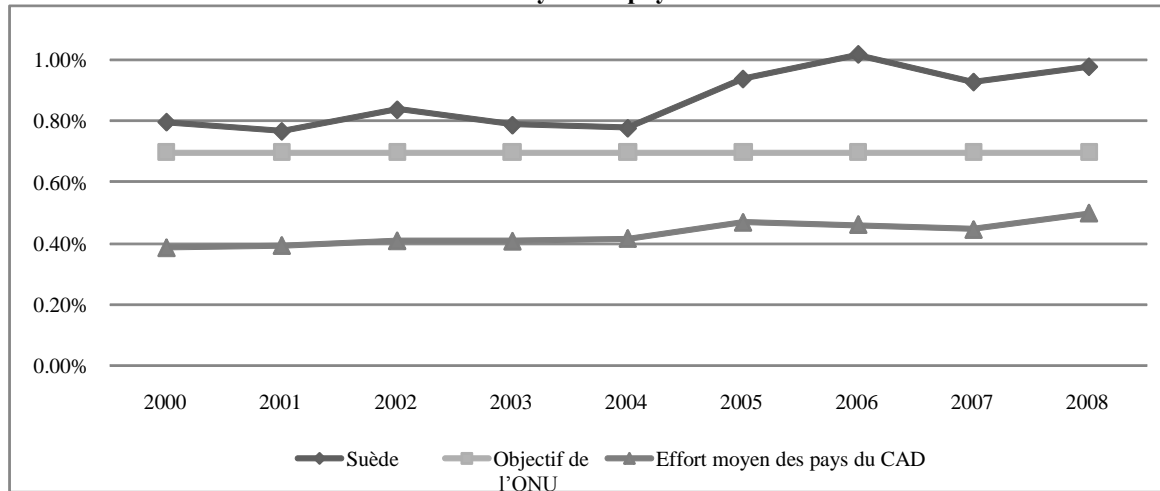
##### *La part du RNB consacrée à la coopération pour le développement demeure élevée*

La Suède demeure l'un des pays membres du CAD les plus généreux. En 2007 et 2008, seuls cinq pays membres du CAD, dont la Suède, ont dépassé l'objectif de 0.7 % du revenu national brut (RNB) fixé par les Nations unies pour l'APD. En 2008, avec des dotations à hauteur de 0.98 % de son RNB, la Suède était, à l'aune du rapport APD/RNB, le donneur le plus généreux (voir la figure 1). En termes monétaires, les versements d'APD de la Suède se sont élevés à 4.73 milliards USD en 2008, la plaçant ainsi au huitième rang des donateurs du CAD.<sup>3</sup> Depuis 1975, la Suède dépasse systématiquement l'objectif préconisé par les Nations unies, et depuis 2006, année où son rapport APD/RNB a atteint 1.02 %, elle a fixé son propre objectif consistant à consacrer à la coopération pour le développement 1 % de son RNB. Malgré de légères réductions de ses apports en 2007 et 2008, son engagement reste ferme. Dans son projet de budget pour 2009, le gouvernement propose que le Parlement consacre une nouvelle fois 1 % du RNB à la coopération pour le développement. Dans le contexte économique actuel, il s'agit là d'un bon exemple pour le reste du monde.

---

<sup>3</sup> En avril 2009, les données pour 2008 étaient des données préliminaires et elles étaient disponibles uniquement pour l'APD globale. Les statistiques plus détaillées sont tirées des données de 2007.

**Figure 1. Part du RNB suédois consacrée à l'APD par rapport à l'objectif préconisé par les Nations unies et à l'effort moyen des pays du CAD de 2000 à 2008**



Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international

### ***Budget consacré à la coopération suédoise pour le développement***

En 2009, le budget alloué à l'aide au développement s'élève à 33.9 milliards SEK (4.07 milliards USD)<sup>4</sup>, dont 3.8 milliards SEK (0.46 milliards USD) destinés à couvrir par exemple les coûts d'assistance aux réfugiés, l'allègement de la dette et la contribution de la Suède à l'aide au développement fournie par l'Union européenne. Les 30.1 milliards SEK (3.63 milliards USD) restants servent notamment à financer des activités d'aide au développement et de coopération pour la réforme en Europe orientale. Ils sont également affectés, à hauteur de 45.6 millions SEK (5.5 millions USD), à la coopération avec la Russie, bien que ces apports ne soient pas notifiés au CAD en tant qu'aide au développement (Ministère des finances, 2008). Le budget inclut les crédits alloués chaque année aux quatre principaux organismes relevant de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères : l'Asdi, l'Institut nordique pour l'Afrique, l'Académie Folke Bernadotte et l'Agence suédoise pour l'évaluation du développement. Il alimente également les programmes de coopération technique du Bureau national d'audit suédois avec les bureaux d'audit des pays partenaires.

### **Coopération bilatérale : recentrer la coopération suédoise pour le développement**

En 2007, l'aide bilatérale absorbait les deux tiers de l'APD suédoise, soit au total 2.93 milliards USD. Selon les chiffres préliminaires pour 2008, la Suède a consacré à l'aide bilatérale 3.23 milliards USD, soit 68 % de son APD totale, et le projet de budget pour 2009 prévoit une enveloppe d'environ 17 milliards SEK (2.05 milliards USD)<sup>5</sup> pour

<sup>4</sup> La baisse apparente de l'APD suédoise en USD est en réalité due aux fluctuations des cours de change.

<sup>5</sup> Le taux de change utilisé dans le présent document pour les données de l'année 2009 est de 8.295 SEK pour 1 USD.

l'aide bilatérale. L'Asdi gère près de 80 % de l'aide suédoise transitant par le canal bilatéral.

### **Modalités**

La majeure partie de la coopération bilatérale est acheminée sous forme d'aide-projet, laquelle draine près de la moitié de l'aide bilatérale totale de la Suède (Asdi 2008b). L'aide-programme a quant à elle légèrement augmenté, passant de 11.4 % du budget total alloué à la coopération pour le développement de l'Asdi en 2005 à 13.6 % en 2007. A l'intérieur de cette enveloppe, les parts du soutien budgétaire général et de l'aide-programme sectorielle sont restées stables : elles s'élèvent chacune à environ 5 % depuis 2005 (Asdi, 2008b). Néanmoins, l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE 2008c) fait apparaître que l'aide apportée par la Suède aux 55 pays couverts transite, à concurrence de 44 %, par des procédures et des dispositifs communs. De plus, comme le soulignent les auteurs du document intitulé *Guidance on Programme-Based Approaches* (Asdi, 2008c), la Suède a l'intention de recourir plus largement à l'aide-programme, conformément à ce que préconise la Déclaration de Paris. En effet, dans la lettre annuelle de dotation qui lui a été adressée pour 2009, le gouvernement demandait à l'Asdi de recourir davantage encore à cette forme d'aide.

### **Ventilation géographique**

C'est généralement l'Afrique subsaharienne qui reçoit la plus grande part de l'aide bilatérale de la Suède : ces dernières années, elle a bénéficié d'environ la moitié de cette manne. Par ailleurs, en 2007, sept des dix principaux pays partenaires de l'Asdi étaient des pays de la région (voir le tableau 1). En 2005 et 2006, le schéma global des versements était manière, à l'exception de deux écarts majeurs dus à des décaissements considérables au profit de l'Irak en 2006 et du Sri Lanka en 2005. À peu près la moitié de l'APD bilatérale de la Suède est traditionnellement allouée aux pays les moins avancés, indépendamment de leur situation géographique.

**Tableau 1. Les dix principaux partenaires de la Suède en 2007**

<b>Pays*</b>	<b>Versements en millions USD, aux prix courants</b>
Tanzanie	107.8
Mozambique	103.6
Soudan	68.1
Ouganda	56.5
Afghanistan	56.5
Zones sous admin. palestinienne	54.3
Zambie	53.7
Viet Nam	47
Kenya	45.5
Éthiopie	44.7

\* Ce tableau n'inclut pas le Cameroun, qui a reçu 73.6 millions USD sous forme d'allègement de la dette.

Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international

Actuellement, la Suède procure une aide à 67 pays partenaires mais, comme déjà indiqué (voir le chapitre 1), elle a commencé à réduire le nombre de pays bénéficiaires dans le but de parvenir à 33 partenaires en 2011. L'objectif de ce recentrage n'est pas de réaliser des économies, mais de redéployer les ressources afin de mieux cibler l'aide suédoise pour le développement (MAE, 2007b). Ce processus de réforme se traduira par une concentration accrue de l'aide vers l'Afrique ; en effet, la moitié des pays dans lesquels la Suède prévoit de rester présente après 2011 se trouvent en Afrique subsaharienne. Il entraînera également un accroissement de l'aide à destination des pays d'Europe orientale et des États fragiles ou en proie à des conflits. Le recentrage de la politique suédoise de coopération pour le développement constitue un changement de cap majeur, mais il est pour l'instant impossible de prévoir toutes les conséquences qu'il aura sur l'affectation des ressources. En se consacrant davantage à l'Afrique subsaharienne, la Suède pourra plus facilement accroître la part de son effort bénéficiant aux pays les plus pauvres, conformément à l'objectif de réduction de la pauvreté défini dans la *Stratégie pour un développement global*. Cependant, le ciblage plus étroit de sa politique sur la coopération pour la réforme va également la conduire à accroître les crédits destinés à l'Europe au sens large, laquelle, avec un pourcentage représentant en 2007 le double de la moyenne du CAD (voir le tableau 2), s'adjugeait déjà une belle part du gâteau. L'intensification de sa stratégie de « coopération pour la réforme » avec l'Europe orientale montre l'importance prioritaire que la Suède accorde actuellement à la gouvernance et vient étayer les objectifs de sa politique étrangère concernant l'élargissement de l'UE. Ces pays ne figurant toutefois pas parmi les plus pauvres, et l'aide suédoise ne visant pas non plus directement à aider les plus pauvres d'entre eux, le but est en l'espèce plutôt de préparer les bénéficiaires à adhérer à l'UE et à s'intégrer dans l'UE. La Suède affirme que c'est le moyen le plus efficace de faire reculer la pauvreté à plus long terme.

**Tableau 2. Crédits alloués par catégorie de pays en 2007 et dotations prévues en 2011**

Catégorie	Dotations en 2007, en % de l'aide-pays programmable	Dotations en 2011, en % de l'aide-pays programmable
Catégorie 1 : coopération pour le développement sur le long terme	46 %	52 %
Catégorie 2 : situations de conflit ou d'après-conflit	15 %	25 %
Catégorie 3 : coopération pour la réforme	12 %	14 %
Catégorie 4 : déficit démocratique	3 %	En hausse
Catégorie 5 : coopération sélective	8 %	En baisse
Catégorie 6 : retrait progressif	16 %	0 %

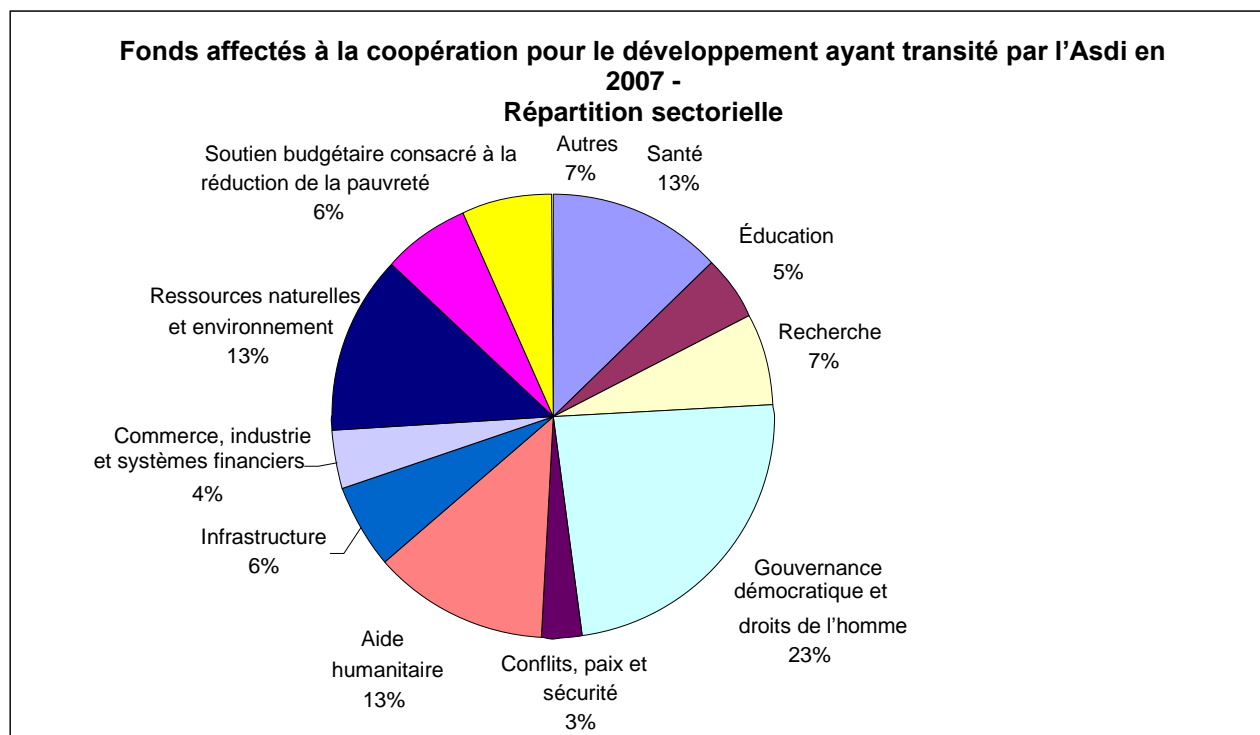
Source : Asdi

Note : l'OCDE définit l'aide-pays programmable comme l'aide versée après déduction de l'aide humanitaire et des allègements de dette, des coûts imputés des étudiants, des frais administratifs, du coût des actions de sensibilisation à la cause du développement, des frais de recherche et des coûts des réfugiés dans les pays donateurs, de l'aide alimentaire et de l'aide allouée par des administrations locales, ainsi que des concours au financement des budgets centraux d'ONG. Autrement dit, il s'agit de l'aide que les pays partenaires peuvent eux-mêmes programmer en fonction de leurs besoins.

### Ventilation sectorielle

La Suède est active dans un grand nombre de secteurs (voir le tableau B.5, annexe B). En 2007, le premier secteur bénéficiaire de l'aide bilatérale suédoise a été le secteur « Infrastructure et services sociaux », qui a attiré un tiers des versements bilatéraux. Au sein de cette catégorie, c'est la sous-catégorie « Gouvernement et société civile » qui a reçu le plus d'apports, suivie de l'aide humanitaire. Les statistiques fournies par l'Asdi, dont les catégories de secteurs diffèrent légèrement de celles du CAD, montrent que la gouvernance démocratique et les droits de l'homme ainsi que les ressources naturelles et l'environnement figurent également parmi les principaux secteurs bénéficiaires de l'aide en 2007 (voir la figure 2). Tous ces secteurs sont des axes centraux de la *Stratégie pour un développement global* (2003) : la répartition des versements fait donc écho à cette dernière (voir le chapitre 1).

Figure 2. Ventilation sectorielle des dépenses de l'Asdi en 2007



Source : statistiques de l'Asdi

Comme indiqué dans le chapitre 1, le gouvernement suédois a cité trois thèmes prioritaires : (i) la démocratie et les droits de l'homme ; (ii) l'environnement et le climat ; (iii) l'égalité homme-femme et le rôle des femmes dans le développement (MAE, 2008d). Selon les données disponibles, la Suède mobilise déjà des sommes considérables en faveur de ces trois domaines d'action prioritaires. Comme mentionné précédemment, la sous-catégorie « Gouvernement et société civile » reçoit traditionnellement une large part de l'aide bilatérale suédoise. Bien que l'environnement, en tant que secteur, ne se soit pas vu attribuer une part substantielle de cette aide, et n'ait donc pas été traité comme un

secteur prioritaire, les indicateurs attestent que les considérations environnementales sont systématiquement prises en compte dans plus de la moitié des activités financées par l'aide bilatérale suédoise (voir le chapitre 6, tableau 6). Compte tenu de l'intérêt de plus en plus vif porté à l'environnement, les crédits alloués à ce secteur devraient progresser. Par ailleurs, l'Asdi a toujours considéré l'égalité homme-femme comme une priorité dans le cadre de la coopération pour le développement. La Suède a déclaré qu'en 2007, pas moins de 88 % des activités financées par l'Asdi avaient un rapport quelconque avec l'égalité homme-femme, ce qui représente une légère hausse par rapport à 2005 (voir le tableau 3).

**Tableau 3. Ciblage du programme d'aide de l'Asdi sur l'égalité homme-femme, 2005-2007**

	<i>En millions USD, aux prix courants (engagements)</i>		
	2005	2006	2007
<b>Objectif principal</b>	<b>300</b>	<b>162</b>	<b>210</b>
<b>Objectif important</b>	<b>1112</b>	<b>1493</b>	<b>769</b>
Non visé	304	264	148
Non examiné	0	0	0
Total de l'aide ventilable par secteur	1716	1920	1307
<b>Ciblage de l'aide sur l'égalité home-femme</b>	<b>82%</b>	<b>86%</b>	<b>88%</b>

Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international

Si l'intérêt accru porté à ces trois thèmes ne se matérialise pas encore par des versements plus élevés, l'administration suédoise a toutefois engagé des fonds en 2009 au profit de quatre initiatives nouvelles, dont trois sont liées aux thèmes prioritaires. Ces fonds transitent par des canaux multilatéraux existants ainsi que par le canal de la coopération bilatérale. Ils sont répartis comme suit (MAE, 2009b) :

- 100 millions SEK (12 millions USD) destinés à financer une initiative pour promouvoir la démocratie et la liberté d'expression afin de renforcer davantage les acteurs du changement démocratique ;
- 4 milliards SEK (482 millions USD) sur une période allant de 2009 à 2011 destinés à financer une initiative axée sur le climat dans le domaine de la coopération pour le développement (voir le chapitre 6) ;
- 100 millions SEK (12 millions USD) affectés à l'amélioration de la santé des mères et de la santé et des droits sexuels et génésiques des femmes.
- 100 millions SEK (12 millions USD) destinés à soutenir l'accroissement de la production alimentaire et à réduire le risque de malnutrition et de famine.

Ces crédits sont compris dans le calcul du rapport APD/RNB de 1 %. Ils témoignent de l'engagement financier de la Suède en faveur des thèmes prioritaires. Lorsqu'ils ont suivi le canal multilatéral, la Suède a généralement réussi à respecter son engagement de fournir aux organisations multilatérales des ressources sans affectation prédéterminée (Gouvernement suédois, 2007). La prise en compte des priorités dans le système de coopération pour le développement représente cependant un véritable défi, et leur intégration dans les stratégies de coopération pilotées par les pays partenaires nécessitera



en outre de trouver un juste équilibre de façon à pouvoir mettre en application le principe de l'appropriation par les pays.

### **Coopération suédoise pour le développement et société civile**

Dans l'ensemble, la Suède est un grand défenseur de la société civile et elle soutient les organisations qui en forment le tissu tant en Suède que dans les pays partenaires. Les organisations de la société civile (OSC) constituent un instrument essentiel d'acheminement de l'aide bilatérale suédoise. Les concours de la Suède aux budgets ordinaires d'OSC absorbent 8 % de l'APD bilatérale totale, soit un chiffre équivalent au double de la moyenne du CAD. De plus, les fonds transitant par des OSC qui sont utilisés pour mettre en œuvre des projets financés par la Suède représentent un volume non négligeable, soit 25 % de l'APD totale en 2007. Ces apports ont permis d'établir des partenariats solides et des dialogues nourris avec des OSC suédoises et de pays partenaires. La Suède a récemment adopté une nouvelle stratégie concernant le rôle des OSC dans la coopération pour le développement qui a pour but de favoriser « dans les pays en développement une société civile dynamique et pluraliste apportant une contribution efficace et fondée sur les droits, à la réduction de la pauvreté appréhendée dans toutes ses dimensions » (MAE, 2009c). Dans la nouvelle stratégie, les OSC ne sont plus cantonnées au rôle d'agents d'exécution de projets financés par la Suède, elles sont désormais investies du rôle de partenaires et de relais pour la remontée d'informations et la reddition de comptes. Les crédits qui leur sont alloués correspondent bien à l'objectif et à la stratégie globale de la Suède. Il ressort du Rapport de l'Asdi pour 2008 que la gouvernance démocratique et les droits de l'homme constituent la principale rubrique à l'intérieur de la ligne budgétaire des OSC, la deuxième rubrique étant les ressources naturelles et l'environnement (Asdi, 2009a). Il est précisé dans le Mémoire de la Suède (Gouvernement suédois, 2008c) que le soutien aux OSC est acheminé par le biais de quatre canaux complémentaires :

1. L'Asdi peut aider des « organisations fédératrices » avec lesquelles elle a établi une coopération de longue date et conclu des accords-cadres. Il s'agit là de l'un des principaux canaux d'acheminement de l'aide suédoise sous forme d'aide-programme. Il existe actuellement 16 organisations fédératrices.<sup>6</sup> À travers elles et leurs réseaux, l'Asdi cherche à soutenir la société civile dans les pays partenaires tout en renforçant les organisations partenaires locales.
2. Une aide peut également être apportée aux OSC au niveau du pays partenaire. Elle peut venir s'ajouter aux activités menées dans les trois secteurs prioritaires mentionnés dans les stratégies de coopération par pays. Il est par ailleurs possible de fournir ce type de soutien par l'intermédiaire d'OSC internationales ou d'organisations multilatérales.

<sup>6</sup> Forum Syd, Secrétariat de coopération pour le développement syndical international LO-TCO, Centre international Olof Palme, The Swedish Pentecostal Mission, SHIA (Swedish Organisations' of Disabled Persons International Aid Association), Conseil Suédois des Missions (Swedish Mission Council), Africa Groups of Sweden, Diakonia, Centre coopératif suédois, Plan Sverige, Société suédoise de conservation de la nature, Save the Children Suède, Église de Suède, Fonds mondial pour la nature, Association suédoise pour l'éducation sexuelle et Croix-Rouge suédoise.

3. Les OSC internationales peuvent recevoir de l'aide dans le cadre de la stratégie pour les programmes mondiaux.
4. Le soutien aux OSC peut aussi provenir du budget consacré à l'aide humanitaire dont une partie fait l'objet d'accords-cadres et l'autre partie est débloquée en cas de crise (voir l'annexe C).

### L'aide multilatérale : une part non négligeable de l'APD suédoise

La Suède considère les organisations multilatérales comme des acteurs majeurs de la coopération internationale dans la mesure où elles permettent à plusieurs donateurs d'unir leurs efforts pour atteindre des objectifs communs et d'apporter ainsi une contribution au développement plus décisive. Ce point de vue trouve sa concrétisation dans les apports financiers consentis par la Suède au titre de l'aide au développement : en 2007, plus de 50 organisations multilatérales se sont partagé au total 1.41 milliard USD, soit un tiers de l'APD suédoise. En valeur absolue, les sommes versées par la Suède à ces organisations ont presque doublé au cours des dix dernières années. Cependant, en raison de l'augmentation du budget global de l'APD suédoise, la part de l'APD (hors allègement de la dette) consacrée à l'aide multilatérale est restée constante (OCDE, 2008b). En Suède, c'est le ministère des Affaires étrangères qui administre le soutien aux organisations multilatérales, qui prend généralement la forme d'un soutien général non préaffecté, conformément à la nouvelle *Stratégie de coopération multilatérale pour le développement* (Gouvernement suédois, 2007). La décision de privilégier le soutien général se concentrer sur un budget central fait figure de bonne pratique et devrait servir d'exemple aux autres donateurs.

La Suède soutient depuis toujours avec conviction le système des Nations unies et l'ONU est depuis longtemps le principal bénéficiaire de l'aide multilatérale suédoise. La Suède contribue généralement au budget central des organismes des Nations unies et figure parmi les plus principaux contributeurs de plusieurs d'entre elles.<sup>7</sup> En 2007, les organismes des Nations unies ont reçu 38 % de l'APD multilatérale suédoise, soit 12 % de l'APD totale (voir figure 3), ce qui correspond à plus de deux fois la moyenne du CAD. Au sein de l'ONU, les trois premiers bénéficiaires de cette aide sont le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) (voir la figure 3). La Suède est également un fervent défenseur de l'initiative « One UN », qu'elle soutient aussi bien sur le plan financier que politique (Ministère des finances, 2008). Toujours en 2007, les contributions versées à la Banque Mondiale et à la CE représentaient respectivement 23 % et 22 % de l'APD multilatérale (soit environ 7 % de l'APD totale dans chaque cas), tandis que les banques régionales de développement s'adjudageaient 10 % de cette manne, sachant que parmi celles-ci, la principale bénéficiaire était la Banque africaine de développement.

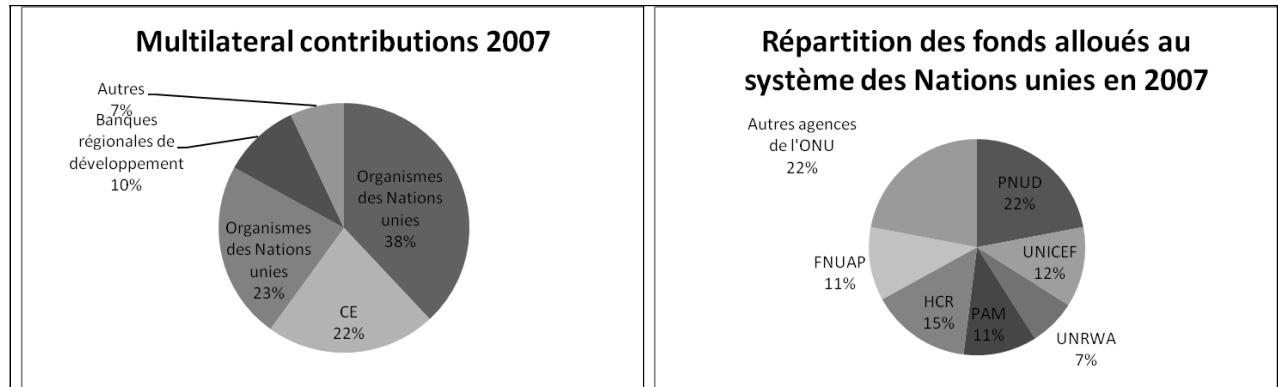
<sup>7</sup> En 2007, la Suède était le premier contributeur au Programme des Nations Unies pour le développement, le troisième contributeur au financement du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et le cinquième pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) (ou le deuxième en ne tenant compte que des ressources régulières). En 2008, elle se classait au quatrième rang des contributeurs au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

En dehors du soutien multilatéral notifié, la Suède achemine également une partie de son aide bilatérale par le biais d'organismes multilatéraux. Conformément aux directives du CAD, cette aide « multi-bilatérale » est comptabilisée dans l'aide bilatérale. Selon les données notifiées par la Suède, elle est ressortie à 602 millions USD en 2007, aide humanitaire comprise (Gouvernement suédois, 2008c). Si l'on additionne les sommes versées au titre de la coopération multilatérale et de la coopération multi-bilatérale, la moitié de l'APD totale de la Suède a transité *vers ou via* des organisations multilatérales. L'aide multi-bilatérale décaissée par l'Asdi a été répartie entre plus de 70 organisations.<sup>8</sup> La nouvelle stratégie multilatérale du gouvernement vise à instaurer une plus grande complémentarité entre les canaux multilatéraux et multi-bilatéraux. L'Asdi a récemment commencé à dresser un tableau de l'aide acheminée via des organisations multilatérales, lequel devrait fournir des éléments de référence utiles pour déterminer dans quelle mesure la répartition de l'aide coïncide avec les appréciations du ministère des affaires étrangères relatives à la pertinence et à l'efficacité des différentes organisations. Le fait que la Suède ait entrepris des travaux pour renforcer les complémentarités entre son aide multilatérale et son aide multi-bilatérale est un élément positif ; elle est encouragée à continuer dans cette voie.

La nouvelle stratégie multilatérale de la Suède vise à accroître la pertinence et l'efficacité de l'aide apportée aux organisations multilatérales (voir le chapitre 1). En mars 2009, le Ministre de la Coopération pour le développement international a communiqué les résultats d'une série d'examens consacrés à 23 organismes multilatéraux, dont les institutions financières internationales, percevant plus de 2.4 millions USD par an (MAE, 2009d). Ces examens feront partie des éléments qui légitimeront la d'accorder, ou non, un soutien à tel ou tel organisme ; ils seront également utiles dans le cadre des dialogues sur les politiques à suivre et lors de l'élaboration de stratégies organisationnelles. Il est encore difficile de prévoir dans quelle mesure la nouvelle stratégie influera sur le volume des crédits alloués et le nombre d'organisations bénéficiaires. Au vu des effectifs relativement réduits de la section gérant l'aide multilatérale, il faudra impérativement que la Suède rationalise le nombre d'organisations multilatérales auxquelles elle accorde son soutien si elle veut agir au sein du système multilatéral sur un pied d'égalité avec d'autres parties concernées, et [...] ne pas souffrir d'un désavantage concurrentiel (Gouvernement suédois, 2007), ce qui pourrait se traduire par un renforcement de son engagement auprès d'un groupe d'organismes multilatéraux choisis et par un désengagement, voire un retrait total, d'autres organismes contribuant de manière plus périphérique à ses principaux objectifs. De même, il pourrait s'avérer nécessaire d'affecter davantage de ressources humaines à la réalisation de l'objectif que s'est fixé la Suède de s'orienter vers un engagement plus profond et de caractère plus stratégique. Cette rationalisation de l'engagement de la Suède au sein du système multilatéral devrait se fonder sur les priorités énoncées dans la *Stratégie pour un développement global* ainsi que sur des évaluations portant sur l'efficacité et l'efficacé (voir chapitre 1), de façon à s'assurer que ce sont les buts et objectifs de la politique suédoise en matière d'aide humanitaire et de coopération pour le développement qui déterminent les décisions de la Suède concernant tant le choix des organisations multilatérales à soutenir que les enveloppes qui leur sont allouées.

<sup>8</sup> Données fournies par l'Asdi.

Figure 3. Aide multilatérale de la Suède en 2007



Note : UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient ; FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population ; PAM : Programme alimentaire mondial

Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international

### 3.5 Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le CAD salue la constance de la Suède qui continue à dépasser l'objectif 0.7 % du RNB fixé par les Nations unies pour l'APD ainsi que son engagement à consacrer 1 % de son RNB à la coopération pour le développement. Dans le contexte économique actuel, il s'agit là d'un exemple fort pour la communauté internationale.
- La Suède est également félicitée pour ses efforts visant à réduire la dispersion géographique de son aide et à se concentrer sur l'amélioration de la qualité dans les régions où elle maintient son engagement. Elle est encouragée à veiller à ce que tout changement dans la répartition géographique de son aide bilatérale aille incontestablement dans le sens de l'objectif de lutte contre la pauvreté énoncé dans la *Stratégie pour un développement global*.
- La Suède devrait orienter son soutien au système multilatéral de façon plus stratégique, en fonction des objectifs en matière de développement définis dans la *Stratégie pour un développement global*. Pour ce faire, elle devrait mettre à profit les évaluations auxquelles ont été soumises récemment des organisations multilatérales pour réduire le nombre, excessif, de ses contributions. La Suède devrait prendre conscience du fait que davantage de ressources humaines pourraient lui être nécessaires pour renforcer encore son engagement multilatéral conformément à son objectif stratégique.

## Chapitre 4

### Organisation et gestion

#### L'organisation de la coopération pour le développement en Suède

Dans le modèle suédois de gouvernement, des ministères de taille restreinte ont chacun plusieurs agences sous leur tutelle. En théorie, les ministères définissent les politiques et les agences, administrées par le biais de lettres de dotation annuelles et de décisions spécifiques du gouvernement, se chargent de leur mise en œuvre. Dans le cadre de sa responsabilité globale en matière d'aide au développement, le ministère des Affaires étrangères supervise les quatre organismes qui assurent la mise en œuvre de la politique de développement, à savoir l'Asdi, la SADEV, l'Institut nordique pour l'Afrique et la Folke Bernadotte Academy. L'Asdi a été créée en 1995 par la fusion de quatre institutions plus petites. C'est de loin la plus importante des quatre organisations de coopération pour le développement et elle achemine plus de 80 % de l'aide bilatérale suédoise. Par ailleurs, le Parlement alloue des fonds à la Cour des comptes suédoise pour sa coopération technique avec les institutions de contrôle des finances publiques des pays partenaires via le ministère des Affaires étrangères, et cette organisation rend compte de ses travaux au Parlement. Swedfund, une société de capital-risque, reçoit elle aussi des fonds via le ministère des Affaires étrangères. Le ministère de la Défense est quant à lui responsable de l'Office national de la protection civile et de la préparation aux crises (MSB), intervenant pour le compte de la Suède lors de catastrophes humanitaires (annexe C). Le ministère des Affaires étrangères gère la plupart des contributions de la Suède aux organisations multilatérales (chapitre 1).

#### Réformes organisationnelles récentes

##### *Raisons ayant motivé les changements*

Le Parlement approuve un projet de budget annuel et se voit présenter par le gouvernement des programmes de dépenses indicatifs sur trois ans. Le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi consacrent tous deux 5 % de leur budget aux frais d'administration, et notamment aux frais de personnel. Conformément à la politique globale du gouvernement pour une plus grande efficacité et en accord avec le Parlement, l'augmentation des frais d'administration doit rester inférieure au niveau de l'inflation et elle n'est pas liée à l'accroissement des budgets opérationnels. Entre 2006 et 2008, le ministère des Affaires étrangères a réduit ses effectifs de près de 6 %, tandis que ceux de l'Asdi sont restés stables. Sous l'influence de plusieurs facteurs nationaux et internationaux, la Suède a lancé de nombreux changements en matière d'organisation et de gestion.

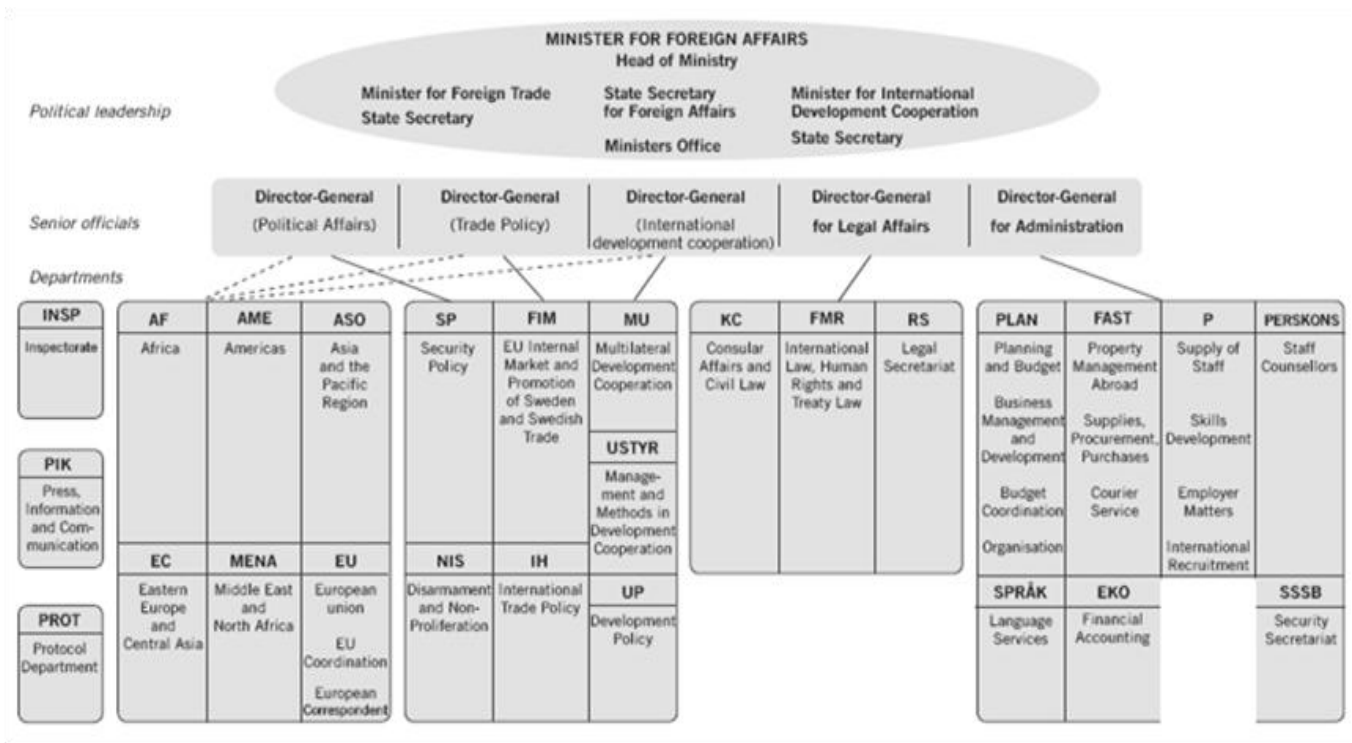
Sur le plan national, le Parlement et l'opinion publique ont exigé une plus grande transparence, une meilleure communication de l'information et une gestion davantage axée sur les résultats. Les rapports de la Cour des comptes suédoise ont entraîné des modifications de la gestion des projets et des programmes (Riksrevisionen, 2007a et 2007b). Dans son rapport sur la gestion de la coopération suédoise pour le développement international rédigé en 2005 pour le compte du ministère des Affaires étrangères, l'Agence suédoise de gestion publique a exprimé des doutes sur la division du travail entre l'Asdi et le ministère des Affaires étrangères (Statskontoret, 2005). À l'époque en effet, la plupart des politiques suédoises de développement émanaient de l'Asdi et non du ministère des Affaires étrangères. Le rapport souligne que cela n'est pas conforme au rôle de direction attendu d'un ministère, et recommande de limiter à la définition d'orientations les travaux de l'Asdi sur les questions de fond afin de permettre au ministère des Affaires étrangères de reprendre le contrôle des politiques et des stratégies. Il préconise également de revoir les responsabilités des différents services de l'Asdi et de soutenir davantage les ambassades. La Commission des Affaires étrangères du Parlement a exprimé des inquiétudes quant à la gestion suédoise de l'aide multilatérale et prôné en conséquence une approche plus stratégique davantage axée sur les résultats (Riksdagen, 2005).

Les examens et les événements internationaux ont eux aussi encouragé la Suède à réformer son système de coopération pour le développement. L'examen par les pairs de 2005 souligne entre autres éléments « un écheveau de décisions », la complexité et le niveau de détail des dispositions figurant dans la lettre de dotation annuelle de l'Asdi, ainsi que l'importance de la décentralisation, la nécessité de mieux comprendre les résultats de l'aide suédoise et de sélectionner plus stratégiquement tant les pays partenaires que les organisations multilatérales (annexe A). Les engagements pris par la Suède au titre de la Déclaration de Paris ont beaucoup influé sur la nouvelle orientation. Les priorités définies dans le Programme d'action d'Accra ont également commencé à faire sentir leurs effets sur des processus de changement plus généraux. Enfin, en tant que fervent défenseur du *Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement*, la Suède a engagé des réformes pour se donner les moyens de s'y conformer (chapitre 5).

### ***La nouvelle structure organisationnelle du ministère des Affaires étrangères***

La restructuration du ministère des Affaires étrangères a été opérée en 2006 (figure 4). Désormais, un Directeur général s'occupe de l'ensemble de la coopération pour le développement international qui auparavant relevait d'un Directeur général adjoint. Cette 'promotion' est justifiée compte tenu de l'importance que revêt la coopération pour le développement parmi les objectifs du gouvernement suédois. Trois unités s'occupent de la coopération pour le développement : (i) Coopération multilatérale pour le développement ; (ii) Gestion et méthodes de la coopération pour le développement et (iii) Politique de développement. La section pour les affaires humanitaires, la prévention des conflits et l'établissement de la paix fait partie de la Direction de la politique de sécurité (annexe C). Le ministère a également mis en place un Conseil pour les politiques de développement : composé de 12 experts indépendants, il a pour rôle de le conseiller sur les principales priorités et les problèmes de cohérence des politiques. Il remplace le Groupe d'experts sur les questions de développement.

Figure 4. Organigramme du ministère des Affaires étrangères depuis 2006



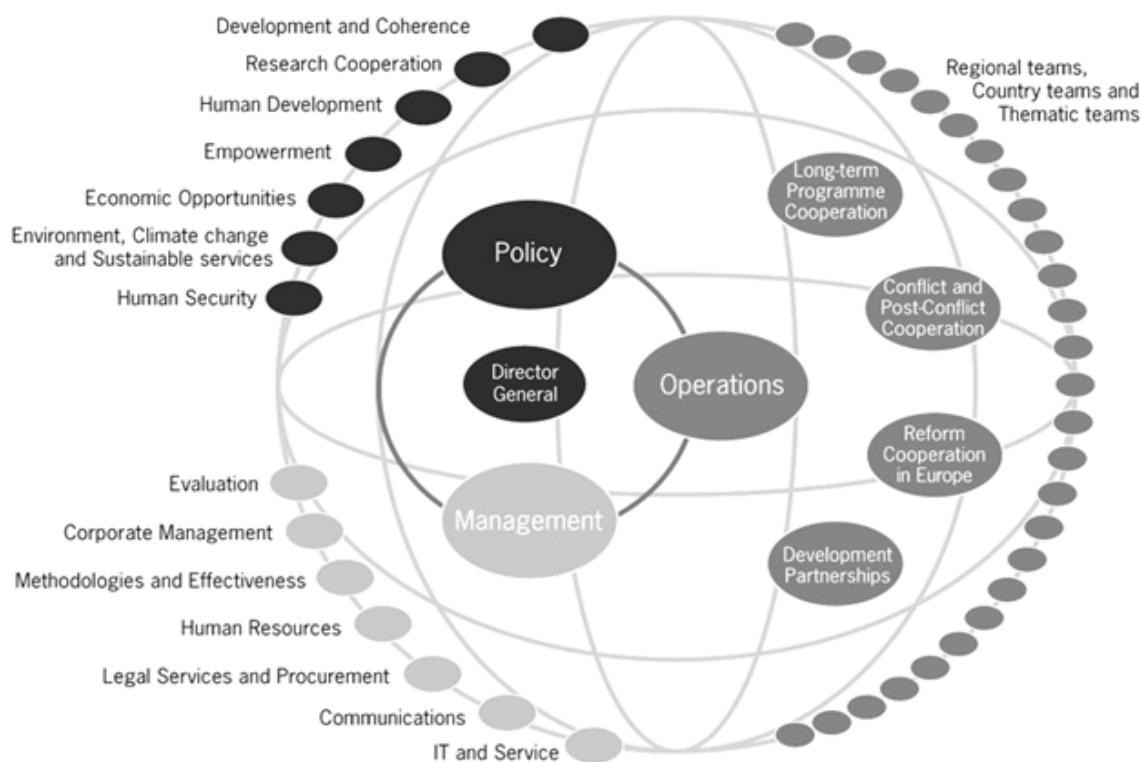
Source : Ministère suédois des Affaires étrangères, janvier 2009.

Près de trois ans après sa mise en place, la nouvelle structure organisationnelle est bien intégrée même si le problème des capacités demeure important. Il n'est pas certain en effet que les ressources actuelles permettent au ministère des Affaires étrangères de concrétiser pleinement son ambition de diriger la coopération suédoise pour le développement et de jouer un rôle toujours plus important sur la scène internationale. Les 60 personnes travaillant dans les trois unités de la coopération pour le développement représentent moins de 10 % du personnel employé par le ministère des Affaires étrangères en Suède. Toutefois, il faut noter que les agents des directions géographiques peuvent également travailler à propos de leurs régions respectives sur des questions liées au développement. La nouvelle Direction de la politique en matière de développement, notamment responsable de la cohérence des politiques au service du développement et de l'élaboration de nouvelles politiques de coopération, compte 17 agents. En 2005, avant que le ministère des Affaires étrangères n'endosse l'entière responsabilité des politiques, il disposait de deux unités : l'une pour la mise en œuvre et l'examen des politiques et l'autre pour la cohérence des politiques au service du développement ; elles employaient à elles deux 24 personnes (OCDE, 2005a). Dans l'ensemble, le ministère des Affaires étrangères prévoit d'autres réductions d'effectifs, mais il devra veiller à préserver les capacités existantes dans les directions s'occupant des questions de développement si la Suède veut atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés tout en gérant un changement significatif.

### Réformes organisationnelles au sein de l'Asdi

À la fin de l'année 2008, l'Asdi a également fait l'objet d'une restructuration (figure 5). La nouvelle structure comporte trois « piliers » : Politique, Opérations et Gestion. Le pilier Opérations s'occupe des stratégies et de leur mise en œuvre ; il comprend des équipes thématiques et régionales et des équipes pays. Les deux autres piliers sont chargés de fournir une expertise spécifique et de soutenir la mise en œuvre opérationnelle. L'Asdi travaille actuellement à établir plusieurs « réseaux » d'agents afin de rapprocher les effectifs des différents piliers et services. Tous les membres du pilier Opérations devront rejoindre au moins un réseau thématique du pilier Politique et du pilier Gestion. Le Directeur général a par ailleurs créé un Groupe de gestion stratégique regroupant tous les directeurs de service, ainsi qu'un Groupe de direction opérationnelle constitué des cinq personnes les plus haut placées au sein de l'équipe de direction de l'Asdi. Suite aux changements plus généraux effectués en Suède, le Conseil d'administration de l'agence a été remplacé par une Commission consultative. En décembre 2008, l'Asdi employait plus de 900 personnes, dont plus des deux tiers étaient basées à Stockholm.

Figure 5. Structure de l'Asdi depuis octobre 2008



Source : Asdi, octobre 2008

La restructuration de l'Asdi n'en est à qu'à ses débuts : comme l'a fait remarquer l'un de ses responsables, « cette organisation n'a que quelques mois à peine ». La restructuration fait écho aux recommandations émises lors de divers examens et a pour



objectif de refléter et de soutenir les changements et initiatives du ministère des Affaires étrangères, de promouvoir la décentralisation au profit des équipes travaillant sur le terrain et de mettre fin aux tensions internes ainsi qu'aux problèmes de communication entre les équipes régionales et thématiques, qui jusqu'à présent travaillaient chacune de son côté. On saura au cours des deux ou trois prochaines années si la nouvelle structure aura permis d'atteindre ces objectifs. Néanmoins, si cette restructuration a des chances de résoudre les tensions anciennes, elle pose de nouveaux problèmes pratiques dont il faudra s'occuper de près pour assurer son succès. Par exemple :

- Le regroupement des services opérationnels en fonction du type d'engagement et non de critères géographiques (chapitre 1) peut être source d'enseignements, en particulier sur certaines modalités spécifiques. Cependant, la Suède devra trouver d'autres moyens d'inscrire des questions transfrontalières comme l'insécurité, l'environnement et le changement climatique dans une perspective régionale lorsque des pays voisins se trouveront dans des catégories différentes.
- La mise en place de « réseaux » d'agents vise à favoriser l'apprentissage et la cohérence au sein de l'agence. L'Asdi estime qu'ils sont essentiels au bon fonctionnement de sa nouvelle structure. Bien qu'elle ait désigné une personne de référence et octroyé à tous les réseaux thématiques un budget pour l'apprentissage, ceux-ci n'en étaient pas encore au stade opérationnel lors des visites de l'équipe chargée de l'examen. Pour qu'ils soient un instrument efficace permettant de gommer les frontières entre les services, et non simplement un lieu de discussion ou d'échange d'e-mails, il faudra porter un grand soin à la planification et à la gestion du processus et susciter une ferme adhésion à l'égard de ce dernier.
- Contrairement à l'ancien Conseil d'administration, la Commission consultative n'est pas officiellement responsable de la supervision et de l'approbation du budget et des activités de l'Asdi. Elle est présidée par le Directeur général qui prend les décisions importantes et propose notamment les points sur lesquels la Commission consultative doit intervenir. Cela ne va pas sans conséquences pour l'audit interne et l'évaluation interne, deux fonctions qui auparavant ne relevaient pas des mêmes structures afin de garantir leur indépendance. Par ailleurs, les membres de la Commission consultative ont besoin que leurs objectifs et leurs fonctions soient définis plus clairement. Il convient toutefois de noter que ce changement est davantage conforme aux réformes générales apportées à la direction des agences du gouvernement suédois qu'au plan de restructuration de l'Asdi.

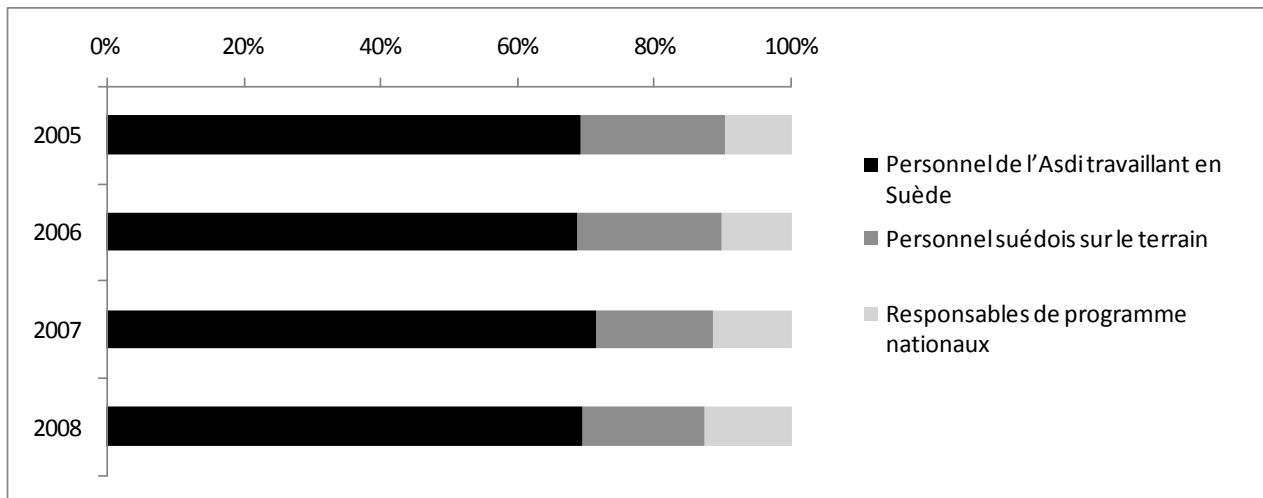
### ***Modifications sur le terrain***

Si, au niveau de l'administration centrale, l'objectif est de clarifier la division du travail entre le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi, il s'agit sur le terrain de créer une équipe intégrée. Le personnel de l'Asdi peut être basé dans les pays ou au siège de l'agence. Les personnes travaillant au siège de l'Asdi peuvent être membres de plusieurs équipes pays, ce qui peut compliquer les relations hiérarchiques mais aussi faciliter les échanges de données d'expérience. Le Directeur général de l'Asdi délègue son autorité à l'ambassadeur nommé par le ministère des Affaires étrangères : celui-ci est ainsi responsable de l'ensemble de la coopération pour le développement et de l'ambassade. En général, l'ambassadeur délègue à son tour ses compétences au directeur pays nommé par l'Asdi, qui se trouve être généralement aussi l'adjoint de l'ambassadeur. Ce dernier relève

à la fois du ministère des Affaires étrangères et de l'Asdi. En conséquence, l'Asdi est désormais consultée sur le choix des ambassadeurs qui sont nommés dans les pays où la Suède met en œuvre un important programme d'aide bilatérale.

La Suède a accompli quelques progrès en matière de décentralisation de sa coopération pour le développement en déléguant l'autorité financière à un plus grand nombre de bureaux sur le terrain. Après approbation de la stratégie de coopération et de l'enveloppe globale de ressources par les services centraux, l'ambassadeur ou le directeur pays est généralement habilité à valider des dépenses inférieures ou égales à 50 millions SEK (7.5 millions USD). Au-delà de cette somme, les versements sont soumis à la décision du directeur du service concerné au siège de l'Asdi, et à celle du responsable du pilier Opérations (figure 5) lorsqu'ils excèdent 200 millions SEK (30 millions USD). Les services centraux doivent toujours être consultés pour les dépenses relatives au soutien budgétaire général. Pour les programmes-pays de petite envergure ainsi que pour certains pays touchés par un conflit, il n'y a pas de délégation de compétences au profit du terrain et la majorité de l'équipe pays, dont le directeur, peut être basée à Stockholm. Néanmoins, ces cas tendent à devenir exceptionnels.

La Suède tente par ailleurs de décentraliser son programme de coopération pour le développement en plaçant davantage d'effectifs sur le terrain. Cependant, la part des ressources humaines travaillant sur le terrain, qu'elles soient employées par le ministère des Affaires étrangères ou par l'Asdi, n'a pas augmenté de manière significative depuis le dernier examen par les pairs. En 2008, environ 30 % du personnel de l'Asdi (muté depuis la Suède ou recruté localement) se trouvait sur le terrain, pourcentage peu différent de celui de 2005 (figure 6). Toutefois, fait très positif, l'Asdi a engagé sur la même période 32 responsables de programme nationaux. En effet, ceux-ci jouent un rôle de plus en plus important, notamment en entretenant la mémoire institutionnelle au sein des équipes pays. En général, les postes à l'étranger sont attribués pour deux ans, avec une possibilité de prolongation d'un an. L'Asdi devrait envisager d'accroître la durée de certaines de ces affectations de façon à ce que l'on puisse attendre du personnel qu'il s'engage pour une période plus longue dans des postes plus populaires. De plus, il faudrait peut-être adopter d'autres mesures incitatives pour attirer des agents expérimentés dans des lieux plus difficiles. En outre, la nomination à l'étranger de personnes basées en Suède entraîne des coûts supplémentaires, surtout lorsque ces postes se trouvent dans des zones peu sûres. Par conséquent, la décision du Parlement d'octroyer à l'Asdi en 2009 10 millions SEK (1.21 million USD) supplémentaires pour l'envoi d'agents sur le terrain devrait permettre à l'agence de faire des progrès significatifs durant cette année. Bien que le nombre de secteurs d'action dans chaque pays partenaire ait été réduit, il pourra être demandé aux équipes pays d'œuvrer pour le soutien à la société civile et à la recherche, le soutien budgétaire général, l'aide humanitaire et la promotion des trois thèmes prioritaires du gouvernement, de sorte que chacune d'entre elles aura encore besoin de compétences très diversifiées.

**Figure 6. Répartition des effectifs de l'Asdi pour la période 2005-2008**

Source : Statistiques de l'Asdi

## Récentes réformes des procédures et de la gestion

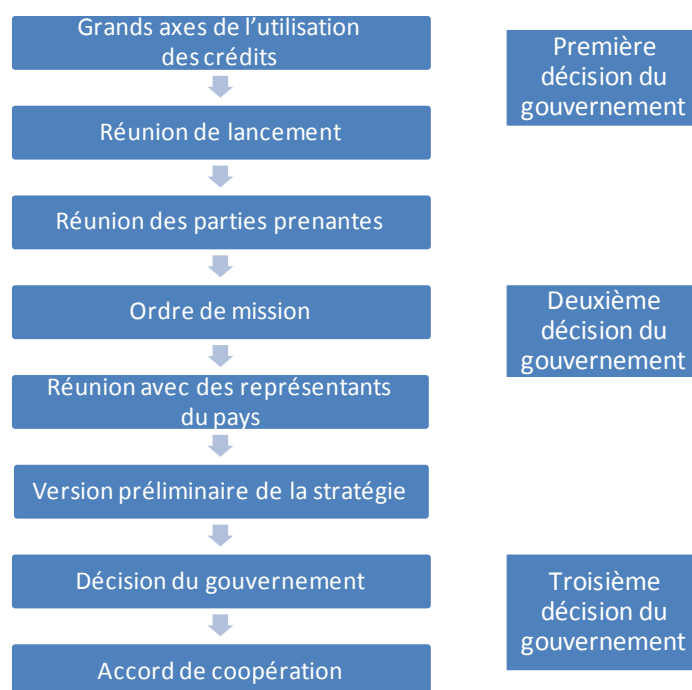
### *Modifications des procédures de gestion des programmes bilatéraux*

En 2005, la Suède a adopté de nouvelles lignes directrices pour l'élaboration des stratégies de coopération, principaux documents définissant les programmes-pays bilatéraux de la Suède (Gouvernement suédois, 2005). Ces lignes directrices ont été mises à jour en 2006 et 2007. Désormais, la Suède élabore des stratégies de coopération pour la plupart de ses pays prioritaires, mais celles-ci portent généralement sur une période plus courte et les lignes directrices peuvent être appliquées avec moins de rigueur lorsqu'il s'agit de pays fragiles ou se trouvant en situation d'après-conflit. Les stratégies de coopération ont contribué à une meilleure prévisibilité de l'aide bilatérale de la Suède, puisque le gouvernement approuve un budget global pour l'ensemble de la période concernée. Cependant, la Suède est encouragée à développer des stratégies sur cinq ans, plutôt que sur trois ou quatre, pour ses partenaires faisant l'objet d'une coopération sur le long terme, et à accroître la prévisibilité des projets et programmes s'inscrivant dans le cadre des programmes-pays globaux. Cela devrait aider tant les pays partenaires que les équipes pays suédoises à mieux planifier les activités. Conformément aux principes de qualité de l'engagement international dans les États fragiles, la Suède devrait étudier les moyens d'améliorer la prévisibilité de son soutien aux pays en situation de conflit ou d'après-conflit (OCDE, 2007).

Le ministère des Affaires étrangères dirige le processus d'élaboration et d'approbation des stratégies de coopération, mais demande à l'Asdi d'en fournir une version préliminaire. Il cherche à associer divers secteurs du gouvernement, d'autres parties prenantes en Suède et, à terme, des représentants des pays partenaires. L'approbation du gouvernement est nécessaire à trois stades du processus qui, au total, ne doit pas durer plus de 10 mois (figure 7). Dans la pratique, des retards ont été constatés, principalement en raison du changement de gouvernement suédois et du recentrage de l'aide sur certains pays. Par exemple, bien que la version préliminaire de la stratégie de

coopération avec le Mozambique date de 2006, elle n'a été officiellement appliquée qu'en mars 2009 car le gouvernement a donné son approbation avec retard. Néanmoins, ce processus a été suffisamment flexible pour permettre à la Suède de participer avec 18 autres donateurs à une consultation dirigée par le gouvernement du Mozambique sur les stratégies de coopération futures. Après approbation de la stratégie de coopération, l'Asdi élabore un plan-pays détaillant sa mise en œuvre. Ces plans sont pluriannuels et mis à jour chaque année. Pour l'instant, toutes les stratégies de coopération émanent exclusivement du ministère des Affaires étrangères, bien que la Suède pilote actuellement en Afrique du Sud une stratégie de coopération faisant intervenir tous les secteurs de l'administration.

**Figure 7. Processus d'élaboration d'une stratégie de coopération**



Source : Lignes directrices du ministère des Affaires étrangères pour les stratégies de coopération

Pour les agents chargés de gérer les contributions, deux des principales modifications concernent le soutien budgétaire et les approches fondées sur les programmes. En 2008, la Suède a revu ses lignes directrices pour le soutien budgétaire. Les agents travaillent actuellement à concilier celles-ci avec les accords communs existants qui lient la Suède et les autres donateurs aux pays partenaires (chapitre 5). En septembre 2008, l'Asdi a adopté des lignes directrices intitulées *Guidance for Programme Based Approaches (Lignes directrices pour des approches basées sur les programmes, Asdi, 2008c)*, selon lesquelles : « l'Asdi doit appliquer à l'ensemble de sa coopération pour le développement une approche fondée sur les programmes ». Pour une organisation dont près de la moitié des activités est fondée sur des projets, il s'agit d'un changement majeur qui sera long à mettre en place. Bien qu'elles aient été largement promues en interne, ces lignes directrices sont trop récentes pour avoir déjà eu un effet important. Le personnel aura

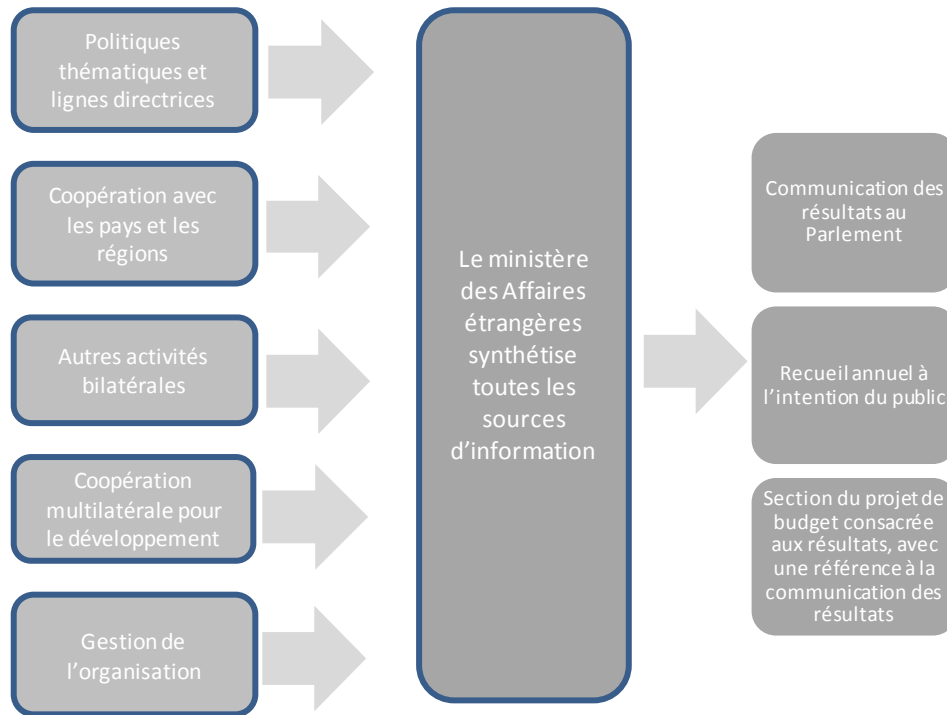
besoin d'aide et de formation pour intégrer ces nouvelles approches dans sa pratique en matière de gestion des projets, ainsi que pour acquérir les compétences nécessaires de négociation et de dialogue. Pourtant, le plan actuel de l'Asdi pour le développement des compétences de ses agents ne semble pas accorder une priorité suffisante à la formation aux approches fondées sur les programmes. La forte demande pour un apprentissage reposant sur l'expérience pratique et les études de cas signifie que l'Asdi investit actuellement davantage dans des formations de ce type. En conclusion, si la Suède veut mener à bien ces nombreux changements, elle devra se doter d'un programme lui permettant de disposer des compétences requises, notamment en ce qui concerne la formation pratique des ressources humaines actuelles.

### *Vers une gestion axée sur les résultats*

En 2007, le gouvernement a fait de la gestion axée sur les résultats une priorité absolue : l'Asdi et le ministère des Affaires étrangères travaillent tous deux à la concrétisation de cet objectif. L'Asdi a publié une petite brochure expliquant ce que signifie réellement une gestion axée sur les résultats en termes de développement et présentant quelques principes de base pour l'appliquer (Asdi, 2007a). Le ministère des Affaires étrangères a quant à lui élaboré un document intitulé *Model for Strengthened Results-based Management in Development Co-operation (Modèle pour une gestion davantage axée sur les résultats dans le cadre de la coopération pour le développement*, MAE, 2008e). La priorité accordée dans le système suédois de coopération pour le développement à la gestion axée sur les résultats est louable, mais l'intégration de cette dernière prendra inévitablement du temps. Il sera donc crucial de ne pas relâcher les efforts et d'y consacrer suffisamment de personnel et de temps. La Suède pourra également affiner son approche en travaillant étroitement avec ses pairs qui ont entamé un processus analogue.

La Suède tient beaucoup à la communication externe des résultats et le ministère des Affaires étrangères a identifié trois grandes voies possibles à cet égard (figure 8). La nouvelle annexe sur les résultats jointe par l'Asdi à son rapport annuel est la principale contribution de cette agence aux rapports coordonnés du ministère des Affaires étrangères. L'annexe 2008 constitue la première étape d'une transition importante : il ne s'agit plus d'indiquer les sommes consacrées en tel lieu à tel problème, mais de démontrer les progrès réellement accomplis. Il sera néanmoins essentiel de veiller à ce que les exigences en matière de rapport ne soient pas compliquées par un trop grand nombre de thèmes et de priorités.

**Figure 8. Nouveau processus suédois de communication des résultats de sa coopération pour le développement**



Source : MAE 2008a

La gestion axée sur les résultats ne se résume pas à l'établissement de rapports pour l'extérieur, même si ces derniers sont censés y contribuer. La Suède devrait prendre garde à ce que le réel besoin d'informer sur les résultats de sa coopération pour le développement ne fasse pas d'ombre à la manière dont, dans la pratique, elle peut créer un système de coopération pour le développement davantage orienté vers les résultats. Pour un donneur, le principal objet de la gestion axée sur les résultats est de garantir que l'aide est gérée en fonction des résultats et que les décisions relatives aux objectifs à adopter et aux mesures à prendre pour les atteindre se fondent sur l'expérience. Par conséquent, les donneurs devraient définir clairement leurs objectifs et les mettre en relation étroite avec les ressources humaines et financières requises pour les concrétiser. Cependant, par le passé, les objectifs opérationnels au sein du système suédois de coopération pour le développement et des programmes et projets pris individuellement n'ont pas toujours été clairs. Par exemple, selon une évaluation du programme de recherche de l'Asdi en faveur des universités des pays partenaires : « les résultats et effets attendus sont rarement définis et quantifiés par avance : il est donc difficile de mesurer l'impact des activités » (Asdi, 2006a).

Plusieurs actions majeures ont été entreprises pour renforcer la gestion axée sur les résultats. Par exemple, l'Asdi a mis en place un Comité de l'assurance qualité chargé de vérifier que toute nouvelle proposition portant sur un montant supérieur à 100 millions SEK (15 millions USD) est orientée vers les résultats. De même, le nouvel

instrument de planification opérationnelle sur trois ans de l'Asdi exige désormais des évaluations annuelles des progrès accomplis plutôt que de simples rapports d'achèvement. Ces évaluations permettront aux équipes d'identifier les éventuelles déviations et leurs causes, ou encore les points pour lesquels les indicateurs sont inappropriés, et de trouver des solutions pour y remédier. L'Asdi a également introduit une matrice de rapport sur les pays demandant aux équipes de définir des indicateurs pour mesurer les progrès tant au niveau du pays qu'à celui des secteurs, et de les contrôler sur une base annuelle. Au moment de la rédaction du présent document, la Suède n'avait pas encore développé de matrice de résultats pour chacun des pays dans lesquels elle travaille. Au Mozambique, pays pour lequel l'Asdi dispose d'une matrice, l'équipe pays avait beaucoup de mal à identifier des indicateurs pour mesurer les résultats du dialogue entre la Suède et le Mozambique. L'une des priorités de 2009 devrait donc être de soutenir l'ensemble des équipes pays, régionales et thématiques pour la finalisation des matrices. Il convient par ailleurs de noter que l'Asdi a récemment fixé aussi bien pour les équipes que pour leurs membres des objectifs de résultats en rapport avec ses objectifs globaux, ce qui pourrait améliorer le lien entre les mesures d'incitation destinées au personnel et la réalisation des objectifs que s'est fixés l'organisation et des objectifs de développement.

À l'époque des visites de l'équipe chargée de l'examen, peu d'agents comprenaient vraiment ce que signifie concrètement une gestion axée sur les résultats. Une formation pratique s'avère donc indispensable. L'Asdi dispose pour 2009-2011 d'un plan de formation complet où la gestion axée sur les résultats est noyée parmi des dizaines d'autres sujets à couvrir (Asdi, 2008a). L'Asdi devrait accorder une plus grande priorité à ce thème dans le cadre de son plan de formation. De plus, son manuel très détaillé sur la gestion des programmes et projets est fortement centré sur les processus de planification et d'approbation mais ne mentionne pas la gestion axée sur les résultats et ne donne aucune orientation à ce sujet (Asdi, 2005c). L'Asdi a déclaré qu'au cours de l'année 2009, elle mettrait à jour et simplifierait ce manuel ainsi que le manuel global à l'intention du personnel, intitulé *Sida at Work* (Asdi, 2005d). Cela devrait permettre de mieux couvrir la gestion axée sur les résultats et de montrer à quoi ressemblent dans la pratique des projets et programmes réellement gérés en fonction des résultats.

### ***Modifications apportées à la fonction d'évaluation***

En 2006, la Suède a créé l'Agence suédoise pour l'évaluation du développement (SADEV). Son rôle est d'évaluer tous les aspects de la coopération suédoise pour le développement, aussi bien bilatérale que multilatérale, à l'exception de la cohérence des politiques au service du développement (chapitre 2). La lettre de dotation de la SADEV autorise celle-ci à choisir librement les sujets de ses évaluations et la manière de les mener à bien, à la condition expresse que les thèmes retenus soient en rapport avec les décisions du gouvernement en matière de coopération pour le développement (Gouvernement suédois, 2008c). La SADEV dispose d'un budget pour 20 personnes, dont 17 évaluateurs professionnels effectuant les évaluations sur place. Par conséquent, cette agence ne peut couvrir qu'un nombre limité de sujets au sein du vaste mandat que couvre l'ensemble de la coopération pour le développement. Après quelques problèmes de mise en route, notamment des changements au sein de son équipe de direction, une modification des instructions du gouvernement et des difficultés de coordination avec l'Asdi, la SADEV commence à être reconnue pour son travail. Elle a réalisé quelques évaluations fort utiles sur l'aide multilatérale ou sur certains thèmes comme la corruption. Si le ministère des Affaires étrangères est chargé de veiller à ce que les évaluations

relatives à la coopération suédoise pour le développement soient prises en compte, il n'existe pour l'heure aucun mécanisme officiel garantissant que l'administration dans son ensemble, le ministère des Affaires étrangères ou les organismes d'exécution tels que l'Asdi tiennent compte des conclusions des évaluations de la SADEV.

La SADEV travaille de plus en plus avec d'autres services d'évaluation de pays donateurs, dont l'Asdi, d'autres membres du CAD et des pays partenaires. En particulier, le rôle moteur joué par la SADEV dans l'étude du CAD sur les évaluations conjointes et sa volonté de réaliser des évaluations conjointement avec d'autres membres du CAD sont tout à fait appropriés et s'inscrivent dans la perspective d'engagements plus généraux pris à l'égard de l'harmonisation.

Le Service de l'évaluation interne de l'Asdi charge des consultants extérieurs d'effectuer une grande partie de ses évaluations et procède de plus en plus de cette façon de concert avec d'autres donateurs. Depuis la création de la SADEV, le Service axe de plus en plus ses travaux sur la gestion et laisse cette dernière exercer les fonctions de contrôle et de supervision en toute indépendance. L'Asdi fait également l'objet d'autres contrôles externes, notamment de la part de la Cour des comptes suédoise, habilitée à réaliser chaque année des contrôles de performance sur un aspect spécifique de la coopération suédoise pour le développement. Dorénavant, le Service de l'évaluation interne de l'Asdi aura trois fonctions, qui lui prendront chacune environ un tiers de son temps. Par exemple, en 2009, il projette de :

1. Faire réaliser cinq évaluations sur des sujets de son choix. La majorité d'entre elles seront effectuées conjointement avec d'autres donateurs ou avec les pays partenaires, et toutes seront publiées.
2. Travailler avec des équipes opérationnelles, dont celles œuvrant sur le terrain ainsi et sur des thèmes ou secteurs spécifiques, afin de faire réaliser 15 autres évaluations sur des sujets identifiés par ces équipes. Ces évaluations ne seront probablement pas effectuées en coopération avec d'autres donateurs mais seront néanmoins publiées.
3. Être en cas de besoin un service consultatif attentif pour les examens des projets et programmes effectués en interne. Cette troisième fonction a été définie en réponse aux inquiétudes quant à la qualité de certains examens réalisés ou commandés par d'autres services de l'Asdi (Asdi, 2008d).

Dans la précédente structure organisationnelle de l'Asdi, la Direction de l'évaluation et de l'audit interne était un service indépendant subordonné au Conseil d'administration de l'Asdi. La nouvelle Commission consultative ne joue pas ce rôle officiel. Désormais, le Service d'audit interne relève directement du Directeur général, et le Service de l'évaluation a été rattaché au pilier chargé de la gestion (figure 5). Toutefois, point important, l'équipe chargée de l'évaluation rendra compte au Directeur général et non au responsable du pilier de la gestion. Cela permettra d'avoir un impact sur les autres services de l'agence, tout en respectant les Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement. Le Directeur général est chargé d'approuver le budget et le plan de travail de l'équipe. Ainsi, il a approuvé le budget proposé pour 2009, ramenant les effectifs de l'équipe d'évaluation à leur niveau de 2007.

Il est important que, malgré les changements dont elle est l'objet, la fonction d'évaluation de l'Asdi conserve ses points forts et les compétences qui lui sont actuellement associées. Cela implique de lui assurer un certain degré d'indépendance et,



partant, de crédibilité (OCDE, 1991 et 1998). Il convient de définir clairement le degré d'autonomie de l'équipe d'évaluation, tout comme le rôle que jouera l'assurance qualité externe dans les évaluations, car l'autonomie est un garant de l'impartialité et donc de la crédibilité de ces dernières. La nouvelle structure offre l'opportunité d'insuffler une énergie nouvelle au système de décision concernant les évaluations. Au moment de la rédaction du présent document, sur les 13 principales évaluations publiées depuis 2006, seules trois avaient donné lieu à une décision officielle. Or, cette décision, tout comme la large diffusion des conclusions, est essentielle pour l'impact de la fonction d'évaluation. L'Asdi envisage d'introduire un nouveau système au cours de l'année 2009 : elle devra veiller à ce que celui-ci soit respecté dans la pratique. L'Asdi devrait préciser clairement, dans les nouvelles lignes directrices pour l'évaluation également prévues pour 2009, comment seront garantis le bon fonctionnement du système de décision et l'indépendance de la fonction d'évaluation.

### **Les ressources humaines, élément central de la mise en œuvre des changements**

C'est le personnel du système suédois de coopération pour le développement qui mettra en œuvre l'ambitieux programme de réforme du gouvernement. La Suède doit veiller à disposer des effectifs et des compétences nécessaires à la concrétisation de ses ambitions. Si certains changements peuvent lui permettre de réaliser des gains d'efficacité sur le long terme, ils représentent, à court et moyen termes, un investissement important dans les ressources humaines. Par exemple, la Suède a l'intention d'avoir davantage recours aux approches reposant sur les programmes, mais elle doit savoir que cela n'est pas compatible avec une réduction des effectifs dans un futur proche. Au contraire, une mise en œuvre efficace requerra très certainement du temps et des formations. De même, améliorer l'harmonisation et renforcer le dialogue dans les pays sont des mesures qui prennent beaucoup de temps et doivent par conséquent être mieux prises en compte dans les ressources et le soutien accordés par la Suède à ses équipes pays. En outre, bien que la Suède réduise le nombre de ses secteurs d'intervention dans un même pays, au niveau mondial elle continuera à opérer dans de nombreux secteurs, ce qui implique de posséder l'expertise requise dans chacun d'eux. Autant de raisons montrant que l'heure n'est pas aux réductions d'effectifs : en réalité, la Suède devrait même les renforcer dans certains domaines clés.

Alors que le ministère des Affaires étrangères procède à de nombreux changements et voit s'accroître le champ de ses compétences, ses ressources humaines sont particulièrement limitées. Par exemple, un seul agent du ministère des Affaires étrangères travaille à plein temps sur l'égalité homme-femme qui figure pourtant parmi les trois thèmes prioritaires du gouvernement. La mise en œuvre efficace de la nouvelle stratégie multilatérale de la Suède (chapitre 1) sera très chronophage pour le personnel, non seulement pour réaliser les évaluations et gérer les dépenses, mais aussi pour collaborer avec les organisations multilatérales clés. De plus, la présidence suédoise de l'Union européenne en 2009 est source de pressions supplémentaires pour le personnel du ministère des Affaires étrangères. Tout particulièrement durant cette période, il faudra veiller à conserver des effectifs suffisants pour faire progresser la réforme et gérer les changements au sein du système, tout en assumant un rôle moteur sur le plan international. Outre la présidence européenne, le haut niveau d'ambition de la Suède en matière de coopération pour le développement et la charge de travail qui en découle pour le ministère des Affaires étrangères rendent indispensable un renforcement de ses

ressources humaines. L'adaptation des ressources aux objectifs est en effet un aspect central de la gestion axée sur les résultats.

Pour mettre en œuvre les nouvelles priorités, le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi doivent se doter d'une stratégie leur permettant d'affecter de manière appropriée les ressources humaines et les budgets de formation. Compte tenu de l'accent mis sur les pays sortant d'un conflit et de la volonté de la Suède de renforcer la décentralisation de ses effectifs en personnel afin d'avoir davantage d'équipes sur le terrain, il est absolument crucial d'élaborer une stratégie permettant de faire face aux nouveaux besoins en ressources humaines. C'est particulièrement le cas dans les États fragiles où des mesures incitatives supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires. Les compétences les plus demandées reflètent l'accroissement de la concentration de la Suède sur les pays en situation de conflit ainsi que sur les problèmes d'environnement et de changement climatique. Par ailleurs, l'Asdi est consciente qu'en sa qualité d'organisme d'exécution, son personnel se trouve en première ligne pour changer le mode de fonctionnement de l'aide bilatérale suédoise. C'est pourquoi elle a élaboré un plan relatif aux compétences et un programme de formation. L'équipe chargée de l'examen pense que les agents de l'ASDI tireraient profit d'une formation davantage centrée sur deux des changements les plus fondamentaux apportés à leurs méthodes de travail : la gestion axée sur les résultats et les approches fondées sur les programmes. La nouvelle Direction de l'Asdi chargée des méthodes est consciente de ces défis majeurs et assure en conséquence des activités de formation supplémentaires. Il serait bon que ces formations aient un caractère concret et s'articulent autour d'exemples vécus et d'études de cas et non des finesses de documents d'orientations théoriques. Les réseaux d'agents pourraient également avoir un rôle à jouer dès lors qu'ils seront opérationnels.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les problèmes résultant de la nouvelle structure de l'Asdi devront être gérés soigneusement. La Suède devrait tout particulièrement :
  - veiller à préserver les connaissances et les capacités d'analyse concernant les diverses régions maintenant que les équipes travaillant dans des pays voisins peuvent relever de services différents, et
  - s'assurer que les nouveaux réseaux d'agents, que l'Asdi estime indispensables au bon fonctionnement de sa nouvelle structure, deviennent un instrument efficace pour gommer les frontières entre services en portant un grand soin à la planification et à la gestion du processus et en suscitant à l'égard de ce dernier une solide adhésion.
- Il est indispensable que l'Asdi garantisse à la fois l'indépendance et l'impact de l'évaluation interne, notamment en veillant à ce que les conclusions des évaluations aboutissent à des décisions. Elle devrait revoir ses lignes directrices pour l'évaluation afin de préciser avec clarté comment ces impératifs seront satisfaits dans la pratique.
- La Suède devrait préserver le niveau global des ressources humaines, en particulier au ministère des Affaires étrangères et sur le terrain, et répartir les effectifs et les compétences de telle sorte que la réalisation des objectifs et des engagements de la Suède puisse être assurée. Il conviendra par exemple de prévoir des effectifs appropriés dotés des compétences voulues pour renforcer l'engagement dans les pays affectés par

un conflit et donner un caractère plus stratégique à la collaboration avec les organisations multilatérales.

- La Suède doit investir de manière stratégique dans la formation du personnel afin de mettre en œuvre ses nouveaux modes de travail, particulièrement pour intégrer la gestion axée sur les résultats et l'utilisation d'approches reposant sur des programmes. Pour être efficace, la formation devra obligatoirement être pratique et s'appuyer sur des exemples réels.



## Chapitre 5

### Efficacité de l'aide

#### Un engagement fort vis-à-vis du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide

L'engagement de la Suède vis-à-vis du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide est manifeste et le respect de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et du *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement* dans la réalisation des activités bénéficie d'un large soutien, tant au sein du gouvernement qu'au Parlement. Le ministre de la Coopération pour le développement international a déclaré : « Le Programme d'Accra est une première étape mais il reste encore beaucoup de choses à accomplir. La Suède et l'UE se fixent comme objectif une réforme rapide et soutenue » (MAE, 2008f). Le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide et ses implications pour la Suède sont cités en détail dans chaque budget depuis 2006. Entre 2006 et 2009, les documents budgétaires du gouvernement y font tous référence : l'un reprend explicitement les objectifs et indicateurs de la Déclaration de Paris, un autre souligne l'importance de l'appropriation, et ceux de 2008 et 2009 mentionnent les résultats de la Suède tels qu'ils apparaissent dans les deux enquêtes de suivi. Le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide est également bien pris en compte dans plusieurs lignes directrices et politiques récentes du ministère des Affaires étrangères et de l'Asdi. Par exemple, on peut lire dans le document de l'Asdi intitulé *Guidance on Programme-Based Approaches* : « Dans l'ensemble de ses activités (notamment dans le soutien aux projets, dans l'aide acheminée par le biais des organisations multilatérales etc.), l'Asdi devrait veiller au respect des principes de la Déclaration de Paris – appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats en matière de développement et responsabilité mutuelle – afin que les résultats obtenus du point de vue du développement bénéficient effectivement aux personnes vivant dans la pauvreté » (Asdi, 2008c).

En 2006, l'Asdi a mis au point un plan d'action pour améliorer l'efficacité de l'aide (Asdi, 2006b). Portant sur la période 2006-2008, son objectif était d'obtenir des résultats tangibles sur le terrain, de regrouper les ressources en fonction des processus pilotés par les pays, et d'adapter les modalités d'acheminement de l'aide au programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide. Ce plan comportait cinq éléments principaux dont l'Asdi s'est engagée à suivre la mise en œuvre (encadré 8). Le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi travaillent actuellement à l'élaboration d'un plan d'action joint sur l'efficacité de l'aide pour 2009-2011.

### Encadré 8. Plan d'action 2006-2008 de l'Asdi pour une plus grande efficacité de l'aide : éléments et résultats

**Suivi des indicateurs de Paris :** L'Asdi a participé aux enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

**Élaboration de méthodes et de procédures :** En 2007, les efforts dans ce domaine ont notamment consisté en un travail sur la manière d'améliorer le soutien aux programmes sectoriels. Selon le rapport annuel 2007 de l'Asdi, les activités de conseil et les consultations avec les équipes de terrain lors de trois séminaires régionaux (organisés en Afrique, en Asie et en Amérique latine) ont permis de tirer des conclusions en matière de politique et de méthode qui ont servi de base à l'élaboration de documents de travail à partir desquels l'Asdi a rédigé sa note d'information sur les approches fondées sur les programmes.

**Apprentissage et perfectionnement des ressources humaines :** Grâce à des séminaires et à des cours destinés à diverses catégories de personnel, l'Asdi a permis à ses agents d'acquérir un haut niveau de connaissance sur le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide ; ce principe a été progressivement étendu à l'ensemble des activités de perfectionnement des ressources humaines. Pour la période 2009-2011, d'autres formations sont prévues afin de faciliter davantage encore la mise en œuvre du programme d'action : elles incluent un cours générique sur l'efficacité de l'aide ainsi que des cours sur des compétences particulières, telles que les capacités de dialogue et de négociation, et d'autres sur les approches fondées sur les programmes.

**Communication :** L'Asdi s'est employée à faire connaître la Déclaration de Paris à divers groupes cibles, en particulier aux organisations de la société civile pour lesquelles elle a organisé des séminaires et des ateliers. Ainsi, en août 2007, l'Asdi a tenu une conférence sur la société civile et l'efficacité de l'aide intitulée *International Civil Society Arena Conference*, première de la série des nombreuses rencontres internationales officielles ayant conduit au Sommet d'Accra en 2008. Cette conférence a bénéficié de contributions de la part de donateurs et d'OSC des pays du Nord comme du Sud.

**Assurance-qualité :** L'Asdi a intégré le programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide sous différentes formes d'assurance-qualité des stratégies de coopération. Par exemple, l'efficacité de l'aide est régulièrement prise en compte dans les évaluations du Comité de l'Asdi chargé de l'assurance-qualité, tout comme dans les rapports élaborés suite aux visites d'inspection conjointes du ministère des Affaires étrangères et de l'Asdi auprès des ambassades et des bureaux de coopération pour le développement, et dans les discussions qui en découlent.

### L'efficacité de l'aide dans les faits

Depuis l'examen par les pairs de 2005, la Suède a pris des mesures concrètes pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et elle a fait des progrès en ce qui concerne la majorité des indicateurs (tableau 4). La Suède adopte une vision suffisamment large de l'efficacité de l'aide et tente d'en appliquer les principes non seulement dans le cadre de sa propre coopération avec les gouvernements partenaires, mais aussi dans celui de ses relations avec les OSC et les organisations multilatérales. Par exemple, les lignes directrices actuelles concernant la collaboration de l'Asdi avec les OSC prônent une approche reposant davantage sur les programmes ainsi que le renforcement de l'orientation sur les résultats au moyen des systèmes propres des OSC (Asdi, 2007b). Quant aux organisations multilatérales, la Suède s'efforce de leur fournir des fonds non affectés destinés à financer leurs activités de base (chapitre 3). En 2008, elle a apporté au Bureau du Groupe des Nations unies pour le développement (intitulé alors 'Bureau de la coordination des activités de développement') un soutien financier à hauteur de 15 millions SEK (2.25 millions USD) pour l'initiative « Une seule ONU ». La Suède a également apporté son concours au niveau des pays aux projets pilotes mis en œuvre dans ce cadre en Tanzanie, au Rwanda, au Mozambique et au Viêt Nam (15 millions SEK).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Données communiquées par la Suède.

**Tableau 4. Indicateurs de la Déclaration de Paris : Suivi des progrès de la Suède**

Indicateur	2005 (23 pays)	2007 (23 pays)	2007 (29 pays)	Objectif 2010	Commentaire
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	37 %	51 %	45 %	85 %	En bonne voie, mais l'objectif n'est pas encore atteint
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	62 %	51 %	45 %	100 % (objectif de l'UE)	Objectif loin d'être atteint et évolution dans la mauvaise direction
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	47 %	57 %	54 %	Au moins 50 % (objectif de l'UE)	Objectif de l'UE atteint
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	48 %	57 %	55 %	50 % (objectif de l'UE)	Objectif de l'UE atteint
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	36	23	39	12 et pas de nouvelles unités parallèles de mise en œuvre (objectif de l'UE)	Objectif loin d'être atteint, mais évolution dans la bonne direction
7. L'aide est davantage prévisible	47 %	54 %	44 %	74 %	En bonne voie, mais l'objectif n'est pas encore atteint
8. L'aide est non liée	100 %	100 %	100 %	Progrès au fil du temps	Objectif atteint
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	49 %	47 %	44 %	66 % (objectif de l'UE)	Objectif loin d'être atteint et évolution dans la mauvaise direction
10a. Missions conjointes	34 %	32 %	31 %	40 %	Objectif loin d'être atteint et évolution dans la mauvaise direction
10b. Travaux analytiques par pays effectués conjointement	34 %	65 %	52 %	66 %	En bonne voie ; l'objectif est presque atteint

Source : OCDE (2008c), Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, OCDE, Paris, p.130

Note : Pour la Suède, l'enquête de suivi 2006 se fonde sur les données de 2005 communiquées par 23 pays (sur un total de 33 pays examinés) et rend compte de 62 % de l'aide suédoise programmée apportée à des pays en 2005. L'enquête de suivi 2008 repose quant à elle sur les données de 2007 émanant de 29 pays (sur un total de 55 pays examinés) et rend compte de 69 % de l'aide suédoise programmée apportée aux pays en 2006. La troisième colonne mesure les progrès pour les 23 pays ayant participé aux deux enquêtes. Il convient de noter que certains objectifs de l'UE sont plus ambitieux que ceux fixés par la Déclaration de Paris.

### ***Un engagement à l'égard de l'appropriation par les pays partenaires, des progrès sur le front de l'alignement***

Les priorités des pays partenaires constituent la base de la coopération suédoise pour le développement. Ce principe est clairement affirmé dans les lignes directrices pour les stratégies de communication (Gouvernement suédois, 2005) : « Dans la mesure du possible, la coopération doit s'aligner sur la stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) du pays partenaire ou sur des stratégies de développement équivalentes. » Par exemple, la stratégie suédoise de coopération avec le Mozambique (tableau 5 ci-dessous), repose sans équivoque sur la SLP de ce pays, appelée PARPA (annexe D). Lorsqu'il n'y a pas de stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, les lignes directrices pour la coopération indiquent que la Suède doit soutenir les efforts de son partenaire pour développer une SLP, plutôt que d'effectuer sa propre analyse. Dans les situations précaires ou de conflit limitant la capacité du pays partenaire à élaborer une SLP, la Suède s'appuie sur des

analyses de la pauvreté, du conflit ou des rapports de force, ou encore sur d'autres documents d'orientation. Ainsi, l'aide suédoise au Sud-Soudan se fonde actuellement sur l'Accord de paix global.

La Suède a de plus en plus recours aux systèmes administratifs des pays partenaires. La note d'information de l'Asdi sur la gestion des finances publiques précise que « le principe de base pour l'acheminement des fonds vers les projets et les programmes est que le système de gestion des finances publiques du pays partenaire doit être utilisé dans toute la mesure du possible, car cette mesure contribue en soi au renforcement du système. Les fonds de l'Asdi doivent au minimum être toujours intégrés et pris en compte dans le processus de planification et d'élaboration du budget du pays partenaire (planification et budget) » (Asdi, 2005e). De fait, l'enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2008c) confirme que la Suède utilise à un degré assez élevé les systèmes de gestion des finances publiques de ses pays partenaires, excédant l'objectif fixé par l'UE (selon lequel la moitié de l'APD doit être acheminée via ces systèmes). Pour la Suède, le développement des capacités en matière de réforme du secteur public et de gestion des finances publiques est une priorité. Au Mozambique, par exemple, elle a aidé au développement des capacités en matière de contrôle financier. L'Asdi a également formé ses propres agents afin de les familiariser davantage avec les systèmes de gestion des finances publiques et les moyens de mettre au point et de négocier un soutien aligné sur les systèmes des pays. Elle a même élaboré à ce sujet un manuel à l'intention de son personnel (Asdi, 2007c), ainsi qu'un guide de bonnes pratiques pour renforcer la capacité des pays africains à gérer leurs finances publiques (Asdi, 2003). De plus, le degré d'utilisation par la Suède des systèmes nationaux de passation des marchés a augmenté depuis 2005 : à 57 %, il est désormais supérieur à l'objectif fixé par l'UE. Enfin, il est louable que l'ensemble de l'aide bilatérale de la Suède soit déliée depuis 2006, comme l'indiquent les statistiques du CAD et les deux enquêtes de suivi.

Afin de mesurer ses progrès, la Suède tente d'utiliser de manière plus systématique des indicateurs alignés sur ceux des pays partenaires et harmonisés avec ceux d'autres donateurs. Ainsi, au Mozambique, les principes sous-jacents et les indicateurs de suivi pour le soutien budgétaire général ont été convenus avec d'autres donateurs et élaborés à partir des indicateurs du pays partenaire, comme le montre le mémorandum d'accord pour le soutien budgétaire général. La Suède a aussi défini un ensemble de conditions préalables applicable à toutes ses opérations de soutien budgétaire général qui doit être réévalué chaque année (annexe D).

Bien que la Suède ait accru la prévisibilité de son soutien budgétaire général par le biais de ses plans indicatifs sur trois ans, ses versements doivent être approuvés chaque année et sont susceptibles de changer. Son soutien budgétaire général est souvent composé d'une tranche variable et d'une tranche fixe. Au Mozambique, la tranche fixe n'est versée que si les principes convenus dans le mémorandum d'accord commun sont respectés et les conditions préalables de la Suède remplies. Ces deux points sont réévalués chaque année avant que la Suède ne confirme tout versement prévu. Bien que dans le cas du Mozambique, les conditions préalables ne soient pas radicalement différentes des principes sous-jacents déjà convenus avec d'autres donateurs, elles nécessitent une évaluation supplémentaire requérant des ressources importantes. La tranche *variable*, qui représente au Mozambique 25 % du montant total alloué, dépend des résultats obtenus pour quelques indicateurs convenus ensemble que la Suède estime être essentiels et qui portent principalement sur les questions de gouvernance (Ambassade de Suède au Mozambique, 2008). Ceux-ci sont également réévalués chaque année pour



que la Suède puisse décider quelle part de la tranche variable doit être versée. En 2008 au Mozambique, la Suède a décidé de retenir 33 % de la tranche variable de 2009 pour cause d'insuffisance des résultats obtenus au regard de 6 des 18 indicateurs de gouvernance sélectionnés (Ambassade de Suède au Mozambique, 2008 ; annexe D). C'est le seul donneur à avoir pris une telle mesure, qui a d'ailleurs suscité des avis partagés chez les autres donateurs, certains estimant qu'elle n'était pas appropriée et se demandant si les motifs avaient été bien expliqués. Lorsque la Suède applique de façon sélective à une tranche variable des conditions arrêtées d'un commun accord, elle doit veiller à en informer clairement ses partenaires. La Suède reconnaît que « l'Asdi évalue souvent assez durement la capacité de mise en œuvre des pays partenaires, ainsi que la transparence, les risques de corruption et la situation des droits de l'homme conformément à la politique suédoise. Cela peut se traduire par une attitude plus restrictive quant à l'utilisation des systèmes des pays partenaires et l'adoption d'approches reposant sur des programmes. À leur tour, ces facteurs peuvent expliquer la moins grande prévisibilité de la coopération pour le développement de la Suède par rapport à celle de nombreux autres donateurs » (OCDE, 2008d). Si l'équipe chargée de l'examen reconnaît que la prévisibilité implique aussi de préciser clairement les conditions qui doivent être remplies par les deux parties à un accord, la Suède doit réfléchir aux moyens de concilier la prévisibilité globale de son aide et ses garanties fiduciaires et autres.

**Tableau 5. La Suède et les principes de la Déclaration de Paris au Mozambique**

Principes	Actions de la Suède au Mozambique « Conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, la coopération avec le Mozambique sera caractérisée par la coordination entre donateurs, l'harmonisation des procédures des donateurs et l'alignement sur les systèmes, processus et institutions propres de ce pays. »(MAE, 2008b)
Appropriation et alignement	<p>La stratégie de coopération comporte le ferme engagement de prendre le plan PARPA 2 comme point de départ de l'aide suédoise pour la période 2008-2012.</p> <p>Afin de s'aligner sur les priorités du Mozambique et de l'aider à mettre en œuvre sa propre stratégie de développement, la Suède a affecté respectivement 54.5 % et 51.8 % de ses versements 2007 et 2008 au soutien budgétaire général. Elle entend continuer à acheminer ainsi au moins 50 % de son APD au Mozambique.</p> <p>Pour améliorer la prévisibilité de l'aide au Mozambique en termes de volume, d'engagements sur le long terme et de versements effectifs, la stratégie de coopération de la Suède présente des engagements financiers indicatifs pour la période 2009-2012. Parallèlement, à compter de 2009, le soutien budgétaire sera fourni dans le cadre d'un accord prévisible sur quatre ans (mais soumis à des conditions préalables et comprenant une tranche liée aux performances).*</p> <p>Pour améliorer les dispositifs en place dans le pays, la Suède aide à développer ses capacités dans les domaines du contrôle financier interne et externe, de la maîtrise et de la gestion des dépenses publiques, de la réformer du secteur public et de la décentralisation.</p> <p>La stratégie de coopération suédoise vise à réduire la corruption dans le secteur public.*</p>
Harmonisation	<p>La Suède, en qualité de membre de la nombreuse communauté des donateurs présents au Mozambique, œuvre pour une division efficace du travail entre ces derniers.</p> <p>Sa stratégie de coopération indique qu'elle cherche à affecter les ressources conformément aux principes énoncés dans le Code de conduite de l'UE sur la division du travail dans la politique de développement. Cependant, dans la pratique, l'avantage comparatif semble être interprété comme reposant sur l'engagement passé dans le secteur considéré plutôt que sur des compétences techniques ou autres.*</p> <p>Dans certains secteurs, dont celui de l'énergie, la Suède participe à des accords de financement conjoint ou de coopération déléguée.</p> <p>Par ailleurs, la Suède a accepté de diriger l'élaboration d'un code de conduite pour les donateurs au Mozambique.</p>
Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle	<p>La Suède apporte son concours aux OSC et à d'autres organisations afin qu'elles aident les parlementaires des pays partenaires à remplir leurs fonctions de surveillance et de contrôle, favorisent la participation des citoyens aux processus démocratiques et promeuvent une société pluraliste et démocratique, ce qui se traduit par un renforcement de la reddition de comptes.</p> <p>Au Mozambique, la Suède et d'autres donateurs ont tiré leurs indicateurs de la stratégie de lutte contre la pauvreté de ce pays. La Suède et d'autres donateurs ont signé avec le Mozambique un mémorandum d'accord définissant clairement les obligations des donateurs comme du gouvernement partenaire.</p>

Note : \* indique les actions planifiées

La Déclaration de Paris a également pour objectif de réduire l'utilisation des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Toutefois, bien que la Suède ait l'intention de ne plus du tout y avoir recours, elle continue à employer ce type de structure, comme l'indique l'enquête 2008 de suivi (OCDE, 2008c). Si leur nombre total a diminué, la Suède est encore loin d'atteindre son objectif ou même celui de l'UE, fixé à moins de 12 unités. Pour ce qui est de la coordination de la coopération technique avec les autres donateurs, variable de substitution pour le renforcement des capacités par un soutien coordonné, la Suède a réalisé l'objectif de 50 % convenu dans la Déclaration de Paris. Néanmoins, elle s'est également engagée à respecter l'objectif plus ambitieux de 100 % retenu par l'Union européenne et elle est encore bien loin d'y parvenir (chapitre 6). De plus, l'enquête de suivi indique qu'entre 2005 et 2007, la Suède a réduit la part de sa coopération technique coordonnée avec d'autres donateurs et alignée sur les stratégies des pays partenaires. Elle est vivement encouragée à inverser cette tendance.

### ***Un engagement à l'égard de l'harmonisation de l'action des donneur mais une marge de progression encore possible***

La Suède œuvre activement pour une plus grande efficacité de l'aide et pour diminuer les coûts de transaction des pays partenaires via une meilleure division du travail entre les donateurs. Par exemple, en sa qualité de membre du groupe Nordic Plus, elle a joué un rôle essentiel dans l'élaboration du *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, qui constitue désormais l'une de ses références incontournables.

La Suède s'emploie actuellement à réduire tant le nombre de pays dans lesquels elle travaille que le nombre de secteurs d'intervention dans chacun de ces pays (chapitre 3). Elle justifie ce processus de concentration en arguant que la coopération avec un plus petit nombre de pays se traduira par une meilleure utilisation des ressources disponibles. Selon les responsables suédois : « en libérant des ressources employées jusqu'ici dans des pays où d'autres donateurs peuvent opérer davantage, l'Asdi pourra accroître son activité dans les pays avec lesquels elle continuera de coopérer. En s'engageant davantage dans un nombre de pays plus restreint, la Suède pourra participer plus activement au dialogue toujours plus important dans les pays en question » (OCDE, 2008d).

La Suède est également convaincue que la concentration sectorielle permettra d'améliorer l'efficacité de son aide. Elle a commencé à réduire le nombre de secteurs bénéficiaires de façon à aboutir à un maximum de trois dans chaque pays. Il convient de noter qu'elle veut aussi concentrer son aide au sein de ces secteurs, c'est-à-dire regrouper le nombre de contributions et accroître l'utilisation des approches fondées sur les programmes. Le choix des secteurs ne s'effectue pas selon les thèmes prioritaires de la Suède mais sur la base par exemple du niveau des besoins dans un secteur donné, du degré d'activité des autres donateurs, et de l'expérience ou de l'expertise que possède la Suède pour ce secteur au sein du pays. Ainsi, au Mozambique, elle a recentré son programme en fonction des priorités du gouvernement mozambicain et des activités des autres donateurs (annexe D). Cependant, dans la pratique, « l'avantage comparatif » semble être interprété comme reposant sur l'engagement passé dans le secteur considéré plutôt que sur les compétences actuelles d'ordre technique ou autre. De plus, la communication des décisions peut encore être améliorée. Au Mozambique par exemple, les représentants du pays partenaire, aussi bien au niveau du gouvernement que des OSC, ne semblent pas toujours très bien savoir si, comment et quand l'aide pour un secteur

donné prendra fin. Certes, ces processus sont toujours difficiles, mais pour éviter les malentendus, il est impératif de communiquer en temps voulu les changements à venir.

Lorsqu'un donneur met un terme à l'aide apportée à un pays ou à un secteur, il doit fixer des délais réalistes, planifier soigneusement son retrait avec ses partenaires, procéder à des consultations et faire preuve de souplesse. Selon une évaluation réalisée pour le compte de l'Asdi et de trois autres donneurs sur les stratégies de retrait de la Suède (et d'autres donneurs) : « la planification pour effectuer correctement le retrait et le transfert, et, partant, pour garantir la viabilité des activités auparavant financées par les donneurs, relève davantage de l'exception que de la règle. De même, un suivi rigoureux et de qualité du retrait est extrêmement rare. Malgré les principes de partenariat et de responsabilité mutuelle formulés dans la Déclaration de Paris de 2005, toutes les décisions de retrait examinées se sont avérées être des décisions unilatérales » (Slob et Jerve, 2008). La Suède est encouragée à bien réfléchir à la manière de réaliser ses retraits des différents pays et secteurs, ainsi qu'aux impacts que ceux-ci auront sur ses relations avec ses partenaires, tels que les OSC.

La Suède investit des ressources considérables dans la coordination des donneurs (encadré 9). Au Mozambique, par exemple, elle fait partie d'un mécanisme complexe de coordination des activités des donneurs (annexe D). Elle se pose aussi en défenseur d'un système de coordination plus ouvert, et a joué un rôle moteur dans l'élaboration d'un code de conduite et d'une politique de l'aide pour les donneurs au Mozambique. Toutefois, l'enquête 2008 de suivi montre qu'au niveau mondial, depuis 2005 la Suède réduit en fait ses procédures et dispositifs communs, ainsi que la part de ses missions menées conjointement. Elle est encouragée à inverser cette tendance de façon à accroître l'harmonisation. Comme l'indiquent les nouvelles lignes directrices de l'Asdi sur les approches fondées sur les programmes (*Guidance on Programme Based Approaches*, Asdi, 2008c), « l'Asdi devrait, autant que possible, adopter une approche fondée sur les programmes pour l'ensemble de sa coopération au développement ». Ainsi, la Suède devrait considérablement accroître son utilisation des approches reposant sur les programmes au cours des trois prochaines années. Bien qu'elles aient été largement promues en interne, ces lignes directrices sont trop récentes pour avoir eu un impact important sur le programme global de l'Asdi.

#### **Encadré 9. Harmonisation et rationalisation de l'aide**

La Suède s'est servie de projets conjoints, de dispositifs de mise en commun de fonds et de partenariats silencieux avec d'autres donneurs pour harmoniser l'aide. Par exemple, la coopération déléguée et le financement conjoint sont de plus en plus pratiqués au sein du groupe Nordic Plus dont fait partie la Suède : c'est la Suède qui administre l'aide apportée au Mali par la Norvège, tandis que cette dernière gère le soutien suédois au Malawi. En Afrique du Sud, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas participent à titre de partenaires silencieux à l'aide fournie au Media Institute (OCDE, 2009) sous la direction de la Norvège. Ce processus est favorisé par la longue expérience de coopération qui lie ces pays. Officiellement, la Suède privilégie les partenariats silencieux ; dans la pratique cependant, de nombreux agents suédois disent préférer « un retrait propre » à une autorité déléguée et à des partenariats silencieux, car la réduction prévue des coûts de transaction ne s'est toujours pas produite.

#### ***Gestion axée sur les résultats en matière de développement et responsabilité mutuelle***

Dans l'ensemble, la Suède est en train de mieux axer son aide sur les résultats (chapitre 4). Toutefois, il existe une tension entre, d'une part, l'accroissement de la

demande (de la part du gouvernement et du public) pour un contrôle et un suivi des ressources suédoises consacrées à la coopération pour le développement, et, d'autre part, le processus d'amélioration de l'alignement sur les systèmes des pays partenaires (OCDE, 2008d). Comme tous les donateurs tentant de mettre en œuvre la Déclaration de Paris, la Suède demande à ses agents œuvrant sur le terrain de mener à bien une mission délicate : promouvoir l'alignement et l'appropriation des pays partenaires tout en réclamant des rapports sur les résultats afin de satisfaire aux exigences des services centraux.

La Suède soutient les mécanismes de contrôle nationaux par le biais par exemple du renforcement du pouvoir parlementaire dans les pays partenaires (Asdi, 2006e). Au Mozambique, elle apporte son aide aux dispositifs de contrôle financier, aux OSC et aux parlementaires afin de donner au pays la capacité d'obliger le gouvernement à rendre des comptes à ses électeurs. Bien qu'assez modeste, le soutien suédois apporté aux parlements pour accroître la transparence s'inscrit parfaitement dans l'intérêt global que la Suède porte à la gouvernance démocratique et pourrait être augmenté à l'avenir de façon coordonnée. La Suède est également ouverte et réceptive aux examens et aux commentaires des pays partenaires sur le comportement des donateurs. Ainsi, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, elle a accédé à la demande du gouvernement mozambicain d'élaborer un code de conduite pour les donateurs. La promotion de la responsabilité mutuelle est un défi pour tous les membres du CAD et les pays partenaires : la Suède est donc encouragée à faire fond sur son expérience pour travailler étroitement avec d'autres donateurs à l'avancement des progrès dans ce domaine.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Afin de respecter ses engagements internationaux pris au titre de la Déclaration de Paris, la Suède devrait accroître la part de ses activités de coopération technique qui fait l'objet d'une coordination avec les autres donateurs et est alignée sur les stratégies des pays partenaires ainsi que celle des missions qui sont conduites conjointement.
- La Suède devrait s'assurer qu'elle fait clairement part à ses partenaires de la façon dont toutes les conditions arrêtées conjointement s'appliqueront aux tranches variables du soutien budgétaire qu'elle apporte.
- La Suède doit apprendre à mieux communiquer ses décisions de mettre un terme à son soutien à des pays ou à des secteurs particuliers, ainsi que les motifs et les délais de ce retrait. Cela lui permettra de préserver ses partenariats forts et de ne pas nuire à ses efforts d'alignement et d'harmonisation.
- Au vu de son ferme attachement à la gouvernance démocratique, la Suède est invitée à soutenir les dispositifs nationaux de contrôle et à travailler étroitement avec les autres donateurs du CAD pour aider à concrétiser les engagements pris en matière de responsabilité mutuelle.

## Chapitre 6

### Thèmes particuliers

#### Renforcement des capacités

##### *Stratégie et orientations de la Suède en matière de renforcement des capacités*

L'objectif global de la *Stratégie pour un développement mondial* de la Suède – à savoir « contribuer à la mise en place de conditions propres à soutenir les efforts entrepris par les populations pauvres pour améliorer leur qualité de vie » – tient au fait que la viabilité du développement dépend des capacités des partenaires. Selon la stratégie de l'Asdi concernant le renforcement des capacités (Asdi, 2000), l'objectif ultime est de « rendre la coopération pour le développement superflue à long terme ». Cette stratégie vise donc à augmenter l'appui de l'Asdi aux systèmes nationaux et à faire du renforcement des capacités une priorité dans tous les projets et programmes. Elle présente une analyse des différents aspects du renforcement des capacités et souligne l'importance de l'analyse contextuelle ainsi que la nécessité de cibler les systèmes dans leur entier. En mettant le renforcement des capacités au cœur de l'ensemble de ses activités, et en analysant les différentes facettes et le contexte, cette stratégie constitue une base solide pour l'aide bilatérale de la Suède. Cependant, malgré ce fort accent mis sur le renforcement des capacités dans la stratégie bilatérale, rien n'est dit sur la place qui lui est accordée dans la nouvelle stratégie multilatérale du pays.

L'Asdi a également produit une série de documents de travail portant notamment sur différentes approches du renforcement des capacités, l'analyse des besoins et l'évaluation du développement organisationnel. En 2005, elle a élaboré un manuel approfondi qui souligne l'importance de l'appropriation pour assurer l'impact et la viabilité des activités de renforcement des capacités et la nécessité de prendre comme point de départ les capacités existantes (Asdi, 2005f). Ce manuel souligne également l'intérêt d'adopter une approche globale et de placer les organisations et les personnes dans une perspective plus générale intégrant les cadres institutionnels formels et informels (notamment les valeurs, les rapports de force et les traditions). Il reconnaît en outre la nécessité de tenir compte des motivations des différents intervenants et des conditions propices à l'apprentissage individuel. Enfin, il souligne l'importance d'adopter des objectifs et des indicateurs pertinents et réalistes. Tous ces facteurs sont essentiels au succès des activités d'aide en faveur du renforcement des capacités.

L'Asdi a publié un document de travail qui appelle à une remise à plat du renforcement des capacités, plaide pour une harmonisation et un alignement renforcés en conformité avec la Déclaration de Paris (Asdi, 2006c). Bien qu'antérieure au document de l'OCDE intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques* (OCDE, 2006a), la conception de la Suède en matière de renforcement des capacités correspond en grande partie au consensus général. Des

documents plus récents font référence à la définition de l'OCDE, à savoir : « processus par lesquels les individus, les organisations et la collectivité dans son ensemble libèrent, créent, renforcent, adaptent et préservent les capacités au fil des ans » (OCDE, 2006a). Les récentes orientations de l'Asdi sur les approches fondées sur les programmes (*Guidance on Programme-based Approaches*) indiquent aussi que la première priorité de la coopération pour le développement est de renforcer les capacités des pays partenaires (Asdi, 2008c). De plus, les lignes directrices de la Suède relatives aux stratégies de coopération proposent d'évaluer les moyens de renforcer les capacités des partenaires lors de l'élaboration des stratégies de coopération (MAF, 2005). Ces exemples illustrant la priorité accordée au renforcement des capacités montrent que la Suède est en avance sur de nombreux autres donateurs.

Dans l'ensemble, la Suède dispose d'une stratégie et d'orientations solides sur lesquelles fonder son aide dans le domaine du renforcement des capacités. Sa conception en la matière et la priorité qu'elle accorde à ce domaine d'action est également en phase avec un consensus international grandissant et avec ses propres engagements internationaux, comme celui pris à l'égard de la Déclaration de Paris.

### ***Le renforcement des capacités dans les faits***

#### *Collaborer avec diverses organisations dans les pays partenaires*

Œuvrant depuis plusieurs décennies dans le domaine du renforcement des capacités, la Suède ne collabore pas seulement avec l'État mais aussi avec la société civile des pays partenaires. Au Mozambique, elle soutient le renforcement des capacités dans différents secteurs de l'administration nationale, notamment l'audit public, le ministère de l'Agriculture, l'institut de statistique et la compagnie nationale d'électricité. La Suède accorde aussi une grande importance au renforcement des capacités de la société civile et elle finance des activités de base pour « promouvoir une société civile vivante » (Asdi, 2007b). Elle participe aussi à des programmes de renforcement des fonctions parlementaires dans les pays bénéficiaires. Son implication est moindre dans le secteur privé.

L'aide de la Suède en faveur des instituts de recherche représente environ 7 % du budget de l'Asdi, et l'objectif est de « renforcer les capacités de recherche des pays partenaires et promouvoir la recherche axée sur le développement ». <sup>10</sup> Par exemple, la Suède aide une université au Mozambique depuis plus de 30 ans et en 2008 elle a assuré 75 % de son financement extérieur. Ces fonds ont permis à l'université de financer des formations dans des disciplines d'une grande pertinence pour le développement du pays, notamment la médecine, l'agronomie et les sciences vétérinaires. Il convient par ailleurs de noter que la Suède a également soutenu le renforcement des capacités de l'université elle-même par une aide dans les domaines de l'administration, des technologies de l'information et des équipements pour bibliothèque.

#### *Soutenir le renforcement des capacités de diverses manières*

L'aide de la Suède en faveur du renforcement des capacités passe par des projets et programmes dont celui-ci est le principal objectif ou par d'autres interventions dont il est l'une des composantes. La Suède fait appel à diverses modalités, notamment la coopération technique et le jumelage. Ce dernier consiste généralement en un partenariat entre des institutions de pays partenaires et des institutions suédoises de même type. L'Asdi a essayé

<sup>10</sup> Voir le site web de l'ASDI : [http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=254&a=4508&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=254&a=4508&language=en_US)

d'évaluer son aide globale dans le domaine du renforcement des capacités mais n'a pas réussi à en saisir la totalité. Le montant des versements au titre de la coopération technique en 2007 communiqué par le Suède au CAD/OCDE se monte à 160 millions USD, soit environ 5 % de son aide bilatérale<sup>11</sup>. Malgré quelques fluctuations, ces versements ont en gros évolué au même rythme que les augmentations de l'enveloppe consacrée à l'aide bilatérale totale depuis 2000. La Suède a dépassé l'objectif de 50 % des apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés énoncés dans la Déclaration de Paris. Cependant, selon l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, alors qu'en 2005, 62 % de la coopération technique de la Suède étaient coordonnés avec les activités d'autres donateurs et alignés sur les stratégies des pays partenaires, en 2007 cette part était passée à 51 % dans le même échantillon de pays partenaires. La Suède s'est également engagée à atteindre l'objectif supplémentaire de l'Union européenne de 100 % d'ici 2010 pour lequel elle n'est pas en bonne position (OCDE, 2008c).

L'aide de la Suède s'inscrit davantage dans des programmes et le renforcement des capacités est une priorité pour l'aide-programme. La Suède s'efforce aussi d'adopter une approche davantage axée sur les résultats. Au Mozambique, l'aide de la Suède au Tribunal Administrativo ne s'inscrit plus dans le cadre d'un projet autonome mais dans celui d'un fonds commun placé sous la supervision de l'organisation bénéficiaire qui poursuit des objectifs propres clairement définis (Encadré 10). Cependant, les changements ne sont pas uniformes. Un deuxième projet de renforcement des capacités, destiné à l'Inspection générale du ministère des Finances au Mozambique, n'a pas changé par rapport à sa conception initiale, est géré par des consultants suédois, est fondé sur le transfert de connaissances et répond à des objectifs généraux et non spécifiques. Ce dernier projet est moins conforme aux orientations plus récentes de la Suède et au consensus international grandissant sur les moyens de mettre en place des capacités durables.

#### **Encadré 10. Le renforcement des capacités au Tribunal Administrativo au Mozambique**

Financement	Ce projet financé par la Suède a été lancé en 1998. Le Tribunal Administrativo (TA) – qui est chargé des audits publics indépendants et d'un ensemble d'autres tâches – a reçu des fonds d'autres donateurs pour la réalisation de projets distincts assortis chacun de conditions et de règles différentes. Depuis 2007, la Suède participe à un fonds commun qui finance un ensemble d'activités du TA.
Apport de moyens techniques	Initialement, l'office national suédois d'audit (SNAO) s'est occupé du projet avec l'aide d'un gestionnaire sur place et de quelques agents suédois travaillant pendant une courte période. Un consultant issu du secteur privé a également été recruté dans un pays voisin. L'équipe de projets suédoise a quitté le pays en 2007. Après la mise en place du fonds commun, le consultant est resté ; il est désormais employé par le TA et non plus par le SNAO, et il rend compte de ses activités directement au TA.
Objectifs	Au début, le TA devait communiquer un rapport distinct à chaque donneur mesurant les progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés. Pour mettre en place le fonds commun, le TA a élaboré un plan stratégique. Il a demandé à l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Afrique de l'aider à définir des objectifs, des buts et des indicateurs clairs qu'il a ensuite présentés aux donateurs. Le TA établit à présent un rapport consolidé sur les activités et les résultats. Les indicateurs et progrès accomplis sont examinés lors de réunions trimestrielles avec la participation des donateurs sous la direction d'un pays.

Source : Visite au Mozambique de l'équipe chargée de l'examen par les pairs

<sup>11</sup> L'Asdi est convaincue que ce montant est sous-estimé et elle est en train d'améliorer son système statistique afin d'obtenir une évaluation plus précise.

### ***Rapprocher la stratégie et la pratique***

La Suède a une vision claire des raisons qui rendent le renforcement des capacités prioritaire et a défini la façon dont les agents doivent comprendre ce concept. Elle pourrait consolider sa position déjà forte en améliorant l'application pratique, *c'est-à-dire* en rapprochant la stratégie et la pratique. Cette tâche incombe à la Direction de l'Asdi chargé des méthodes et de l'efficacité de l'aide, mais les ressources humaines qui lui sont affectées sont insuffisantes. Pour combler l'écart entre la théorie et la pratique, il conviendrait d'augmenter le niveau des ressources. La Suède devrait centrer son attention sur trois domaines en particulier afin de s'assurer que sa stratégie et ses orientations sont mieux traduites dans les faits :

*Accorder une plus grande attention au contexte politique dans les phases de conception et de gestion.* La stratégie de l'Asdi en matière de renforcement des capacités souligne la nécessité d'analyser le contexte formel et informel dans lequel s'inscrivent les activités mais dans la pratique cela n'est pas toujours fait. Une évaluation interne a révélé que souvent les rapports de force et le contexte local étaient peu pris en considération (Eriksson, 2007). De même, une étude centrée sur le renforcement du Parlement a également souligné qu'il était essentiel de mieux comprendre le contexte politique et la situation locale (Scott Hubli et Schmidt, 2005). La nécessité de comprendre le contexte politique est encore plus évidente dans les situations précaires où la faiblesse des structures de l'État et des capacités de la société, associée à un déséquilibre du rapport de force, crée des conditions instables. Comme la Suède souhaite accroître son action dans ces contextes, ses stratégies et orientations doivent être suffisamment adaptables.

*Fixer clairement les objectifs et les délais.* A juste titre, les agents ne subissent pas de pressions pour présenter rapidement des résultats et peuvent prendre des engagements à moyen terme. Cependant, en dehors de l'objectif général de renforcement des capacités, toutes les activités de soutien n'ont pas d'objectifs clairement définis ni de calendriers bien arrêtés. Cela a également été mis en lumière dans l'évaluation interne (Eriksson, 2007). Au Mozambique, la Suède apporte son soutien aux mêmes organisations depuis des décennies sans avoir arrêté d'échéances précises pour parvenir à des niveaux de capacité viables ou commencer son propre désengagement. L'Asdi reconnaît par ailleurs que malgré les résultats obtenus dans le cadre de ses programmes de coopération dans le domaine de la recherche, elle a parfois créé une dépendance (Akuffo, 2008). Une évaluation conduite par l'Asdi a montré qu'il n'y avait pas de description des résultats attendus ni d'objectifs clairement définis dans la conception de certaines activités de coopération dans le domaine de la recherche (Asdi, 2006a).

*Mieux intégrer le renforcement des capacités dans l'ensemble des projets et des programmes.* Malgré une stratégie clairement définie, la Suède obtient des résultats mitigés pour ce qui est de l'intégration concrète dans l'ensemble de ses activités de son approche axée sur le contexte et les différents aspects du renforcement des capacités. Le manuel d'orientation de l'Asdi est trop complexe pour être facilement compris par les agents qui ne considèrent pas d'ores et déjà que le renforcement des capacités est un élément essentiel de leur tâche. L'Asdi envisage donc d'élaborer d'autres orientations plus courtes. La mise à jour des orientations générales existantes destinées aux agents, intitulées *Sida at Work* (Asdi, 2005d), pourrait aussi être une bonne chose car celles-ci sont une référence clé pour l'ensemble du personnel. Cependant, il est probable que c'est la communication directe avec les agents sur le terrain qui aura le plus d'impact sur l'intégration du renforcement des capacités et la prise en compte de problèmes difficiles comme la dépendance et les situations précaires. Les nouveaux réseaux d'agents



pourraient aussi jouer un rôle à cet égard (chapitre 4). Cependant, la Suède devrait se montrer prudente avant d'enrichir la liste déjà longue des orientations et des documents stratégiques que les agents doivent connaître. Puisque la Suède estime que le renforcement des capacités est un objectif essentiel de la coopération pour le développement, elle pourrait envisager d'inclure des objectifs liés au renforcement des capacités dans les objectifs de performance individuels de ses agents sur le terrain.

### ***L'aide au renforcement des capacités après Accra***

La Suède a montré qu'elle souhaitait mettre en œuvre le Programme d'action d'Accra, lequel met fortement l'accent sur le renforcement des capacités. Bien qu'antérieures, la stratégie et les lignes directrices de la Suède couvrent certains des principaux domaines du renforcement des capacités auxquels le Programme d'action d'Accra donne la priorité. Parmi les priorités énoncées par celui-ci, se trouvent trois domaines dans lesquels la Suède est déjà bien active : (i) s'attaquer aux obstacles systématiques ou favoriser la mise en place d'un environnement propice au renforcement des capacités ; (ii) soutenir les systèmes nationaux ; et (iii) soutenir le renforcement des capacités de la société civile ainsi que de l'État. Par exemple, la Suède a joué un rôle de premier plan en aidant les systèmes statistiques des pays partenaires et a été à l'initiative de programmes conjoints dans plusieurs pays. L'expérience acquise à ce jour par la Suède dans la fourniture d'une aide coordonnée et axée sur la demande dans le domaine des statistiques s'est soldée par d'utiles enseignements pour l'ensemble des donateurs (Eurostat, 2008). Elle est aussi source d'enseignements sur l'importance et sur la faisabilité de ce type d'approche dans le cadre d'une aide à d'autres types de systèmes nationaux. La Suède apporte aussi son appui à la réforme des finances publiques dans plusieurs pays.

Le Programme d'action d'Accra met en lumière deux domaines auxquels la Suède commence à s'intéresser à mesure qu'elle s'efforce de recourir davantage aux approches fondées sur les programmes : (i) intégrer le renforcement des capacités dans les stratégies nationales, sectorielles et thématiques ; et (ii) axer davantage la coopération technique sur la demande et sur les ressources locales ou Sud-Sud. Comme on l'a vu, une partie de l'action de la Suède dans le domaine du renforcement des capacités évolue donc en ce sens. La référence au défi que représente le renforcement des capacités dans les situations précaires, autre domaine dont l'importance est soulignée dans le Programme d'action d'Accra, brille par son absence dans l'approche suédoise. C'est un point important que la Suède devra aborder à mesure qu'elle développera son action dans les pays en proie à un conflit ou au sortir d'un conflit. La Suède est encouragée à collaborer étroitement avec les autres membres du CAD afin d'améliorer l'aide globale aux domaines désignés comme prioritaires pour le renforcement des capacités dans le Programme d'action d'Accra.

## **Environnement et changement climatique**

### ***Les engagements de la Suède dans le domaine de l'environnement et du changement climatique***

L'environnement et le changement climatique ont été choisis par le CAD pour faire l'objet d'un examen particulier dans les examens par les pairs réalisés en 2009-2010 afin de rendre compte de la meilleure compréhension des liens qui existent entre l'environnement, le changement climatique et le développement. Le changement

climatique est un problème particulièrement urgent car il constitue une menace pour les efforts de développement et un obstacle pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement énoncés par les Nations unies. Le CAD a élaboré des lignes directrices sur les moyens d'intégrer les aspects relatifs au changement climatique, à l'appauvrissement de la biodiversité et à la désertification dans la coopération pour le développement (OCDE, 2002). Il a également préparé des outils, comme *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté* (OCDE, 2005b) pour intégrer les considérations d'environnement dans les politiques et cadres de référence des pays partenaires. Le CAD promeut également l'utilisation d'évaluations environnementales stratégiques dans les politiques, plans et programmes de développement (OCDE, 2006b).

La Suède connaît bien les orientations du CAD et les autres lignes directrices internationales consacrées aux aspects environnementaux du développement et son programme de coopération pour le développement accorde un degré de priorité élevé aux problèmes d'environnement, en particulier le changement climatique. L'environnement et le changement climatique sont l'un des trois thèmes prioritaires de la coopération pour le développement de la Suède (Chapitre 1). Par conséquent, les mesures d'aide au développement destinées à faire face aux problèmes climatiques et environnementaux sont importants pour la Suède qui donne la priorité à quatre domaines : i) adaptation et résistance aux conséquences du changement climatique, ce qui comprend la préservation des services écosystémiques et la gestion des ressources naturelles ; ii) l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique ; iii) les liens entre environnement, paix et sécurité et la réduction des risques de catastrophe ; et iv) la gestion des ressources en eau, l'eau et l'assainissement et l'environnement marin. Les conséquences du changement climatique et des problèmes environnementaux ont également été identifiées comme étant l'un des « problèmes mondiaux » prioritaires et une préoccupation pour l'ensemble des secteurs gouvernementaux dans la communication intitulée *Global Challenges* présentée par le Suède en 2008 (GoS, 2008a ; Chapitre 2).

Le changement climatique et le développement sont une priorité pour la présidence européenne que la Suède assurera prochainement. En prévision de celle-ci, le gouvernement suédois a créé en 2007 la Commission internationale sur le changement climatique et le développement (Encadré 11) qui livrera son rapport final en mai 2009 et jettera les bases de l'appui de l'UE à l'adaptation au changement climatique. L'équipe chargée de l'examen se félicite de l'attention que la Suède porte au changement climatique dans son programme de coopération pour le développement et du rôle moteur qu'elle joue au sein de la communauté internationale. Cette dernière attend désormais de la Suède qu'elle continue de jouer un rôle important en appliquant les recommandations de la Commission internationale.

### Encadré 11. La Commission internationale sur le changement climatique et le développement

Le gouvernement suédois a créé la Commission internationale sur le changement climatique et le développement en vue d'apporter son concours aux efforts internationaux consacrés à l'adaptation au changement climatique et à la réduction des risques. La principale tâche de la Commission est d'élaborer des propositions sur les moyens de protéger la coopération pour le développement des effets du changement climatique en intégrant la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique dans les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté des pays défavorisés. La Commission est aussi chargée de présenter des propositions pour la coopération pour le développement qui tiennent compte de l'impact du changement climatique et des risques de catastrophe dans les pays en développement. Pour s'assurer qu'elle apporte une valeur ajoutée, la Commission doit fonder ses travaux sur les initiatives en cours dans ce domaine, comme celles du secrétariat de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, de l'OCDE et de l'UE, en assurer le suivi et assurer la liaison avec celles-ci.

Le rapport final sera centré sur les points suivants :

La dimension humaine du changement climatique : quelles mesures faut-il prendre pour que les hommes s'adaptent et comment ceux-ci s'adaptent-ils déjà ?

L'architecture institutionnelle : comment la pléthore d'institutions qui s'occupent du changement climatique peuvent-elles s'organiser de manière à encourager efficacement l'adaptation en général, et d'une manière qui soit conforme aux engagements de la Déclaration de Paris ?

Quelles sont les conditions financières et politiques indispensables qui permettraient aux pays en développement de répondre à leurs besoins en matière d'adaptation ?

Ressources et financements : de quelles ressources a-t-on besoin et comment les gérer de manière optimale ?

Pour plus d'informations voir : [www.ccdcommission.org](http://www.ccdcommission.org)

### *Stratégies, méthodes et outils*

La Suède considère la protection de l'environnement et le climat comme un problème transversal et comme un secteur à part entière. Elle admet que l'environnement est étroitement lié au développement économique, aux échanges, aux droits de l'homme et à la démocratie, à la problématique homme-femme, à la santé et à l'éducation. Elle estime donc que la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique recourent véritablement plusieurs domaines et peuvent servir de base pour assurer un développement durable.<sup>12</sup> L'Asdi apporte depuis longtemps un soutien direct aux projets et programmes environnementaux. En particulier, elle accorde à présent la priorité aux domaines suivants : eau et assainissement, gestion des produits chimiques, énergie durable et climat, urbanisation durable, utilisation durable des ressources naturelles, renforcement des capacités et gestion des ressources naturelles (Asdi, 2008b). Au niveau international, la Suède s'applique à soutenir l'élaboration de méthodes et de stratégies. Par exemple, elle est un membre actif du Réseau Environet du CAD/OCDE et de son

<sup>12</sup> Présentation faite dans les locaux de l'Asdi, janvier 2009.

Équipe de projet sur l'évaluation environnementale stratégique et elle préside également l'Équipe de projet conjointe environnement-développement sur la gouvernance et le renforcement des capacités pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement depuis 2006.

La stratégie en matière d'environnement présentée dans le document *Sida's Environmental Management System* est étroitement liée à l'objectif global de la Suède relatif à la lutte contre la pauvreté ; elle indique que « la lutte contre la pauvreté est impossible à long terme si l'on ne tient pas compte des ressources naturelles et de l'environnement dont dépendent la santé, les moyens de subsistance et la survie des populations » (Asdi, 2004). L'Asdi s'engage aussi à respecter les objectifs des pays partenaires et les accords internationaux en faveur d'un développement écologiquement viable. La stratégie établit clairement que (i) les considérations d'environnement doivent être prises en compte dans les travaux de l'ensemble des services et bureaux sur le terrain de l'Asdi ; (ii) l'Asdi ne doit pas participer à des activités, projets et programmes qui nuisent au développement durable ; et (iii) que la perspective environnementale doit être présente dans l'analyse globale du développement de l'Asdi et dans ses analyses relatives aux projets et programmes, secteurs et pays.

La Suède possède par ailleurs un grand nombre d'autres stratégies, manuels et lignes directrices portant sur les problèmes d'environnement. Ils font partie d'un « maquis » plus vaste de stratégies que les agents doivent connaître (Chapitre 1). Cependant, une nouvelle stratégie globale en matière d'environnement va être élaborée en 2009 et finalisée début 2010. Il est prévu d'y intégrer les problèmes dus au changement climatique et de les lier aux problèmes d'environnement généraux plutôt que d'élaborer une stratégie distincte pour le changement climatique. La Suède ne dispose pas d'outils particuliers pour évaluer l'impact du changement climatique ; en revanche, elle a pris la décision d'inclure l'analyse du changement climatique dans les outils analytiques existants. Les services d'assistance de l'Asdi pour les questions d'environnement, ainsi que l'Équipe chargée de l'environnement et du changement climatique à l'Asdi, collaborent avec le Stockholm Environment Institute (SEI) pour renforcer la prise en compte du changement climatique dans les outils actuellement disponibles. Par exemple, le changement climatique est intégré dans l'analyse environnementale préparée aux fins des stratégies de coopération. Les évaluations environnementales au niveau des programmes et des projets font une plus large place au changement climatique et à la réduction des risques de catastrophe. L'Asdi est également en train de mettre au point un nouvel outil d'évaluation environnementale fondé sur le web qui englobera le changement climatique. Le fait de n'avoir qu'une seule stratégie et d'intégrer le changement climatique dans les outils existants est utile et offre l'occasion de simplifier et de consolider la politique et les orientations en vigueur. En outre, cela devrait aussi garantir que l'accent mis sur le changement climatique ne détourne pas l'attention des problèmes environnementaux plus généraux qui demeurent critiques et pour la résolution desquels la Suède joue déjà un rôle moteur.

Selon les règles de l'Asdi, tous les projets doivent être soumis à une évaluation d'impact sur l'environnement (EIE). Les EIE doivent analyser les conséquences que les projets de développement proposés auront sur l'environnement et déterminer comment ils peuvent favoriser un développement écologiquement viable. Les règles de l'Asdi couvrent également l'évaluation environnementale stratégique (EES) qui renvoie à « des approches analytiques et participatives de la prise de décisions stratégiques qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et

social » (OCDE, 2006b). Les évaluations environnementales stratégiques sont centrées sur les politiques et stratégies, plans ou programmes nationaux.

Les règles veulent qu'avant que tout concours soit décidé, l'agent de l'Asdi chargé du projet ou du programme considéré s'assure que les problèmes d'environnement et de changement climatique sont pris en compte, notamment les effets positifs et négatifs du programme ou projet et les effets du changement climatique sur le programme ou projet. L'Asdi a produit un manuel intitulé *Guidelines for Review of Environmental Impact Assessments* (Asdi, 2002) destiné aux administrateurs de projets et aux partenaires qui appliquent cette règle. Le manuel précise que c'est aux partenaires qu'il incombe de conduire l'évaluation d'impact sur l'environnement. L'Asdi passe en revue l'EIE et apporte son appui (Asdi, 2002). L'agent de l'Asdi chargé du concours considéré - qu'il soit chef de projet, directeur d'équipe ou chef de service - doit déterminer si les programmes, projets ou stratégies abordent suffisamment bien les problèmes d'environnement. S'il n'y a aucune EIE/EES dans les documents de référence, l'Asdi peut soit décider d'aider le partenaire à en réaliser une ou bien estimer qu'un processus plus léger suffit. Selon les agents de l'Asdi, le dialogue avec le partenaire pour la coopération s'accompagne souvent d'une recommandation tendant à réaliser une EIE/EES au cours de la phase suivante du programme.

Bon nombre de donneurs effectuent un contrôle pour déterminer quels projets nécessitent la réalisation d'une EIE mais le manuel de l'Asdi indique que « dans la mesure où l'Asdi rend obligatoire l'EIE, il n'est pas nécessaire d'effectuer un contrôle ». La conception, le contenu et la portée de l'EIE doivent être adaptés aux besoins. Les projets qui auront un impact majeur sur l'environnement doivent faire l'objet d'une EIE détaillée et approfondie tandis que ceux qui auront peu d'effets sur l'environnement font l'objet d'EES simplifiées (Asdi, 2002). Cependant, dans la pratique, les agents de l'Asdi effectuent un contrôle à l'aide de listes de contrôle complètes trouvées dans le manuel (il y a une liste de contrôle générale et 17 listes sectorielles). Ces listes sont en cours de modernisation et de mise à jour et l'accent est désormais davantage mis sur le changement climatique et la réduction des risques de catastrophe.

Il ressort de façon tout à fait encourageante d'une évaluation interne que l'Asdi ne semble pas soutenir des projets ayant un impact négatif sur l'environnement (Brunnström *et al.*, 2006). Cependant, malgré la volonté de tenir compte des problèmes d'environnement dans toutes les opérations, il apparaît qu'à ce jour l'Asdi n'ait pas réussi à intégrer systématiquement les préoccupations environnementales dans toutes ses activités. Sur un échantillon de 89 projets menés dans six pays, sept contenaient une évaluation d'impact sur l'environnement (EIE) et 39 autres présentaient un court exposé seulement. Dans la moitié des activités considérées, l'obligation d'effectuer une EIE semble avoir été totalement ignorée. L'évaluation souligne que : « il convient de conclure que le haut niveau d'ambition de la règle relative à l'EIE produit des effets contraires à ceux attendus et aboutit à une situation où les administrateurs de projets se soustraient à la règle et effectuent leur propre procédure d'intégration, laquelle diffère naturellement en qualité et portée selon les cas ». Une simplification des outils de l'évaluation d'impact sur l'environnement et de l'évaluation environnementale stratégique et une plus grande sensibilisation des agents pourraient favoriser la prise en compte systématique des problèmes d'environnement dans les projets de l'Asdi. En outre, elles permettraient aussi de réduire le risque de manquer des occasions d'améliorer les résultats sur le plan de l'environnement.

Avant que des stratégies de coopération soient élaborées, des analyses relatives à l'environnement et au changement climatique devraient être réalisées au niveau des pays. Ces analyses peuvent être fondées sur des données secondaires. Les lignes directrices de la Suède pour l'élaboration de stratégies de coopération indiquent que l'environnement et le changement climatique doivent être explicitement traités, sauf pour les pays où la Suède cesse peu à peu ses activités. Un grand nombre de stratégies ont été élaborées en 2008 ; l'environnement et le changement climatique apparaissent de plus en plus dans les nouvelles stratégies, mais de manière différente :

- Dans la plupart des stratégies de coopération à long terme, ainsi que pour les pays d'Europe de l'Est, l'environnement et le changement climatique peuvent faire l'objet d'un dialogue avec les autorités partenaires mais le thème exact du dialogue dépend du contexte. Dans la stratégie de coopération pour le développement du Mozambique, par exemple, l'environnement et le changement climatique ont été identifiés comme des thèmes de dialogue mais les modalités de ce dialogue et les problèmes sur lesquels il devrait porter ne sont pas définis (MAE, 2008b). Une stratégie de dialogue avec le Mozambique sera élaborée mais aucun document n'avait été rédigé au moment des visites sur le terrain de l'équipe chargée de l'examen. La Suède devra veiller à ce que les dialogues aboutissent à des résultats effectifs, en particulier lorsqu'il n'y a pas de lien évident entre les thèmes à aborder et les secteurs auxquels la Suède fournit un soutien financier, comme c'est le cas au Mozambique pour l'environnement et le changement climatique.
- La gestion des ressources naturelles et/ou l'énergie sont des secteurs aidés dans certains pays partenaires de longue date et constituent de nouveaux secteurs de l'aide dans de nombreuses stratégies de coopération pour le développement en Europe de l'Est. Au Mozambique, la Suède contribue à la mise en place de « capacités institutionnelles pour un marché de l'énergie réglementé efficacement, l'adaptation au changement climatique et une offre énergétique durable » (MAE, 2008c).
- La Suède apporte son aide dans quelques cas au renforcement institutionnel des ministères ou agences chargés de la protection de l'environnement, comme par exemple en Ukraine. La stratégie de coopération pour le développement avec l'Ukraine (*Strategy for Development Co-operation with Ukraine*, MAE, 2008g) indique que l'un des objectifs est « d'améliorer les capacités des autorités ukrainiennes à élaborer et mettre en œuvre des lois et des cadres réglementaires harmonisés avec les textes de l'UE dans le domaine de l'environnement et du changement climatique ».

### ***Effectifs, gestion et division du travail***

Il n'y a pas d'unité spécifiquement chargée du changement climatique au sein du MAE mais le Département de la politique de développement est globalement responsable des problèmes climatiques en liaison avec le développement. Au sein de l'Asdi réorganisée (Figure 5, Chapitre 4), trois équipes sont chargées de l'environnement et du changement climatique. Deux d'entre elles relèvent de la Direction de l'environnement, du changement climatique et des services durables ; l'Équipe chargée de l'environnement et du changement climatique coordonne les procédures et activités concernant le changement climatique et les services écosystémiques tandis que l'Équipe chargée des services durables s'occupe de l'énergie, de l'eau et du développement urbain. Au sein de la Direction des affaires économiques, l'Équipe chargée de l'agriculture et de l'exploitation forestière s'occupe de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de la gestion des ressources naturelles.

### Encadré 12. Les services d'assistance de l'Asdi

Le service d'assistance pour l'économie de l'environnement, qui est hébergé par l'Université de Göteborg, est chargé de faciliter la prise en compte des préoccupations stratégiques relatives à l'environnement dans la coopération pour le développement de la Suède. Le service d'assistance pour les évaluations d'impact sur l'environnement est situé dans les locaux de l'Université suédoise d'agronomie. L'Asdi lui a demandé de contribuer à intégrer une perspective environnementale dans les programmes de coopération pour le développement de la Suède.

Les services d'assistances peuvent :

Aider l'Asdi à intégrer les problèmes liés à l'environnement et au changement climatique dans les procédures stratégiques de coopération.

Examiner et commenter les projets de stratégie de coopération, les stratégies d'assistance conjointe, les analyses de la pauvreté et les analyses économiques intégrées, etc.

Fournir des conseils sur le contenu des évaluations environnementales courtes des projets, programmes ou soutiens sectoriels, y compris en ce qui concerne les problèmes de changement climatique.

Élaborer les cahiers des charges des évaluations environnementales et participer à l'examen de leur qualité.

Fournir du personnel à différentes étapes de la stratégie si nécessaire.

Assurer des formations et renforcer les capacités, en fonction des besoins, en vue d'accroître l'aptitude des responsables de programmes à intégrer l'environnement dans leurs activités.

Pour plus d'informations voir : [www.handels.gu.se/seahelpdesk](http://www.handels.gu.se/seahelpdesk) and <http://mkb.slu.se/helpdesk/>.

Les nouveaux réseaux d'agents joueront un rôle important pour assurer la liaison entre les différentes équipes et garantir les capacités nécessaires. La réorganisation de l'Asdi vise à ce que les équipes qui, au niveau des pays ou des régions, gèrent les concours en faveur de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, tant dans les services centraux que sur le terrain, disposent d'un personnel doté de l'expertise requise. Peu à peu, l'Asdi recrute davantage de personnes ayant des compétences dans le domaine de l'environnement et du changement climatique et envisage aussi d'inclure un module sur le changement climatique parmi les éléments clés de son programme global de formation en matière d'environnement. L'Asdi a également mis au point un cours d'enseignement à distance sur l'environnement, le changement climatique et les services écosystémiques, accessible à tous les agents de l'Asdi intéressés. En outre, pour compléter et renforcer ses capacités en matière environnementale, l'Asdi a créé deux services d'assistance extérieurs sur l'environnement et le changement climatique qui donnent à ses agents un accès direct à des avis autorisés. Une partie de la formation passe par l'intermédiaire de ces services d'assistance (Encadré 12). Cependant, comme l'évaluation interne l'indique, ces derniers risquent de compromettre le développement des compétences au sein de l'Asdi et de détourner les agents de l'intégration systématique

et de l'analyse des problèmes d'environnement dans leurs activités pratiques (Brunstrom et col., 2006).

### *Aide financière au secteur de l'environnement et du changement climatique*

#### *Crédits affectés à la protection de l'environnement*

Les versements en faveur de la protection générale de l'environnement ont augmenté régulièrement passant de 49 millions USD en 2005 à 81 millions USD en 2006 et 110 millions USD en 2007. Ces fonds représentaient environ 3 % de l'APD suédoise en 2007. Cependant, les statistiques du CAD montrent que plus de la moitié de l'aide bilatérale suédoise (calculée sur la base des engagements) est en partie axée sur des objectifs de viabilité environnementale même si cette dernière n'est pas toujours le principal but poursuivi (Tableau 6). On ne sait pas très bien si le montant record atteint en 2005-2006 par les fonds destinés à financer des projets ayant des objectifs environnementaux est du à des fluctuations annuelles ou s'il témoigne de l'amorce d'une tendance plus générale (Figure 10).

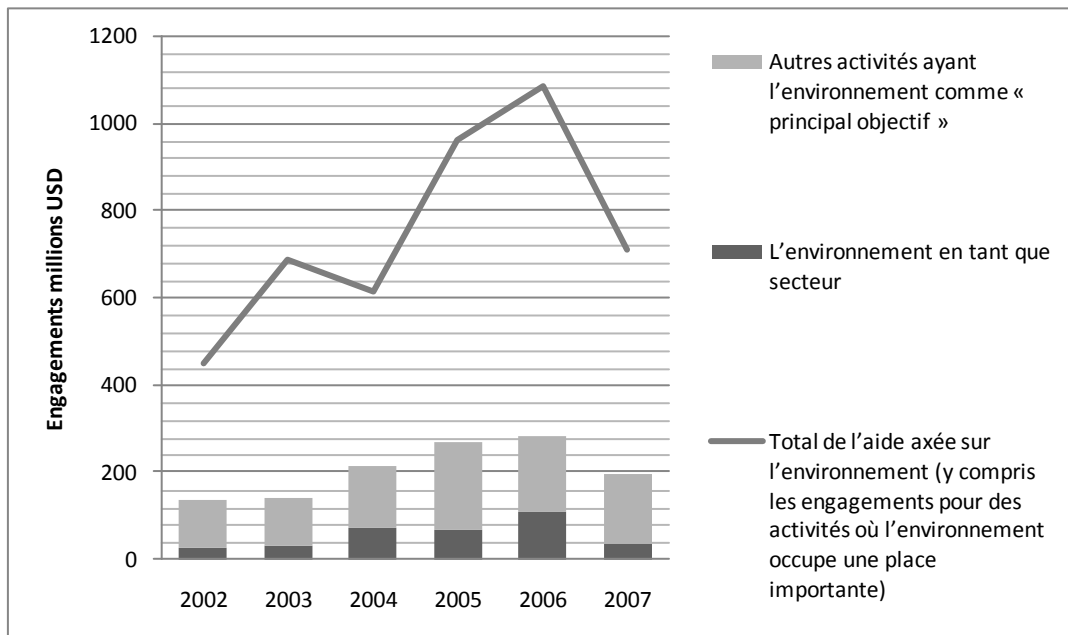
**Tableau 6. L'environnement : un objectif pour l'aide suédoise 2002-2007**

	<i>Millions USD, prix courants (engagements)</i>					
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
L'environnement en tant que secteur	29	31	71	70	112	38
L'environnement en tant qu' « objectif important »	314	548	397	688	803	513
Autres activités ayant l'environnement comme « principal objectif »	106	109	145	202	170	157
<b>Total de l'aide axée sur l'environnement</b>	<b>449</b>	<b>688</b>	<b>613</b>	<b>960</b>	<b>1,085</b>	<b>708</b>
Non ciblé	284	381	420	757	835	599
Non contrôlé	0	0	0	0	0	0
<b>Total de l'aide ventilable par secteur</b>	<b>734</b>	<b>1,069</b>	<b>1,034</b>	<b>1,716</b>	<b>1,920</b>	<b>1,307</b>
<b>Aide axée sur l'environnement</b>	<b>61%</b>	<b>64%</b>	<b>59%</b>	<b>56%</b>	<b>56%</b>	<b>54%</b>

Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international



**Figure 9. Engagements au titre de l'aide suédoise pour des activités ayant une composante environnementale 2002-2007**



Source : Statistiques OCDE/CAD sur le développement international

#### *Crédits affectés spécifiquement au changement climatique*

Témoin du regain d'attention porté au changement climatique, l'affectation par les autorités suédoises entre 2009 et 2011 de plus de 4 milliards SEK (482 millions USD) prélevé sur le budget de l'APD (Chapitre 3). Le financement transitera essentiellement par le biais d'initiatives multilatérales existantes mais un montant d'1.1 milliard SEK (soit 132 millions USD) sera mis à la disposition de la coopération bilatérale. Les contributions bilatérales seront centrées sur les pays les plus vulnérables d'Afrique et d'Asie (Dagens Nyheter, 2009). Avec cette affectation spéciale, la Suède veut contribuer à l'action à long terme en faveur de l'adaptation au changement climatique dans les pays les plus pauvres. Elle aspire aussi à aider les pays en développement à prendre des mesures pour atténuer les effets du changement climatique (MAE, 2009b). Pour l'heure, l'Asdi ne rend pas encore compte de toutes les données sur les crédits spécifiquement affectés aux activités en faveur de la biodiversité, du changement climatique et de la désertification mais le fait que la Suède envisage à présent d'améliorer son système statistique pour être en mesure de communiquer des données sur l'ensemble de ces affectations est un point positif.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

#### *Renforcement des capacités*

- Il conviendrait que l'aide de la Suède dans le domaine du renforcement des capacités soit axée sur les résultats et que cette dernière cherche à obtenir un équilibre approprié

entre ses engagements à long terme qui sont bienvenus et la nécessité cependant de fixer des objectifs avec échéance et de définir des stratégies de sortie.

- La Suède doit encore faire mieux comprendre à ses agents que le renforcement des capacités doit être au centre de l'ensemble du programme suédois de coopération pour le développement et de l'analyse des problèmes délicats comme le contexte politique, ce que doivent être les priorités dans les situations de fragilité et comment définir des calendriers raisonnables. Il conviendrait d'intégrer ces questions dans des documents d'orientation globaux et les communiquer directement au personnel sur le terrain.
- La Suède est encouragée à continuer d'améliorer son aide dans les domaines du renforcement des capacités mis en évidence dans le Programme d'action d'Accra comme étant prioritaires, et à affiner son approche dans les situations de fragilité dans lesquelles elle souhaite accroître son programme de coopération pour le développement.

### *Environnement et changement climatique*

- La nouvelle politique de la Suède, qui intégrera les problèmes d'environnement et de changement climatique, est bienvenue. Cependant, la Suède doit simplifier et rationaliser ses outils d'évaluation et ses orientations concernant l'environnement et le changement climatique afin de contribuer à la prise en compte systématique de ces questions.
- Il convient de féliciter la Suède pour le rôle moteur qu'elle joue en donnant la priorité au changement climatique et au développement dans le cadre de l'UE et de la Commission internationale sur le changement climatique et le développement. La communauté internationale attend maintenant de la Suède qu'elle prenne la tête des actions de suivi si bien que la Suède doit veiller à se doter d'un nombre suffisant d'experts et d'agents formés à cette fin, en particulier au sein du MAE.

## Annexe A

### Progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de l'examen de 2005

Principaux thèmes	Recommandations 2005	Progrès réalisés depuis 2005
<i>Cadre général et situation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partager avec les autres membres du CAD les enseignements tirés de la mise en œuvre de la <i>Stratégie pour un développement global</i>.</li> <li>• S'assurer du soutien de l'opinion publique et des responsables politiques notamment par le biais du Forum pour le développement mondial et en fournissant aux citoyens des preuves sur les résultats de l'action engagée par la Suède.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Suède collabore avec d'autres donateurs, par exemple les groupes de travail du Conseil de l'UE. La Suède participe aussi activement aux travaux d'un ensemble de forums du CAD.</li> <li>• La Suède n'a pas organisé le Forum pour un développement mondial. Cependant, elle a organisé une audition parlementaire en 2008 sur la mise en œuvre de l'aide. Le soutien de l'opinion publique demeure solide et la Suède met davantage l'accent sur la présentation des résultats. Toutefois, les dépenses consacrées à la communication ont globalement diminué.</li> </ul>
<i>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir son objectif d'engagement financier à 1 % du RNB et soutenir les efforts déployés à l'échelon international pour mobiliser l'intérêt et l'engagement financier des donateurs</li> <li>• Concentrer davantage son action sur des pays et des secteurs choisis sur la base de critères stratégiques, comme le veut la Stratégie pour le développement global.</li> <li>• Élaborer une stratégie précise en matière d'aide multilatérale et mettre en place un système de suivi de la performance des institutions multinationales pour étayer les décisions de financement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Suède reste attachée à l'objectif de 1 %. Elle plaide aussi pour une augmentation du financement mondial, comme par exemple lors de la conférence de 2008 sur le financement du développement à Doha.</li> <li>• La Suède a commencé à réduire de façon significative le nombre de pays dans lesquels elle opère.</li> <li>• Dans chaque pays partenaire, la Suède se montre désormais plus sélective dans le choix des secteurs à soutenir. Elle a amorcé son retrait progressif des autres secteurs. Globalement, cependant, la Suède demeure active dans l'ensemble des secteurs.</li> <li>• Le MAE a lancé en 2007 une Stratégie de coopération multilatérale pour le développement. Celle-ci comprend une approche permettant d'évaluer des indicateurs d'efficacité. Une première série d'évaluation a récemment été réalisée.</li> </ul>
<i>Cohérence des politiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer un organisme à vocation analytique chargé de recenser régulièrement les problèmes de cohérence des politiques au service du développement, de les analyser et de proposer des solutions.</li> <li>• Garder une approche crédible et de haut niveau du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des orientations définies dans la stratégie pour le développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le MAE demeure responsable de l'analyse, de la coordination et des arbitrages. Il est envisagé de créer un groupe de concertation pangouvernemental, mais celui-ci ne s'est pas encore réuni. Il est placé sous la direction du MAE et son aptitude à venir à bout des différences n'a pas été testée.</li> <li>• Mettre en place un suivi et une évaluation efficaces est un défi. La Suède a participé à un examen mené par des consultants indépendants dans le cadre d'une évaluation de l'approche de</li> </ul>

Principaux thèmes	Recommandations 2005	Progrès réalisés depuis 2005
	<p>mondial en matière de cohérence des politiques au service du développement.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Envisager de confier au nouvel organisme d'évaluation une mission s'inscrivant davantage dans la ligne d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.</li> </ul>	<p>certaines membres de l'UE en matière de cohérence des politiques au service du développement. Le gouvernement a commandé son propre examen de la mise en œuvre de l'aide, ce qui a entraîné une relance majeure de la politique.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le mandat de la SADEV est limité à la coopération pour le développement — il exclut les approches associant l'ensemble de l'administration et la cohérence des politiques au service du développement.</li> </ul>
<i>Gestion et mise en œuvre de l'aide</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimuler l'ensemble du système, instaurer un environnement plus propice au travail d'équipe et procéder à un examen des arbitrages opérationnels qui pourraient être nécessaires entre les services centraux et le terrain.</li> <li>• Étudier les moyens de simplifier le système de stratégies de coopération dans le droit fil des principes d'appropriation par les pays bénéficiaires.</li> <li>• Mener une réflexion sur le nombre, le type, les qualifications et le lieu d'implantation des experts du développement.</li> <li>• Collaborer plus systématiquement avec d'autres donateurs partageant les mêmes idées qui sont à même de recourir plus largement aux accords de coopération déléguée.</li> <li>• Étudier la façon dont les résultats sont mesurés de manière à trouver des dispositifs qui allient avec la plus grande efficacité suivi, évaluation et autres approches de la gestion axée sur les résultats.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La division du travail entre le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi est à présent plus nette et la communication est plus fréquente entre ces deux institutions. Un plus grand nombre d'équipes disposent de compétences en matière financière.</li> <li>• La Suède a adopté des lignes directrices et une procédure type pour élaborer des stratégies de coopération. Ces dernières sont alignées sur les stratégies des pays partenaires et le processus prévoit des consultations avec les partenaires et les autres parties prenantes.</li> <li>• Le ministère des Affaires étrangères a réduit ses effectifs. Il n'est pas évident que le niveau et l'affectation des ressources humaines dans l'ensemble du système de coopération pour le développement soient bien adaptés aux ambitions et priorités du gouvernement suédois. Les progrès sont limités en ce qui concerne la décentralisation des effectifs.</li> <li>• La Suède est ouverte à la coopération avec d'autres donateurs y compris dans le cadre de ses propres projets. Elle est cependant à l'origine d'un moins grand nombre d'accords de coopération déléguée et préfère le « retrait propre » d'un secteur ou d'un pays.</li> <li>• La Suède a lancé un important processus de systématisation de la gestion axée sur les résultats qui implique une modification des exigences en matière de suivi. Cependant, il faudra du temps pour que cette approche soit véritablement intégrée.</li> </ul>
Aide humanitaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La politique d'aide humanitaire de la Suède devrait faire l'objet d'éclaircissements sur le plan opérationnel. Plus particulièrement, la protection des civils, les lignes budgétaires affectées à l'aide humanitaire, la fusion des documents d'orientation et des notes d'information en une stratégie détaillée et le suivi de la mise en œuvre de la politique en matière d'aide humanitaire devraient retenir l'attention.</li> <li>• La gestion de l'aide humanitaire mérite également l'attention. En particulier, le</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Asdi a publié un document sur sa stratégie d'action humanitaire pour 2008-2010 (a) traduire sur le plan opérationnel la politique en matière d'aide humanitaire, (b) fournir des orientations globales (mais des orientations thématiques demeurent d'actualité) et (c) définir clairement les objectifs. La Suède n'a pas encore mis en place un système rigoureux (notamment des indicateurs mesurables) pour suivre et évaluer la mise en œuvre de sa politique.</li> <li>• La récente réorganisation de l'Asdi a renforcé les compétences d'une seule unité s'agissant de</li> </ul>

Principaux thèmes	Recommandations 2005	Progrès réalisés depuis 2005
	<p>ministère des Affaires étrangères devrait envisager de confier la gestion des organisations humanitaires multilatérales à une seule unité administrative. L'Asdi devrait envisager de créer un service distinct chargé de l'aide humanitaire et de l'intégration des coordonnateurs régionaux. Le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi devraient en outre apporter des éclaircissements sur la nature de leurs relations et de leurs procédures opérationnelles avec l'Agence suédoise des services de secours.</p>	<p>l'action humanitaire bilatérale et associant plusieurs donateurs. Le principal soutien à l'aide humanitaire multilatérale reste confié à une unité distincte au sein du ministère des Affaires étrangères.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Agence suédoise des services de secours a été remplacée par l'Office national suédois de la protection civile et de la préparation aux crises (MSB) le 1<sup>er</sup> janvier 2009, lequel est rattaché au ministère de la Défense. Il est trop tôt pour savoir si cette mesure permettra de clarifier suffisamment les relations opérationnelles et les procédures.</li> </ul>



## Annexe B

### OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Suède	<i>Versements nets</i>						
	1993-97	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>1 806</b>	<b>1 739</b>	<b>2 385</b>	<b>2 658</b>	<b>3 358</b>	<b>3 953</b>	<b>4 293</b>
Aide publique au développement	<b>1 804</b>	<b>1 736</b>	<b>2 400</b>	<b>2 722</b>	<b>3 362</b>	<b>3 955</b>	<b>4 339</b>
Bilatérale	1 300	1 181	1 779	2 076	2 256	2 852	2 932
Multilatérale	505	555	621	646	1 106	1 103	1 407
Autres apports du secteur public	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>-15</b>	<b>-64</b>	<b>-4</b>	<b>-2</b>	<b>-46</b>
Bilatéraux	2	3	-15	-64	-4	-2	-46
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>69</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>12</b>	<b>78</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>360</b>	<b>1 227</b>	<b>-1 153</b>	<b>266</b>	<b>159</b>	<b>210</b>	<b>2 541</b>
Bilatéraux : <i>dont</i>	360	1 227	-1 153	266	159	210	2 541
Investissements directs	224	712	-337	594	430	333	2 232
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-1	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>2 235</b>	<b>3 000</b>	<b>1 255</b>	<b>2 954</b>	<b>3 545</b>	<b>4 175</b>	<b>6 911</b>
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2006,</i>							
<i>en millions de USD</i>	2 112	2 328	2 718	2 786	3 458	3 955	3 857
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.86	0.76	0.79	0.78	0.94	1.02	0.93
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	1.07	1.32	0.42	0.84	0.99	1.08	1.49
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- <i>En millions de USD</i>	126	255	321	396	417	467	643
- <i>En pourcentage des versements nets</i>	7	12	13	15	12	12	15
- <i>Médiane du CAD en pourcentage des versements nets</i>	4	8	8	8	9	7	7

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

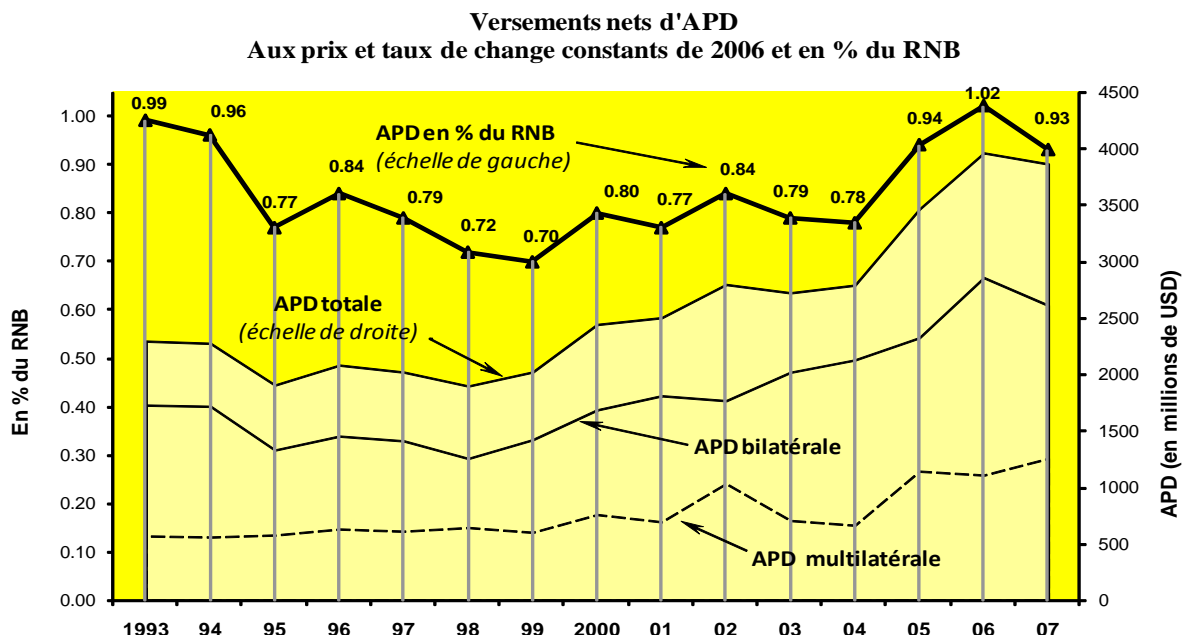
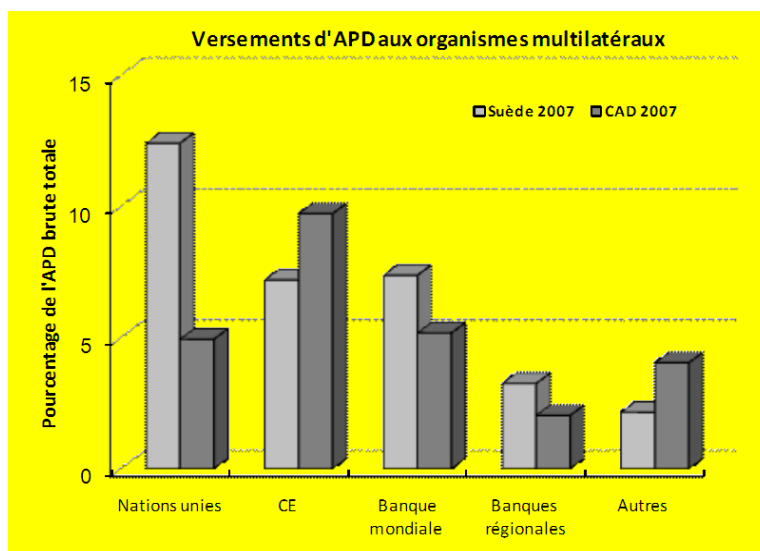


Tableau B.2. APD par grandes catégories

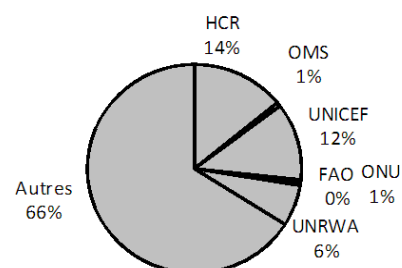
Suède	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage des versements bruts					Versements					
						2003 2004 2005 2006 2007					2003 2004 2005 2006 2007					Ensemble du CAD 2007%
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2007%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>2 015</b>	<b>2 124</b>	<b>2 320</b>	<b>2 852</b>	<b>2 606</b>	<b>74</b>	<b>76</b>	<b>67</b>	<b>72</b>	<b>68</b>						<b>74</b>
<i>Dons</i>	<i>1 985</i>	<i>2 114</i>	<i>2 311</i>	<i>2 838</i>	<i>2 544</i>	<i>73</i>	<i>76</i>	<i>67</i>	<i>72</i>	<i>66</i>						<b>65</b>
Projets et programmes de développement	934	1 207	1 378	1 525	1 324	34	43	40	39	34						24
Coopération technique	104	115	144	132	142	4	4	4	3	4						13
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						1
Aide humanitaire	222	210	269	295	273	8	8	8	7	7						5
Allègement de la dette	187	27	54	292	66	7	1	2	7	2						8
Dépenses administratives	141	151	130	193	190	5	5	4	5	5						4
Autres dons	397	404	336	402	548	15	15	10	10	14						9
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>30</i>	<i>10</i>	<i>9</i>	<i>14</i>	<i>63</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>						<b>9</b>
Prêts nouveaux de développement	30	10	9	14	8	1	0	0	0	0						8
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						0
Prises de participation et autres	-	-	-	-	55	-	-	-	-	1						1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>703</b>	<b>661</b>	<b>1 138</b>	<b>1 103</b>	<b>1 250</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>32</b>						<b>26</b>
Organismes des Nations unies	303	297	479	517	479	11	11	14	13	12						5
CE	139	230	203	246	278	5	8	6	6	7						10
Groupe de la Banque mondiale	-	25	282	47	285	-	1	8	1	7						5
Banques régionales de développement (a)	151	49	107	109	126	6	2	3	3	3						2
Autres	110	60	65	184	83	4	2	2	5	2						4
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>2 718</b>	<b>2 786</b>	<b>3 458</b>	<b>3 955</b>	<b>3 857</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>						<b>100</b>
Remboursements et annulations de dette	-	-	-	-	-											
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>2 718</b>	<b>2 786</b>	<b>3 458</b>	<b>3 955</b>	<b>3 857</b>											
<i>Pour référence :</i>																
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-											
Allègement de dette nette	187	27	54	292	66											
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-											
Réfugiés dans les pays donateurs	216	183	148	164	230											

a. À l'exclusion de la BERD.

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



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2006-2007)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2006-2007)

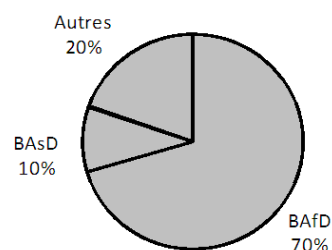
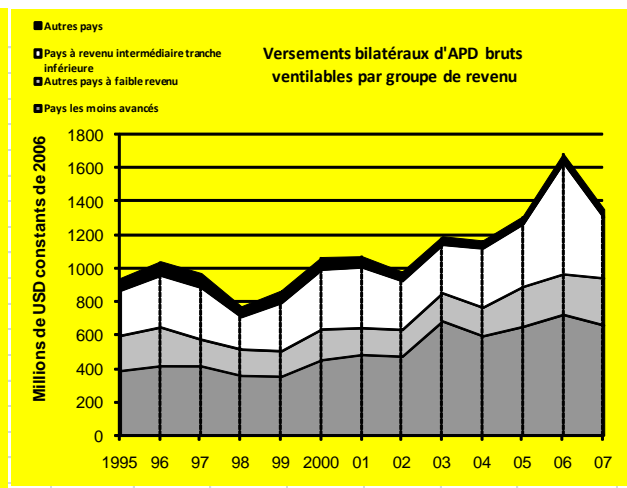
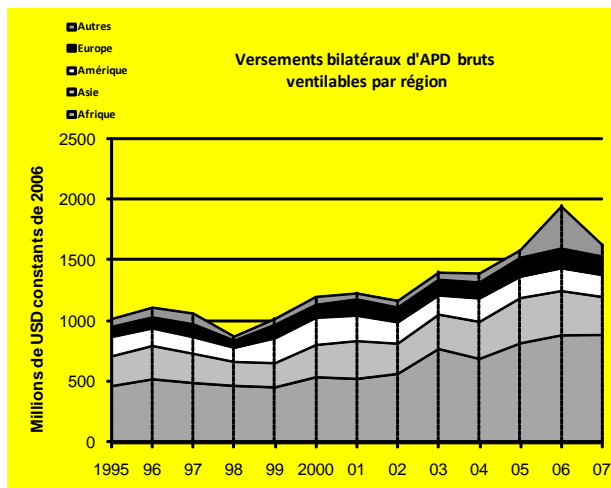




Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Suède	Versements bruts										Ensemble du CAD 2007%
	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>Afrique</b>	774	692	821	886	890	55	50	52	45	54	<b>39</b>
Afrique subsaharienne	694	631	758	826	823	49	45	48	42	50	<b>33</b>
Afrique du Nord	5	5	5	5	5	0	0	0	0	0	<b>5</b>
<b>Asie</b>	287	308	376	368	316	20	22	24	19	19	<b>29</b>
Asie du Sud et Asie centrale	152	149	207	186	147	11	11	13	10	9	<b>14</b>
Extrême-Orient	116	138	147	158	143	8	10	9	8	9	<b>14</b>
<b>Amérique</b>	158	193	176	187	180	11	14	11	10	11	<b>9</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	95	117	105	119	108	7	8	7	6	7	<b>4</b>
Amérique du Sud	48	59	57	56	59	3	4	4	3	4	<b>5</b>
<b>Moyen-Orient</b>	60	75	63	350	96	4	5	4	18	6	<b>17</b>
<b>Océanie</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Europe</b>	125	128	155	162	152	9	9	10	8	9	<b>4</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par région</b>	<b>1 403</b>	<b>1 396</b>	<b>1 590</b>	<b>1 954</b>	<b>1 634</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	689	600	657	729	665	58	52	50	43	49	<b>32</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	168	171	239	242	281	14	15	18	14	21	<b>18</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)</b>	290	355	376	669	365	24	30	29	40	27	<b>43</b>
<b>(tranche supérieure)</b>	42	39	38	44	43	4	3	3	3	3	<b>6</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu</b>	<b>1 190</b>	<b>1 164</b>	<b>1 310</b>	<b>1 684</b>	<b>1 355</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	2 015	2 124	2 320	2 852	2 606	100	100	100	100	100	<b>100</b>
dont : APD non affectée par région	612	729	730	898	973	30	34	31	31	37	<b>19</b>
dont : APD non affectée par groupe de revenu	825	960	1 011	1 168	1 252	41	45	44	41	48	<b>25</b>



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

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

Suède	1995-99 moyenne				Memo:	2000-04 moyenne				Memo:
	Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent	Médiane CAD		Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent	Médiane CAD	
Tanzanie	53	61	7		Tanzanie	64	81	7		Irak
Mozambique	51	58	6		Mozambique	52	65	6		Tanzanie
Viet Nam	37	42	5		Congo, Rép. dém.	43	49	5		Mozambique
Afrique du Sud	33	38	4		Nicaragua	34	43	4		Ouganda
Ethiopie	33	38	4		Serbie	33	42	4		Soudan
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>206</b>	<b>237</b>	<b>26</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>227</b>	<b>280</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>
Inde	32	35	4		Afghanistan	31	38	4		Zones/ad. Palestinienne
Nicaragua	31	35	4		Zones/ad. Palestinienne	31	39	4		Afghanistan
Bosnie-Herzégovine	31	36	4		Ouganda	30	38	3		Zambie
Bangladesh	27	31	3		Bosnie-Herzégovine	30	38	3		Kenya
Angola	26	30	3		Viet Nam	29	38	3		Viet Nam
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>353</b>	<b>403</b>	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>379</b>	<b>470</b>	<b>43</b>	<b>52</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>
Zimbabwe	25	29	3		Ethiopie	28	35	3		Cameroun
Irak	25	28	3		Bangladesh	27	35	3		Ethiopie
Ouganda	24	27	3		Afrique du Sud	26	33	3		Nicaragua
Zambie	23	26	3		Honduras	25	32	3		Serbie
Zones/ad. Palestinienne	21	25	3		Bolivie	22	27	2		Bosnie-Herzégovine
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>471</b>	<b>537</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>507</b>	<b>632</b>	<b>58</b>	<b>66</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>
Bolivie	18	20	2		Zambie	20	26	2		Congo, Rép. dém.
Kenya	18	20	2		Kenya	20	24	2		Guatemala
Serbie	15	17	2		Cambodge	18	23	2		Mali
Cambodge	14	16	2		Laos	17	22	2		Bangladesh
Laos	14	16	2		Sri Lanka	17	22	2		Bolivie
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>549</b>	<b>627</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>600</b>	<b>748</b>	<b>68</b>	<b>74</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>
<b>Total (129 bénéficiaires)</b>	<b>801</b>	<b>916</b>	<b>100</b>		<b>Total (115 bénéficiaires)</b>	<b>878</b>	<b>1 093</b>	<b>100</b>		<b>Total (115 bénéficiaires)</b>
Aide non affectée	396	458			Aide non affectée	636	786			Aide non affectée
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>1 198</b>	<b>1 374</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>1 515</b>	<b>1 879</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>

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

Suède	1995-99 moyenne		2000-04 moyenne		2006-07 moyenne		2006-07
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>409</b>	<b>35</b>	<b>491</b>	<b>35</b>	<b>927</b>	<b>34</b>	<b>37</b>
Education	89	8	72	5	102	4	9
dont : Education de base	47	4	22	2	44	2	2
Santé	84	7	64	5	167	6	5
dont : Santé de base	49	4	23	2	101	4	3
Politique en matière de population/Santé et f	13	1	38	3	95	3	5
Distribution d'eau et assainissement	32	3	36	3	56	2	4
Bon gouvernement et société civile	119	10	192	14	419	15	10
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	-	-	80	3	2
Autres infrastructures et services sociaux	71	6	88	6	89	3	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>140</b>	<b>12</b>	<b>120</b>	<b>9</b>	<b>158</b>	<b>6</b>	<b>12</b>
Transport et entreposage	28	2	42	3	25	1	4
Communications	27	2	9	1	8	0	0
Energie	59	5	37	3	46	2	4
Banque et services financiers	15	1	14	1	15	1	2
Entreprises et autres services	12	1	18	1	63	2	2
<b>Production</b>	<b>106</b>	<b>9</b>	<b>46</b>	<b>3</b>	<b>173</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	88	7	36	3	110	4	4
Industries manufacturières, extractives, cons	14	1	5	0	36	1	1
Commerce et tourisme	4	0	5	0	27	1	1
Autres	0	0	-	-	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>81</b>	<b>7</b>	<b>105</b>	<b>8</b>	<b>224</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>39</b>	<b>3</b>	<b>73</b>	<b>5</b>	<b>130</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>183</b>	<b>7</b>	<b>17</b>
<b>Aide humanitaire</b>	<b>150</b>	<b>13</b>	<b>167</b>	<b>12</b>	<b>301</b>	<b>11</b>	<b>7</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>88</b>	<b>7</b>	<b>108</b>	<b>8</b>	<b>203</b>	<b>7</b>	<b>5</b>
<b>Concours fournis aux ONG (budget centra</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>110</b>	<b>8</b>	<b>233</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
<b>Refugiés dans les pays donateurs</b>	<b>101</b>	<b>9</b>	<b>134</b>	<b>10</b>	<b>211</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>1 182</b>	<b>100</b>	<b>1 400</b>	<b>100</b>	<b>2 744</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	1 198	69	1 456	71	2 892	70	76
dont : non affectée	15	1	61	3	148	4	1
APD multilatérale	531	31	605	29	1 255	30	24
<b>APD totale</b>	<b>1 729</b>	<b>100</b>	<b>2 062</b>	<b>100</b>	<b>4 147</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

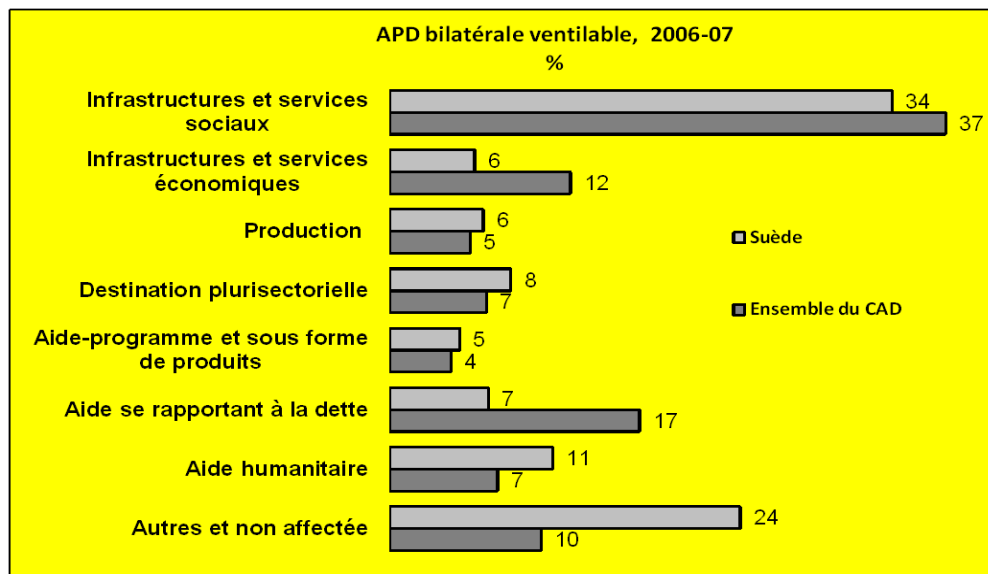


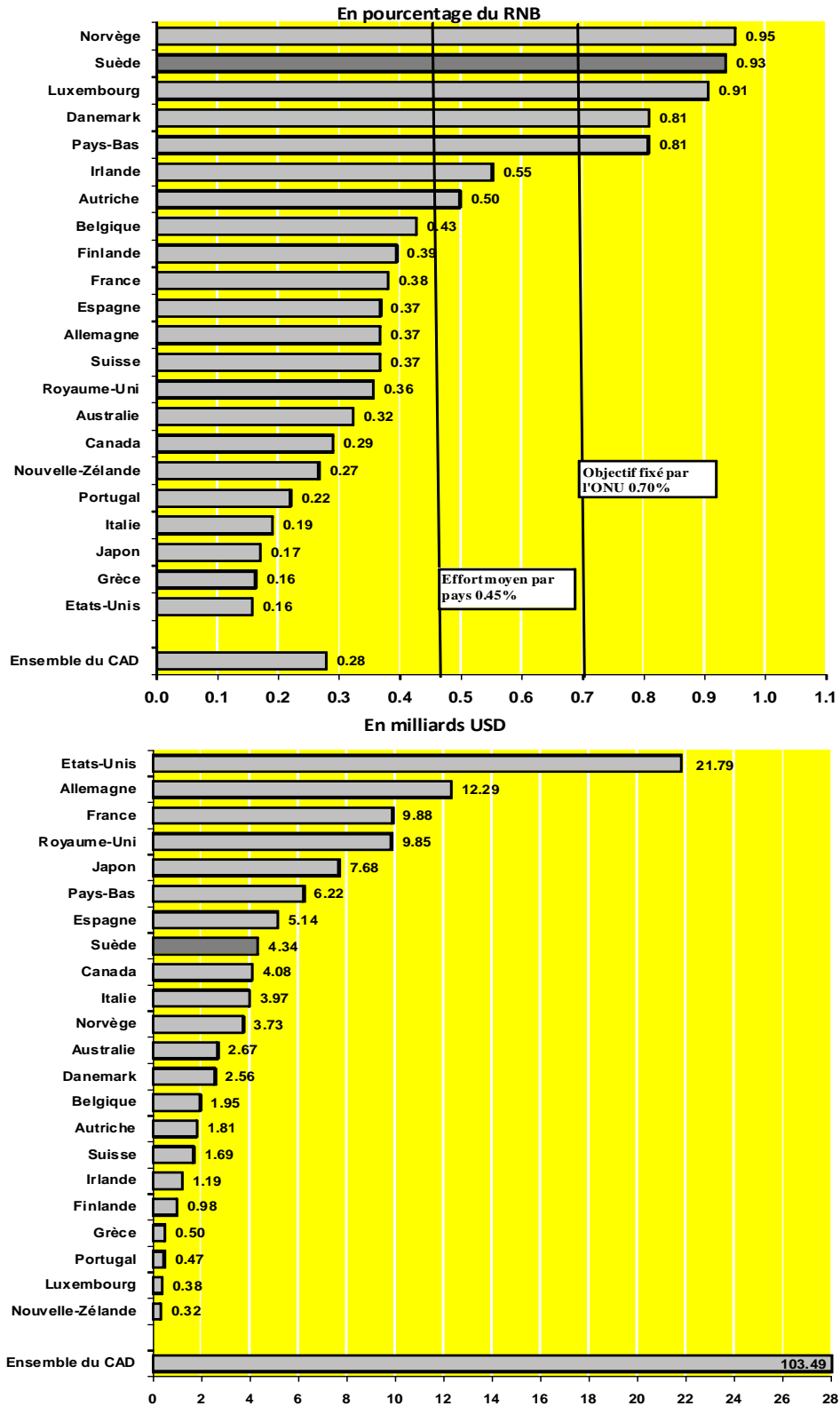
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2007 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2007		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2001-02 et 06-07		2007		APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2007			
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB		
Allemagne	12 291	0.37	7.9	95.8	35.3	15.4	0.13	0.06	24.7	0.09
Australie	2 669	0.32	7.2	100.0	15.0		0.05		25.8	0.08
Autriche	1 808	0.50	12.8	100.0	26.8	12.4	0.13	0.06	14.1	0.07
Belgique	1 953	0.43	5.2	99.7	36.5	13.3	0.16	0.06	39.9	0.17
Canada	4 080	0.29	6.1	100.0	22.7		0.07		38.3	0.11
Danemark	2 562	0.81	-1.7	100.0	35.6	26.3	0.29	0.21	42.1	0.34
Espagne	5 140	0.37	8.2	95.8	35.0	16.9	0.13	0.06	21.9	0.08
États-Unis	21 787	0.16	9.9	100.0	13.2		0.02		28.0	0.04
Finlande	981	0.39	7.6	99.9	40.5	22.5	0.16	0.09	37.3	0.15
France	9 884	0.38	6.3	92.6	36.7	14.9	0.14	0.06	30.1	0.11
Grèce	501	0.16	2.9	100.0	50.2	6.7	0.08	0.01	22.3	0.04
Irlande	1 192	0.55	14.8	100.0	30.9	19.7	0.17	0.11	51.0	0.28
Italie	3 971	0.19	3.6	98.9	68.0	30.4	0.13	0.06	33.0	0.06
Japon	7 679	0.17	-0.2	86.1	24.8		0.04		33.0	0.06
Luxembourg	376	0.91	6.0	100.0	32.5	23.6	0.29	0.21	39.2	0.36
Norvège	3 728	0.95	4.6	100.0	22.7		0.22		35.6	0.34
Nouvelle-Zélande	320	0.27	6.9	100.0	22.7		0.06		26.2	0.07
Pays-Bas	6 224	0.81	2.7	100.0	25.4	16.3	0.21	0.13	29.1	0.24
Portugal	471	0.22	-2.3	85.7	42.6	12.5	0.09	0.03	43.9	0.10
Royaume-Uni	9 849	0.36	9.7	100.0	43.1	21.4	0.15	0.08	40.9	0.15
Suède	4 339	0.93	8.1	100.0	32.4	25.2	0.30	0.24	31.4	0.29
Suisse	1 689	0.37	5.6	100.0	24.6		0.09		28.9	0.11
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>103 491</b>	<b>0.28</b>	<b>6.4</b>	<b>97.1</b>	<b>29.6</b>	<b>18.2</b>	<b>0.08</b>	<b>0.05</b>	<b>30.9</b>	<b>0.09</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.45								

*Notes :*

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007





## **Annexe C**

### **La suède et l'initiative sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire**

La Suède a accueilli la conférence inaugurale sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD) en juin 2003. Elle fait partie des premiers pays à avoir souscrit aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et elle est la première à avoir lancé un plan national pour assurer leur mise en œuvre (janvier 2005). La Suède continue de jouer un rôle primordial dans le cadre de l'Initiative GHD et elle vient d'assurer pendant un an la coprésidence du Groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. C'est la deuxième fois que les engagements de la Suède au titre des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire font l'objet d'une évaluation par le CAD. La partie I du rapport de 2005 (OCDE, 2005a) formule deux recommandations concernant l'action humanitaire suédoise mais selon l'équipe chargée de l'examen de l'aide, la Suède a fait peu de progrès sur ces deux plans (annexe A).

La présente évaluation a été menée en conformité avec le cadre d'évaluation de l'aide humanitaire de 2005 du CAD<sup>13</sup>. Elle s'articule autour des quatre pôles thématiques des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : (i) principes généraux de l'aide humanitaire ; (ii) financement ; (iii) promouvoir et améliorer l'application des normes existantes ; et (iv) apprentissage et reddition de comptes. Pour conclure, elle recense les questions que les responsables du système suédois de coopération pour le développement devront examiner de façon plus approfondie. Le rapport s'appuie essentiellement sur une série de réunions organisées à Stockholm en janvier 2009 avec le ministère des Affaires étrangères (MAE), des responsables de l'Asdi et des organisations de la société civile partenaires du programme d'aide humanitaire de la Suède. Des organisations multilatérales basées en Europe ont également été sollicitées. L'évaluation de l'action humanitaire de la Suède était aussi l'un des objectifs de la mission sur le terrain effectuée au Mozambique.

#### **Les principes généraux de l'aide humanitaire**

##### ***La stratégie pour un développement global***

Selon la *Stratégie pour un développement global*, « l'aide humanitaire est un élément déterminant de la politique en faveur du développement mondial ». Selon ce texte, « les opérations humanitaires jouent un rôle important dans la coopération pour le

<sup>13</sup>

Les visites dans les services centraux et sur le terrain ont été effectuées avant que la révision du cadre d'évaluation de l'aide humanitaire pour les examens par les pairs réalisés par le CAD [DCD/DAC (2008)48/REV1] ait été approuvée. Cependant, l'équipe chargée de l'examen reconnaît que les agents suédois ont de leur propre initiative traité un grand nombre de nouvelles questions couvertes par le cadre d'évaluation de l'aide humanitaire.

développement » mais « certaines caractéristiques de l'aide humanitaire la distinguent de la coopération pour le développement à long terme » (Gouvernement suédois, 2003). L'action humanitaire a donc été conçue comme une composante distincte du système de coopération pour le développement de la Suède et ses particularités sont explicitement reconnues de manière à préserver ses caractères de neutralité et d'impartialité.

### ***La politique d'aide humanitaire***

La Politique d'aide humanitaire élaborée en 2004 (Gouvernement suédois 2004) reste le principal fil conducteur de l'action humanitaire suédoise. Elle vise à « favoriser la réalisation de l'objectif de la coopération internationale pour le développement mise en place par le gouvernement... et ainsi de l'objectif global de la politique de développement du gouvernement, à savoir un développement équitable, global et durable, comme indiqué dans le projet de loi *Shared Responsibility* ». Elle confirme à nouveau que l'aide humanitaire s'inscrit dans le contexte plus général du développement et réaffirme ses origines particulières (à savoir, le droit humanitaire international) et ses principes fondamentaux (à savoir, humanité, neutralité, impartialité et indépendance).

La Politique d'aide humanitaire souligne les objectifs et les principes de l'action humanitaire suédoise dont beaucoup réaffirment les engagements pris au titre de l'Initiative GHD ou s'en inspirent. Conformément aux principes GHD, elle souligne que « avant toute chose, c'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins humanitaires qui s'expriment à l'intérieur de leurs frontières », principe que la Suède s'efforce de promouvoir au Mozambique. Ce principe d'appropriation et de responsabilité de l'État, que partagent les responsables de l'aide au développement, pourrait être un précieux appui pour s'assurer que l'action humanitaire suédoise favorise effectivement les processus de redressement et de développement en aval conformément aux engagements de l'Initiative GHD.

La Politique d'aide humanitaire est décrite dans l'examen précédent comme étant « ambitieuse et très aboutie » (OCDE, 2005a). Cinq années après, elle reste pertinente mais manque d'objectifs spécifiques et d'indicateurs mesurables. En outre, elle ne définit pas les contributions particulières que l'action humanitaire suédoise pourrait apporter à la Stratégie pour un développement global ou au programme d'action en faveur de la cohérence des politiques présenté dans le document intitulé *Global Challenges*. Il est donc impératif d'actualiser les orientations ainsi que le plan national connexe de mise en œuvre de l'Initiative GHD. La proposition de la Suède tendant à réviser la politique humanitaire d'ici la fin 2009 vient donc à point et sera l'occasion de développer les liens avec d'autres orientations et de renforcer le suivi des résultats.

### ***La Stratégie d'action humanitaire de l'Asdi***

En décembre 2007, le Cabinet a approuvé la Stratégie d'action humanitaire de l'Asdi pour 2008-2010 (Asdi, 2007d)<sup>14</sup>. Ce document sert à mettre en œuvre la politique d'aide humanitaire de la Suède. L'objectif principal est le même que celui de la politique du gouvernement mais il est défini de façon plus détaillée par huit sous-objectifs<sup>15</sup> qui

<sup>14</sup> Décision du gouvernement No. UD2007/46656/SP, *Strategi för Sidas humanitära bistand 2008-2010*, 19 décembre 2007.

<sup>15</sup> Promouvoir les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ; soutenir une action humanitaire fondée sur les besoins ; renforcer la coordination de l'aide humanitaire ; soutenir le



correspondent en gros aux engagements de la Suède vis-à-vis des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. La Stratégie est à son tour sous-tendue par les directives opérationnelles pour les organisations de la société civile pouvant bénéficier de l'APD humanitaire de la Suède, qui précisent les critères d'éligibilité, les modalités d'organisation et le suivi.

### ***La réduction des risques de catastrophes***

Dans sa lettre de dotation de 2004, l'Asdi a été chargée de rendre compte de la façon dont l'aide humanitaire et la coopération pour le développement contribuaient à la mesure de la réduction des risques de catastrophes. En octobre 2005, l'Asdi a rendu public un rapport intitulé *Reducing the Risk of Disasters: Sida's efforts to reduce poor people's vulnerability to hazards* (Asdi, 2005a), qui contient un plan d'action pour assurer une meilleure intégration des risques et de la vulnérabilité face aux risques dans les activités de l'Asdi de coopération pour le développement (encadré C1). Des progrès ont été marqués sur un grand nombre des 13 points du plan d'action. En particulier, l'Asdi s'est efforcée de sensibiliser d'autres cercles que l'Équipe chargée de l'aide humanitaire à l'importance de la réduction des risques de catastrophes, et la politique dans ce domaine est à présent gérée et supervisée par l'Équipe chargée de l'environnement et du changement climatique dont la mission est de veiller à l'intégration de cette considération dans l'ensemble des domaines d'activités pertinents. Cependant, un rapport de Tearfund souligne que l'insuffisance des capacités institutionnelles au sein de l'Asdi est le principal obstacle à une prise en compte plus importante des questions relatives à la réduction des risques de catastrophes (Venton et La Trobe, 2007). Le fait que cette dernière n'apparaisse pas dans la Stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique témoigne sans doute de cette insuffisance des capacités, même si la Stratégie reconnaît que le Mozambique est « régulièrement victime de catastrophes naturelles majeures, en particulier d'inondations le long des fleuves et de sécheresse prolongée dans l'intérieur du pays » (MAE, 2008b)<sup>16</sup>.

#### **Encadré 13. Le plan d'action en 13 points de l'Asdi en faveur de la réduction des risques de catastrophes**

1. Intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les activités de coopération pour le développement de l'Asdi.
2. Élaborer une stratégie pour gérer les initiatives de l'Asdi dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes.
3. Soutenir l'intégration, par les pays partenaires, de l'évaluation des risques dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.
4. Promouvoir une certaine souplesse dans les mécanismes de financement de l'Asdi afin de faciliter des financements à large assise de la réduction des risques de catastrophes.
5. Intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les stratégies, analyses, programmes et projets au

renforcement des capacités locales ; promouvoir les liens entre l'aide humanitaire et la prévention ; réduire l'écart entre l'aide humanitaire et le redressement ; renforcer le système humanitaire ; et consolider les principes de l'aide humanitaire.

<sup>16</sup> Un programme régional de gestion des bassins versants chargé des mesures de régularisation des eaux le long des bassins exposés aux crues au Mozambique est basé dans le bureau de Maputo mais il ne fait pas partie du Partenariat bilatéral de coopération pour le développement avec le Mozambique.

- niveau des pays.
6. Intégrer l'évaluation des risques dans les outils méthodologiques de l'Asdi pour l'évaluation d'impact sur l'environnement.
  7. Définir les domaines de responsabilité particuliers des directions et unités de l'Asdi.
  8. Recenser les secteurs sur lesquels doivent se porter en toute priorité les initiatives de l'Asdi.
  9. Assurer au personnel de l'Asdi une formation en matière de réduction des risques de catastrophes.
  10. Élaborer des fiches d'information pour diffuser des données objectives sur les risques et la vulnérabilité face aux risques.
  11. Renforcer le transfert de connaissances entre le siège de l'Asdi, les ambassades et les organisations partenaires.
  12. Favoriser le suivi et l'évaluation annuels des activités de l'Asdi en matière de réduction des risques de catastrophes.
  13. Tirer profit de la détermination politique actuelle pour renforcer les initiatives dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes.

En octobre 2007, le plan d'action de Stockholm intitulé en anglais *Stockholm Plan of Action for Integrating Disaster Risks and Climate Change Impacts in Poverty Reduction* a été adopté lors d'un atelier organisé conjointement par l'Asdi, la Banque mondiale, la Stratégie internationale des Nations unies pour la prévention des catastrophes (UN/ISDR) et le Mécanisme mondial pour la réduction des catastrophes et le redressement (GFDRR) (Asdi/Banque mondiale/ISDR, 2007). L'Asdi a aussi élaboré une stratégie de prévention des risques de catastrophes qui, en 2009-2010, sera complétée par une nouvelle politique relative à l'environnement et au changement climatique. Tous ensemble, le plan d'action ci-dessus, le plan de Stockholm, la stratégie de l'Asdi en matière de réduction des risques de catastrophes, le rapport à paraître de la Commission sur le changement climatique et le développement, et le projet de stratégie de la Suède sur l'adaptation au changement climatique, favoriseront un regain d'intérêt pour la réduction des risques de catastrophes. Cependant, il conviendra de veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes ne se trouve pas ramenée à une considération intéressant uniquement le changement climatique et à ce que la vulnérabilité face à d'autres phénomènes naturels ou environnementaux soit aussi traitée dans les stratégies de coopération pour le développement.

#### ***Autres politiques et stratégies pertinentes***

La Stratégie de la Suède concernant la coopération multilatérale pour le développement (Gouvernement suédois, 2007) contient des orientations particulières pour appuyer les activités humanitaires des organisations multilatérales. Elle indique notamment que l'aide humanitaire doit d'une manière générale se conformer aux critères de pertinence et d'efficacité appliqués pour soutenir les activités des organisations multilatérales de développement, mais uniquement dans la mesure où les besoins humanitaires — et non les priorités politiques du gouvernement hôte — restent un paramètre essentiel des apports d'aide. D'autres principes généraux sur la problématique homme-femme, l'environnement et le VIH/sida s'appliquent à l'action humanitaire de la Suède. Des instructions particulières sont données pour la prise en compte des problèmes des femmes, notamment les violences sexo-spécifiques et sexuelles, lors de l'évaluation des projets d'aide humanitaire. En outre, 80 % au moins de l'ensemble des évaluations effectuées dans le cadre de conflits doivent faire spécifiquement référence aux violences sexo-spécifiques et sexuelles. De même, la Stratégie d'action humanitaire de l'Asdi fait

spécifiquement référence aux besoins particuliers des personnes touchées par le VIH/sida et tous les partenaires chargés de l'exécution des activités doivent mener à bien une analyse de l'impact sur l'environnement. Cependant, on ne voit pas bien comment ces pratiques entrent dans la prise de décision.

### ***La cohérence des politiques avec les autres acteurs suédois***

La communication intitulée *Global Challenges* n'évoque pas l'aide humanitaire bien que le caractère humanitaire de l'aide suédoise dans les sociétés exposées aux crises ait été réaffirmé par le recensement des domaines particuliers où l'aide humanitaire peut jouer un rôle dans le cadre de programmes d'action à visées plus larges, notamment les mesures spéciales destinée à élargir l'accès aux soins de santé dans les situations de conflit et d'après-conflit, la protection des personnes déplacées et des femmes, et la préparation en prévision d'une pandémie. Cependant, la Stratégie nationale relative à la participation de la Suède aux opérations internationales de maintien de la paix et de la sécurité fait de la Stratégie pour un développement global le point de référence des opérations des forces armées suédoises dans les pays en développement et reconnaît que « les opérations de promotion du développement et de sécurité doivent être coordonnées » (Gouvernement suédois, 2008d). En outre, s'agissant des missions de paix, la Stratégie nationale reconnaît également le rôle déterminant des principes humanitaires fondamentaux en indiquant qu' « il est important que la coordination des opérations de maintien de la paix respecte les différents rôles, missions et mandats... Il est donc de l'intérêt de l'ensemble des acteurs d'œuvrer pour que la coordination soit la plus efficace possible, à condition que cette coopération ne compromette pas la façon dont la neutralité et l'indépendance des opérations humanitaires sont perçues ». Pour l'aide humanitaire comme pour les autres domaines de la coopération pour le développement, la cohérence des politiques au niveau interministériel dépend du système gouvernemental de prise de décisions et de lettres de dotation applicable à l'ensemble des services compétents.

## **Le financement de l'action humanitaire en Suède**

### ***Gestion***

Le financement de l'aide humanitaire passe par le ministère des Affaires étrangères et par l'Asdi en proportions à peu près égales. Le ministère des Affaires étrangères apporte aux partenaires chargés de l'exécution des opérations des financements destinés à leurs activités de base tandis que l'Asdi est chargé de l'administration des contributions multilatérales et des dons aux organisations de la société civile concernant les opérations humanitaires et l'aide en faveur d'un redressement rapide. Les contributions multilatérales et les dons aux organisations de la société civile font l'objet de processus d'approbation simplifiés et n'ont pas à être officiellement approuvés par le Comité des projets de l'Asdi. Les opérations de réduction des risques de catastrophes sont généralement financées par le budget de la coopération pour le développement bien qu'une petite partie du budget de l'aide humanitaire soit consacrée à des initiatives internationales de réduction des risques de catastrophes (par exemple, la Stratégie internationale des Nations unies pour la prévention des catastrophes (UN/ISDR) et le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction (GFDRR). Si l'Asdi jouit d'une grande autonomie dans l'affectation des ressources destinées à l'aide humanitaire, dans la pratique la répartition des aides fait l'objet d'une collaboration avec le ministère des Affaires étrangères mais à un niveau général.

Contrairement à ce qui se passe pour l'aide au développement, les décisions relatives à l'affectation des ressources de l'aide humanitaire relèvent essentiellement des services centraux de l'Asdi mais la contribution des services sur le terrain est sollicitée pour parvenir à ces décisions. Ni le ministre, ni le MAE peuvent dire à l'Asdi où et quand intervenir en cas de crise. Cela est rendu possible par la législation suédoise qui consacre l'indépendance des organismes d'exécution. La loi veille aussi à ce que l'action humanitaire et les impératifs politiques soient séparés, à ce que les ressources disponibles soient allouées aux situations les plus difficiles conformément aux principes de proportionnalité et à ce que les urgences moins visibles ne soient pas oubliées<sup>17</sup>.

### *Volume*

La Suède a déclaré avoir consacré un versement net de 308 millions USD à l'aide humanitaire en 2007 et de 366 millions USD en 2008, ce qui maintient le niveau des dépenses d'aide humanitaire à 7-8 % de l'APD et indique peu de changement depuis le dernier examen de l'aide. Comme dans le cas des autres donateurs cependant, ces chiffres ne rendent pas compte de l'ensemble des dépenses consacrées aux activités humanitaires car ils n'incluent pas les importantes sommes versées au profit des activités de base des organismes humanitaires des Nations unies, notifiées au CAD en tant que contributions multilatérales. Ces montants sont conformes aux engagements pris au titre de l'Initiative GHD de moins recourir à la préaffectation des fonds et de déléguer aux organismes opérationnels les décisions quant à l'affectation des ressources. Si l'on tient compte de ces contributions humanitaires non affectées, la Suède estime qu'au moins 13 % de son APD totale va à l'aide humanitaire. Cependant, ce pourcentage ne tient pas compte de bon nombre d'activités de réduction des risques de catastrophes qui pourraient également être comptabilisés dans l'aide humanitaire selon la définition des principes GHD mais qui sont notifiés par le biais des codes sectoriels du développement, ni des contributions au Fonds des Nations unies pour le maintien de la paix qui finance des activités de stabilisation associant aide d'urgence humanitaire, redressement et aide au développement dans des pays sortant d'un conflit. La Suède s'est engagée à effectuer des versements pluriannuels au Fonds des Nations unies pour le maintien de la paix pour un montant total de 54.6 millions USD<sup>18</sup>.

### *Canaux d'acheminement*

Conformément au ferme attachement manifesté par la Suède au multilatéralisme, l'aide humanitaire est essentiellement acheminée par l'intermédiaire des organismes des Nations unies et les organisations du mouvement de la Croix-Rouge/du Croissant Rouge. Par exemple en 2007, la Suède se plaçait au troisième rang en importance parmi les donateurs au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (23.4 millions USD) ; au quatrième rang pour ce qui est du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (85.1 millions USD) et au treizième rang pour le

<sup>17</sup> Le Directeur de l'Équipe chargée de l'aide humanitaire au sein de l'Asdi peut gérer une enveloppe allant jusqu'à 50 millions SEK ; le Directeur de la Direction des pays en proie à un conflit ou au sortir d'un conflit gère jusqu'à 200 millions SEK voire plus ; pour les montants supérieurs, c'est le Directeur général adjoint pour les opérations qui est compétent.

<sup>18</sup> [www.unpbf.org/pledges.shtml](http://www.unpbf.org/pledges.shtml), visité en mars 2009.

Programme alimentaire mondial (64.7 millions USD). En outre, 51 millions USD ont été alloués au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), ce qui a fait de la Suède le quatrième contributeur à cet important fonds de réserve auquel ont accès tous les organismes des Nations unies opérationnels dans le domaine de l'aide humanitaire (OCHA, 2009). La Suède accorde aussi une aide par l'intermédiaire d'autres fonds communs comme les Common Humanitarian Funds au Soudan, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine, et le Fonds d'intervention d'urgence ou le Fonds d'intervention humanitaire en Éthiopie et en Indonésie. En outre, la Suède est l'un des principaux contributeurs au Comité international de la Croix Rouge (CICR) ; sa contribution s'est montée à 65.8 millions USD en 2007, la plaçant au cinquième rang parmi les donateurs.

La Suède répond aux appels globaux inter-institutions des Nations unies et à la plupart des appels éclairés (près de 38 % des fonds ont été acheminés par l'intermédiaire de ces appels en 2008). Cependant, la participation régulière, active et soutenue de la Suède à l'élaboration des plans d'action humanitaire communs qui sous-tendent l'ensemble des appels globaux inter-institutions dépend de la présence de l'Asdi sur le terrain pour des opérations humanitaires. Étant donné que la Suède vise à financer tous les appels globaux inter-institutions et la plupart (sinon la totalité) des appels éclairés, le point de vue de la Suède est précieux dans les dialogues pour l'élaboration des plans d'action humanitaire communs et la Suède est encouragée à continuer d'y participer chaque fois que possible.

Les organisations de la société civile (OSC) sont des partenaires importants pour l'exécution des programmes d'aide humanitaire de la Suède. En outre, l'Asdi a conclu des accords-cadres d'aide humanitaire avec sept OSC partenaires ; ces accords autorisent la préaffectation des fonds (59.1 millions SEK, soit 8.8 millions USD en 2008). Pour l'essentiel, les OSC sont libres d'affecter les fonds à des opérations d'urgence immédiatement après une crise en faisant très peu appel à l'Asdi. Lorsque c'est nécessaire, d'autres fonds sont mis à la disposition de ces organisations et à d'autres. L'Asdi gère ses partenariats en s'appuyant sur deux ensembles de lignes directrices, les *Guidelines for Grants to Non-governmental Organisations for Humanitarian Projects* (Asdi, 2007e) et les *Guidelines for General Grants for Minor Humanitarian Projects* (Asdi, 2006d). L'Asdi est jugée souple et réactive par les OSC partenaires. Cependant, des problèmes ont été évoqués avec l'équipe chargée de l'examen à propos de l'accès des ONG à des circuits de financement fiables pour la réduction des risques de catastrophes et l'aide au redressement après une crise. Il conviendrait que l'Asdi clarifie les sources de financement des ONG pour ces éléments essentiels du programme d'action humanitaire.

Au Mozambique, la Suède — avec d'autres donateurs — a adopté une mesure novatrice et s'est engagée à faire transiter les ressources financières destinées à des actions humanitaires en cas de crise par le biais du mécanisme de soutien du budget général. La stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique : septembre 2008-décembre 2012 (Gouvernement suédois, 2008) indique que « le financement de l'aide humanitaire d'urgence et des efforts de redressement devrait... être acheminé par l'intermédiaire du budget de l'État dans toute la mesure du possible ». Alors que la Communauté internationale de l'aide humanitaire fournit régulièrement une aide après des catastrophes naturelles, le Mozambique a mis sur pied ses propres capacités de gestion des catastrophes — principalement sous les auspices de l'Institut national pour la gestion des opérations en cas de catastrophe (INGC). Les autorités mozambicaines se sont également engagées à affecter des ressources financières aux mesures à prendre en cas de crise en recourant aux fonds provenant du soutien au budget

général. Si la Suède et les autres partenaires du soutien budgétaire affectent d'autres concours, en fonction des besoins, par le biais de canaux humanitaires plus conventionnels, cet alignement partiel des ressources humanitaires constitue un vote de confiance important pour le système national et correspond aux engagements de l'Initiative GHD de soutenir les capacités nationales de gestion des catastrophes lorsque c'est possible. Il est évident que cette méthode ne peut être appliquée dans bon nombre de situations de crise où les principes humanitaires fondamentaux risquent de ne pas être respectés. Cependant, elle montre que la Suède est prête à reconnaître les responsabilités et compétences de l'État hôte dans des situations de crise et le cas échéant, à tenir les engagements pris à l'échelon international au titre du Cadre d'action de Hyogo, à savoir « réduire l'impact des catastrophes par le biais d'efforts nationaux renforcés et d'une coopération bilatérale, régionale et internationale accrue, y compris par le biais de l'aide technique et financière » (UN/ISDR, 2005).

### ***Priorités géographiques***

La répartition géographique des apports d'aide humanitaire se caractérise par une certaine dispersion et elle change chaque année. La Suède s'efforce de remplir l'engagement souscrit dans le cadre de l'Initiative GHD d'allouer l'aide humanitaire strictement sur la base des besoins — et non sur celle des priorités géographiques du reste du système de coopération pour le développement. Néanmoins, l'établissement de nouvelles catégories pour les partenariats bilatéraux peut être l'occasion de créer des synergies entre l'action humanitaire et les objectifs de développement plus généraux — notamment dans les pays de la catégorie 2 (« pays en situation de conflit ou d'après-conflit ») et les pays exposés aux catastrophes de la catégorie 1 (« coopération sur le long terme »). Ces derniers sont aussi une priorité évidente pour le financement d'activités de réduction des risques de catastrophe, alors que dans les premiers, l'aide humanitaire peut contribuer à jeter des bases propices à la création de conditions favorables à un rétablissement rapide et à un retour des pays considérés sur une trajectoire de développement. Dans les pays de la catégorie 4 (« situations de « déficit démocratique »), l'aide humanitaire est généralement la seule forme d'aide consentie par la Suède.

### ***La qualité des concours financier suédois***

Plusieurs organisations multilatérales interrogées au cours de l'examen ont déclaré que la Suède était un donneur exemplaire. Cette opinion témoigne de l'application rigoureuse des principes du financement de l'action humanitaire définis dans la Stratégie de coopération multilatérale pour le développement de la Suède (Gouvernement suédois, 2007). Prévisibilité, conditions de financement relativement souples et ponctualité sont les principes qui doivent sous-tendre le versement des fonds au titre de l'aide humanitaire. À cet égard, il convient de remarquer que la Suède alloue généralement des financements non préaffectés — ou soumis à des conditions relativement souples — à l'ensemble de ses principaux partenaires chargés de la mise en œuvre des activités (y compris les OSC) et qu'elle s'est fixée pour chaque année la date du 31 mars pour effectuer les paiements liés aux appels globaux interinstitutions des Nations unies. D'autres objectifs plus généraux de pertinence et d'efficacité sont poursuivis par le biais d'une participation active aux comités exécutifs et aux groupes de soutien des donateurs auprès des principaux partenaires.

## Exécution

### *Promouvoir les normes*

La Suède s'emploie à promouvoir l'amélioration de l'exécution de l'action humanitaire internationale. En coopération avec le Programme de recherche sur la politique humanitaire et les conflits à l'université d'Harvard, l'Asdi parraine un programme de formation avancée sur l'aide humanitaire intitulé *Advanced Training in Humanitarian Action* (ATHA) qui est mis en œuvre dans le Centre de la société civile à Härnösand en Suède — il s'agit d'un programme continu de formation comptant de 7 à 8 sessions par année dans les domaines suivants : coordination de l'aide humanitaire, gestion de la sécurité, droit humanitaire international, protection et utilisation des images satellite pour les opérations de secours et de redressement humanitaire. L'objectif de ce programme est « d'aborder les défis auxquels les ONG sont de plus en plus exposés dans des situations d'urgence complexes et qui nécessitent l'élaboration d'outils stratégiques pour améliorer la capacité de ces organisations à faire face à des environnements à haut risque »<sup>19</sup>. Un deuxième atelier organisé au Centre de la société civile est organisé deux fois par an sur le thème 'Introduction à l'action humanitaire' et sert de formation préparatoire aux personnels des ONG suédoises et des agences partenaires ayant une expérience plus limitée du secteur humanitaire. Ce cours met en lumière les fondements de l'aide humanitaire et présente le contexte théorique de l'action humanitaire en liaison avec l'évolution des situations dans le monde. L'objectif est de « présenter l'action humanitaire en exposant le contexte théorique de l'action humanitaire en liaison avec les événements mondiaux actuels »<sup>20</sup>. L'analyse des informations en retour recueillies à l'issue des formations dispensées dans le cadre du programme ATHA (Asdi, 2008f) fait apparaître un haut degré de satisfaction parmi les participants. Un suivi de ces derniers permet de montrer que beaucoup sont en mesure de donner des exemples précis de situations où ils ont été en mesure d'appliquer une partie de ce qu'ils avaient appris dans le cadre des cours du programme ATHA.

La Suède appuie le projet Sphère depuis son lancement en 1997 et s'emploie à promouvoir le manuel intitulé *Le projet Sphère : Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes* (Projet Sphère, 2004)<sup>21</sup>. Les OSC bénéficiaires de dons doivent aligner leurs pratiques sur les *Principes de comportement pour le mouvement international de la Croix rouge et du Croissant rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophes* (FICR, 1994). Il est également envisagé de rendre la certification selon la norme HAP de redevabilité humanitaire et de gestion de la qualité (HAP, 2007) obligatoire pour les OSC bénéficiaires de dons. Si cette mesure est prise, elle ne donnera pas seulement aux bénéficiaires de l'aide humanitaire l'assurance de la transparence, mais elle fera progresser la Suède sur la voie du respect des engagements pris au titre de l'Initiative GHD dans le domaine de la participation des bénéficiaires. Le document intitulé *Guidelines for Grants to Non-government organisations for Humanitarian Projects* (Asdi, 2007e) fait

<sup>19</sup> [http://www.reliefweb.int/rw/rwt.nsf/db900SID/OCHALGEY6/\\$File/CourseDescription.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/rwt.nsf/db900SID/OCHALGEY6/$File/CourseDescription.pdf?OpenElement), vu le 1er avril 2009.

<sup>20</sup> Détails du cours : *Introduction to Humanitarian Action* [http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=159&a=43574&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=159&a=43574&language=en_US), vu le 1<sup>er</sup> avril 2009.

<sup>21</sup> Le projet Sphère se définit en trois points : un manuel, une ample démarche de collaboration et l'expression d'un engagement en matière de qualité de l'aide humanitaire et de reddition de comptes. Voir [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org) pour plus de précisions.

explicitement référence à ces initiatives — ainsi qu’au fait que l’Asdi est membre du réseau ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Practice in Humanitarian Action) et à l’espoir que les organismes partenaires partagent les buts et objectifs de la Suède lorsqu’ils réalisent des activités financées par des dons.

### ***La coopération entre civils et militaires***

La politique humanitaire de la Suède a été adoptée par le gouvernement et les principes qui y sont inscrits font l’objet d’un large accord au parlement — notamment en ce qui concerne les relations entre l’aide humanitaire et l’action militaire. Comme on l’a déjà vu, les politiques et stratégies des forces armées suédoises témoignent du fait que celles-ci soutiennent une coopération fondée sur les principes entre les acteurs militaires et civils dans la sphère humanitaire. Au niveau opérationnel, s’il n’existe pas de dialogue formel ou de mécanisme de coordination, le ministère des Affaires étrangères a souvent l’occasion de promouvoir les principes humanitaires, notamment en informant les militaires suédois et leurs collègues de l’Asdi et de la Folke Bernadotte Academy avant un déploiement à l’étranger. Il semble y avoir un accord tacite sur la répartition des tâches et des responsabilités dans ces circonstances. Le ministère des Affaires étrangères favorise l’application des Directives sur l’utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (OCHA, 2007) et des Directives sur l’utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l’appui des opérations humanitaires des Nations Unies dans les situations d’urgence complexes (OCHA, 2003).

Les forces armées suédoises, la police civile et des organismes civils (y compris des représentants du CICR et des organismes humanitaires des Nations unies) ont récemment participé à une simulation d’opération de maintien de la paix, appelée *Viking 08*. L’objectif de cet exercice était de contribuer à une « amélioration sensible de la compréhension des différentes cultures professionnelles, mandats institutionnels, politiques, aptitudes, procédures opérationnelles, points forts et limites de ce vaste ensemble d’acteurs qui participent aux opérations de paix aujourd’hui »<sup>22</sup>. L’évaluation de cet exercice par les forces armées suédoises est actuellement en cours et lorsque le temps sera venu, la Suède est vivement encouragée à réfléchir aux leçons tirées de cet exercice et le cas échéant à améliorer les relations de travail entre les acteurs humanitaires et militaires conformément aux engagements souscrits dans le cadre de l’Initiative GHD.

### ***L’Office national de la protection civile et de la préparation aux crises (MSB)***

Financée au titre d’un accord-cadre avec l’Asdi — à hauteur de 120 millions SEK, soit 18 millions USD en 2008 — l’Agence suédoise de services de secours jouissait d’une très bonne réputation pour le déploiement de moyens logistiques et de personnels techniques auprès des organismes des Nations unies opérant dans les zones de crise<sup>23</sup>. Depuis janvier 2009, elle est remplacée par l’Office national suédois de la protection

<sup>22</sup> <http://www.mil.se/en/About-the-Armed-Forces/Exercises/Viking-08/Civilian-dimension/>, visité le 1er avril 2009.

<sup>23</sup> L’Agence suédoise de services de secours a conclu des accords de partenariat avec le PAM, l’OCHA et le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR). La Suède préside aussi actuellement le Partenariat humanitaire international — fruit d’une collaboration destinée à apporter un soutien logistique aux organismes des Nations unies en cas de crise soudaine.



civile et de la préparation aux crises (MSB), qui a également intégré l'Agence suédoise de gestion des crises et le Conseil national suédois pour la défense psychologique. Cette nouvelle configuration placée sous une autorité de tutelle unique vise à renforcer les capacités de la Suède en matière de secours d'urgence et de protection civile sur son propre territoire comme à l'étranger en puisant dans un réservoir de ressources plus important. Ce développement est bienvenu mais le fait que l'Office national de la protection civile et de la préparation aux crises (MSB) continue d'être rattaché au ministère de la Défense fragilise le principe de l'Initiative GHD concernant la primauté des autorités civiles dans le domaine de l'action humanitaire internationale. Il faudra exercer une diligence raisonnable pour s'assurer que le respect de ce principe n'est pas compromis.

### ***L'apprentissage et la responsabilité***

Soucieuse d'améliorer en permanence l'action humanitaire, suédoise et internationale, la Suède consacre des ressources à l'apprentissage, à la réalisation de travaux de recherche ciblés et à l'amélioration de la reddition de comptes. Chaque année, pas moins de 1 % du budget humanitaire est consacré à l'élaboration de méthodes et de politiques ainsi qu'à l'évaluation de l'action humanitaire. Pour le moment aucune stratégie spécifique ne guide l'affectation de cette enveloppe, même si en 2008 l'Équipe de l'Asdi chargée de l'aide humanitaire a rédigé un document de réflexion [intitulé *Evidenced-based Decision-making on Humanitarian Allocations* (Asdi, 2008g)] qui se veut une première étape vers l'instauration d'une démarche plus stratégique. Ce document propose d'adopter l'objectif tendant à « influencer directement l'élaboration et l'utilisation de méthodes de gestion de l'information et de la qualité dans l'action humanitaire par un soutien financier stratégique ». La Suède est encouragée à finaliser ce plan qui présentera un grand intérêt pour les autres donateurs. En attendant, la Suède continuera d'accompagner le développement d'un certain nombre d'initiatives et institutions internationales importantes dont le but est d'améliorer l'apprentissage et la transparence dans le contexte de l'action humanitaire internationale, notamment le projet ACE d'OCHA (Assessment and Classification of Emergency Project), le projet Sphère, l'ALNAP, le Partenariat international pour la redevabilité humanitaire (HAP), le Groupe politique humanitaire de l'ODI, des initiatives de développement et le Centre international Feinstein.

L'objectif de la collaboration avec les instituts de recherche est de tenter de jeter un pont entre le monde universitaire et les organismes humanitaires opérationnels. Au titre de l'accord de financement, tous les établissements doivent présenter les conclusions de leurs travaux de recherche aux agents de l'Asdi et dans le cadre de ce que l'on appelle l'« *Humanitarian Academy* » — programme de formation destiné aux agents suédois s'occupant d'aide humanitaire, autres que les agents de l'Asdi, et dans certains cas, à d'autres parties intéressées. Il est aussi possible que le nouveau réseau des agents de l'Asdi sur la sécurité humaine développe la formation interne lorsqu'il sera opérationnel. À l'avenir, la Suède se propose d'être plus étroitement associée à la définition des thèmes de recherche de ces institutions afin d'identifier les questions prioritaires pour le système humanitaire suédois et mondial.

Les évaluations des opérations humanitaires sont effectuées par les agents de l'Asdi et elles peuvent s'inscrire dans le cadre du programme d'évaluation de l'ensemble de l'Agence. Comme les autres évaluations menées par l'Asdi, les évaluations de l'aide humanitaire débouchent sur des décisions et les agents qui les ont demandées sont

chargés de veiller à ce que les conclusions et les décisions soient suivies d'effet. Cependant, à d'autres égards, les évaluations de l'aide humanitaire sont traitées séparément dans le manuel d'évaluation de l'Asdi (Asdi, 2007f). Cet ouvrage stipule que les évaluations de l'aide humanitaire doivent être fondées sur les cinq principaux critères applicables à toutes les évaluations des activités de coopération pour le développement (à savoir, efficacité, impact, pertinence, viabilité et efficience) complétés par quatre « sous-critères » (adéquation, couverture, interconnectivité et cohérence) afin de rendre compte des particularités de l'aide humanitaire. Ces neuf critères correspondent aux critères pour l'évaluation définis par le CAD et aux Conseils du CAD pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexe (OCDE, 1999), étant entendu que le critère « d'interconnectivité » — selon lequel les interventions doivent soutenir des objectifs à plus long terme — remplace le critère de « viabilité » dans l'action humanitaire (ALNAP, 2006).

### *Ressources humaines*

C'est à la section chargée de la politique humanitaire et des conflits au sein de la Direction de la politique de sécurité du MAE qu'incombe au premier chef l'élaboration de la politique humanitaire et la supervision des opérations humanitaires suédoises. Cette section se trouve donc isolée sur le plan fonctionnel des autres unités du système de coopération pour le développement. Cette séparation pose des problèmes du point de vue de la coordination entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Cependant, la proximité des bureaux politiques et la coopération étroite avec les équipes régionales fournissent de précieuses occasions de promouvoir les questions humanitaires et d'harmoniser les activités de sensibilisation à l'aide humanitaire. Composée de sept agents, la section chargée de l'aide humanitaire est également responsable des aspects de prévention des conflits et de construction de la paix de la politique étrangère suédoise. Les effectifs en personnel semblent insuffisants compte tenu de l'importance du programme d'action humanitaire et des aspirations de la Suède à continuer de jouer un rôle de premier plan dans les affaires humanitaires internationales — notamment au cours de la présidence de l'UE qu'elle assurera prochainement.

Au sein de l'Asdi, c'est l'Équipe chargée de l'aide humanitaire qui s'occupe des opérations humanitaires. Lorsque ses effectifs sont au complet, l'Équipe de l'Asdi chargée de l'aide humanitaire compte 14 personnes. Des points de contact pour les questions humanitaires ont également été mis en place dans chaque équipe pays et ils seront à l'avenir liés au réseau sur la sécurité humaine qu'il est proposé de créer. Cependant, au moment des visites sur le terrain de l'équipe chargée de l'examen, il n'y avait aucun point de contact désigné dans l'équipe responsable du Mozambique. Au cas où une crise soudaine surviendrait dans ce pays, le point de contact à Pretoria deviendrait le point de contact pour l'action humanitaire au Mozambique. L'Équipe chargée de l'aide humanitaire dépend aujourd'hui de la Direction des pays en conflit et sortant d'un conflit du fait de la récente réorganisation de l'Asdi (figure 5, chapitre 4). Auparavant, c'était la Direction de la coopération avec les ONG, de l'aide humanitaire et de la gestion des conflits qui était chargée des opérations humanitaires. Cette nouvelle localisation fournit la possibilité d'harmoniser l'action humanitaire et les autres activités de coopération pour le développement menées par la Suède ou de recenser les domaines où l'aide humanitaire peut céder la place à une coopération davantage axée sur le développement dans le groupe des pays touchés par une crise. Cependant, des pays appartenant à d'autres catégories — en particulier les pays exposés aux catastrophes naturelles et ceux où l'action humanitaire constitue la part la plus importante de l'aide suédoise en l'absence

des structures publiques stables (pays de la catégorie 4) — bénéficieront d'éléments importants de l'aide humanitaire de la Suède. Dans ces cas, l'Équipe chargée de l'aide humanitaire devra avoir des contacts avec des collègues d'autres départements pour suivre les principaux problèmes de l'aide humanitaire et donner des conseils. Un membre du personnel travaille aussi à plein temps dans le domaine de la politique humanitaire dans le pilier de l'Asdi chargé des politiques.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La place de premier plan que la Suède occupe dans le système humanitaire international — notamment en ce qui concerne l'Initiative GHD — est bienvenue, et la Suède est encouragée à continuer dans cette voie. Cependant, les niveaux de dotation en personnel, en particulier au sein du ministère des Affaires étrangères, pourraient être relevés pour que le pays puisse jouer ce rôle important.
- Il conviendrait que la Suède intègre de façon adéquate la réduction des risques de catastrophes dans ses stratégies de coopération pour le développement et prenne mieux en compte les considérations transversales, d'égalité homme-femme et d'environnement notamment, dans son action humanitaire.
- La Suède est encouragée à mettre au point des indicateurs adaptés à l'actualisation prochaine de sa politique d'aide humanitaire afin d'en suivre l'application.
- La Suède devrait finaliser son plan pour l'apprentissage, la recherche et la reddition de comptes dans le secteur humanitaire, lequel présentera un grand intérêt pour les autres donateurs.



## Annexe D

### Rapport de la visite sur le terrain au Mozambique

Dans le cadre de l'examen du Programme de coopération pour le développement de la Suède, une équipe constituée de représentants du Japon et des États-Unis et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Mozambique du 27 au 30 janvier 2009. Elle a rencontré des responsables de la coopération suédoise pour le développement ainsi que leurs principaux partenaires à Maputo (administrations nationale et locale, société civile et autres donateurs). La présente annexe présente une synthèse des observations formulées par l'équipe sur le programme de coopération pour le développement de la Suède au Mozambique.

#### Généralités

En dix ans, le Mozambique est passé de la pauvreté endémique et de la guerre civile à la stabilité sociopolitique et à une croissance économique soutenue. L'accès à l'éducation s'est amélioré et les taux de mortalité infantile ont reculé. Des élections présidentielles et municipales se sont tenues sans donner lieu à d'importantes violences. La part de la population vivant en-deçà du seuil national de pauvreté a fortement diminué passant de 69 % en 1997 à 54 % en 2003 et le gouvernement du Mozambique ambitionne de la réduire à 45 % d'ici à la fin de l'année 2009. Les taux de croissance économiques enregistrés au cours des cinq dernières années sont jugés exemplaires dans la région, le taux d'inflation est contenu à un chiffre et la conjoncture est davantage propice à l'investissement.

L'impact de la forte croissance économique (7.3 % en 2007) n'est cependant pas aussi important qu'il y paraît puisqu'il est dû dans une large mesure à quelques macro-projets. Les retombées bénéfiques et les gains en terme de développement sont inégalement répartis et la grande majorité des Mozambicains — en particulier ceux qui vivent dans les zones rurales et périurbaines — sont toujours extrêmement pauvres et isolés du marché, n'ont toujours pas accès aux services de base et sont exposés à des phénomènes naturels nuisibles (inondations, sécheresse, cyclones, etc.) qui menacent régulièrement de dévaster les maigres moyens d'existence qu'ils ont pu accumuler. Selon l'étude sur la pauvreté la plus récente, 74.1 % de la population du Mozambique vit avec moins de 2 USD par jour (PNUD, 2007a). En outre, venant aggraver les difficultés de la lutte contre la pauvreté, le Mozambique enregistre l'un des taux de prévalence du VIH/sida parmi les plus élevés au monde, lequel s'établit à 16 % et est encore plus élevé dans certaines régions du centre (PNUD, 2007a). Cette situation explique en partie que l'espérance de vie soit l'une des plus basses au monde (42.8 ans). Le Mozambique figure par conséquent parmi les pays les moins avancés et se situe au 175e rang sur 179 selon les auteurs du *Rapport mondial sur le développement humain, 2007-2008*.

Ces conditions complexes constituent la toile de fond sur laquelle s'inscrit la stratégie de lutte contre la pauvreté du Mozambique, le *Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue 2006-2009* (PARPA 2). Ce plan s'appuie sur les résultats de la première phase (PARPA 1), dont il partage les priorités — développement du capital humain par l'éducation et la santé, amélioration de la gouvernance, développement des infrastructures

de base et de l'agriculture, développement rural et amélioration de la gestion financière et macroéconomique. Cependant, son champ a été élargi pour inclure une meilleure intégration de l'économie nationale à l'économie mondiale et une augmentation de la productivité. Tiré du *Plan de développement quinquennal* du gouvernement, le PARPA 2 est un programme ambitieux de réforme du secteur public et de prestation de services fondé sur les trois piliers que sont la gouvernance, le capital humain et le développement économique. Ces piliers ont pour objet de renforcer la nation et de consolider l'unité nationale, de développer le potentiel humain, de créer un système institutionnel efficace et d'accroître l'aptitude du pays à créer de la richesse nationale.

Le Mozambique dépend fortement de l'aide extérieure pour réunir les conditions propices à la réduction de la pauvreté. Depuis les années 90, le Mozambique attire une communauté dynamique de donateurs (elle compte 49 membres actuellement). Selon les estimations, en 2007 54 % du budget national provenait de l'aide internationale. Le haut niveau de l'aide pose un grave problème de coordination au gouvernement. Le PARPA 2 indique que « l'étendue de la pauvreté au Mozambique impose à l'État, à la société civile et aux partenaires pour la coopération de consacrer leurs efforts à la lutte contre celle-ci. Il est essentiel que les fonctions de chacun des intervenants soient clairement définies afin que la coordination des opérations et l'alignement des pratiques de tous puissent être plus efficaces et efficients. C'est au gouvernement du Mozambique qu'il incombe de coordonner les activités ». Bien que les donateurs aient mis en place un système de coordination complexe et détaillé, l'harmonisation de toutes les activités demeure un problème (encadré D.1) et le nombre important des donateurs présents dans le pays rend la coordination difficile pour le gouvernement du Mozambique. Les autorités ont donc tenté d'introduire un code de conduite applicable à l'ensemble des donateurs et la Suède a vivement soutenu cette initiative. Cependant, le code de conduite n'est pas encore tout à fait achevé.

#### **Encadré 14. La coordination des donateurs au Mozambique**

Il se peut que l'engagement des donateurs en faveur de l'harmonisation de l'aide au Mozambique soit affaibli depuis que le Groupe des partenaires au développement — principal groupe de dialogue entre les donateurs — a été relégué à la fonction d'échange d'informations. En revanche un autre groupe a un véritable rôle à jouer : il se compose uniquement des 19 donateurs (le G19) participant au soutien budgétaire général, lequel est fondé sur un mémorandum d'accord commun, un cadre d'engagements mutuels conclus entre le gouvernement du Mozambique et les donateurs et un cadre d'évaluation des performances. Le mécanisme de soutien budgétaire général qui est supervisé par un comité de direction conjoint et un système complexe de groupes de travail et de sous-groupes conjoints<sup>24</sup> constitue un moyen d'assurer la cohérence des politiques et des opérations entre les donateurs et le gouvernement du Mozambique. Cependant, s'agissant de la coordination, il convient de noter que plusieurs donateurs importants, notamment les principaux donateurs bilatéraux présents au Mozambique, sont exclus des dialogues sur les questions de fond les plus importants organisés dans le cadre du mécanisme de soutien budgétaire général. Ce partenariat entre le Mozambique et ses partenaires bilatéraux offre par ailleurs à la communauté internationale une précieuse occasion d'apprendre sur les avantages et les inconvénients du soutien budgétaire général. De ce point de vue, il convient de saluer la Suède pour ses tentatives de définir des mécanismes de dialogue associant l'ensemble des parties prenantes, de promouvoir un code de conduite et un cadre d'évaluation pour l'ensemble des donateurs et de tenter d'harmoniser les approches du Groupe des partenaires au développement et du G19 pour tenir compte des objectifs du PARPA 2.

<sup>24</sup>

Au moment de la visite sur le terrain, il y avait 69 groupes et sous-groupes de travail actifs.

## **Orientations stratégiques de la coopération pour le développement de la Suède au Mozambique**

### *Un partenariat fondé sur une longue tradition de coopération et de respect mutuel*

La Suède est un partenaire de longue date du Mozambique. La coopération pour le développement entre les deux pays a été lancée peu après l'indépendance en juin 1975, a traversé les années difficiles de la guerre civile et a prospéré au cours de la période d'après conflit pour devenir un engagement bilatéral à part entière représentant au total 715 millions SEK (92 millions USD) en 2007. Le fort soutien manifesté par la Suède aux mouvements de libération d'Afrique australe, y compris au Mozambique, a également renforcé sa crédibilité et sa réputation de partenaire fiable et digne de confiance. L'approche de la Suède est fondée sur une collaboration et un partenariat véritables qui constituent une base solide pour le dialogue sur les stratégies successives de coopération pour le développement. Toutefois, compte tenu de la régularité du soutien apporté dans le passé, certains milieux se montrent préoccupés lorsque la Suède propose de réorienter son aide, comme dans le cas par exemple de la nouvelle stratégie de coopération. L'équipe chargée de l'examen encourage donc vivement la Suède à s'assurer que ses intentions concernant les domaines prioritaires pour l'avenir et son retrait de certains secteurs sont clairement communiquées à l'ensemble des acteurs en présence.

Le Mozambique a été classé dans la catégorie Un (développement à long terme) du nouveau système de classification et occupe donc une position privilégiée qui lui donne accès à l'ensemble des modalités de l'aide du système suédois de coopération pour le développement. La difficulté pour l'équipe pays a été de définir un programme prévisionnel qui se conforme aux exigences des services centraux de l'Asdi et du gouvernement partenaire tout en favorisant un retrait approprié de certains secteurs et en tenant compte des activités que les autres donateurs sont en train de planifier. Ce processus a été long et rendu compliqué par le changement de gouvernement en Suède et les retards du gouvernement du Mozambique dans la finalisation de la politique générale d'aide, mais il a finalement donné lieu au lancement de la Stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique 2008-2012 en septembre 2008.

Cette stratégie de coopération traduit dans le contexte mozambicain les objectifs et priorités définis dans la Stratégie pour un développement global (MAE, 2003). En particulier, les deux perspectives défendues dans la Stratégie, celle du respect des droits et celle de la priorité accordée aux populations pauvres— sont explicitement prises en compte dans l'objectif stratégique. Ces deux aspects, et la manière de les intégrer, sont évalués avant toute décision portant sur de nouvelles affectations de ressources ou sur le maintien du soutien apporté à des programmes en cours, et font l'objet d'évaluations.

Les principales composantes de la stratégie sont le soutien budgétaire pour la mise en œuvre du programme PARPA 2 et trois priorités sectorielles : la gouvernance démocratique, l'agriculture et l'énergie. Un programme de coopération dans le domaine de la recherche sera poursuivi même s'il n'est pas évident qu'il corresponde à d'autres priorités sectorielles. La stratégie définit aussi trois thèmes pour le dialogue stratégique avec le gouvernement du Mozambique et d'autres parties prenantes, à savoir (i) une gouvernance démocratique et efficace, notamment la lutte contre la corruption ; (ii) le renforcement du respect des droits de l'homme axé sur la participation, l'ouverture, la reddition de comptes et la non-discrimination ; et enfin (iii) le renforcement de l'adaptation au changement climatique par la société. Ces questions, qui correspondent aux priorités thématiques globales de la Suède, sont censées compléter le soutien financier mais l'équipe

chargée de l'examen n'a pas été convaincue qu'il existait un lien solide dans la pratique entre les domaines de la coopération financière et les thèmes du dialogue stratégique (encadré 15)<sup>25</sup>. De plus, on peut craindre que l'exigence de reddition de comptes envers les donateurs n'affaiblisse l'obligation de comptes du gouvernement du Mozambique vis-à-vis de son propre peuple. La Suède s'est efforcée d'aborder ce problème dans le cadre de programmes destinés à renforcer la société civile et le parlement en tant qu'instruments de contrôle intérieur.

**Encadré 15. La stratégie suédoise de coopération pour le développement avec le Mozambique 2008-2012: Liens entre les thèmes du dialogue stratégique et les domaines couverts par la coopération**

<u>Priorités thématiques globales de la Suède</u>	<u>Thèmes du dialogue stratégique avec le gouvernement du Mozambique</u>	<u>Soutien sectoriel</u>	<u>Soutien budgétaire (au PARPA 2)</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Démocratie et droits de l'homme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance démocratique et efficace, notamment lutte contre la corruption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance démocratique</li> <li>• Agriculture</li> <li>• Énergie</li> </ul>	<i>Piliers :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance</li> <li>• Capital humain</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Égalité homme-femme et rôle des femmes dans le développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du respect des droits de l'homme axé sur la participation, l'ouverture, la reddition de comptes et la non-discrimination (notamment condition des femmes et des filles)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coopération dans le domaine de la recherche</li> <li>• Secours humanitaire et rétablissement (selon les besoins)</li> </ul>	<i>Thèmes transversaux :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Problématique homme-femme</li> <li>• HIV/SIDA</li> <li>• Environnement</li> <li>• Alimentation et sécurité alimentaire</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environnement et climat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de l'adaptation au changement climatique dans la société</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Science et technologie</li> <li>• Réduction de l'impact des catastrophes naturelles</li> <li>• Développement rural</li> <li>• Déminage</li> </ul>

**Volume et affectation de l'aide : un donneur de premier plan qui a un rôle de leadership**

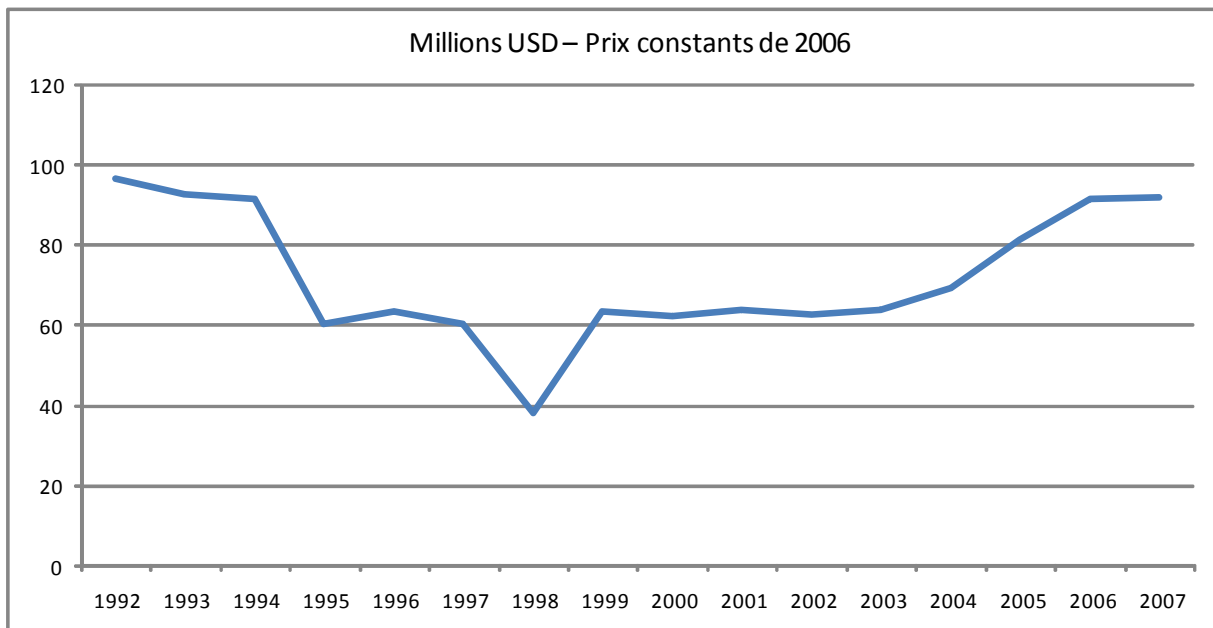
En 2007, l'aide de la Suède a représenté au total 715 millions SEK (92 millions USD à prix constants de 2006) faisant du Mozambique le deuxième bénéficiaire de l'aide suédoise, et de la Suède le sixième donneur au Mozambique. Ce volume suit la tendance à la hausse des versements suédois au Mozambique au cours des cinq dernières années (schéma 11). En outre, les engagements suédois devraient se monter à 750 millions SEK (112 millions USD) par an pendant la durée d'application de la stratégie de coopération (compte non tenu du soutien au pays par le biais d'enveloppes financières au titre de l'aide humanitaire et régionale).

25

Après la mission au Mozambique, l'Ambassade de Suède a indiqué que : « un cahier des charges pour une stratégie de dialogue (et de communication)... sera élaboré au cours de la première partie de 2009 avec l'aide de l'Équipe chargée de la communication au siège de l'Asdi à Stockholm. Cette stratégie donnera des orientations claires sur les thèmes précis à traiter, les résultats attendus et le cadre du dialogue ».



## Versements nets d'APD de la Suède au Mozambique 1992-2007

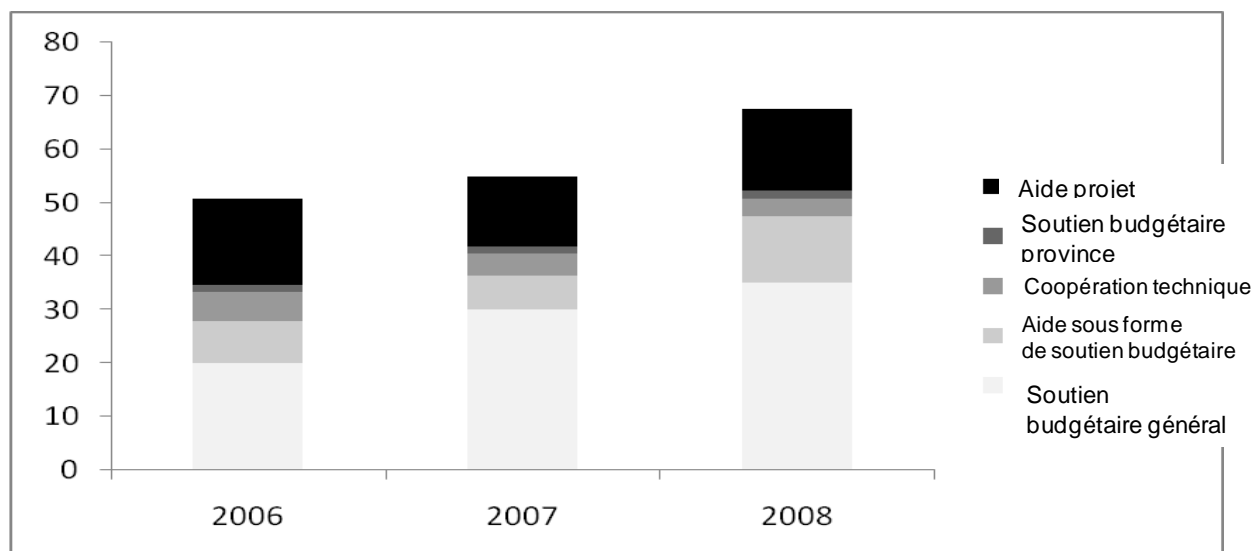


Source : Statistiques du développement international, OCDE/CAD

Alors qu'à l'avenir cette aide sera axée sur les trois thèmes retenus, le portefeuille actuel est dispersé et comprend un soutien sectoriel en faveur de l'agriculture, de l'enseignement supérieur, de la lutte contre le VIH/Sida, du développement du secteur privé et des transports routiers, ainsi qu'un programme multisectoriel mis en œuvre dans la province de Niassa. L'aide accordée aux établissements de recherche et aux initiatives régionales (en particulier dans le secteur de la gestion des ressources en eau) ainsi qu'une aide en cas de crise fondée sur les besoins, accentue l'impression de dispersion de l'aide suédoise au Mozambique. Cependant, un recentrage va s'effectuer au cours de la mise en œuvre de la stratégie de coopération à mesure que l'aide aux secteurs non essentiels est progressivement arrêtée. L'aide sectorielle est acheminée en partie au moins par le biais de mécanismes de soutien budgétaire sectoriel et pour une part importante (43 % de l'APD totale) par un soutien budgétaire général non affecté (figure 12).

Le niveau de son aide confère à la Suède une influence considérable sur la communauté des donateurs et l'équipe chargée de l'examen a eu connaissance de plusieurs exemples dans lesquels la Suède a usé de son influence pour mobiliser la communauté internationale des donateurs à Maputo. Il est aussi manifeste que le gouvernement du Mozambique estime que la Suède est un partenaire compréhensif et un ardent défenseur de ses priorités, comme le montre la collaboration dont a fait l'objet l'élaboration du projet de code de conduite à l'intention des donateurs pour soutenir le projet de politique d'aide du Mozambique (encadré D.1).

### Versements bruts d'APD de la Suède au Mozambique par secteur, 2005-2007



Source : Statistiques du développement international OCDE/CAD.

Au Mozambique, le soutien budgétaire général consenti par quatre donateurs dont la Suède se compose d'une tranche fixe et d'une tranche variable. La Suède peut décider unilatéralement de ne pas verser la tranche variable de 25 % si elle juge insuffisants les progrès accomplis eu égard aux 18 indicateurs clés — issus du cadre d'évaluation des performances du Mozambique. En août 2008, par exemple, la Suède a résolu de ne pas verser 3.3 millions USD au titre de son soutien budgétaire général, en raison officiellement de l'absence de progrès dans la lutte contre la corruption. Cette disposition tient à la difficulté qu'il y a à simultanément assurer la prévisibilité de l'aide, promouvoir l'appropriation au niveau national et fournir des incitations appropriées pour obtenir des résultats dans les domaines clés. Elle sert également à donner à l'opinion publique suédoise l'assurance que le soutien budgétaire général est utilisé judicieusement. Les lignes directrices du ministère des Affaires étrangères recensent cinq conditions préalables fondamentales pour la fourniture du soutien budgétaire (chapitre 4) et stipulent que les accords de soutien budgétaire doivent être conçus de manière à favoriser « une réponse adaptée aux résultats obtenus » (MAE, 2008h). La tranche variable est destinée à avoir un rôle incitatif mais les lignes directrices du ministère des Affaires étrangères reconnaissent aussi que toute décision de retenue des versements doit s'accompagner « d'une évaluation qualitative des causes sous-jacentes qui expliquent pourquoi certains résultats sont obtenus ou non » (MAE, 2008h). Une explication claire de la façon dont ces différentes conditions — qui sont déterminantes pour la Suède du point de vue de l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes au plan intérieur — s'appliqueront au Mozambique et des raisons pour lesquelles la décision peut être prise de suspendre les versements prévus, aura un rôle important pour la prévisibilité de l'aide et la responsabilité mutuelle.

#### Mise en œuvre et efficacité de l'aide

La Suède se pose en champion de l'efficacité de l'aide et elle s'est efforcée d'intégrer les principes de la Déclaration de Paris et plus récemment du Programme d'action d'Accra dans ses propres dispositifs et pratiques au Mozambique. Les engagements globaux pris par

la Suède en ce qui concerne l'efficacité de l'aide se retrouvent sans ambiguïté dans sa Stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique, 2008-2012 (encadré 15). Le gouvernement du Mozambique estime que la Suède est un partenaire qui fonde son action sur la collaboration et la coopération dans le cadre du PARPA 2 et du Plan quinquennal mais il souhaiterait approfondir le débat sur les domaines dans lesquels la Suède se propose de se retirer — en particulier sur le calendrier de ce retrait. La Suède collabore également avec d'autres donateurs, non seulement dans le cadre de son soutien aux programmes mais aussi dans celui de certains des projets qu'elle mène dans les secteurs de l'énergie et des infrastructures.

### ***Cohérence des politiques***

Conformément aux lignes directrices du MAE, la Stratégie de coopération pour le développement avec le Mozambique, 2008-2012 présente une analyse des autres domaines couverts par la coopération suédoise au Mozambique. Concrètement, ces opérations sont assez limitées tout comme semble l'être le champ couvert par l'analyse dans la stratégie. Cependant, cette dernière relève tout de même que des possibilités de coopération commerciale s'offrent — notamment dans les secteurs des bioénergies et de l'exploitation forestière. Toutefois, pour la plupart, le dialogue bilatéral est centré sur les problèmes de coopération pour le développement. Comme on l'a déjà vu, ceci inclut les thèmes du dialogue stratégique que la Suède a identifié comme étant des objectifs importants de sa politique étrangère, ainsi que les éléments de base du dialogue sur le soutien budgétaire général et l'aide sectorielle de la Suède. La stratégie de coopération souligne aussi le rôle potentiel que Swedfund pourrait jouer à l'avenir en tant qu'investisseur mais il semble que l'on n'ait guère réfléchi jusqu'ici aux secteurs qui pourrait être concernés ni à la contribution que l'équipe pays pourrait apporter.

### ***Pas encore une 'équipe'***

Le principe central de la Stratégie pour un développement global est d'intégrer le programme d'aide dans un cadre de coopération plus général qui mobilise les compétences et les outils de secteurs ne relevant pas de la coopération pour le développement. À ce jour, il semble que les approches caractérisées par le concept « d'équipe » (chapitre 2) n'ait que partiellement pris racine au Mozambique. Nous reconnaissons que la stratégie de coopération pour le développement constitue l'essentiel de la présence de la Suède au Mozambique, celle des autres secteurs de l'administration suédoise et du secteur privé suédois étant minimal — et aussi que le concept « d'équipe » est assez nouveau. Cependant, l'Ambassade aurait intérêt à prendre de nouvelles mesures pour coordonner les activités et donner à l'ensemble des acteurs suédois intervenant au Mozambique le sentiment d'œuvrer pour une même cause. À cet égard, la décision de l'Autorité nationale suédoise de gestion financière (ESV) de se retirer du programme de coopération institutionnelle avec l'Inspection générale des finances montre que tous les organismes n'ont pas pleinement intégré les objectifs louables de la stratégie.

### ***Développement des capacités***

La faiblesse des capacités mozambicaines au moment de l'indépendance a été aggravée par le long conflit qui a empêché l'émergence d'institutions et de capacités locales fonctionnelles. En conséquence, les insuffisances du capital humain et institutionnel ont eu pour effet d'entraver le développement et le progrès au cours de la période qui a suivi la

guerre. Le développement des capacités est un aspect important de la coopération pour le développement de la Suède au Mozambique. Le portefeuille d'activités de la Suède comprend des projets spécifiquement destinés à soutenir les capacités de l'administration (par exemple celles du service public d'audit ou de la société publique d'électricité) ainsi qu'un programme de soutien sectoriel supplémentaire (agriculture) lui permettant d'intervenir là où elle estime qu'il est essentiel de poursuivre le renforcement des capacités. La Suède apporte également son appui, mais à une plus petite échelle, au renforcement des capacités de la société civile, des universités et des organisations du secteur privé. Elle appuie des activités de renforcement des capacités dans certaines organisations depuis des décennies. Malgré le faible niveau des capacités mozambicaines héritées de la période coloniale et des années de conflit, on peut se demander si la Suède favorise véritablement la mise en place de capacités durables et si des objectifs et stratégies de sortie ont été clairement définis. Dans certains cas, la Suède modifie la façon dont elle soutient le renforcement des capacités, passant de l'assistance technique traditionnelle ou d'accords de jumelage à la mise en commun de fonds pour financer le plan de développement propre d'une organisation. Avec les fonds communs, l'organisation elle-même élabore des objectifs clairement définis pour l'action qu'elle entend mener et les modalités de celle-ci (voir par exemple l'encadré 8, chapitre 6).

### ***Action humanitaire : un modèle réactif***

Le Mozambique est un pays très exposé aux catastrophes hydrométéorologiques — inondations des bassins hydrographiques, activités cycloniques et sécheresses périodiques — dont on peut prévoir l'occurrence et la gravité. Au cours des trente dernières années, le Mozambique a connu 35 catastrophes hydrométéorologiques qui ont touché près de 16 millions de personnes ; et la fréquence de ces événements augmente (OCHA, 2008). Le gouvernement du Mozambique s'est engagé à prendre à sa charge 10 % des coûts relatifs au secours humanitaire et à l'aide à la reconstruction en cas de catastrophe. Les donateurs (dont la Suède) garantissent en partie cet engagement par le biais du soutien budgétaire général. Néanmoins, les mécanismes mozambicains de réaction aux catastrophes sont souvent débordés et les autorités, principalement par l'intermédiaire de l'Institut national de gestion des catastrophes, font généralement appel à une aide extérieure pour compléter ces efforts. Dans ces conditions, la Suède est considérée comme un membre réactif de la communauté humanitaire internationale et un participant actif aux enceintes de gestion des risques de catastrophe. Il est intéressant de noter que la Suède s'est engagée à acheminer l'aide par le biais du budget de l'État « *le financement d'éventuels efforts de reconstruction et de secours humanitaire devra donc être acheminé par le biais du budget de l'État dans toute la mesure du possible* » (MAE, 2008b).

Cependant, l'impact de ces crises est aggravé par des risques structurels comme la pauvreté endémique, la marginalisation et le stress environnemental (notamment, le changement climatique) qui augmentent la fragilité de larges segments de la population lorsque des catastrophes se produisent effectivement. Les stratégies de réduction des risques de catastrophe visent à préserver les gains de développement par des actions de prévention et d'atténuation. Le gouvernement du Mozambique, par le biais de l'Institut national de gestion des catastrophes (INGC) a élaboré des plans ambitieux pour venir à bout de la vulnérabilité chronique des communautés vivant dans des zones sujettes aux catastrophes dans le pays. Ces mesures comprennent la réinstallation des populations sur une base volontaire, une aide en faveur de la recherche de moyens de subsistance différents, etc. Cependant, bien qu'elle se soit engagée à intégrer la réduction des risques de

catastrophe dans les programmes qu'elle réalise dans les pays sujets aux crises<sup>26</sup>, comme la plupart des autres donateurs, la Suède ne s'est pas engagée à soutenir directement ces plans et rien ne permet de dire que ces stratégies de réduction des risques de catastrophe aient eu un impact sur la conception et la mise en œuvre des activités au Mozambique.

### **La réforme organisationnelle au sein du système de coopération pour le développement suédois au Mozambique**

Le programme d'aide au Mozambique est mis en œuvre par l'une des équipes pays 'de la nouvelle génération' au sein du système suédois de coopération pour le développement, et les responsabilités en matière de gestion ont été pleinement décentralisées au niveau du terrain. L'Ambassadeur est compétent pour tous les aspects du programme de l'Asdi — à l'exception des questions financières concernant le soutien budgétaire général et les engagements supérieurs à 50 millions SEK (7.5 millions USD) qui relèvent des services centraux. L'Ambassadeur est en effet assujéti à une double supervision (le ministère des Affaires étrangères et l'Asdi) mais cela ne saurait compromettre les missions respectives des deux organisations concernées étant donné les étroites relations qu'elles entretiennent. Quoiqu'il en soit, l'Ambassadeur délègue les pouvoirs en matière financière au Chef de la coopération pour le développement qui est lui-même un agent de l'Asdi.

Le Chef de la coopération pour le développement est aussi responsable de tous les aspects des opérations ordinaires. Il gère une équipe composée de huit agents expatriés et de 5.7 agents locaux à Maputo ainsi que de 2.4 agents basés à Stockholm. En outre, un agent expatrié et un fonctionnaire national chargé de programme sont basés dans l'Ambassade et travaillent sur le programme régional de gestion des ressources en eau. Ces fonctionnaires participent à certaines activités conjointes de l'Ambassade mais depuis octobre 2008, ils sont rattachés à l'équipe basée à Nairobi. Bien que l'on n'ait pas mesuré l'impact de la gestion à distance d'agents basés dans les services centraux, la nouvelle répartition des tâches semble être bien intégrée. Cependant, les réseaux d'agents, qui joueront un rôle important pour l'efficacité de la nouvelle structure de l'Asdi, n'étaient pas encore opérationnels et on ne voyait pas très bien le rôle que ces réseaux joueraient dans la pratique.

La vague de réformes, le lancement de la Stratégie pour un développement global et les réformes structurelles au sein de l'Asdi et du ministère des Affaires étrangères sont des changements importants qui devraient se poursuivre pendant quelque temps encore. C'est principalement à l'Ambassadeur et au Chef de la coopération pour le développement à Maputo qu'incombe la tâche de conduire l'équipe pays tout au long de ce processus. L'équipe chargée de l'examen a été impressionnée par l'engagement du personnel basé au Mozambique et par sa détermination à assimiler ces ajustements. Cependant, il est évident qu'un certain nombre d'incertitudes persistent et que l'aide et les orientations des services centraux seront déterminants pour consolider les engagements pris. Notamment, les agents semblent être aux prises avec une pléthore de politiques et de stratégies dont ils ne semblent pas bien connaître la hiérarchie, et les agents en première ligne (essentiellement locaux) doivent expliquer l'objectif des réformes à leurs homologues mozambicains ce qui peut se révéler difficile.

<sup>26</sup> Voir par exemple, les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et le Cadre d'action d'Hyogo*.

***La gestion axée sur les résultats : un défi à relever***

Au cours de la visite à Stockholm de l'équipe chargée de l'examen, les autorités ont souligné que la gestion axée sur les résultats jouerait un rôle important pour maintenir le haut niveau de qualité de l'aide suédoise mais aussi pour consolider l'appui de l'opinion publique à la coopération pour le développement en période de difficultés économiques. L'équipe pays au Mozambique est parfaitement consciente de l'importance de la gestion axée sur les résultats et a pris des mesures pour mettre en place un environnement propice à cela. Un programme de formation spéciale destiné aux agents de l'ambassade sur la gestion axée sur les résultats, le développement conjoint de la matrice de résultats pour la stratégie de coopération et la planification opérationnelle, ont permis d'accroître la sensibilisation à ces questions. Néanmoins, la mise en place d'une culture axée sur les résultats prend du temps et certains agents semblent toujours n'avoir qu'une connaissance approximative des méthodes de gestion axées sur les résultats. D'autres mesures devront être prises pour s'appuyer sur ces prémisses et promouvoir une culture des résultats et s'assurer que les systèmes de suivi et d'évaluation existants sont adaptés au nouvel accent mis sur la notification des opérations axées sur les résultats.

## BIBLIOGRAPHIE

- Akuffo, H. (2008), *Swedish Research Cooperation Through Sida*, Powerpoint presentation, Sida, Stockholm, consultable à l'adresse suivante: [www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SAREC.ppt&a=40246](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SAREC.ppt&a=40246).
- ALNAP (2006), *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC criteria - An ALNAP guide for humanitarian agencies*, Overseas Development Institute, Londres, [www.alnap.org/publications/eha\\_dac/pdfs/eha\\_2006.pdf](http://www.alnap.org/publications/eha_dac/pdfs/eha_2006.pdf)
- Ambassade de Suède au Mozambique (2008), *Embassy Update on Existing Preconditions for General Budget Support*, 22 mai 2008, Ambassade de Suède, Maputo.
- Ambassade de Suède au Mozambique (2009), *Assessment of Joint Review 2008 for Commitment of General Budget Support 2009*, memorandum non publié, Ambassade de Suède, Maputo.
- Asdi (Agence suédoise de coopération pour le développement international) (2000), *Policy for Capacity Development*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2002), *Sustainable Development? Guidelines for the Review of Environmental Impact Assessments*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2003), *Best Practice in Building African Capacity for Public Financial Management*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2004), *Sida's Environmental Management System: Policy and Action Plan for Environmentally Sustainable Development*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2005a), *Reducing the Risk of Disasters: Sida's efforts to reduce poor people's vulnerability to hazards*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2005b), *Policy Promoting Peace and Security Through Development Co-operation*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2005c), *A Manual on Contribution Management*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2005d), *Sida at Work*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2005e), *Position Paper - Public Financial Management*, Asdi, Direction des stratégies et méthodes, Stockholm.
- Asdi (2005f), *Manual for Capacity Development*, Asdi, Direction des stratégies et méthodes, Stockholm.
- Asdi (2006a), *Review of Sida's Research Cooperation Synthesis Report*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2006b), *Action Plan 2006-2008 for Increased Aid Effectiveness*, Memorandum 2006-06-21, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2006c), "Time for rethinking: capacity development in a changing landscape of development cooperation", *POM Working Paper 2006:3*, Asdi, Stockholm.

- Asdi (2006d), *Guidelines for General Grants for Minor Humanitarian Projects*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2006e), *Parliamentary Strengthening*, Position Paper, Division de la Gouvernance démocratique, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007a), *Strengthening Sida's Management for Development Results*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007b), *Sida's Support to Civil Society in Development Co-operation*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007c), *Public Financial Management in Development Co-operation – A Handbook for Sida Staff*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007d), *Strategi för Sidas humanitära bistånd 2008-2010*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007e), *Guidelines for Grants to Non-governmental Organisations for Humanitarian Projects*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2007f), *Looking Back, Moving Forward: Sida Evaluation Manual*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008a), *Survey on Sida's Support in 2007 to Promote Peace and Security*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008b), *Sida's Annual Report 2007*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008c), *Guidance on Programme-Based Approaches*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008d) "Are Sida evaluations good enough?" *Sida Studies in Evaluation 2008:1*. Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008e), *Plan för Sidas Kompetensutveckling 2009-2011*, rapport non publié, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008f), *Evaluation of the ATHA Project 2005-2007*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2008g), *Sida's Evidenced-based Decision-making on Humanitarian Allocations*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2009a), *Sida's Annual Report 2008*, Asdi, Stockholm.
- Asdi (2009b), *A Renewed Sida: Our vision 2012*. Asdi, Stockholm.
- Asdi/Banque mondiale /SIPC (2007), *Stockholm Plan of Action for Integrating Disaster Risks and Climate Change Impacts in Poverty Reduction*, Asdi, Stockholm, la Banque mondiale et SIPC.
- Brunnström, K. et col. (2006), *Integrating the Environment? Environmental Considerations in Sida's Work*, Sida Evaluation 06/42, Asdi, Stockholm.
- Centre de développement de l'OCDE (à paraître 2009), *Communication and Development: Practices, Policies and Priorities in OECD Countries, Results from the DevCom Donor Communication Profiles Survey*, à paraître mars 2009, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2007), *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, Union européenne, Bruxelles.
- Dagens Nyheter (2009), Carlsson, G., *Vi satsar en dryg miljard på klimatsäkert bistånd*, 7 janvier 2009, Stockholm.



- Eriksson Skoog, G. (2007), “Changing Rules –Developing Institutions; A synthesis of findings”, *Sida Studies in Evaluation* 2007:02, Asdi, Stockholm.
- Eurostat (2008), Contribution de l’Asdi, Conférence conjointe Eurostat/NU sur les comptes nationaux, Eurostat, Luxembourg 6-8 mai.
- Gouvernement suédois (2003), *Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development*, Government Bill 2002/03:122, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2004), *The Swedish Government’s Humanitarian Aid Policy*, Government Communication 2004/05:52, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2005), *Guidelines for Co-operation Strategies*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2007), *Strategy for Multilateral Development Cooperation*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008a), *Global Challenges – Our Responsibility: Communication on Sweden’s Policy for Global Development*, Government Communication 2007/08:89, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008b), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut 2008-12-18 III:3 2008-12-18, UF2008/14589/USTYR (delvis), UF2008-14588PLAN (delvis), ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008c), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Institutet för Utvärdering av för Internationellt Utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut 2008-12-18 III:3 UF2008/14589/USTYR (delvis), ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- Gouvernement suédois (2008d), *National Strategy for Swedish Participation in International Peace Support and Security-building Operations*, Government Communication 2007/08:51, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- HAP (Humanitarian Accountability Partnership-International) (2007), Norme HAP 2007 de redevabilité humanitaire et de gestion de la qualité, HAP, Genève, consultable à l’adresse suivante <http://www.hapinternational.org/pool/files/final-french-hap-standard-2007transl2009.pdf>
- IFRC (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) (1994), *Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, IFRC, Genève.
- Mackie, J. et col. (2007), “Evaluation study on the EU institutions and Member States’ mechanisms for promoting policy coherence for development”, Appendix V in ECDPM (2007) *Case Study Report: The Role of the Swedish Policy for Global Development in the Promotion of PCD in Sweden*, Centre européen de gestion de politiques de développement (ECDPM), Maastricht.
- MAE (ministère des Affaires étrangères) (2007a), *Focused Bilateral Development Cooperation*, MAE, Stockholm.

- MAE (2007b), "Guidelines: decisive factors for country focus", *Memorandum*, 14 août 2007, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2008a), *Strategy for Development Co-operation with Sri Lanka 2008-2010*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm
- MAE (2008b), *Strategy for Development Co-operation with Mozambique January 2009-December 2013*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2008c), *Memorandum to the DAC*, décembre 2008.
- MAE (2008d), *Budget Bill 2008. The new development co-operation policy*, factsheet on the Swedish Government's Budget Bill for 2008, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2008e), *Model for Strengthened Results-based Management in Development Co-operation*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2008f), "Agreement reached on more effective development assistance", *Press release*, 4 septembre 2008, [www.sweden.gov.se/sb/d/10892/a/110328](http://www.sweden.gov.se/sb/d/10892/a/110328)
- MAE (2008g), *Strategy for Development Co-operation with Ukraine, January 2009-December 2013*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2008h), 'Clarification of the Guidelines Relating to the Management of Budget Support for Poverty Reduction', *Memorandum*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2009a), "Call for measurable goals for women in conflict areas", *Press release*, 19 mars 2009, ministère des Affaires étrangères, Stockholm, [www.sweden.gov.se/sb/d/11796/a/122972](http://www.sweden.gov.se/sb/d/11796/a/122972)
- MAE (2009b), *Budget Bill 2009. The new development assistance policy: the process of change continues*. Factsheet, article no. UD2008.069, ministère des Affaires étrangères, Stockholm, consultable à l'adresse suivante : [www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/23/99/4e043cda.pdf](http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/09/23/99/4e043cda.pdf)
- MAE (2009c), *Policy for support to civil society in developing countries within Swedish development cooperation*, ministère des Affaires étrangères, Stockholm.
- MAE (2009d), "Gunilla Carlsson presents new step in reforming development assistance", *Press release*, 9 mars 2009, [www.sweden.gov.se/sb/d/11733/a/122026](http://www.sweden.gov.se/sb/d/11733/a/122026)
- Ministère des Finances (2008), *Budgetpropositionen för 2009 Prop. 2008/09:1 UTGIFTSOMRÅDE 7: Internationellt Bistånd*, Stockholm.
- Odén B. et Wohlgemuth L. (2007), *Swedish Development Co-operation Policy in an International Perspective*, Centre for African Studies, Göteborgs Universitet.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (1991), *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Réexamen des Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Intégrer les Conventions de Rio dans la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.

- OCDE (2005a), *Examen des politiques et programmes de la Suède en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *La réforme fiscale écologique axée sur la réduction de la pauvreté*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *L'évaluation environnementale stratégique - Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principes du CAD pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, DCD/DAC(2008)58/REV1, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Pour une meilleure aide au développement - Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Compendium on Donor Reporting on Implementing the Paris Declaration, Volume 2: Donor assessments*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Efficacité de l'aide: Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.
- OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) (2003), *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, New York, <http://coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf>
- OCHA (2007), *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, directives révisées*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, New York.
- OCHA (2008), "The issue of natural disasters is very worrying", *IRIN News*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, New York, [www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81004](http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=81004), 23/10/2008, vu en mars 2009.
- [OCHA \(2009\), CERF Pledges and Contributions 2007, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, New York, consultable à l'adresse suivante http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors2007/tabid/1817/language/en-US/Default.aspx, vu en avril 2009](http://ochaonline.un.org/cerf/Donors/Donors2007/tabid/1817/language/en-US/Default.aspx)
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (2006), " Les migrations des personnels de santé ", Aide-mémoire N°301, OMS, Genève.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2007a), *National Human Development Report 2007 - Mozambique*, PNUD, New York.

- PNUD (2007b), *Rapport mondial sur le développement humain 2007/8 - La lutte contre le changement climatique*, PNUD, New York.
- Projet Sphère (2004), *Projet Sphère: Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LRON-794JYB/\\$file/Manuel%20de%20sphère.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LRON-794JYB/$file/Manuel%20de%20sphère.pdf?openelement)
- Riksdagen (2005), *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, 2005/06:RFR6, Stockholm.
- Riksrevisionen (2007a), *Oegentligheter inom bistånd - Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* Riksrevisionsverket, Stockholm.
- Riksrevisionen (2007b), *Aid Through budget support: The government's and Sida's handling of a key type of development aid*, RIR, Stockholm.
- Sandhal, J. (ed.). (2008), *Coherence Barometer 2008: Civil society organisations check the pressure on the Swedish Policy for Global Development*, Action Aid, Stockholm.
- Scott Hubli, A. and M. Schmidt (2005), *Approaches to Parliamentary Strengthening: A review of Sida's support to parliament*, Asdi, Stockholm.
- SIPC (Stratégie internationale de prévention des catastrophes) (2005), *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, SIPC, Genève, [www.unisdr.org/.../Hyogo-framework-for-action-french.pdf](http://www.unisdr.org/.../Hyogo-framework-for-action-french.pdf)
- Slob, A. and A. Jerve. (2008), *Managing Aid Exit and Transformation: Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*, Asdi, Stockholm.
- Statistiska Central Byrån, (2008), *Opinionsundersökning om svenskarnas inställning till biståndsfrågor, 2008 års rapport - sammanfattning*, <http://sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=732&a=4976&searchWords=opinion>
- Statskontoret (2005), *Sveriges Internationella Utvecklingssamarbete - Styrning, ansvar och inriktning*, UD2005/13054/GU, Statskontoret, Stockholm.
- Venton, P. and S. La Trobe (2007), *Institutional Donor Progress with Mainstreaming Disaster Risk Reduction*, Tearfund, Teddington, UK.