

Examen par les pairs

LE DANEMARK

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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. A 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.

© OCDE 2003

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Le processus d'examen par les pairs

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

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

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs. Les principaux thèmes débattus et les recommandations pratiques se dégageant de la réunion sont présentés dans la section de la publication intitulée "Principales conclusions et recommandations".

LISTE DES ABREVIATIONS

APD	Aide publique au développement
APS	Aide-programme sectorielle
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Centre du commerce international
CE	Communauté européenne
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DANCED*	Service de la coopération danoise pour l'environnement et le développement
DI*	Confédération des industries danoises
DIPO*	Facilité danoise pour la promotion des importations
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IFU*	Fonds pour l'industrialisation
MAF	Ministère des affaires étrangères
MIFRESTA*	Fonds pour l'environnement, la paix et la stabilité
MRD*	Cadre pour les droits de l'homme et la démocratie
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PDSP	Programme en faveur du développement du secteur privé
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SCT	Services consultatifs techniques
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté

TIC	Technologies de l'information et des communications
TSA	Tout sauf les armes
UE	Union européenne
UNESCO*	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Moyen-Orient
VIH/sida	Virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise
*	Abréviation dans la langue originale

Taux de change (couronnes danoises pour un dollar EU) :

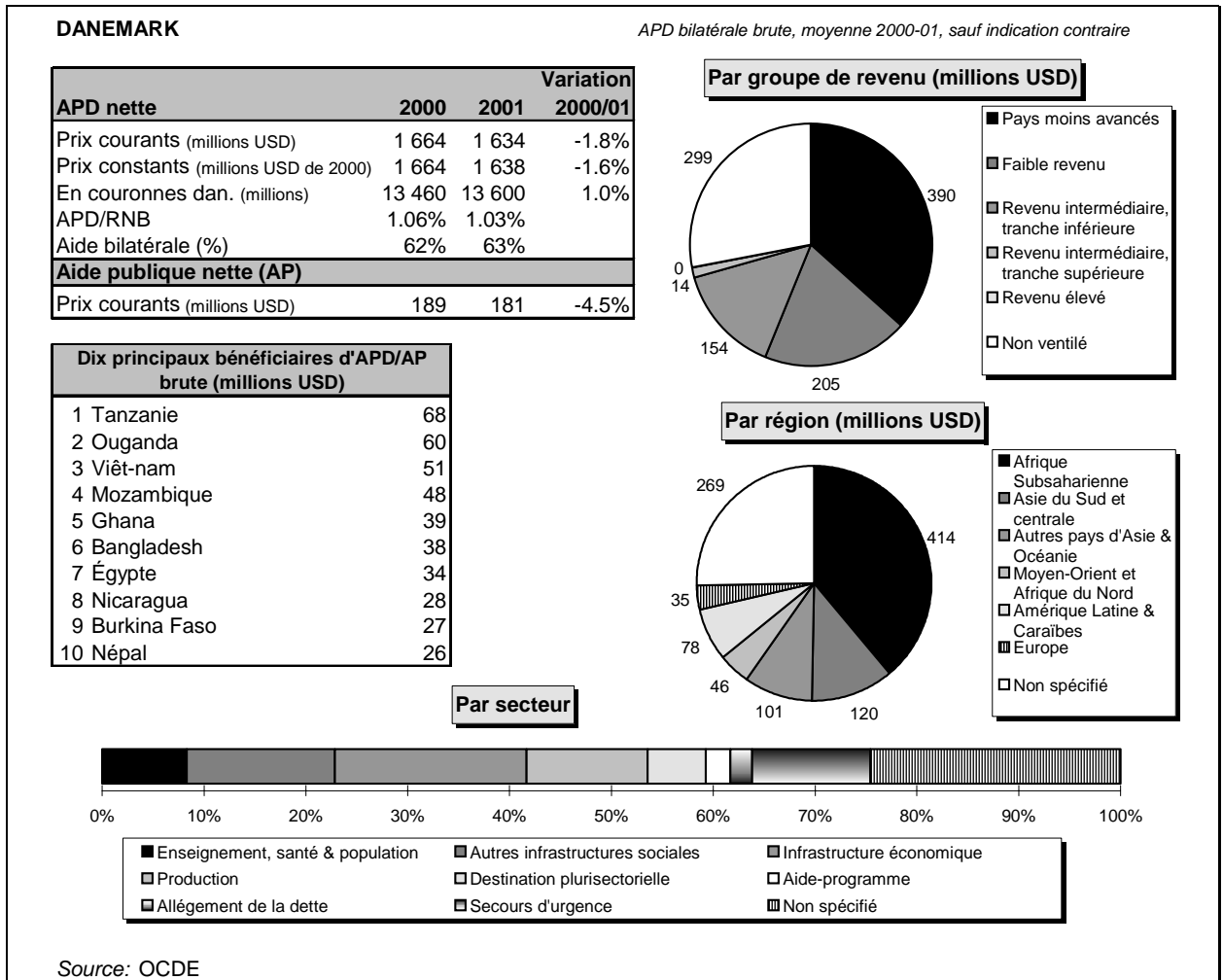
2000	2001	2002
8.088	8.3208	7.8843

Signes utilisés

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

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

L'aide danoise : aperçu synthétique



Source: OCDE

Note

Le personnel du ministère des Affaires étrangères a coutume d'appeler « Danida » le programme danois de coopération pour le développement, lequel recouvre 90 % des activités du Groupe Sud du ministère. Pour des raisons pratiques, il sera fait de même dans le présent rapport.

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	11
RAPPORT DU SECRETARIAT	
CHAPITRE 1 FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES.....	19
Les fondements de la coopération danoise pour le développement	19
Réformes opérées au niveau des politiques et de l'organisation depuis l'examen du CAD en 1999.....	20
Principaux problèmes recensés dans l'examen de 1999.....	20
Changements intéressant les politiques et l'organisation	21
Sensibilisation de l'opinion publique	23
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	24
CHAPITRE 2 VOLUME, CANAUX D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE.....	25
Volume global de l'aide extérieure danoise.....	25
Canaux publics d'acheminement de l'aide.....	26
Répartition de l'aide.....	29
Répartition géographique	29
Répartition sectorielle de l'APD.....	31
Considérations à prendre compte pour l'avenir	31
CHAPITRE 3 PRINCIPAUX SECTEURS ET GRANDES QUESTIONS TRANSVERSALES.....	33
Importance accordée à la programmation sectorielle.....	33
Les secteurs prioritaires	34
Agriculture et pêche	35
Infrastructures.....	36
Secteur des entreprises	36
Santé et VIH/sida.....	38
Education.....	39
Eau et assainissement	39
Prévention des conflits et aide humanitaire.....	39
Questions transversales – Environnement, égalité homme-femme, et démocratie et droits de l'homme.....	40
Considération à prendre en compte pour l'avenir	42
CHAPITRE 4 COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT.....	43
Le consensus sur la nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement	43

Exemples de problèmes soulevés par la cohérence des politiques au Danemark	44
Une mondialisation sans exclus.....	44
La réforme des politiques agricoles.....	46
Donner asile aux réfugiés	47
Déliier l'aide.....	48
Renforcer la cohérence des politiques.....	50
Donner un large écho à l'engagement des autorités politiques au plus haut niveau	50
Renforcer le rôle du Parlement.....	51
Instituer des mécanismes de consultation.....	51
Renforcer les capacités humaines.....	51
Evaluer les retombées des politiques sur les pays en développement	52
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	52
CHAPITRE 5 ORGANISATION ET GESTION	53
Genèse de la réforme de l'organisation et de la gestion.....	53
Organisation du système d'aide danois.....	53
Ministère des Affaires étrangères	53
Organisations non gouvernementales	56
Réforme de la gestion	57
Administration de l'aide	57
Gestion de la stratégie de développement	58
Gestion des ressources humaines	60
Suivi et évaluation	60
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	63
CHAPITRE 6 ACTIVITES SUR LE TERRAIN.....	65
Stratégie-pays.....	67
Mise en œuvre des activités à l'échelon local	67
Le point de vue des partenaires locaux sur la coopération danoise pour le développement	67
Le point de vue du terrain sur la décentralisation.....	68
Approches sectorielles et financements communs	68
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	69
ANNEXE I MESURES PRISES PAR LE DANEMARK DEPUIS L'EXAMEN DE	
1999	71
ANNEXE II STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE.....	73
PROJET DE COMMUNIQUE DE PRESSE : UN DONNEUR DE PREMIER PLAN	
PROCEDE A DES REFORMES	81
DÉFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	85

Tableaux

Tableau 1.	Récapitulatif du budget danois 2002 de l'aide extérieure	26
Tableau 2.	APD destinée aux organismes multilatéraux	27
Tableau 3.	Aperçu de la répartition de l'aide-programme sectorielle du Danemark	35
Tableau II-1.	Apports financiers totaux.....	73
Tableau II-2.	APD par grandes catégories.....	74
Tableau II-3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu	75
Tableau II-4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	76
Tableau II-5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	77
Tableau II-6.	Panorama comparatif	78

Graphiques

Graphique 1.	Vue d'ensemble du système danois de coopération pour le développement.....	20
Graphique 2.	Pourcentage du PNB affecté à l'APD	25
Graphique II-1.	APD net des pays du CAD en 2001.....	79

Organigramme

Organigramme 1.	Organigramme du ministère des Affaires étrangères	55
-----------------	---	----

Encadrés

Encadré 1.	Loi de 1971 sur la coopération internationale pour le développement, telle que modifiée en 1998.....	19
Encadré 2.	Partnership 2000	21
Encadré 3.	Décisions prises par le gouvernement dans le prolongement immédiat de son réexamen de janvier 2002	22
Encadré 4.	Choix des pays à inscrire et à radier de la liste des pays prioritaires.....	30
Encadré 5.	Pays de programme Danida	30
Encadré 6.	L'expérience du Danemark dans le domaine de l'aide-programme sectorielle (APS).....	33
Encadré 7.	La pêche au Viêt-nam.....	36
Encadré 8.	Le programme en faveur du secteur des entreprises en Tanzanie.....	37
Encadré 9.	Le programme danois d'aide aux réfugiés – exemple de la Tanzanie	40
Encadré 10.	La cohérence des politiques dans l'Union européenne.....	44
Encadré 11.	L'impact de la PAC sur le développement : l'exemple des exportations de produits laitiers danois.....	46
Encadré 12.	La production de sucre au Danemark	46
Encadré 13.	Décentralisation du système d'aide du Danemark.....	58
Encadré 14.	Le partenariat, une bonne assise pour la lutte contre la pauvreté	59
Encadré 15.	Examen spécial de la gestion axée sur les résultats – le cas concret de la Tanzanie.....	61
Encadré 16.	Mission sur le terrain en Tanzanie.....	65

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Le Danemark a souvent été loué par le Comité d'aide au développement (CAD) pour la générosité de son aide et son esprit d'innovation dans des domaines aussi importants pour la politique et la gestion de la coopération pour le développement que le partenariat, la lutte contre la pauvreté, le recours à l'approche sectorielle et l'évaluation. Avec son ciblage opérationnel sur un nombre restreint de pays prioritaires dans lesquels les activités sont concentrées sur au maximum quatre secteurs, le programme d'aide bilatérale du Danemark est un de ceux qui obéissent, au sein du CAD, au cadre stratégique le plus rigoureux. A l'échelon multilatéral, le Danemark privilégie de même un engagement actif auprès d'un nombre limité d'institutions prioritaires. Malgré la taille relativement restreinte de son économie, en 2001 ce pays s'est classé au neuvième rang parmi les membres du CAD par ses apports d'aide publique au développement (APD), lesquels se sont montés à 1.6 milliard USD, ce qui représente 1.03 % de son revenu national brut (RNB), soit le rapport APD/RNB le plus élevé des 22 membres du CAD et un chiffre nettement supérieur à l'effort moyen par pays du CAD avec ses 0.40 %. Au vu des premières données disponibles, le Danemark a conservé cette première place en 2002. Il est le plus généreux donneur du CAD depuis 1995.

Le Danemark est fier de l'exemple qu'il a constitué pour la communauté internationale des donateurs depuis quatre décennies, grâce au soutien sans faille qu'y a recueilli la coopération pour le développement dans les sphères politiques comme dans l'opinion publique. L'examen 2003 intervient toutefois à une époque où s'opèrent de profonds changements dans le degré de priorité affecté à la coopération pour le développement sous l'impulsion du gouvernement de coalition formé après les élections de novembre 2001. Désireux comme il l'avait promis de réduire la taille de l'administration danoise et d'en améliorer l'efficacité, ce dernier a procédé à des réformes parmi les plus radicales qu'ait connues la coopération danoise pour le développement depuis plus de dix ans. Certains éléments de cette refonte et la manière dont ils sont mis en œuvre apparaissent à certains acteurs clés comme témoignant d'une rupture avec la tradition d'aide du Danemark et d'un amoindrissement du degré de priorité politique, jusqu'ici élevé, accordé à la coopération pour le développement. De son côté, le gouvernement affirme que les objectifs fondamentaux de l'aide danoise restent inchangés, que son volume sera fermement maintenu à un niveau supérieur à 0.7 % du RNB, et que les réformes visent à favoriser une plus grande efficacité et un meilleur ciblage de l'aide selon des modalités adaptées à l'évolution des priorités internationales en matière de développement. En prévision d'une nouvelle vague de réformes, le nouveau gouvernement de coalition a entrepris d'étudier les orientations futures de l'aide danoise. Si, comme on l'espère, cet exercice débouche sur l'élaboration d'une stratégie quinquennale (portant sur la période 2004 à 2008) et de propositions budgétaires dans le courant de l'année, on pourrait considérer que le processus de réforme a jeté les fondements d'un nouveau consensus politique sur la stratégie du Danemark en matière de coopération pour le développement et le volume de l'aide danoise.

Cadre général et orientations nouvelles

Maintenir la tradition d'exemple en matière de coopération pour le développement

Parmi les grandes réformes de la coopération danoise pour le développement qui ont été votées début 2002 figurent une réduction de 10 % du volume de l'APD, avec une compression des

Danemark

financements destinés aux ONG danoises et à certaines organisations internationales, une diminution du nombre de pays prioritaires, ramené de 18 à 15, la suppression de plusieurs instances consultatives et un remodelage des structures de coopération pour le développement avec, en particulier, la fusion du portefeuille de la coopération pour le développement avec celui des affaires étrangères. Cette dernière mesure remet en vigueur l'organisation des attributions ministérielles qui prévalait dans les années 80. Contrairement au gouvernement, qui ne la regarde pas comme constituant un changement notable d'orientation, certains acteurs importants dans le domaine de la coopération pour le développement considèrent qu'elle indique un amoindrissement de l'intérêt porté par le Cabinet aux questions de développement et qu'elle a réduit les possibilités de dialogue entre le grand public, notamment certains partenaires clés de l'action à l'appui du développement tels que les ONG et la « presse spécialisée dans le développement », et le gouvernement. Aux yeux de certains, il en serait résulté le sentiment que la coopération danoise pour le développement est désormais l'apanage d'un « club fermé » au sein du ministère des Affaires étrangères. Le gouvernement pour sa part, estime en revanche que le débat s'en est trouvé considérablement élargi.

La prééminence passée du Danemark sur la scène du développement s'explique dans une large mesure par le fait que 80 % des Danois étaient ouvertement favorables à la coopération pour le développement. Il en va pour l'essentiel toujours de même aujourd'hui, si ce n'est que les questions qui retiennent le plus l'attention du public sont peut-être différentes, s'articulant plus spécialement autour de l'efficacité de l'aide. L'aide danoise étant fortement concentrée dans les mains du Groupe Sud au sein du ministère des Affaires étrangères, il apparaît essentiel pour conserver à l'avenir le soutien du public que les autorités danoises continuent de cultiver et de nouer des relations actives avec des structures organisées d'information et de sensibilisation du public. La promotion des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) doit occuper une place centrale dans cet effort.

Multilatéralisme actif : aller plus loin

La politique de « multilatéralisme actif » préconisée par les responsables Danida à l'égard des institutions multilatérales bénéficiant de financements du Danemark semble bien répondre aux objectifs d'efficience poursuivis par l'actuel gouvernement. Cela dit, comme on l'avait déjà noté dans l'examen de 1999, cette approche semble moins efficace lorsqu'elle est le fait du seul Danemark. La collaboration avec d'autres donateurs est maintenant activement recherchée. La notion de multilatéralisme actif pourrait aussi être mise à profit au niveau des pays bénéficiaires. Les observations réalisées en Tanzanie à l'occasion du présent examen donnent à penser que le principe de multilatéralisme actif que professe le Danemark pourrait servir de point d'ancrage à une action collective des donateurs visant à promouvoir une plus grande complémentarité et une meilleure coordination entre les priorités bilatérales et multilatérales sur le terrain.

Recommandations

- Afin de préserver sa position en tant qu'**acteur de premier plan** sur la scène de la coopération pour le développement, le Danemark est encouragé à maintenir les questions de développement à un niveau élevé dans l'échelle de ses priorités politiques et à rechercher de nouveaux moyens pour entretenir et renforcer l'implication et le soutien de tous. Parmi ces derniers pourraient figurer des mécanismes permettant d'intensifier la réflexion, et le dialogue avec le ministre ou le Parlement, sur les questions d'orientation de l'action, ou l'attribution de responsabilités accrues dans la formulation des politiques et stratégies à un groupe bénéficiant d'une solide crédibilité politique, par exemple une instance indépendante comme le Conseil de la coopération internationale pour le développement.

- Les hauts responsables de l'administration de l'aide doivent continuer de s'appliquer à entretenir un dialogue suivi et structuré avec le **public danois** et les institutions de la **société civile** sur les questions de coopération pour le développement. La stratégie de communication en cours d'élaboration sera déterminante à cet égard et doit être mise au point en collaboration avec l'auditoire qu'elle se veut cibler.
- Le CAD se félicite des efforts actuellement déployés par le Danemark pour former des alliances avec d'autres donateurs sur les questions liées à la performance des **institutions multilatérales** afin de favoriser une meilleure coordination de la position de tous les donateurs. Au niveau du terrain, le multilatéralisme actif pourrait servir de point d'ancrage à des initiatives créatrices visant à promouvoir un resserrement des liens entre les organismes bilatéraux et multilatéraux à l'échelle de l'ensemble de la communauté des donateurs.

Maintenir la barre au niveau des financements

Depuis 1992, le budget d'APD du Danemark se voit systématiquement allouer 1 % du RNB, à quoi s'ajoute, depuis moins longtemps, 0.5 % du RNB destiné au MIFRESTA (Fonds pour l'environnement, la paix et la stabilité), dont une grande partie des activités répondrait aux critères de l'APD. Si la politique du précédent gouvernement avait été poursuivie, l'APD danoise aurait pu atteindre jusqu'à 1.5 % du RNB, encore qu'on puisse douter de la viabilité d'un tel niveau. En 2002, le nouveau gouvernement a, lui, annoncé que l'APD ne représenterait plus un pourcentage fixe du RNB, et qu'il allait réduire de 10 % le budget de la coopération pour le développement et supprimer le fonds spécial connexe de 0.5 %. D'après les estimations, le rapport APD/RNB du Danemark pourrait de ce fait s'établir au mieux dans une fourchette comprise en 0.8 et 0.9 % pour les quelques prochaines années, ce qui est nettement inférieur au niveau précédemment escompté mais demeure un chiffre élevé par rapport aux autres membres du CAD.

Recommandations

- Dans l'esprit du Consensus de Monterrey, le CAD encourage le Danemark à faire tout son possible pour maintenir le **volume** actuel de son **APD**.

Préserver le ciblage géographique et sectoriel

Depuis quelques années on note une intensification des pressions politiques en faveur d'utilisations de l'APD danoise qui concourent à promouvoir des priorités inspirées par des exigences intérieures. Au niveau sectoriel par exemple, des programmes régionaux ont ainsi récemment bénéficié d'une rallonge budgétaire exceptionnelle destinée à financer des activités en faveur de l'égalité homme- femme et des réfugiés, domaines qui n'apparaissent ni l'un ni l'autre parmi les priorités définies dans les accords de partenariat locaux. Qui plus est, il s'agit de financements à court terme et donc par nature non durables et ce genre d'initiative détourne l'attention du personnel de l'ambassade de la mise en œuvre du portefeuille d'activités inscrit dans sa stratégie-pays.

Dans le même ordre d'idées, la sensibilité politique grandissante de sujets tels que la bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme ont récemment conduit le Danemark à décider unilatéralement de se retirer de trois pays prioritaires (l'Erythrée, le Malawi et le Zimbabwe) avec lesquels il avait conclu des accords de partenariat à long terme. Si les conditions s'étaient à l'évidence détériorées dans ces pays à un point tel que tous les donateurs avaient entrepris de revoir leur niveau d'engagement, le retrait soudain du Danemark n'en soulève pas moins des interrogations sur son adhésion à la notion de partenariat à long terme.

Danemark

Si ce genre de références aux préoccupations du public peut se comprendre, en agissant de cette manière le Danemark n'en risque pas moins de s'écarter de la politique efficace qu'il suivait jusque là en vertu de laquelle il centrerait durablement son aide sur des pays prioritaires, et à l'intérieur de ces derniers sur les secteurs spécifiés dans des accords de partenariat.

Recommandations

- Le CAD encourage le Danemark à poursuivre ses efforts passés pour éviter une trop grande dispersion géographique et à continuer de privilégier dans la répartition de ses fonds des **pays et des secteurs prioritaires** stratégiquement choisis.

Cohérence des politiques

Renforcer la capacité du Danemark d'œuvrer à la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres reconnaissent qu'une réduction durable de la pauvreté dans les pays en développement et la concrétisation des OMD appellent des politiques cohérentes, qui se renforcent mutuellement, dans tout un éventail de domaines en rapport avec l'économie, les affaires sociales et l'environnement. Comme pour les autres membres du CAD, rehausser la cohérence de ses politiques au service du développement risque de se révéler pour le Danemark un défi majeur étant donné que les problèmes à régler font habituellement intervenir des groupes d'intérêts nationaux et des organismes gouvernementaux qui n'ont pas pour ambition, ni pour mission, premières de faire reculer la pauvreté dans le monde. Le Danemark apporte son soutien aux actions engagées dans le cadre d'instances internationales, y compris l'Union européenne, en vue de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, et s'applique lui-même à rehausser celle de ses propres politiques nationales, par exemple en matière de déliement de l'aide. L'attitude positive des grandes associations industrielles et agricoles danoises et le rôle actif qu'elles jouent dans la coopération pour le développement constituent des atouts majeurs de ce point de vue.

Face aux problèmes et difficultés que soulève la mise en cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble d'une administration nationale et à l'intérieur de l'Union européenne, il est essentiel que les membres du CAD soient bien armés pour traiter les questions de cohérence. Dans le cas du Danemark, l'intégration, en 1991, de la Danida au ministère des Affaires étrangères a fait beaucoup pour l'amélioration de la cohérence des politiques. Pour assurer la cohérence des politiques poursuivies par le Danemark dans le cadre de l'Union européenne, a été mis en place un dispositif très élaboré de coordination associant des instances gouvernementales et la société civile, et aussi le secteur privé. Dans le cadre du processus de réforme, il convient de s'appliquer à renforcer les moyens de la sphère Danida d'œuvrer à la cohérence des politiques. A cet effet, on pourrait entre autres accroître l'interaction avec des structures non gouvernementales (par exemple le Parlement ou la société civile).

Recommandations

- En tant que défenseur de la cause du développement au sein du système Danois, la sphère Danida devrait se voir investie d'un rôle plus net de chef de file parmi les institutions danoises pour l'analyse des problèmes de cohérence et la **promotion de la cohérence des politiques au service du développement**.

Déliier l'aide

Le gouvernement danois reconnaît pleinement les avantages associés au déliement de l'aide du point de vue du développement. Le Danemark a appuyé les initiatives prises récemment dans le cadre de l'OCDE et de l'Union européenne pour rehausser l'efficacité des programmes de coopération pour le développement grâce à un plus grand déliement de l'aide. Parallèlement, il a veillé à ce que lui soit tenu compte, dans le contexte de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés (PMA), du niveau élevé de son rapport APD/RNB, de volume important de l'aide qu'il accorde aux PMA et de la part comparativement large de son aide déjà déliée. Dans l'esprit du Danemark, tout déliement supplémentaire de l'APD danoise se doit d'être compensée par une intensification des efforts des autres donateurs, par exemple un accroissement de leur APD, en faveur des PMA en particulier, ou le déliement d'autres composantes de leurs programmes d'aide, non couvertes par une obligation formelle.

En février 2003, le Danemark a annoncé que, conformément aux recommandations de la Commission européenne, il ouvrirait à compter de janvier 2004 les appels d'offres relatifs à des marchés financés par son aide aux entreprises des autres Etats membres de l'Union. Cette décision représente un changement d'envergure, dont on ne peut que se louer, par rapport au système informel appliqué jusqu'ici qui visait à préserver à un minimum acceptable les achats de source danoise. Dans le même temps, la confédération de l'industrie danoise, dont la pression était pour beaucoup dans la politique danoise de liaison de l'aide, part désormais du principe que ses intérêts fondamentaux résident dans la promotion des associations industrielles des pays en développement afin de jeter les fondements de la demande future de produits danois.

La décision danoise d'opérer un déliement de son aide à tous les pays en développement au profit des autres Etats membres de l'Union européenne marquera une accentuation aux efforts de déliement du Danemark. Cependant, en vertu de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés adoptée par les membres du Comité en 2001, le Danemark est également tenu d'ouvrir ses appels d'offres à des entreprises de pays non membres de l'Union européenne pour certaines catégories d'aide aux pays les moins avancés. Le Danemark est un des cinq membres du CAD à ne pas avoir encore donné intégralement suite à toutes les dispositions de la Recommandation.

Recommandations

- L'annonce par le Danemark du déliement de son aide au profit des Etats membres de l'Union européenne fournit une base solide pour un **déliement plus poussé** de l'APD danoise. Le Danemark est maintenant invité à revoir son approche à l'égard de la mise en œuvre de la Recommandation du CAD et à se mettre en conformité avec toutes les dispositions de cette dernière.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Tirer les enseignements de l'expérience accumulée par le Danemark

Etant donné l'intérêt qu'il porte de longue date aux approches innovantes, plus efficaces, de la coopération pour le développement, le Danemark a joué un rôle de pionnier pour ce qui est de l'étude et de l'expérimentation des pratiques optimales dans des domaines tels que le recours à l'approche sectorielle, le soutien budgétaire, et l'analyse des situations dans lesquelles il peut ou ne peut pas être utilisé, et l'instauration d'un développement mû par le secteur privé, notamment pas des moyens propres à induire une croissance favorable aux pauvres. Le CAD ainsi que les groupes de travail et

Danemark

réseaux qui en forment l'architecture pourraient apprendre beaucoup d'une synthèse bien étayée des résultats de l'expérience danoise dans ces différents domaines.

Recommandations

- Le CAD encourage le Danemark à continuer d'évaluer et de synthétiser les enseignements à tirer de la vaste expérience qu'il accumule de modalités et de domaines d'intervention revêtant une importance particulière du point de vue du développement et à les partager systématiquement avec les autres membres du CAD afin de favoriser l'émergence d'une **vision commune des donneurs** concernant les problèmes qui se posent et les meilleures pratiques.

Donner davantage de pouvoirs et de moyens au terrain

Dans un souci résolu de décentralisation, face à la mise en place des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) et autres mécanismes de coordination de la gestion de l'aide à l'échelon local, les responsables Danida ont entrepris de pousser plus avant la décentralisation de leurs propres structures de prise des décisions et d'administration. D'après les prévisions actuelles, la mise en œuvre de ces principes de gestion décentralisée devrait être achevée en septembre 2003. Le ministère des Affaires étrangères estime que ces mesures élargiront le champ de compétences et le pouvoir de décision des ambassades et réduiront les doubles emplois administratifs liés au système actuel.

Si les partenaires du Danemark sur le terrain applaudissent l'esprit qui sous-tend ces nouvelles modalités de gestion, ils ne manquent cependant pas de mettre en exergue un certain nombre de problèmes potentiels liés à cette décentralisation qui mériteraient d'être déjà de faire l'objet d'un examen plus attentif de la part des autorités danoises, lesquelles pourraient en particulier envisager d'augmenter le plafond de 3 millions de couronnes danoises (400 000 USD) actuellement imposé sur les financements autorisés par les ambassades. Dans de nombreux domaines, il conviendra de préciser les relations entre les services centraux et le terrain, notamment les rôles revenant, au plan opérationnel, au personnel des ambassades et à celui des services centraux, ainsi que de déterminer d'urgence les besoins incontournables en personnel et au niveau budgétaire induits par le nouveau système.

Assurer un redéploiement et une formation des ressources humaines et revoir le rôle des conseillers techniques

Le succès de la décentralisation passe par un redéploiement des ressources en personnel de Copenhague au profit du terrain sans incidence sur le budget global de l'administration. De nouveaux postes seront créés dans les pays de programme et une trentaine de postes de catégorie professionnelle sera supprimée dans les services centraux. Un report des compétences sera opéré des bureaux géographiques et services consultatifs techniques vers le terrain. Les manuels et autres directives seront réécrits et des programmes de formation mis en place pour faire face aux besoins nouveaux nés de la décentralisation.

Promouvoir l'assurance-qualité

Dans le système qui se met en place pour faciliter ces nouvelles modalités de gestion et en assurer le suivi est prévue la création d'une unité d'assurance-qualité, dont la mission précise est en cours de définition. Cette unité sera chargée du suivi de l'ensemble des activités bilatérales et multilatérales d'aide au développement et sera dégagée de toute fonction administrative. Dans l'organigramme, elle se situera à la charnière entre les missions locales décentralisées, qui ont un besoin vital de ses conseils

permanents et de ses commentaires constructifs, et les hauts stratèges et administrateurs de la coopération danoise pour le développement, qui comptent bien que grâce à son indépendance et à sa fonction de supervision elle pourra garantir l'efficacité et l'adaptabilité du système.

Recommandations

- Le Danemark est encouragé à instaurer un **suivi** régulier, structuré et à **haut niveau** de son nouveau système de coopération décentralisée pour le développement, à tout le moins dans un premier temps. Il est essentiel que les services centraux prennent des mesures qui démontrent leur volonté de dégager les **ressources humaines et financières** nécessaires pour que la décentralisation fonctionne efficacement.

Trouver des approches réalistes de la gestion fondée sur les résultats

Les réformes opérées dans le secteur public de nombreux pays industrialisés ont conduit la communauté des donateurs à s'intéresser de plus en plus aux questions de performance, et notamment à l'instauration de systèmes de gestion de ses programmes de coopération pour le développement fondée sur les résultats. Bien que cette nouvelle approche ait cours depuis une dizaine d'années déjà, les systèmes en place dans les divers pays membres du CAD se heurtent à de nombreux problèmes méthodologiques, de mesure et en matière de notification et ne sont pas parvenus à convaincre les sceptiques. A ce jour, on compte peu d'exemples probants de répartition des ressources budgétaires s'appuyant sur un système fondé sur les résultats.

Le Danemark a lui aussi lancé un programme de gestion des performances en 2003 dans l'espoir de rehausser la qualité de son aide, d'en améliorer la gestion, de promouvoir l'apprentissage permanent ainsi que de renforcer le sens des responsabilités et de disposer d'éléments d'appréciation. Les observations réalisées lors de la visite sur le terrain effectuée à l'occasion du présent examen ont mis en évidence toute une série de problèmes fondamentaux (difficultés méthodologiques, compétences du personnel et des pays bénéficiaires, choix des indicateurs, notamment) auxquels risque de se heurter sur le terrain la proposition danoise en l'état actuel et sur lesquels devront se pencher avec une grande attention les responsables Danida. L'expérience danoise fournira des informations utiles pour tous les donateurs et doit être regardée comme un « laboratoire d'expérimentation » au service de tous, grâce auquel les donateurs parviendront peut-être au bout du compte à définir des normes internationalement acceptables dans ce domaine complexe.

Recommandations

- Le Danemark est encouragé à collaborer étroitement avec les autres membres du CAD désireux de mettre en place des systèmes aussi larges de **gestion fondée sur les résultats**.

RAPPORT DU SECRETARIAT

CHAPITRE 1

FONDEMENTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS NOUVELLES

Les fondements de la coopération danoise pour le développement

La genèse du programme danois de coopération pour le développement est fort identique à celle des programmes d'aide des autres membres fondateurs de l'OCDE et les politiques qui le sous-tendent ont subi de nombreuses réorientations aux cours des quatre décennies écoulées depuis sa naissance. Le Danemark peut s'enorgueillir des innovations dont il est à l'origine en matière de coopération pour le développement et de l'exemple qu'il a offert à la communauté internationale des donateurs durant toutes ces années. Le CAD, en particulier, a souvent salué la générosité de ses apports d'aide et ses initiatives dans des domaines tels que la lutte contre la pauvreté, le recours à l'approche sectorielle ou l'évaluation. Sur un plan juridique, ses activités d'aide trouvent leur assise dans la Loi sur la coopération internationale pour le développement (voir l'encadré 1), qui a été approuvée par le Parlement danois en 1971, puis modifiée à plusieurs reprises, et pour la dernière fois en 1998.

**Encadré 1. Loi de 1971 sur la coopération internationale pour le développement,
telle que modifiée en 1998**

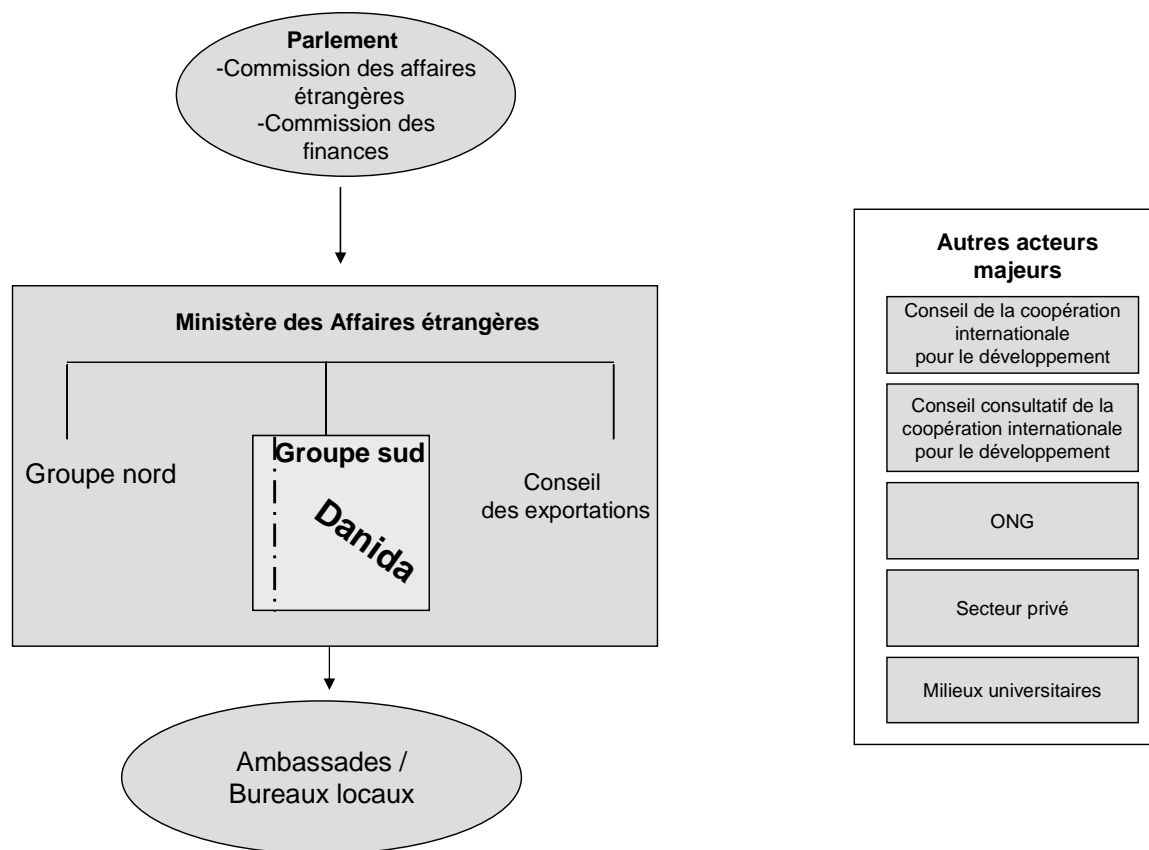
L'objectif de l'aide consentie par le gouvernement danois aux pays en développement doit être de soutenir – par l'instauration d'une coopération avec les gouvernements et organismes publics de ces pays – les efforts que ceux-ci déploient pour s'orienter dans la voie de la croissance économique, et partant d'un progrès social accéléré et d'une indépendance politique renforcée, conformément à la Charte des Nations Unies, aux objectifs qui y sont énoncés et aux principes qui la sous-tendent, et aussi de favoriser, par la coopération culturelle, la compréhension mutuelle et la solidarité.

La solidarité avec les pays en développement est une tradition bien ancrée dans la société danoise. Depuis une vingtaine d'années, un débat public fort animé s'est ouvert sur la pertinence de l'adoption d'une loi prévoyant l'affectation de 1 % du revenu national brut (RNB) du Danemark à l'aide publique au développement (APD). Le souci de flexibilité budgétaire a conduit le gouvernement danois à renoncer à réserver à l'aide au développement un pourcentage fixe du revenu national mais le niveau de l'aide n'en restera pas moins parmi les plus élevés des membres du CAD.

Au plan organisationnel, la configuration actuelle de la coopération danoise pour le développement est celle qui a été arrêtée en 1991, date à laquelle la responsabilité institutionnelle de l'aide a été officiellement attribuée au « Groupe Sud » du ministère des Affaires étrangères (MAF). Depuis lors, le terme « Danida » désigne le programme danois de coopération pour le développement et non plus, comme précédemment, l'organisme chargé de l'aide au sein de l'appareil administratif du Danemark. Les principales entités du compact système danois de coopération pour le développement sont répertoriées dans le graphique 1 et présentées plus en détail dans le chapitre 5. Le rôle des acteurs

non gouvernementaux (et même des autres ministères et organismes publics) dans la coopération danoise pour le développement demeure extrêmement limité.

Graphique 1. Vue d'ensemble du système danois de coopération pour le développement



Source : OCDE

Sur un plan stratégique, la coopération pour le développement est de plus en plus considérée comme un pilier de la politique étrangère danoise et, comme les autres composantes de cette dernière, elle s'appuie sur le partenariat à long terme, la solidarité et des obligations réciproques. Son efficacité a été considérablement rehaussée grâce à un recentrage sur un nombre restreint de pays prioritaires, dans lesquels les activités sont concentrées sur au maximum quatre secteurs. Cela fait du Danemark un des membres du CAD dont l'aide obéit au cadre stratégique le plus rigoureux.

Réformes opérées au niveau des politiques et de l'organisation depuis l'examen du CAD en 1999

Principaux problèmes recensés dans l'examen de 1999

L'annexe 1 récapitule les problèmes essentiels qui avaient été mis en évidence lors de l'examen de 1999. Ceux-ci concernaient principalement les **principes** sous-tendant l'orientation de l'action (budgétisation fondée sur la performance, liaison informelle de l'aide, utilité du « multilatéralisme actif », dépendance des organisations non gouvernementales, diminution du soutien public), les **capacités** (sous-utilisation des pouvoirs de décision décentralisés, contraintes en personnel sur le terrain, logique sous-tendant le recours à des consultants) et les **procédures** (nécessité de renforcer

l'appropriation locale de l'aide). Un certain nombre de changements spécifiques ont été opérés sur ces points depuis lors, en particulier un déliement de l'aide, qui peut ainsi désormais être utilisée pour financer des achats dans les autres pays de l'UE. On reviendra dans le présent rapport sur chacun des problèmes recensés en 1999.

Changements intéressant les politiques et l'organisation

La politique danoise de coopération pour le développement a été largement remaniée à deux reprises au cours des quatre années écoulées et ces révisions ont été motivées par des raisons très différentes.

Premièrement, peu après l'examen de 1999, le Parlement danois a approuvé une déclaration d'orientation exposant la stratégie danoise en matière d'aide et intitulée « **Partnership 2000** ». Ce document est le fruit d'une analyse approfondie et de vastes consultations avec de larges segments de la société danoise. Il définit les fondements politiques de l'action du Danemark à l'appui du développement. Il énonce les objectifs de l'aide danoise au développement, les choix stratégiques que le Danemark compte faire pour obtenir un recul de la pauvreté dans le monde en développement et les problèmes auxquels il risque de ce fait de se trouver confronté (voir l'encadré 2).

Encadré 2. Partnership 2000

Le principal message véhiculé par l'actuelle stratégie du Danemark à l'appui du développement – Partnership 2000 – est que la lutte contre la pauvreté constitue à elle seule l'aspect le plus important de la coopération danoise pour le développement. Le Danemark est convaincu que faire reculer la pauvreté relève de la responsabilité conjointe des pays développés et en développement, et souhaite donc apporter son écot à cette entreprise commune en soutenant activement les efforts déployés par les pays en développement pour améliorer leur situation économique, sociale et politique. Dans ce cadre, une importance capitale est accordée à des considérations comme l'égalité de participation des hommes et des femmes au processus de développement, le souci de l'environnement, le respect des droits de l'homme et la démocratisation. Le Danemark entend redoubler d'efforts pour promouvoir une croissance économique à large assise, favorable aux pauvres, en aidant à l'instauration d'un climat propice à l'activité du secteur des entreprises, surtout dans l'agriculture. Le VIH/sida est un autre domaine d'intervention jugé prioritaire dans Partnership 2000. L'attention est avant tout centrée sur la prévention, mais la mobilisation d'une volonté politique et la nécessité d'éviter toute discrimination à l'encontre des personnes infectées sont également considérées comme importantes. Par ailleurs, Partnership 2000 stipule que le Danemark continuera d'accorder un intérêt privilégié à l'Afrique. Les conflits armés étant sources de souffrances humaines et de ralentissement des progrès du développement, le Danemark intensifiera ses efforts de prévention, de gestion et de règlement des conflits armés dans les pays en développement. Enfin, comme l'indique l'intitulé de la stratégie, le partenariat est le socle de la coopération danoise pour le développement. Le Danemark s'applique à instaurer des partenariats à long terme fondés sur la confiance avec les pays en développement aussi bien qu'avec les autres donateurs. Le Danemark est fermement convaincu que l'appropriation locale, de plus en plus souvent réalisée grâce au partenariat, est la clé d'un développement durable.

La deuxième remise à plat de la politique d'aide est intervenue peu après les **élections nationales** de 2001. Dans son réexamen de l'aide publique au développement et de l'assistance en matière d'environnement consenties par le Danemark aux pays en développement (janvier 2002), le nouveau gouvernement annonçait des changements parmi les plus audacieux qu'on ait pu voir depuis de nombreuses années. Tout en maintenant le ciblage sur les objectifs de réduction de la pauvreté et en réaffirmant expressément la primauté de Partnership 2000, le rapport prévoit une diminution des financements alloués à l'aide au développement, met l'accent sur les responsabilités en retour des pays bénéficiaires de cette aide et insiste sur la nécessité de rehausser l'efficacité avec laquelle l'aide est mise en œuvre. L'encadré 3 énumère dans leurs grandes lignes les principales décisions qui y ont été annoncées. Les tragiques événements du 11 septembre 2001 ont renforcé la conviction des autorités danoises que les destinées des pays développés et des pays en développement sont étroitement liées, et conduit les concepteurs de la politique danoise de coopération pour le développement à faire une plus

large place encore aux questions de règlement des conflits et de protection des droits de l'homme. Le nouveau gouvernement a aussi opéré des changements d'envergure dans les structures organisationnelles, pour nombre d'entre elles destinées, d'après lui, à réduire les coûts administratifs et rehausser l'efficacité de l'aide. C'est ainsi, notamment, qu'ont été fondus les portefeuilles de Ministre de la Coopération pour le développement et de Ministre des Affaires étrangères.

Encadré 3. Décisions prises par le gouvernement dans le prolongement immédiat de son réexamen de janvier 2002

- Abandon du principe voulant que 1 % du RNB soit consacré à la coopération pour le développement. Réduction immédiate du budget de la coopération pour le développement de 1.5 milliard de couronnes en raison de l'intention du gouvernement d'accroître les fonds affectés au système national de santé. Dans ce cadre, diminution de 500 millions de couronnes de l'enveloppe allouée aux activités en faveur de l'environnement sur le Fonds spécial pour l'environnement, la paix et la stabilité.
- Réduction de 18 à 15 du nombre de « pays de programme » prioritaires, lesquels seront désormais soumis à des évaluations périodiques visant à s'assurer de leur volonté et de leur capacité de mettre en œuvre des politiques de nature à faire reculer la pauvreté et à garantir une bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Les pays qui ont été rayés de liste d'origine au regard de ces critères sont l'Erythrée, le Malawi et le Zimbabwe.
- Réexamen de l'enveloppe allant aux différentes organisations de la famille des Nations unies sur la base de leur efficacité respective. En conséquence, les contributions du Danemark au PNUD, à l'OIT, à l'ONUDI, à l'UNESCO et à l'UNRWA seront réduites en 2002 tandis que celles au Fonds mondial (VIH/sida), à l'ONUSIDA, à l'OMC et au Fonds pour l'environnement mondial seront accrues.
- Transfert immédiat des programmes en faveur de l'environnement gérés par le ministère de l'Environnement au MAF et diminution de 50 % du budget alloué à ces programmes pour 2002.
- Suppression de diverses instances consultatives (Comité de liaison avec les ONG, Commission consultative pour l'aide en matière d'environnement aux pays en développement, Conseils pour le développement industriel dans les pays en développement, pour la coordination interministérielle sur les questions de culture et de développement, etc.).
- Création d'une unité spécifiquement chargée des droits de l'homme au sein du MAF.
- Réduction de 9 % des financements destinés aux ONG danoises pour 2002.
- Association plus étroite des entreprises danoises aux activités de coopération pour le développement, avec notamment l'intégration d'initiatives en faveur du secteur privé dans tous les programmes-pays et un renforcement des dispositifs de crédits mixtes.

Soucieux de concrétiser sans délai le programme sur lequel il avait appuyé sa campagne électorale, 100 jours après sa prise de fonction le nouveau gouvernement avait pris toutes les décisions requises pour en assurer la mise en œuvre. Compte tenu de la lenteur habituelle du processus danois, très consensuel, de prise des décisions, des changements aussi rapides ont provoqué l'admiration chez certains, qui y ont vu une preuve d'efficacité, et la critique chez d'autres, qui ont jugé cette manière de faire comme malheureusement contraire à l'esprit de Partnership 2000. Si le bien-fondé au plan politique et l'efficacité au plan financier de ces décisions sont matière à débat au Danemark, de l'extérieur, celles-ci apparaissent comme le signe d'un abaissement de la place faite à la coopération pour le développement dans l'échelle des priorités politiques du Danemark. Qui plus est, la réduction de l'enveloppe de l'aide publique au développement (APD) va à l'encontre de la tendance à l'accroissement des moyens financiers mis au service de ces objectifs, actuellement observée à l'échelon international dans le prolongement de la Conférence internationale de Monterrey sur le financement du développement. La suppression du portefeuille spécifiquement consacré à la coopération pour le développement avec représentation au sein du Cabinet ne peut par ailleurs que se

traduire par une diminution de l'attention portée, dans les sphères politiques, aux questions de développement et à l'effort du Danemark en matière de coopération pour le développement.

Il est important de souligner que nombre de ces décisions ne sont pas axées exclusivement sur le domaine de l'aide mais s'inscrivent dans un effort général de réduction de la taille et d'amélioration de l'efficacité de l'administration publique dans son ensemble. Un an après la prise de fonction du gouvernement, a été engagé au sein de ce dernier un nouveau processus de réflexion sur les principaux axes de la coalition, dans le cadre duquel seront actualisés les grands principes politiques et pratiques sous-tendant la nouvelle approche de la coopération danoise pour le développement défendue par la coalition. Une stratégie quinquennale (2004-2008) de coopération pour le développement, assortie d'estimations budgétaires, devrait être diffusée en août 2003, ce qui sera important pour assurer une certaine continuité dans les activités et jeter les nouvelles bases de dialogue. Pour le moment, on ne sait cependant pas encore très bien à quel stade et de quelle manière la société civile et les instances de supervision, notamment le Conseil et le Conseil consultatif de la coopération internationale pour le développement, seront associées au processus. Dans l'esprit de Partnership 2000, un effort spécial de collaboration avec des personnalités extérieures aux compactes structures de gestion de la coopération danoise pour le développement semblerait fort souhaitable et pourrait largement contribuer à contrer les critiques émanant de certaines sphères de la société civile selon lesquelles la coopération pour le développement serait devenue l'apanage d'un « club très fermé ». Dans ces conditions, les pouvoirs publics pourraient envisager de créer, en remplacement du Comité de liaison avec les ONG récemment supprimé, une instance de dialogue régulier et structuré avec le public sur les questions de coopération pour le développement.

Sensibilisation de l'opinion publique

La coopération pour le développement et l'objectif fixé par les autorités danoises de consacrer un pour cent du RNB à l'aide semblent avoir recueilli un large soutien dans l'opinion publique ces vingt dernières années. Les enquêtes Eurobaromètre¹ de 1996 et 1998 font apparaître une remarquable stabilité, à 83 %, du nombre de Danois qui affectent une grande importance, voir une très grande importance, à l'aide aux pays en développement. En février 2003, une autre grande enquête² a montré que la majorité des Danois considère l'aide au développement comme un poste incontournable de dépenses publiques. Parmi les personnes interrogées, 74 % ont estimé que le Danemark avait une part de responsabilité à assumer dans la lutte contre la pauvreté dans le monde. Une majorité (68 %) d'entre elles s'est en outre déclarée opposée à de nouvelles compressions de l'APD danoise.

L'appropriation par le public de l'aide extérieure est une priorité de longue date pour le gouvernement danois, lequel a mis en place un programme d'information et de sensibilisation du public dès le lancement des premières activités d'aide au développement. Une récente publication du Centre de développement de l'OCDE laisse entendre que ce programme est un des plus solides de tous

-
1. Eurobaromètre est un programme d'enquêtes périodiques destinées à sonder l'opinion publique des Etats membres de l'Union européenne. Les résultats de celles consacrées en 1996 et 1998 à la coopération pour le développement sont présentés dans les numéros 44.1 et 50.1 d'Eurobaromètre.
 2. Enquête sur le point de vue du public danois sur l'aide en faveur du développement et de l'environnement, dont les résultats ont été publiés en février 2003. Dans ce cadre, 1 000 personnes ont été interrogées par l'Université d'Aalborg et ACNielsen AIM. L'enquête a été financée par diverses ONG danoises. A la question de savoir si elles préféreraient un accroissement des dépenses d'aide au développement ou des allègements d'impôt, 63 % des personnes interrogées ont répondu par la première option, et à celle de savoir s'il vaut mieux consacrer de l'argent à l'aide ou à la santé, 58 % ont estimé que le Danemark avait les moyens de faire les deux.

Danemark

ceux existant dans les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE³ même si certains estiment qu'un rôle excessif y est accordé au système éducatif dans la transmission du message à faire passer. Les problèmes de développement et l'étude des pays en développement sont inscrits dans le programme officiel des cours, et une masse d'informations est remise aux enseignants sur ces sujets. Le budget alloué à l'information sur les questions de développement est financé en quasi-totalité par l'Etat et se répartit entre un programme spécifique Danida, des dons aux ONG pour leurs activités de sensibilisation et d'autres dispositifs encore. Il s'inscrit sur une tendance à la hausse depuis 1995 et totalise actuellement près de 10 millions USD par an, soit un peu moins de 1 % de l'APD danoise. Malgré tout, de récents sondages partiels d'opinion semblent indiquer une amplification des fluctuations, à la hausse comme à la baisse, du soutien accordé par le public à la coopération pour le développement sous l'impulsion de facteurs tels le caractère plus polarisé que d'habitude des élections de 2001 ou la tragédie du 11 septembre. Sous l'effet de l'orientation qu'a prise récemment le débat politique intérieur, il semble que ce qui préoccupe désormais le public soit moins l'importance accordée à la coopération pour le développement que l'efficacité du système d'aide danois. Sans compter qu'un intérêt particulier est aujourd'hui porté, au Danemark, aux questions d'immigration, qui ont occupé une large place dans la campagne électorale de 2001 et qui présentent un lien indirect avec la coopération pour le développement.

Une bonne information de l'opinion publique est essentielle à la mobilisation d'un soutien politique pour les actions de coopération pour le développement que le Danemark entreprendra à l'avenir dans le monde en développement. Les autorités danoises devraient peut-être examiner de plus près les tendances nouvelles qui se dessinent dans l'opinion publique danoise afin de mieux en appréhender les retombées sur le soutien apporté à la coopération pour le développement et d'en tenir compte dans leurs programmes bien organisés de sensibilisation.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Etant donné la détermination et la vision longue qu'on lui attribue en tant que donneur, le Danemark est bien placé pour influencer sur l'évolution des politiques de développement en Europe et à l'échelon international, malgré la taille relativement restreinte de son économie. Afin de préserver la bonne image dont il jouit dans les sphères de la coopération pour le développement, il est encouragé à rechercher des moyens d'asseoir solidement son statut de **chef de file politique** pour tout ce qui touche aux questions de développement.
- Compte tenu de l'approche extrêmement centralisée sous l'étroite tutelle du gouvernement adoptée par le Danemark en matière de coopération pour le développement, il est essentiel que les hauts responsables de l'administration de l'aide s'appliquent à entretenir des relations suivies et régulières avec **le public danois et les organisations de la société civile danoise**, surtout depuis la suppression en 2002 de divers dispositifs qui permettaient auparavant de répondre à cette exigence.
- Le gouvernement danois est incité à éviter à l'avenir les **réorientations radicales** en matière de coopération pour le développement, du type de celles qui se sont produites en janvier 2002.

3. *L'opinion publique contre la pauvreté*, Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et Centre de développement de l'OCDE, OCDE, Paris, 2003.

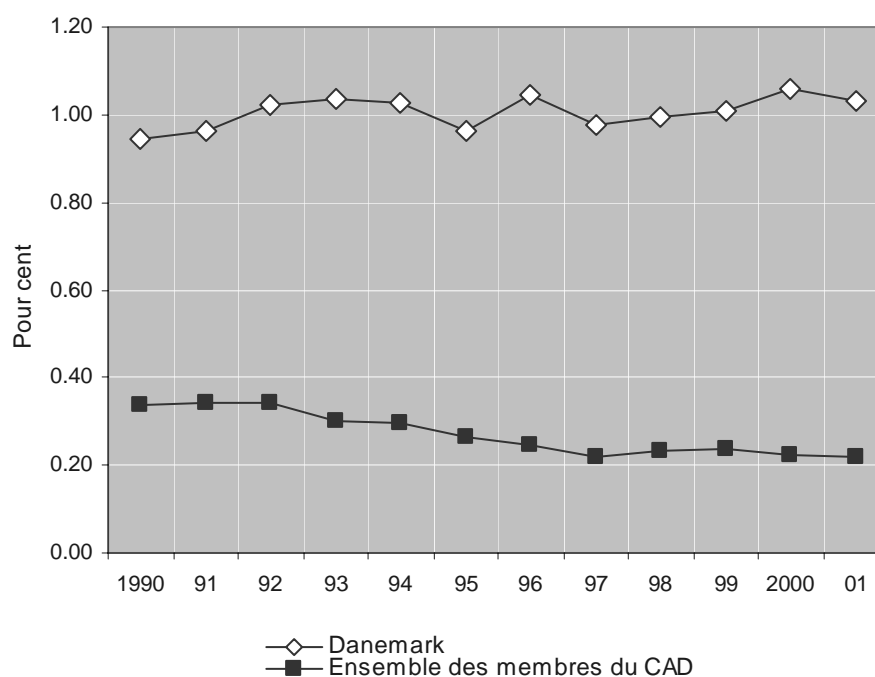
CHAPITRE 2

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

Volume global de l'aide extérieure danoise

Tout au long des dix dernières années, le Danemark s'est classé parmi les membres du CAD les plus généreux par la part du produit de son économie qu'il consacre à l'aide publique au développement (voir le graphique 2). En 1985, le Parlement a officiellement décidé qu'il fallait affecter à l'APD 1 % du PNB, objectif qui a effectivement été atteint en 1992. A un moment, il a même envisagé (sans toutefois que cela devienne un objectif officiel) de porter cette part à 1.5 %. Le nouveau gouvernement a pour sa part clairement fait savoir que les efforts du Danemark ne seraient plus guidés par un objectif chiffré invariable mais plutôt par le souci de se maintenir « dans le peloton de tête » des donateurs. Depuis la fin des années 80, l'APD danoise prend en quasi-totalité la forme de dons.

Graphique 2. Pourcentage du PNB affecté à l'APD



Source : OCDE.

Danemark

En 2001, l'APD danoise a totalisé 1.634 milliards USD, soit 1.03 % du RNB, chiffre qui fait du Danemark le plus généreux de tous les membres du CAD. Le budget alloué par le Parlement danois à l'APD en 2001 était légèrement supérieur à celui de l'année précédente (plus 1 % en couronnes danoises), mais ce budget a en fait diminué de 1.6 % en termes réels. En 2002, le nouveau gouvernement, conformément à ce qu'il avait promis pendant la campagne électorale, a réduit l'aide danoise de 1.5 milliard de couronnes qu'il a réinjectées dans le système national de santé. Maintenant que les engagements politiques souscrits sur ce point ont été tenus, l'administration danoise laisse entendre que tout sera fait pour « stabiliser » le volume de l'aide au cours des années qui viennent. Cela implique à l'évidence que la part de l'aide dans le produit de l'économie devrait peu à peu diminuer. Les estimations dérivées des prévisions de dépenses telles qu'elles se présentent actuellement font ressortir le rapport APD/RNB à un chiffre compris au mieux entre 0.8 et 0.9 % pour les quelques prochaines années.

Canaux publics d'acheminement de l'aide

Compte tenu de l'organisation très compacte et centralisée de la coopération danoise pour le développement (voir la figure 1 dans le chapitre précédent), il est assez facile de savoir quelles institutions gèrent les financements alloués au développement et comment ces fonds ont été utilisés. La centralisation a encore été renforcée en 2002 avec l'intégration à Danida du programme d'assistance extérieure en faveur de l'environnement, DANCED. La gestion de la quasi-totalité des moyens financiers mis par le Danemark au service du développement relève donc désormais du Groupe Sud au sein du MAF.

Le tableau 1 fournit un aperçu simplifié de la répartition générale des financements publics affectés à l'aide extérieure pour l'exercice budgétaire danois 2001.

Tableau 1. Récapitulatif des principales lignes du budget danois 2001 de l'aide extérieure

Domaine d'activité	Engagements en millions de couronnes	
Administration	620	(4.9%)
Afrique	2 333	(18.3%)
Asie	1 081	(8.5%)
Amérique latine	348	(2.7%)
Aide-projet spécifique (y compris programme SP)	179	(1.4%)
Soutien aux ONG	966	(7.6%)
Aide à la transition (Balkans et Albanie)	240	(1.9%)
Consultants	599	(4.7%)
Crédits mixtes	250	(2.0%)
Autres activités (sensibilisation et organisation de séminaires, notamment)	193	(1.5%)
Droits de l'homme et démocratisation	72	(0.6%)
Sous-total : aide bilatérale	6 881	(54.1%)
Organismes des Nations unies	1 691	(13.3%)
Banque mondiale	586	(4.6%)
Banques et fonds régionaux	371	(2.9%)
Autres instances multilatérales	942	(7.4%)
Aide humanitaire	922	(7.2%)
Sous-total : Aide multilatérale	4 512	(35.4%)
Autres activités d'aide	1 343	(10.5%)
Total des éléments précédents	12 736	(100%)
Aide complémentaire en faveur de l'environnement	1 600	
Ajustement au titre des billets à ordre	(-800)	
APD totale du Danemark	13 536	

Source : Loi de finances 2002, Parlement danois et Danida.

Il y a une vingtaine d'années, l'APD du Danemark se répartissait à peu près également entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Peut-être sous l'effet d'un désir de relier plus étroitement les activités à l'appui du développement à la politique étrangère danoise, depuis lors la part de l'aide **bilatérale** n'a cessé d'augmenter progressivement, pour atteindre 64 % des versements bruts totaux d'APD en 2001 (voir le tableau II-2 de l'annexe II), chiffre légèrement inférieur à la moyenne du CAD, qui se situait cette année là à 70 %. Cette aide bilatérale est pour l'essentiel acheminée par les circuits publics de Danida, y compris les quelque 10 % dont la mise en œuvre est confiée à un petit nombre d'organisations non gouvernementales danoises. Autrefois, les ONG étaient tenues de contribuer à hauteur de 10 % au financement des activités de développement bénéficiant d'un soutien public mais cette exigence ne semble plus avoir cours depuis 1993. Contrairement à ce qu'on peut observer dans de nombreux autres pays du CAD, les ONG danoises ne sont généralement pas autonomes au plan financier et mobilisent relativement peu de dons, encore que l'appel à la générosité du public semble plus fructueux pour les grandes ONG et les causes « humanitaires » que pour des activités axées sur le développement.

Dans le droit fil de la tendance longue évoquée ci-dessus, en 2001 l'aide **multilatérale** a absorbé 36 % des versements bruts d'APD, contre 30 % pour la moyenne du CAD. Le Danemark voit dans les canaux multilatéraux un moyen souple de s'acquitter de ses « obligations mondiales », auxquelles il ne peut totalement satisfaire dans le cadre de son programme bilatéral centré sur un nombre restreint de pays. L'importance qu'il affecte à l'aide multilatérale tient aussi à l'avantage comparatif que possèdent les organismes multilatéraux dans certains domaines et à son souci plus général de renforcer le rôle dévolu au système des Nations unies. Le tableau 2 donne un aperçu de la répartition de l'APD multilatérale danoise en 2001.

Tableau 2. APD destinée aux organismes multilatéraux

En pourcentage des versements bruts totaux d'APD

Organisme	Examen 1999 (données 1997)	Examen 2003 (données 2001)
APD multilatérale brute	37	36
Organismes des Nations unies, dont:	18	16
PNUD	(5.6)	(3.5)
PAM	(2.5)	(2.4)
HCR	(2.5)	(2.2)
UNICEF	(1.8)	(2.1)
FNUAP	(2.2)	(1.6)
Autres	(3.4)	(4.2)
CE	5	5
Groupe de la Banque mondiale	1	4
Banques régionales de développement	3	2
Autres organismes multilatéraux	10	8

Source : OCDE

La part de l'aide danoise empruntant les circuits multilatéraux n'a guère changé depuis le dernier examen par le CAD et devrait rester assez stable dans les années qui viennent d'après les responsables du programme. Le nouveau gouvernement n'a pas caché que l'aide consentie par le Danemark aux institutions multilatérales ferait l'objet d'un suivi régulier et que seules continueront d'en bénéficier les organisations qui se montrent déterminées à améliorer le ciblage et l'efficacité de leurs activités.⁴ Il

4. Voir « Summary of the Danish Government's Review of Denmark's Official Development Assistance and Environmental Assistance to the Developing Countries », Copenhague, janvier 2002.

Danemark

ne se propose pas de recourir à de nouveaux critères ou étalons particuliers d'efficacité, la référence restant en l'espèce le mandat de ces organisations elles-mêmes. Toujours soucieux de promouvoir une plus grande efficacité dans l'utilisation des financements provenant du Danemark, le gouvernement a officiellement souligné que le système multilatéral de coopération pour le développement est souvent bureaucratique à l'excès ce qui le conduit à se disperser entre de trop nombreuses activités dans de trop nombreux pays et que cet état de fait ne manquait pas de le préoccuper.

En 1996, Le Danemark a entrepris de centrer son aide multilatérale sur un nombre restreint d'organismes de façon à atteindre une « masse critique » suffisante pour lui permettre d'exercer une certaine influence. Cette politique de « multilatéralisme actif » l'a conduit à mettre en place un dispositif de suivi rigoureux des activités des instances multilatérales, comprenant notamment des comptes rendus réguliers de ses missions locales sur l'attitude de ces dernières au niveau de chaque pays. Les observations réalisées en Tanzanie à l'occasion du présent examen font apparaître un certain nombre de divergences entre les objectifs poursuivis par les organismes bilatéraux et multilatéraux présents dans ce pays. Compte tenu du principe de multilatéralisme actif qu'il professe, le Danemark devrait semble-t-il s'appliquer plus résolument à faire en sorte que ce genre de situation soit analysé et que des mesures soient prises pour y remédier.

Le multilatéralisme actif signifie aussi pour le Danemark s'employer à ce que les ressortissants danois aient leur « juste part » au sein de certaines grandes institutions multilatérales de manière que celles-ci intègrent rigoureusement dans leurs programmes les exigences danoises en matière de performance. Le Danemark continue de s'appliquer à nouer des alliances plus larges avec des partenaires qui partagent ses objectifs dans le domaine du développement. C'est ainsi qu'il a entrepris, avec les Pays-Bas et d'autres donateurs « partageant les mêmes idées », d'élaborer un plan de travail commun pour l'évaluation de la performance des institutions multilatérales. La mise en œuvre de ce plan est censée débiter par une évaluation pilote des activités, à l'appui de la santé et de la bonne gestion des affaires publiques en particulier, de la Banque mondiale, de la Banque asiatique de développement et de l'UNICEF dans huit pays. Toujours en vertu de son principe de multilatéralisme actif, le Danemark a pris coutume de mener chaque année des consultations sur des sujets spécifiques avec les principaux organismes internationaux bénéficiant de financements Danida.

En ce qui concerne les différentes institutions multilatérales, le Danemark a toujours accordé un soutien vigoureux au Programme des Nations unies pour le développement (**PNUD**), encore que ses apports à ce dernier aient fléchi depuis quelques années en raison du manque d'efficacité perçu de ses activités au niveau des pays. Même s'il a réduit de 50 millions de couronnes ses contributions volontaires au PNUD en 2002, le Danemark demeure un des dix principaux bailleurs de fonds de cet organisme. Pour ce qui est des autres composantes du système des Nations unies, en 2002 le Danemark a opéré une compression de ses versements à l'Organisation mondiale du travail (**OIT**) (moins 5 millions de couronnes danoises), à l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (**ONUUDI**) (moins 5 millions de couronnes) et à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (**UNESCO**) (moins 20 millions de couronnes). Les financements destinés au Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (**ONUSIDA**) sont restés inchangés et les apports au Programme alimentaire mondial (**PAM**) et au Fonds international pour le développement agricole (**FIDA**) sont demeurés stables. La contribution danoise au budget de l'UE s'est montée à 624 millions de couronnes en 2002, dont 233 millions au titre de l'Accord de Cotonou avec les Etats ACP. La **Banque mondiale** a pour sa part reçu 493 millions de couronnes et les **autres banques régionales de développement** 504 millions de couronnes.

Répartition de l'aide

Depuis de nombreuses années, la répartition de l'APD danoise fait l'objet d'une surveillance attentive de la part des sphères politiques et autres observateurs (dont elle suscite généralement l'agrément). Par souci d'atteindre une masse critique suffisante ainsi que d'efficacité et d'efficacités, la programmation de l'APD est effectuée sur la base de stratégies-pays soigneusement conçues et le nombre de pays retenus et de secteurs d'intervention à l'intérieur de chacun d'eux est limité grâce à l'application de critères de sélection tout à fait transparents (pour plus de précisions sur les procédures de définition des priorités stratégiques, se reporter au chapitre 5). L'efficacité de la coopération danoise pour le développement est une préoccupation majeure du nouveau gouvernement, et il semble probable que le maintien d'un niveau élevé de soutien politique et public pour l'aide dépendra en partie de l'instauration d'un dispositif convaincant de répartition de cette dernière basée sur les résultats.

Répartition géographique

La Commission des affaires étrangères du Parlement danois a arrêté en 1989 un certain nombre de critères devant régir le choix des pays qui reçoivent une aide au développement. Ces critères sont les suivants : (i) l'ampleur des besoins et la qualité du plan de développement du pays considéré, (ii) les apports émanant déjà des autres donateurs et la capacité d'absorption du pays considéré, (iii) l'aptitude du pays à promouvoir un développement durable, (iv) la capacité du pays d'assurer le respect des droits de l'homme, (v) le souci du pays d'œuvrer à l'égalité homme-femme, (vi) les résultats des activités passées du Danemark dans le pays, et (vii) en dernier ressort, les retombées possibles pour les entreprises danoises et l'emploi au Danemark. Ces critères sont toujours appliqués pour l'examen des pays bénéficiaires et sont globalement compatibles avec les orientations stratégiques qui ont ensuite été définies, dans « Partnership 2000 » notamment. On peut toutefois s'interroger sur l'opportunité du maintien, dans le monde actuel, du critère (vii), c'est-à-dire d'exigences au niveau commercial et en matière d'emploi renvoyant aux intérêts du Danemark lui-même.

La répartition géographique de l'aide danoise est restée quasiment inchangée par rapport à ce qu'elle était lors de l'examen de 1999, avec une forte concentration sur les pays les plus pauvres, d'Afrique en particulier, qui ont reçu 56 % de l'APD bilatérale déboursée en 2001 (tableau II-3 de l'annexe II) ; vient ensuite l'Asie, avec 29 %.

Dans le droit fil de son objectif stratégique suprême, la lutte contre la pauvreté, en 1994 le Danemark a choisi 20 pays, dits pays de programme prioritaires, sur lesquels fixer durablement son attention. Depuis le dernier examen du CAD, cinq pays ont été radiés de cette liste, deux en 2000 (l'Inde et le Niger)⁵ et les trois autres (Erythrée, Malawi et Zimbabwe) en 2002 pour le motif officiel que leur gestion des affaires publiques laissait à désirer et que des violations des droits de l'homme y étaient commises (voir l'encadré 4). Il est à noter que, parmi les 15 pays restants de la liste (encadré 5), tous à l'exception de la Bolivie et de l'Égypte, sont des pays à faible revenu, 12 entrent

5. L'Inde et le Niger reçoivent tous deux un traitement à part dans le programme danois de coopération pour le développement. Suite aux essais nucléaires effectués par l'Inde en mai 1998, le gouvernement danois a décidé de suspendre la préparation de nouvelles activités. Les projets en cours seront néanmoins poursuivis jusqu'à leur achèvement en 2008. Dans le cas du Niger, l'extrême instabilité qui a sévi dans ce pays tout au long des années 90 a affaibli l'appareil d'Etat à tel point que le Danemark s'est trouvé dans l'impossibilité de lancer les programmes sectoriels qu'il avait prévu d'y mettre en œuvre. En conséquence, en mai 2000, le Niger s'est vu retirer son statut de pays prioritaire ce qui ne l'empêche pas de continuer à recevoir une aide du Danemark, de l'ordre de 45 à 50 millions de couronnes par an.

dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA) et huit sont situés en Afrique subsaharienne. Mérite également d'être mentionné le fait que, malgré les efforts considérables déployés pour concentrer l'aide sur un nombre restreint de pays prioritaires, 72 autres pays non prioritaires se sont répartis un peu plus de 30 % de l'APD bilatérale distribuée par le Danemark en 2001,⁶ pour la plupart d'entre eux par l'intermédiaire d'ONG. Le nombre de pays non prioritaires recevant une aide du Danemark, parmi lesquels figurent aussi bien des pays en transition que des pays bénéficiant du concours d'ONG, du dispositif de crédits mixtes ou d'autres programmes spécifiques, a cependant diminué depuis l'examen de 1999.

Encadré 4. Choix des pays à inscrire et à radier de la liste des pays prioritaires

Depuis l'adoption en 1971 de la Loi sur la coopération internationale pour le développement, le Danemark s'appuie sur un certain nombre de critères pour décider des pays qui bénéficieront de son aide au développement. Parmi ces derniers ont toujours figuré une bonne gestion des affaires publiques et plus particulièrement le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. En 2002, c'est en vertu de ces critères qu'un terme a été mis aux programmes en cours dans trois pays prioritaires (l'Erythrée, le Malawi et le Zimbabwe). Le Danemark a estimé que son désengagement constituerait une preuve tangible de désaveu politique et un moyen de pression propre à inciter les gouvernements de ces pays à opérer des changements. Les responsables de l'aide ont également fait valoir que ces ressources pourraient être utilisées plus efficacement dans d'autres pays qui appliquent, eux, de saines politiques. De nombreux Danois ont toutefois contesté cette décision, jugeant que ce retrait unilatéral était contraire à l'esprit d'engagement et de partenariat à long terme et témoignait d'une attitude trop rigide. Il a aussi été laissé entendre que le recours aux seuls critères de bonne gestion des affaires publiques et de respect des droits de l'homme pour justifier un retrait de ces pays aurait peut-être été motivé davantage par des considérations budgétaires que par des considérations de fond.

Savoir s'il faut rester présent dans des pays dont les gouvernements ne mènent pas des politiques appropriées est une question importante pour la plupart des donateurs. Les critères à utiliser pour choisir les pays à inscrire et radier de la liste des partenaires au développement suscitent actuellement un débat animé au sein de la communauté internationale. Le CAD a fait paraître un certain nombre de notes d'orientation sur le sujet. La principale recommandation qui y est formulée est que les donateurs doivent s'efforcer de maintenir des contacts même s'ils suspendent les apports d'aide. Dans ce genre de situations, les donateurs sont encouragés à concentrer leur attention sur (i) la promotion de changements favorables aux pauvres, (ii) le maintien de services pour la population, et (iii) le renforcement de la coordination et de la cohérence. Ils sont incités à œuvrer avec tous les segments de la société et à collaborer entre eux à l'instauration d'un large dialogue avec les pouvoirs publics sur les problèmes qui se posent. Il n'est cependant pas nécessaire que tous les donateurs maintiennent une présence, la conduite du dialogue pouvant en fait être confiée à un (ou des) chef(s) de file, autrement dit à ceux qui ont le plus de chances d'exercer une influence constructive. Etant donné sa volonté affichée, et ce de longue date, d'entretenir un partenariat avec les gouvernements de l'Erythrée, du Malawi et du Zimbabwe, le Danemark aurait, d'après certains, de meilleures chances de se faire entendre de ces gouvernements en restant dans ces pays qu'en s'en retirant.

Encadré 5. Pays de programme Danida

Ont actuellement le statut de pays de programme prioritaires aux yeux du Danemark les 15 pays suivants : Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Burkina Faso, Egypte, Ghana, Kenya, Mozambique, Népal, Nicaragua, Ouganda, Tanzanie, Viêt-nam et Zambie.

6. Si l'on fait abstraction des quelque 30 % de l'APD bilatérale danoise qui sont « non ventilables » -- autrement dit ne sont pas destinés à des pays particuliers. Ces sommes recouvrent le coût d'accueil des réfugiés dans le pays donneur, les frais administratifs et les versements au titre d'activités d'envergure régionale.

Répartition sectorielle de l'APD

D'après les dernières données dont dispose l'OCDE (voir le tableau II-5 de l'annexe II), comparée à la moyenne des membres du CAD, l'aide bilatérale danoise accorde une plus large place aux secteurs de la gouvernance et de la société civile, du transport et de l'entreposage, de l'agriculture et de l'aide d'urgence, et une place moins importante à l'éducation, aux programmes dans le domaine de la population, aux autres infrastructures sociales et à l'allègement de la dette. On reviendra plus en détail dans le chapitre 3 sur les priorités sectorielles définies par le Danemark lui-même.

Considérations à prendre compte pour l'avenir

- En 2001, le Danemark a été le donneur le plus généreux de tous les membres du CAD et, en dépit de la compression qu'a subie son APD en 2002, il compte se maintenir à l'avenir au-dessus de l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies pour le rapport APD/RNB. Compte tenu des difficultés économiques et budgétaires auxquelles il risque d'être confronté dans les années qui viennent, le Danemark est encouragé à faire tout son possible pour préserver le **volume** actuel de son **APD**.
- Le Danemark s'est fermement engagé à cibler et concentrer son aide bilatérale sur un nombre restreint de pays. De nombreux **pays non prioritaires** n'en continuent pas moins de se répartir des sommes non négligeables. Malgré l'intention affichée par le Danemark de persévérer dans sa politique de concentration, il pourrait exister un risque que les pressions politiques intérieures conduisent à une augmentation du nombre de pays non prioritaires recevant une aide. Le Danemark est encouragé à poursuivre ses efforts passés pour éviter une dispersion géographique de son aide et à ne pas revenir sur sa stratégie de ciblage des ressources limitées allouées à l'aide sur les pays prioritaires.
- L'idée qu'il se fait d'un « **multilatéralisme actif** » a conduit le Danemark à s'impliquer davantage auprès des institutions multilatérales auxquelles il accorde des financements. Il est encouragé à continuer de s'appliquer à former alliance avec d'autres donateurs sur des questions multilatérales afin de favoriser une meilleure coordination des conceptions affichées par l'ensemble des donateurs à l'égard du système multilatéral. Au niveau du terrain, le principe de multilatéralisme actif pourrait servir d'ancrage à une action visant à promouvoir un meilleur raccordement entre les priorités bilatérales et multilatérales à l'échelle de l'ensemble des donateurs.

CHAPITRE 3

PRINCIPAUX SECTEURS ET GRANDES QUESTIONS TRANSVERSALES

Importance accordée à la programmation sectorielle

La volonté manifestée par le Danemark d'accroître l'efficacité de son APD, notamment grâce à la concentration du programme Danida sur un nombre limité de pays, a également eu une incidence sur le mode d'acheminement de son aide. Depuis 1994, le Danemark s'efforce de réorienter son aide à ses pays prioritaires en faisant passer l'aide-projet isolée traditionnelle au second plan par rapport à l'aide-programme sectorielle (APS). Des lignes directrices officielles concernant l'APS ont été élaborées pour fixer les principes opérationnels de la mise en œuvre de cette aide et lors de l'examen par les pairs de 1999, il avait été indiqué que 59 programmes sectoriels avaient été établis ou étaient en cours de préparation pour 18 pays de programme sur les 20 existants. Aujourd'hui, on estime que 70 pour cent de l'APD bilatérale du Danemark sont alloués à des programmes sectoriels. Les approches fondées sur l'APS impliquent, par définition, une coordination aussi étroite que possible avec les autres partenaires sur le terrain.

L'expérience acquise par le Danemark en matière de mise en œuvre l'a inévitablement amené à apporter des adaptations à ses activités d'aide-programme sectorielle telles qu'il les concevait au départ, il y a près d'une décennie. Le personnel Danida parle souvent de « générations » différentes pour décrire le processus évolutif de l'APS. Les programmes de première génération consistaient de façon générale en un simple regroupement d'activités, afin d'en faciliter la coordination dans une large perspective sectorielle. Les programmes de seconde génération se caractérisent par une meilleure intégration et un lien plus visible avec les stratégies nationales des pays bénéficiaires. Ils se prêtent, dans certains cas, à l'utilisation de mécanismes de soutien budgétaire spécifique ou général. Les caractéristiques des programmes APS varient suivant les pays et les secteurs. Dans les domaines traditionnellement gérés par le secteur public et là où de vastes stratégies nationales ont été mises en place, l'APS est d'ordinaire plus élaborée.

Encadré 6. L'expérience du Danemark dans le domaine de l'aide-programme sectorielle (APS)

Dans le cadre des travaux préparatoires de la stratégie « Partnership 2000 », un examen Danida de l'approche APS a débouché sur les observations suivantes :

« La majeure partie du personnel considère l'APS comme une évolution positive, mais aussi comme un véritable changement de génération dans la coopération danoise pour le développement. Les aspects positifs cités le plus souvent sont la plus large place faite au contexte dans lequel l'aide est fournie, le degré de cohérence réalisable, la perspective à long terme et les possibilités d'instaurer un dialogue permanent avec les partenaires.

S'agissant des aspects négatifs, l'APS aurait un ciblage sectoriel trop étroit et serait trop orientée vers une coopération avec les autorités centrales. Pour certains, ce concept reposerait en outre sur un idéal de lutte contre la pauvreté exempte de conflit. L'APS est par ailleurs considérée dans l'ensemble comme relevant d'une stratégie imposée par les donateurs et très exigeante en temps, or le Danemark ne possède pas encore tous les moyens requis pour gérer l'APS.

(Suite)

L'approche de l'APS est, en fait, très pragmatique. C'est dans les secteurs publics « traditionnels » (santé, éducation) que le lien avec les politiques nationales et les institutions de l'administration centrale est le plus étroit. Dans les secteurs « transversaux » comme l'agriculture et l'environnement, l'APS comporte souvent plusieurs éléments distincts, mis en œuvre avec différents partenaires. Dans les secteurs d'infrastructures, l'APS comprend des projets d'investissement définis dans le cadre d'une politique sectorielle.

L'appropriation nationale de la préparation, de la mise en œuvre et du contrôle de l'aide danoise varie d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. D'une manière générale, les attentes concernant l'appropriation nationale n'ont pas été satisfaites et l'approche APS a nécessité le détachement de davantage de conseillers à long terme que prévu. L'appropriation nationale est jugée importante pour assurer la viabilité. D'aucuns craignent toutefois que l'accent mis sur l'appropriation n'implique une appropriation par les autorités centrales, lesquelles ne sont peut-être pas totalement en mesure ou désireuses de mener des politiques favorables aux pauvres. Dans la pratique, le concept d'appropriation soulève de nombreuses interrogations sur ce qu'il doit et peut impliquer, la manière dont la société civile peut être associée et les moyens de garantir la transparence à l'égard des contribuables danois. Le personnel est parfaitement conscient du fait que les politiques et programmes risquent de devenir de facto la propriété des donateurs, la capacité des gouvernements des pays bénéficiaires étant insuffisante au regard de la pression à laquelle sont assujettis les donateurs d'obtenir des résultats et de respecter le calendrier de décaissements... ».

Source : « Support for Sector Programmes – Experiences, Perspectives, Challenges », Document de travail Danida N° 6, mars 2000.

Le Danemark s'emploie activement à accroître le nombre de programmes APS de nouvelle génération dans la mesure où l'appropriation nationale y est plus prononcée et où ses structures organisationnelles récemment décentralisées lui permettent d'aborder l'appropriation d'une manière plus réaliste. Conformément à cet objectif, le Danemark s'efforce aussi de se soustraire à la nécessité de disposer de structures organisationnelles distinctes pour la mise en œuvre. Le développement des capacités et le renforcement des institutions visant à rendre les systèmes des bénéficiaires viables d'un point de vue institutionnel sont donc, en règle générale, des éléments centraux de la coopération APS. Le Danemark qui recourt à l'APS depuis une dizaine d'années, a dressé le bilan d'un certain nombre d'expériences positives ou négatives dont quelques éléments marquants sont mentionnés dans l'encadré 6.

Les secteurs prioritaires

Selon les statistiques budgétaires du Danemark, en 2002, les crédits d'aide bilatérale sont allés en gros pour 50 % aux secteurs sociaux (santé, éducation, eau et assainissement), pour 25 % à l'infrastructure économique (transports, énergie) et pour 25 % au secteur productif (agriculture, secteur privé). Le fait que le Danemark alloue une aide légèrement supérieure à la moyenne du CAD à l'infrastructure économique et au secteur productif reflète l'importance que ce pays attache à la croissance économique qu'il juge indispensable pour faire reculer la pauvreté. En ce sens, l'amélioration du climat des affaires grâce à de meilleures infrastructures et un accès amélioré au marché pour les agriculteurs, par exemple, sont considérés comme des éléments fondamentaux pour parvenir à une croissance durable.

Conformément à l'Initiative 20/20⁷ adoptée lors du Sommet mondial sur le développement social de Copenhague en 1995, le Danemark a alloué 27 % de son APD aux services sociaux et à

7. L'Initiative 20/20 est un accord entre pays en développement et pays industrialisés. Elle prévoit que 20 % du budget des pays en développement et 20 % de l'APD doivent être alloués aux services sociaux de base.

l'infrastructure sociale en 2001. Ces secteurs sont maintenant l'objet d'une attention accrue du Danemark, en raison principalement de l'augmentation rapide du nombre de personnes atteintes du VIH/sida. Les services sociaux et l'infrastructure sociale relevant traditionnellement du secteur public, notamment ceux concernant la santé et l'éducation, c'est aussi le domaine où le Danemark est allé le plus loin dans son utilisation de l'approche APS.

Tableau 3. Aperçu de la répartition de l'aide-programme sectorielle du Danemark

Secteur/ Pays	Bangladesh	Bénin	Bhoutan	Bolivie	Burkina Faso	Egypte	Ghana	Kenya**	Mozambique	Népal	Nicaragua	Tanzanie	Ouganda	Vietnam	Zambie	Total
Agriculture & Pêche	X	X		X	X				X		X	X	X	XX		10
Infrastructures	X	X			X	X*	XX		X	X	X	X	X		X	12
Secteur des entreprises												X				1
Santé			X				X					X	X		X	6
Education									X	X					X	3
Eau & Assainissement	X	X			X*	X*	X*						X	X		7
Environnement			X	X		X				X	X					5
Autres			X	X												2

*Aucun accord n'a encore été signé sur des programmes sectoriels, mais des éléments ou des activités préliminaires de programmes sectoriels ont été amorcés.

**En raison de la situation politique au Kenya, la stratégie-pays n'a pas été arrêtée définitivement.

Source: Aide-programme sectorielle Danida (www.um.dk/danida/sektorguidelines), 2002.

Il ressort du tableau 3 que les secteurs le plus souvent retenus sont les infrastructures suivies de l'agriculture, de l'eau et de l'assainissement, et de la santé. Le choix des secteurs pour lesquels le Danemark recourt à l'APS est motivé principalement par de l'importance de la contribution qu'ils peuvent apporter au recul de la pauvreté dans les pays de programme, mais aussi par le souci d'éviter les secteurs où de nombreux autres donateurs sont présents. C'est ainsi qu'en Tanzanie, le Danemark n'intervient pas dans le secteur, pourtant important, de l'éducation essentiellement en raison du nombre d'autres donateurs qui y ont déjà pris des engagements. Le secteur des entreprises est un secteur qui retient de plus en plus l'attention et dans lequel le Danemark a déjà lancé des programmes en Tanzanie, au Ghana et au Viêt-nam.

Le Danemark a pour principe d'intervenir dans trois ou quatre secteurs au maximum par pays de programme, mais comme certaines questions recourent plusieurs domaines, le nombre réel de domaines prioritaires d'intervention a tendance à être plus élevé. Les principaux centres d'intérêt sectoriels du Danemark sont recensés dans les paragraphes qui suivent.

Agriculture et pêche

Nombre des pays de programme Danida attachent un intérêt particulier à l'agriculture et/ou à la pêche et le Danemark intervient depuis longtemps dans ces secteurs (voir l'encadré 7 pour un exemple précis concernant le Viêt-nam). Le Danemark a entrepris de réorienter son aide en réduisant la place faite à la collaboration avec les ministères principalement concernés par l'agriculture au profit de l'octroi d'un soutien aux agriculteurs eux-mêmes. L'APS s'est révélée plus difficile à mettre en œuvre

Danemark

avec succès dans ce secteur que, par exemple, dans ceux de la santé et de l'éducation, mais des efforts continuent d'être déployés pour progresser sur la voie de l'aide-programme. Le Danemark concentrant son action sur la lutte contre la pauvreté, l'aide tend maintenant, dans ce secteur, à être ciblée sur les petits exploitants. Le Danemark espère que l'adoption d'une approche fondée sur les programmes lui donnera une vision plus globale de l'agriculture et de la pêche, et partant, accroîtra l'efficacité de ses activités au niveau macroéconomique.

Encadré 7. La pêche au Viêt-nam

En moins de dix ans, les exportations vietnamiennes de produits de la pêche ont été multipliées par six en valeur, passant de 305 millions à 1.8 milliard USD. Cette expansion est particulièrement impressionnante compte tenu des graves problèmes que connaît le secteur de la pêche. Pendant de nombreuses années, la qualité des produits de la pêche au Viêt-nam était insuffisante pour répondre aux normes exigées sur les marchés américain et européen. En 1993, le Danemark a commencé à apporter un soutien à ce secteur par l'intermédiaire de l'ONUDI et trois ans plus tard, il a lancé son propre programme de coopération directe avec le Viêt-nam. Les deux pays ont ensemble mis sur pied le Seafood Export and Quality Improvement Project (SEAQIP) qui a été ultérieurement intégré au programme danois concernant la pêche. L'aide danoise a notamment porté sur le contrôle de la qualité, le développement de la production, l'amélioration de la coopération intrasectorielle et le marketing international.

L'essor qui s'en est suivi a été remarquable. Les améliorations apportées aux conditions d'hygiène dans les usines vietnamiennes de transformation du poisson se sont traduites par une augmentation rapide du nombre d'usines capables d'exporter sur le marché mondial, lequel est passé de 15 en 1997-99 à 68 en 2002. Les Etats-Unis, qui se refusaient précédemment à importer du poisson en provenance du Viêt-nam pour des raisons sanitaires, sont maintenant devenus le premier importateur de poisson vietnamien, devançant ainsi le Japon. La part des exportations dans la production halieutique globale est passée de 17.5 % en 1998 à 35 % en 2001. Les liens multiples existant entre le programme en faveur de la pêche et la lutte contre la pauvreté ont été mesurés. Outre qu'il procure des revenus au pays et qu'il lui assure des devises, le secteur de la pêche a créé des milliers d'emplois nouveaux, essentiellement dans des zones rurales, qui sont occupés pour une large part par des travailleurs non qualifiés et des femmes. Aujourd'hui, le soutien apporté par le Danemark au secteur halieutique vietnamien a évolué, l'accent étant mis sur la durabilité et les considérations d'environnement.

Source : Danida

Infrastructures

Les programmes d'infrastructure représentent 22 % de l'APD bilatérale et 11 programmes sectoriels sur les 43 mis en oeuvre. Le Danemark considère que si les infrastructures sont importantes pour la plupart des secteurs de la société, elles sont surtout indispensables pour accroître la productivité de l'agriculture. Les efforts déployés par le Danemark dans ce domaine vont de la construction de petites routes à l'amélioration des infrastructures aéroportuaires, ferroviaires, de télécommunications et d'approvisionnement en énergie. La plupart des investissements sont opérés dans le cadre de programmes de crédits mixtes. Dans le secteur des transports, le Danemark commence à délaissier les grands axes routiers au profit des routes de desserte, ce qui permet de mieux cibler les populations pauvres.

Secteur des entreprises

La sphère Danida attache depuis longtemps une grande importance à la collaboration avec le secteur privé, tant dans les pays en développement qu'au Danemark même. Depuis peu, une attention accrue est portée au climat des affaires dans les pays de programme. Trois programmes pilotes concernant le secteur des entreprises ont été lancés : en Tanzanie, au Ghana et au Viêt-nam (voir l'encadré 8). L'APS dans ces pays est censée améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises, les activités prévues allant de l'amélioration et du développement du secteur financier à

des travaux sur les mesures réglementaires et les cadres juridiques propres à favoriser le développement des entreprises locales.

Encadré 8. Le programme en faveur du secteur des entreprises en Tanzanie

En Tanzanie, le Danemark a pris conscience depuis longtemps de l'importance fondamentale que revêt un secteur privé local dynamique pour un développement économique et social durable du pays. En 1998, il a décidé de rompre avec les pratiques passées et il a regroupé ses huit initiatives distinctes concernant le secteur privé (formation professionnelle, sécurité du travail, micro-crédit, fonds d'investissement, etc.) en un seul programme unifié sur le plan administratif, appartenant à la première génération de programmes sectoriels. Conscient des similitudes existant entre ces composantes sur le plan de la mise en oeuvre, le Danemark a progressivement intégré ces diverses initiatives dans une approche plus stratégique du secteur des entreprises.

A l'issue d'un réexamen opéré en 2001, il a été décidé de réorganiser les activités Danida concernant le secteur privé en adoptant une approche sectorielle de seconde génération, plus stratégique et mieux intégrée. Le secteur des entreprises est un secteur prioritaire pour l'aide danoise à la Tanzanie depuis la première stratégie-pays de 1996 (avec la santé, l'infrastructure routière et l'agriculture). En 2003, le soutien évoluera vers une aide-programme sectorielle de seconde génération en faveur des entreprises et se composera de quatre éléments distincts : (i) un fonds commun alimenté par plusieurs donateurs (avec le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas) et destiné à améliorer l'environnement dans lequel opèrent les entreprises qui a été conçu en collaboration par les autorités tanzaniennes et les donateurs grâce à une aide technique financée par le Royaume-Uni et (ii) trois composantes spécifiquement Danida (accès au marché, amélioration du marché du travail et services financiers et bancaires commerciaux viables) visant à compléter les activités bilatérales menées en faveur des entreprises par les trois autres donateurs, lesquels procéderont à un suivi régulier et à une coordination de leurs efforts conjoints.

Cet ensemble d'activités d'aide aux entreprises sera centré sur le cadre institutionnel régissant le fonctionnement des entreprises et sur la capacité des entreprises locales d'opérer dans ce cadre. Comme c'est souvent le cas pour l'aide danoise au développement, on considère qu'il s'agit là d'un programme de longue haleine qui évoluera nécessairement avec les réalités nouvelles du secteur et l'attitude des pouvoirs publics à l'égard de la création d'entreprises. Ce programme de seconde génération en faveur des entreprises est une étape importante qui doit, selon le Danemark, être franchie pour que le développement de la Tanzanie puisse être un jour durable.

Le Danemark s'emploie aussi activement à promouvoir l'établissement de relations entre les entreprises danoises et le secteur privé des pays en développement :

1. Le Programme en faveur du développement du secteur privé (PDSP) relève de la sphère Danida depuis son lancement en 1993. Ce programme met en relation des entreprises danoises avec des entreprises du monde en développement en vue de former des partenariats commercialement viables. Les entreprises conjointes ainsi créées ont droit à des financements pour des activités comme des études de marché ou des formations. Il ressort d'une évaluation récente du PDSP qu'il est très apprécié des entreprises privées danoises et des pays bénéficiaires, mais que son impact sur le développement est limité.
2. La Facilité danoise pour la promotion des importations (DIPO) a pour objet d'accroître les importations danoises en provenance des pays en développement en fournissant des informations aux deux parties (exportateurs et importateurs). Cette activité est menée en collaboration par le personnel Danida et la Chambre de commerce danoise.
3. Depuis 1993, le Danemark gère un programme de crédits mixtes. A l'époque, ce programme avait été expressément conçu de façon à être compatible avec l'Ensemble d'Helsinki de 1992 pour assurer la cohérence avec les objectifs en matière d'acheminement de l'aide tout en évitant de fausser les échanges. La dotation au titre de ce programme s'est élevée à 275 millions de couronnes en 2002. Cette même année, le Danemark a lancé un programme

Danemark

pilote novateur de crédits mixtes non liés qui, s'il donne des résultats, pourrait prendre de l'extension dans l'avenir.

4. Un Fonds pour l'industrialisation (IFU) des pays en développement offre des conseils et des fonds propres ou des prêts à des co-entreprises formées par des sociétés danoises et des sociétés des pays en développement. L'IFU est officiellement une entité indépendante mais son directeur général et son conseil d'administration sont désignés par le Ministre des affaires étrangères. Les pays dans lesquels sont opérés des investissements doivent figurer dans la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. En 2001, les fonds propres de l'IFU se sont élevés à 1.9 milliard de couronnes. En règle générale, l'IFU apporte une participation dans l'entreprise conjointe pendant six à dix ans, puis se retire, vend ses actions et les fonds ainsi générés sont réinvestis dans de nouveaux projets.

Tant la Confédération des industries danoises (DI) que le Conseil danois de l'agriculture soutiennent un certain nombre de leurs homologues dans les pays en développement. La DI, qui s'occupe de renforcement des capacités organisationnelles depuis 1998, intervient à l'heure actuelle dans sept pays en développement. Elle est extrêmement consciente de l'importance du rôle que peut jouer le secteur privé dans le développement économique et social et craint qu'on n'accorde pas une attention suffisante à l'environnement dans lequel opèrent les entreprises dans les pays en développement. Elle espère qu'avec l'aide d'associations professionnelles, les gouvernements s'intéresseront de plus près à l'environnement des entreprises, y compris des petites entreprises. Le Conseil danois de l'agriculture a commencé plus récemment à intervenir dans les pays en développement et il est actuellement présent en Ouganda et au Viêt-nam. Comme il a obtenu des résultats positifs, il est probable qu'il élargisse ses activités.

Le développement des échanges est étroitement lié au secteur des entreprises et depuis le lancement du programme de Doha pour le développement, il est devenu un domaine prioritaire pour l'APD du Danemark qui a présenté une nouvelle stratégie en 2002. Celle-ci s'articule autour de trois grands axes :

1. Une assistance technique visant à renforcer la capacité de négociation des pays en développement dans le cadre, par exemple, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
2. Le renforcement des capacités institutionnelles dans les pays de programme.
3. Des activités destinées à garantir que la production peut faire l'objet d'échanges internationaux. L'aide danoise au développement en faveur du renforcement des capacités commerciales est depuis toujours fournie principalement par l'intermédiaire d'organisations multilatérales comme l'OMC et le Centre du commerce international (CCI).

Santé et VIH/sida

Les liens étroits existant entre mauvaise santé et pauvreté font l'objet d'une très grande attention de la part du Danemark. Plus de la moitié de l'aide allouée à la santé va au soutien des services de santé de base. L'APS est souvent la modalité d'intervention préférée dans le secteur de la santé. En 2002, le Danemark a élaboré une nouvelle stratégie pour s'attaquer au problème du VIH/sida. Bien que cette pandémie ne figure pas officiellement parmi les questions transversales prises en compte par le Danemark, elle est de plus en plus traitée comme telle. L'une des principales recommandations formulées dans la nouvelle stratégie de lutte contre le VIH/sida a trait à l'opportunité pour le Danemark de coordonner ses activités avec les stratégies des pays bénéficiaires en la matière et,

lorsque de telles stratégies ne sont pas en place, d'accorder un degré élevé de priorité à l'encouragement et au soutien de leur élaboration.

Education

Malgré l'intérêt qu'il porte à l'éducation, le Danemark ne mène, dans ce domaine, que quelques activités relevant de l'APS. En 2002, les programmes actifs d'éducation ont été moins nombreux en raison notamment du retrait du Malawi et d'Erythrée opéré par le Danemark et de la diminution des concours fournis à l'UNESCO cette même année. Le Danemark envisage actuellement de lancer une aide-programme en faveur du secteur de l'éducation dans d'autres pays car il possède dans ce domaine des compétences qui ne sont pas exploitées. Il souhaite par ailleurs conserver un certain « portefeuille de secteurs » eu égard notamment à l'Initiative 20/20. Plus de la moitié du budget de l'éducation est affectée à l'enseignement primaire et une attention particulière est accordée à l'éducation des filles.

Eau et assainissement

Les programmes concernant l'eau et l'assainissement qui comptent parmi les programmes sectoriels les plus fréquemment mis en œuvre, ont absorbé, en 2001, 4 % de l'APD. L'eau et l'assainissement sont aussi un domaine où le Danemark estime posséder un avantage comparatif à l'échelle internationale. C'est ainsi qu'au Bangladesh, le Danemark est le principal donneur dans ce domaine. D'une manière générale, l'aide danoise comprend la fourniture d'informations de base sur l'importance d'un bon approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et de l'hygiène, le forage de puits et l'élimination de l'arsenic contenu dans l'eau (problème particulier au Bangladesh). Le Danemark s'attache aussi à renforcer les capacités des instances chargées de la gestion de l'eau et coopère parfois avec des acteurs du secteur privé.

Prévention des conflits et aide humanitaire

La **prévention des conflits** est devenue un domaine prioritaire de la coopération danoise pour le développement en 2001. Cette évolution a été motivée par le fait que les conflits dans les pays en développement ou entre ces derniers constituent une menace pour la sécurité mondiale et qu'ils ont pour effet de faire obstacle au développement durable de plusieurs pays de programme du Danemark (voir l'encadré 9 pour un exemple concernant la Tanzanie). Les efforts déployés par le Danemark dans le domaine de la prévention des conflits passent par des canaux tant bilatéraux que multilatéraux (par l'intermédiaire, par exemple, des Nations Unies, de l'UE, de l'OTAN, de l'OSCE et d'organisations régionales des pays en développement). En raison de l'intérêt récent du Danemark pour ce secteur et des difficultés que soulève la localisation des conflits à venir et la détermination de leurs causes, les activités menées à ce jour l'ont été principalement sur une base ad hoc.

Le Danemark intervient depuis longtemps dans le domaine de **l'aide humanitaire**. Son aide transite pour l'essentiel par un petit nombre d'ONG danoises relativement importantes, par diverses institutions des Nations Unies comme le HCR, le PAM et l'UNICEF, et par la Croix Rouge internationale. En 2001, l'équivalent de 186 millions USD a été alloué à l'aide humanitaire. Le MAF préside un groupe de contact humanitaire où d'autres ministères sont largement représentés (notamment le Cabinet du Premier ministre, le ministère de la Défense, le ministère de la Justice et l'Agence nationale de la protection civile), de même que des ONG danoises compétentes. Cette instance ouverte à une large audience se réunit plusieurs fois par an, tant pour examiner les situations de crise (par exemple, Irak, Afghanistan) que pour débattre de questions de stratégie et de principe plus générales.

Encadré 9. Le programme danois d'aide aux réfugiés – exemple de la Tanzanie

Le gouvernement danois a récemment dégagé des financements d'aide au développement au profit des réfugiés et des personnes déplacées dans leurs pays d'origine ainsi que des pays en développement accueillant des réfugiés. Les activités menées dans ce cadre diffèrent de l'assistance humanitaire fournie par l'intermédiaire des Nations unies – laquelle est centrée sur la satisfaction de besoins essentiels tels que la nourriture, un abri et la sécurité. Les financements octroyés se surajoutent à ceux déjà annoncés au titre de l'aide au développement proprement dite.

La Tanzanie qui accueille depuis longtemps de nombreux réfugiés, compte parmi les pays choisis pour bénéficier de ce type d'aide. Au total, 60 millions DKK seront affectés à un programme d'aide aux réfugiés mis en œuvre sur trois ans. Ce programme comportera des activités d'aide humanitaire et des activités à plus long terme. Sont notamment prévues des activités ciblées de formation professionnelle destinées à aider les réfugiés à acquérir une certaine autonomie financière et à préparer leur retour dans leur pays d'origine. Le but est de réduire l'incidence de la pauvreté parmi les réfugiés, d'atténuer les effets dommageables sur l'environnement et de contribuer à diminuer et prévenir les conflits.

Le processus de programmation au titre de cette activité a suscité des critiques de la part d'un certain nombre d'autorités locales pour le motif que l'aide aux réfugiés ne fait pas partie de la stratégie élaborée en collaboration et approuvée conjointement pour la Tanzanie et que les crédits ont été alloués avec un délai de préavis trop bref. Toutefois, les responsables Danida ne manquent pas de faire observer que les fonds en question se surajoutent à l'enveloppe financière du programme-pays et que seront respectés les grands axes des politiques et stratégies sectorielles de la Tanzanie ainsi que ceux de la politique danoise de développement.

Questions transversales – environnement, égalité homme-femme, et démocratie et droits de l'homme

Le Danemark continue d'accorder officiellement une priorité particulière à trois questions transversales qui doivent être intégrées dans toutes ses activités d'aide au développement, à savoir **l'environnement, l'égalité homme-femme, et la démocratie et les droits de l'homme.**

Environnement

L'environnement est considéré à la fois comme une question transversale et comme se prêtant à la mise en œuvre de programmes sectoriels. Le Danemark reconnaît largement les retombées positives, en termes d'impact et de durabilité, d'une prise en compte systématique des considérations d'environnement, qu'il traite en conséquence comme une question transversale depuis 1988. Lors de la Conférence de Rio en 1992, une très grande attention a été accordée aux problèmes mondiaux d'environnement. Peu après, le Parlement danois votait l'affectation chaque année de crédits à des activités de protection de l'environnement et de secours en cas de catastrophe dans les pays en développement et en Europe de l'Est. Le fonds ainsi créé, aujourd'hui dénommé MIFRESTA (Fonds pour l'environnement, la paix et la stabilité) devait initialement voir ses crédits augmenter chaque année pour atteindre 0.5 % du PNB (en plus des 1 % du PNB fixés pour l'APD). Les crédits du MIFRESTA sont ventilés comme suit : 50 pour cent pour les secours en cas de catastrophe, y compris les coûts afférents à l'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile au Danemark, et 50 pour cent pour l'aide à la protection de l'environnement. Pendant plusieurs années, l'aide à la protection de l'environnement allouée aux pays en développement (25.5 pour cent des crédits du MIFRESTA) a été gérée en partie par les responsables Danida et en partie par le DANCED, Service de la coopération danoise pour l'environnement et le développement relevant du ministère de l'Environnement et de l'Énergie. Durant les années 90, l'aide à la protection de l'environnement a augmenté en volume et en 2001, des programmes étaient mis en œuvre dans plus de 17 pays en développement, essentiellement en Afrique australe et en Asie du Sud-Est.

Le nouveau gouvernement a apporté plusieurs modifications aux programmes d'aide à la protection de l'environnement. Les activités du DANCED ont été transférées au MAF et les crédits d'aide alloués à la protection de l'environnement ont été réduits cette année là de 500 millions de couronnes. Cette réduction s'est fait particulièrement sentir au Viêt-nam, en Tanzanie, en Zambie, au Laos, en Afrique du Sud et en Thaïlande. Les principaux motifs invoqués à cet égard par le gouvernement sont les suivants : i) une situation politique critiquable dans certains pays (Laos, Lesotho et Swaziland, notamment) ; ii) la prospérité de certains pays où intervenait le DANCED, qui ne cadrerait pas avec l'orientation du programme d'aide danois vers la réduction de la pauvreté (cas, par exemple, de la Thaïlande et de la Malaisie) ; iii) le manque d'intérêt de plusieurs des pays concernés pour les problèmes d'environnement et/ou leur incapacité d'absorber l'aide danoise à la protection de l'environnement qui avait augmenté rapidement au cours des années 1990. Ces projets et programmes spécifiques en matière d'environnement ne doivent toutefois pas être confondus avec les efforts que déploie le Danemark pour traiter l'environnement comme une question transversale, qui eux n'ont pas fléchi.

Egalité homme-femme

Il est indiqué dans la stratégie Partnership 2000 que la politique danoise de développement doit promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et contribuer à assurer une participation égale des deux sexes au processus de développement. L'égalité homme-femme est principalement envisagée comme une question transversale. Il s'agit donc en fait de sensibiliser tous les secteurs à la problématique homme-femme, depuis l'éducation jusqu'à la construction de routes. Compte tenu du caractère intégré des travaux Danida sur l'égalité homme-femme, le MAF ne tient pas de statistiques particulières en ce qui concerne les questions d'égalité homme-femme. Ces travaux sont toutefois évalués dans le cadre de l'APS. Comme c'est le cas pour l'environnement, et la démocratie et les droits de l'homme, le Danemark met aussi en œuvre des programmes spécifiquement consacrés aux questions d'égalité homme-femme. Les crédits correspondants viennent s'ajouter à ceux du programme-pays et s'inscrivent dans le cadre d'un effort régional. Une nouvelle stratégie à l'appui de l'égalité homme-femme situe cette dernière au niveau des droits, des ressources et de la participation à la vie de la collectivité. Cette stratégie devrait paraître sous peu. En 2002, dans le cadre de son élaboration, un supplément de 70 millions de couronnes a été alloué à cinq pays pour leur permettre de définir de nouvelles approches de la lutte contre la pauvreté et de l'égalité homme-femme. Lorsque le Danemark a exercé la présidence de l'Union européenne en 2002, pendant le Sommet de Johannesburg, il a également pris l'initiative d'intégrer à l'ordre du jour de ce Sommet les problèmes d'égalité entre les sexes.

Démocratie et droits de l'homme

Le Danemark considère que le respect des droits de l'homme et de la démocratie est un objectif en soi, mais aussi un moyen de promouvoir un développement durable. Si cette conception fait partie intégrante du programme d'aide danois depuis l'adoption de la loi de 1971 sur la coopération internationale pour le développement, elle a pris beaucoup plus de relief au cours de la dernière décennie. Dans certains cas, la démocratie et les droits de l'homme ont fait l'objet de projets comportant notamment des activités destinées à soutenir les mécanismes démocratiques en vue d'élections locales ou encore à promouvoir la création d'une fonction de médiateur ou l'indépendance des médias.

A mesure que le Danemark abandonne l'aide-projet au profit d'une collaboration plus étroite avec les autorités nationales, la question de la **corruption** locale est envisagée dans le contexte des efforts d'ensemble que déploie ce pays en vue d'assurer un développement durable. Les pratiques frauduleuses doivent être prises en compte tout particulièrement dans le cadre de la fourniture par le Danemark de crédits destinés au soutien budgétaire ou à l'aide sectorielle. S'inspirant de l'engagement

Danemark

pris dans Partnership 2000 de promouvoir des pratiques administratives exemptes de corruption en tant que condition essentielle pour générer une croissance favorable aux pauvres, le Danemark a récemment établi un projet de plan d'action sur cinq ans (2003-2008) pour lutter contre la corruption, les mesures à prendre à cet égard par les pays concernés devant être mises en évidence dans chaque stratégie-pays. Ce plan d'action cherche à concilier les préoccupations du Danemark concernant le risque fiduciaire et la priorité qu'il accorde à la dimension développement de la lutte contre la corruption et de la promotion d'une bonne gouvernance. Pour juguler la corruption touchant à son aide, le Danemark suit une politique de « tolérance zéro » en ce qui concerne toutes les personnes, entreprises ou institutions partenaires chargées de gérer les crédits d'aide qu'il alloue. Dans une perspective faisant une plus large place au développement, le Danemark est censé dialoguer régulièrement avec tous ses partenaires. Il s'emploie activement à recenser les problèmes liés à la corruption institutionnelle, et à aider à renforcer les capacités existant dans le cadre des systèmes des pays partenaires et à réformer les politiques nationales nécessaires pour une prévention et une maîtrise efficaces de la corruption.

Considération à prendre en compte pour l'avenir

- A l'avant-garde dans l'utilisation d'**approches sectorielles**, le Danemark a accumulé une expérience considérable des modes de mise en œuvre de ces approches propres à promouvoir l'appropriation locale et le partenariat. Il serait utile que le Danemark procède à une vaste analyse des enseignements tirés de son expérience de manière à en communiquer ensuite les résultats aux autres membres du CAD. Un compte rendu suffisamment détaillé des circonstances dans lesquelles le Danemark a ou n'a pas réussi à recourir au soutien budgétaire sectoriel serait également fort apprécié.
- Le Danemark fait partie d'un petit groupe de donateurs qui privilégient l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres et jugent prioritaire l'amélioration de l'environnement du **secteur privé** dans les pays en développement. Le CAD retirerait un très grand avantage d'un retour d'informations régulier sur la mesure dans laquelle il s'agit d'un axe solide pour une coopération au développement pilotée par les pouvoirs publics et sur les conditions dans lesquelles cette approche privilégiant le secteur privé peut fonctionner.
- Le Danemark est encouragé à définir plus clairement sa politique en ce qui concerne l'invocation d'aspects intéressant la gouvernance et les droits de l'homme pour justifier **son retrait d'un pays prioritaire**, dans la mesure où de telles occasions pourraient bien se présenter dans l'avenir. Selon le contexte, un type d'engagement différent pourrait être préférable à un désengagement total.
- L'**allocation à court terme** de crédits d'aide au développement principalement motivée par les intérêts nationaux du Danemark devrait être évitée dans toute la mesure du possible. Ce type d'activité est rarement viable, ne concorde pas avec les principes de partenariat défendus par le Danemark et peut bouleverser une stratégie-pays soigneusement conçue.

CHAPITRE 4

COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Le consensus sur la nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses pays membres reconnaissent qu'une réduction durable de la pauvreté dans les pays en développement et la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement appellent des politiques cohérentes, qui se renforcent mutuellement, dans tout un éventail de domaines en rapport avec l'économie, les affaires sociales et l'environnement. Lorsqu'ils ont approuvé le document intitulé « Pour un programme d'action commun au service du développement » en 2002, les pays membres de l'OCDE ont souligné l'importance pour les pays industrialisés de veiller davantage aux répercussions de leurs propres politiques sur les pays en développement. Une démarche qui fait suite à d'autres initiatives au sein du CAD visant à faire de la cohérence des politiques au service du développement un axe central des politiques gouvernementales et à accroître les moyens nécessaires pour en assurer la promotion au sein de l'administration nationale et des instances internationales.⁸

Comme pour les autres membres du CAD, rehausser la cohérence de ses politiques au service du développement risque de se révéler pour le Danemark un défi majeur étant donné que les problèmes à régler font habituellement intervenir des groupes d'intérêt nationaux et des organismes gouvernementaux qui n'ont pas pour ambition, ni pour mission, premières de faire reculer la pauvreté dans le monde. Quatre questions revêtant un intérêt tout particulier pour le Danemark – promouvoir une mondialisation sans exclus, réformer les politiques agricoles, donner un asile aux réfugiés et délier l'aide – sont traitées dans la section suivante. Comme l'illustrent ces exemples, le Danemark apporte son soutien aux actions engagées dans le cadre d'instances internationales en vue de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement et s'applique lui-même à rehausser celle de ses propres politiques nationales. Ces exemples démontrent également que les efforts déployés par le Danemark et d'autres États membres de l'Union européenne pour renforcer la cohérence de leurs politiques au service du développement exigent d'eux des initiatives au niveau tant national qu'europpéen, car certains domaines clés de l'action publique (comme les échanges) relèvent de la compétence de la Commission européenne, alors que d'autres (la politique étrangère et de sécurité, par exemple) reflètent des positions communes qui sont l'aboutissement de processus de consultation au sein de l'Union européenne (voir l'encadré 10). Dans ce cadre, les États membres peuvent user de leur influence, individuellement ou à travers des alliances stratégiques, de façon à renforcer la cohérence des politiques en participant aux diverses institutions de l'Union européenne. La présidence tournante

8. En 1996, lorsque les membres du CAD ont adopté le document intitulé « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle », ils se sont collectivement fixé comme objectif de veiller à ce que l'ensemble des politiques suivies par les pays industrialisés appuient les objectifs de développement, et ne risquent pas de les entraver. Les « Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté », approuvées par le CAD en 2001, soulignaient l'importance de la cohérence globale des politiques des pays membres de l'OCDE, clé de l'efficacité des politiques de coopération pour le développement.

Danemark

de l'Union européenne donne à chaque État membre la possibilité de porter sur le devant de la scène les questions qu'ils jugent importantes.

Exemples de problèmes soulevés par la cohérence des politiques au Danemark

Une mondialisation sans exclus

Le Danemark s'est engagé à œuvrer en faveur d'une mondialisation sans exclus car il considère l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale comme une condition préalable à tout progrès en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Le Danemark poursuit cet objectif en favorisant l'instauration d'un système commercial international régi par des règles et fondé sur le principe de la non-discrimination. L'OMC est donc un instrument incontournable pour faire avancer la problématique échanges et développement. Le Danemark a activement contribué aux avancées obtenues par les pays en développement à la Quatrième conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha en 2001. A cette conférence, le délégué du Danemark a prononcé un discours dans lequel il a souligné à quel point il importait de lever les obstacles qui entravent encore les exportations en provenance des pays en développement en ouvrant les marchés et en réduisant les subventions. Dans le cadre des travaux préparatoires de la Cinquième conférence de l'OMC qui aura lieu à Cancun en 2003, le Danemark organise une réunion à haut niveau des ministres chargés du commerce et du développement pour débattre du Programme de Doha pour le développement.

Encadré 10. La cohérence des politiques dans l'Union européenne

Les politiques adoptées par les pays de l'Union européenne peuvent avoir des retombées importantes pour les pays en développement, aussi bien positives que négatives.

L'accès aux marchés est un exemple représentatif d'un domaine où les pays industrialisés, en tant qu'important partenaire commercial, doivent tenir compte des répercussions sur les pays en développement des politiques qu'ils adoptent. Pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, une récente initiative baptisée « Tout sauf les armes » a permis de supprimer tous les obstacles quantitatifs et tarifaires subsistant au sein de l'Union européenne à l'encontre des exportations en provenance des pays les moins avancés (à l'exception des armes, de même que des bananes, du riz et du sucre dont la libéralisation complète n'interviendra qu'après une période transitoire). Toutefois, comme les autres pays en développement, les pays les moins avancés se heurteront probablement encore à des obstacles non tarifaires, notamment ceux qui concernent les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires relatives aux produits agricoles. Ce type d'obstacles prend de plus en plus d'importance au fur et à mesure de l'élimination des autres barrières commerciales.

Les politiques internes à l'Union européenne, telles que la Politique agricole commune (PAC) qui aide à soutenir le revenu rural, peuvent aussi avoir une incidence non négligeable sur les perspectives de développement des pays en développement. La PAC subventionne la production agricole au sein de l'Union européenne. On écoule ensuite la surproduction sur d'autres marchés en subventionnant les exportations, ce qui a pour effet de déprimer les prix mondiaux. Les produits agricoles subventionnés de l'Union européenne peuvent instaurer une concurrence déloyale sur les marchés locaux, y compris dans les pays en développement où l'agriculture est un moyen de faire vivre la majorité de la population et où les pauvres vivant en milieu rural ont peu d'autres sources de revenus. Les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne continuent de négocier une réforme de la PAC afin de réduire les dispositions qui faussent les échanges.

Du fait de leur accession à l'OMC, plus de cent pays en développement ont vu s'aplanir quelques-uns des obstacles qui s'opposaient à leur participation aux échanges internationaux. Le Danemark considère néanmoins, pour qu'ils soient en mesure d'exploiter les possibilités ainsi créées, que les pays en développement ont encore besoin d'une aide des pays industrialisés afin de renforcer leurs capacités de négociation et de mise en œuvre des accords, et de faire valoir et défendre leurs intérêts sur le plan commercial. Dans cette optique, le Danemark soutient plusieurs organismes multilatéraux qui fournissent une assistance technique dans le domaine des échanges. Il a pris en

particulier une part active à l'élaboration du « Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés », notamment au moment critique de la mise en place des projets pilotes. Le Danemark a également financé récemment un projet de recherche sur deux ans « WTO Negotiations and Changes in Agricultural and Trade Policies : Consequences for Developing Countries » qui vise à recenser les problèmes et les intérêts spécifiques aux pays en développement dans le cadre des négociations de l'OMC.⁹

Le Danemark défend activement l'initiative de l'Union européenne baptisée « Tout sauf les armes » étant donné qu'elle élargit l'accès aux marchés et crée une émulation en faveur de nouvelles réformes des politiques agricoles. Le Danemark aurait préféré qu'il ne soit pas prévu de période de transition pour les produits agricoles sensibles que sont la banane, le riz et le sucre, et est prêt à envisager d'étendre les dispositions de l'Initiative « Tout sauf les armes » à d'autres groupes de pays en développement. Le Danemark a également placé la question de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale à l'ordre du jour de sa présidence de l'Union européenne (juillet à décembre 2002). Dans sa déclaration au nom de l'Union européenne à l'occasion du Sommet mondial des Nations Unies sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg en 2002, le Danemark a souligné l'importance d'un accroissement des échanges et de l'accès aux marchés pour les pays en développement et s'est engagé à continuer d'apporter son soutien au renforcement des capacités des pays en développement afin qu'ils puissent bénéficier des négociations sur le libre-échange et de l'élargissement de l'accès aux marchés.

Promouvoir une mondialisation sans exclus constitue un défi institutionnel pour le Danemark compte tenu de la participation de plusieurs ministères techniques en plus des trois entités du MAF (le Groupe Nord, responsable des affaires européennes, le Conseil des exportations, responsable de la politique commerciale et des relations avec l'OMC, et la sphère Danida). Les ministères concernés ont donc décidé d'organiser des rencontres hebdomadaires afin de partager l'information et de coordonner leurs activités, une approche que le Danemark pourrait d'ailleurs reproduire pour régler les problèmes de cohérence des politiques dans d'autres domaines de l'action publique. Néanmoins, le morcellement des responsabilités laisse penser qu'une entité, peut-être les services Danida, pourrait assumer au premier chef la responsabilité de l'action visant à promouvoir la dimension développement des questions de politique commerciale. Cela permettrait d'assurer que toutes les questions pertinentes reçoivent l'attention qu'elles méritent, notamment aider les pays en développement à montrer qu'ils se conforment aux obligations prescrites par l'OMC, en ce qui concerne en particulier les mesures sanitaires et phytosanitaires ou la réforme des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) sur les médicaments contre les maladies mortelles et contagieuses qui sévissent dans les pays en développement. Une question reste en suspens, de l'aveu même du Danemark, à savoir comment encourager les attachés commerciaux en poste dans les ambassades dans les pays en développement à se focaliser davantage sur les questions de développement. Ces attachés pourraient par exemple aider à déterminer les possibilités de favoriser les exportations des pays pauvres vers le Danemark.¹⁰

9. Pour de plus amples informations sur le Projet de recherche de l'OMC et pour accéder aux études réalisées dans ce cadre, se reporter au site Internet suivant : <http://projektweb.sjfi.dk/>.

10. Par rapport à ce qu'on observe chez ses partenaires européens, la part des importations du Danemark en provenance des pays pauvres est relativement faible. En 2000, 0.3 % des importations totales du Danemark venaient de pays parmi les moins avancés, et 1.6 % venaient d'autres pays à faible revenu. Les trois quarts environ de ces importations portaient sur des produits manufacturés.

La réforme des politiques agricoles

Dans le cadre de son programme global d'action sur le front des échanges et du développement, le Danemark attache une grande importance à la réforme des aspects des politiques agricoles menées par les pays industrialisés qui faussent les échanges. Un de ses objectifs essentiels consiste à mener à bien les réformes de la PAC, que le Danemark considère, en l'état, comme inadaptée dans le contexte européen et préjudiciable aux pays en développement (voir l'encadré 11). Le gouvernement et le Conseil agricole danois s'accordent globalement pour penser qu'il est souhaitable de libéraliser le commerce agricole et nécessaire d'utiliser d'autres moyens ou des moyens moins compliqués sur le plan administratif pour apporter un soutien aux régions agricoles ou rurales (principalement en s'orientant vers des mesures de soutien des revenus des agriculteurs). D'un côté, cette adhésion collective en faveur d'une réforme de la PAC s'explique par le fait que l'industrie agricole danoise dans l'ensemble reçoit actuellement peu de subventions directes, en particulier les producteurs de viande porcine, qui se sont ménagés un créneau de viande maigre et de qualité qu'ils exportent au Japon. De l'autre, la filière bovine, au même titre que les industries laitière et sucrière danoises (voir l'encadré 12), pourraient être pénalisées par la réforme de la PAC. Plusieurs importantes ONG danoises soutiennent également une réforme de la PAC, appelant de leurs vœux un meilleur accès au marché de l'Union européenne pour les produits en provenance des pays en développement et l'abandon de la vente à bas prix des excédents de produits agricoles européens à l'étranger.

Encadré 11. L'impact de la PAC sur le développement : l'exemple des exportations de produits laitiers danois

L'industrie laitière compte pour environ un cinquième de la valeur de la production agricole de l'Union européenne. Ce secteur fait l'objet d'un soutien important dans le cadre de la PAC, à travers des mécanismes visant à fixer des prix minimum et à restreindre les importations. La production de lait est contingentée. En conséquence, les prix des produits laitiers sont plus élevés sur le marché interne de l'UE que sur les marchés mondiaux, ce qui stimule la production et crée des excédents. La Commission européenne soutient l'écoulement de la production laitière excédentaire sur d'autres marchés par le biais d'un système de subventions à l'exportation.

Les effets négatifs que peut avoir la PAC sur les pays en développement trouvent une illustration dans le subventionnement des exportations de produits laitiers vers la République dominicaine, qui constitue le plus important marché pour le lait en poudre produit par la principale coopérative laitière du Danemark. Les subventions versées au Danemark au titre de la PAC, qui représentent l'équivalent de 15 millions USD, permettent de vendre à l'étranger à un prix inférieur aux coûts de production. Cette pratique a des conséquences non négligeables pour la République dominicaine où les quelque 15 000 tonnes de lait en poudre subventionné exportées chaque année par le Danemark concurrencent le lait liquide produit localement par de petits agriculteurs. Les autorités de la République dominicaine estiment que, depuis la deuxième moitié des années 90, plusieurs milliers de petits exploitants producteurs de lait ne sont plus du tout compétitifs sur leur propre marché.

Encadré 12. La production de sucre au Danemark

La production de sucre est très réglementée au sein de l'Union européenne dans le cadre d'un régime reposant sur la combinaison de mécanismes de contingents, de prix et de droits, auquel s'ajoutent des mesures de contrôle de l'importation et de l'exportation de sucre et de produits contenant du sucre. Cette politique a pour effet de porter les prix du sucre dans l'Union européenne à deux ou trois fois les prix observés sur les marchés mondiaux. Elle se traduit en outre par des excédents de production, qui sont écoulés sur d'autres marchés, notamment dans les pays en développement, grâce à un système de subventions à l'exportation. Parallèlement, l'Union européenne s'est engagée à importer elle-même chaque année approximativement 1.5 million de tonnes de sucre de canne des 17 anciennes colonies ou territoires d'outremer des États membres aux prix en vigueur au sein de l'Union européenne.

L'industrie sucrière danoise est surtout axée sur l'exportation, 16 % seulement de la production ayant été vendue au Danemark en 2001. Le Danemark produit du sucre à coût élevé alors que du sucre de canne raffiné peut être produit par certains pays en développement à un tiers peut-être du coût de la production danoise de sucre de betterave. Une bonne part de la production de sucre du Danemark bénéficie donc des subventions à l'exportation accordées par l'Union européenne pour être vendue sur des marchés que les pays en développement pourraient sinon alimenter dans des conditions concurrentielles.

(Suite)

Depuis 1989, une seule entreprise produit du sucre au Danemark. Même si le contingent de production de sucre du Danemark est inférieur à 1/20ème du contingent annuel total de l'Union européenne, la position dominante dont jouit cette entreprise sur le plan intérieur lui a donné une assise qui lui a permis de se développer rapidement sur le plan international jusqu'à devenir le premier producteur de sucre d'Europe du Nord et l'un des cinq plus importants de l'Union européenne. La mise en œuvre des réformes du régime européen applicable au sucre aura probablement une incidence significative sur les intérêts des entreprises concernées au Danemark, ainsi que sur la filière betteravière danoise.

Le Danemark était parmi les partisans les plus actifs d'une refonte de la PAC lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Berlin en 1999, laquelle a marqué l'aboutissement des négociations concernant une série de réformes importantes. Le Danemark a également œuvré avec succès, lors de sa récente présidence de l'Union européenne, à dissocier les réformes agricoles, considérées comme un impératif en soi, des questions relatives à l'élargissement de l'Union. Le Danemark a accueilli favorablement les propositions formulées par la Commission européenne en janvier 2003 visant à réformer la PAC en abandonnant progressivement les subventions à la production au profit d'un soutien du revenu et d'une aide au développement rural. Le Danemark aurait été prêt à cette occasion à soutenir d'autres propositions, y compris dans les filières laitière et sucrière qui n'ont jusqu'ici guère fait l'objet de réformes.

Les États membres de l'Union européenne ont des vues divergentes quant à l'ampleur du préjudice causé aux pays en développement par la PAC sous sa forme actuelle et sur les meilleures solutions à retenir pour la réformer. Le Danemark compte quelques alliés au sein de l'Union européenne qui souhaitent également une réforme des politiques agricoles. Cet état de fait met en évidence l'importance d'une bonne coordination entre les différentes entités au sein de l'administration danoise, de façon à forger des alliances avec d'autres États membres qui partagent les vues du Danemark tout en poursuivant, parallèlement, des réformes au sein des diverses institutions de l'Union européenne.

Donner asile aux réfugiés

Le gouvernement de coalition en place au Danemark avait promis pendant sa campagne électorale de maîtriser l'afflux d'étrangers et de limiter les prestations sociales auxquelles ils peuvent prétendre. Plusieurs réformes modifiant les lois danoises d'immigration ont été votées, dont la plupart sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2002. Parmi les nouvelles mesures, une définition plus restrictive de ce que l'on entend par « réfugié » a été approuvée, et il est désormais plus difficile de demander l'asile car les ambassades et les consulats danois ne sont plus autorisés à accepter de demandes. Une autre nouveauté impose aux demandeurs d'asile et autres migrants d'attendre désormais sept ans avant de pouvoir obtenir le statut de résident permanent et être admis à bénéficier pleinement des prestations de chômage.

Parallèlement à celles opérées au Danemark, des évolutions du même type sont visibles dans d'autres pays de l'Union européenne qui ont abouti à une position commune sur les questions distinctes, mais apparentées, du droit d'asile et de l'immigration, lesquelles prennent de plus en plus d'acuité. En juin 2002, à Séville, le Conseil européen a approuvé des mesures visant à combattre l'immigration illégale et à intégrer la politique de l'immigration dans les relations de l'Union européenne avec les autres pays. Le Conseil européen a mis en relief l'importance de la cohérence des politiques sur ce front, montrant que le resserrement de la coopération économique, l'expansion des échanges, l'aide au développement et la prévention des conflits, sont autant de moyens de favoriser la

Danemark

prospérité économique dans les pays en développement et, par là même, d'atténuer les causes sous-jacentes des courants migratoires.

Le Danemark a travaillé activement au cours de sa présidence de l'Union européenne à donner suite aux conclusions de la réunion du Conseil européen de Séville consacrée aux politiques relatives au droit d'asile et à l'immigration, ce qui a produit des résultats tangibles : adoption de nouvelles règles déterminant à quel État membre revient la responsabilité de traiter une demande d'asile, accord sur une définition commune de ce que l'on entend par « réfugié », et adoption d'une clause relative à la réadmission de personnes expulsées ou d'immigrants clandestins devant être incluse dans les accords futurs de coopération et d'association qui seront signés avec d'autres pays. Le Danemark s'est appuyé sur la prise de conscience qui se fait jour actuellement, d'après laquelle il est dans l'intérêt à long terme de l'Union européenne de s'attaquer aux causes fondamentales de l'immigration illégale, dans le cadre du débat que suscite actuellement les liens entre migration et réduction de la pauvreté. Cette réflexion a permis de mieux comprendre que le traitement des réfugiés est une question de dimension mondiale qui doit trouver une réponse concertée à l'échelle multilatérale.

La remise à plat de l'APD danoise à laquelle a procédé le gouvernement en 2002 a souligné la nécessité de favoriser la cohérence entre les politiques menées vis-à-vis des réfugiés et l'aide au développement. Le Danemark a par la suite adopté une approche pluridimensionnelle à l'égard des demandeurs d'asile, y compris au niveau de l'Union européenne. Mais si un durcissement des mesures applicables aux demandeurs d'asile peut entrer en application presque sans délai, le laps de temps nécessaire pour s'attaquer en profondeur aux causes de la migration dans les pays en développement peut être très long, tout comme le délai requis avant que les pays en développement soient mieux à même d'offrir des conditions de vie adéquates aux demandeurs d'asile. Au cours de cette période de transition, il faudra veiller de très près à ce que les changements qui interviennent ne donnent pas lieu à des effets indésirables, c'est-à-dire n'aggravent pas la souffrance des authentiques réfugiés ou ne renforcent pas les incitations à la migration clandestine.

Déliier l'aide

Le gouvernement danois reconnaît pleinement les avantages associés au déliement de l'aide du point de vue du développement.¹¹ En même temps, certains segments de la société danoise estiment que le niveau élevé de l'APD par rapport au RNB du Danemark s'est bâti en partie sur les avantages qui en découlaient directement pour l'industrie danoise, et s'est appuyé sur la participation de la société civile danoise au programme d'aide. Depuis 1989 (date à laquelle le Danemark a mis fin à son programme de prêts au développement liés) jusqu'à il y a peu, le Danemark parvenait à concilier ces positions divergentes en poursuivant une politique de « **liaison informelle** ». L'objectif de cette politique, dont la concrétisation était vérifiée ex post, était de garantir que 50 % environ de l'aide bilatérale totale portaient sur des biens et services acquis auprès d'une « base de ressources » danoise – syndicats, associations d'agriculteurs, industrie privée, milieux universitaires, consultants, églises et autres ONG.

Le Danemark s'est aujourd'hui affranchi de cette politique de « liaison informelle ». L'abandon de l'approche fondée sur des projets, conjugué à l'accroissement continu de l'APD bilatérale danoise directement consentie aux pays partenaires dans le cadre de l'aide-programme sectorielle, a rendu cet

11. Lier l'aide à l'achat de biens et services en provenance du pays donneur peut réduire le rapport coût-efficacité de l'aide en restreignant la concurrence entre les fournisseurs, et nuire à l'appropriation du processus de développement par les pays partenaires. L'aide liée peut aussi accroître les coûts pour le pays partenaire de pas moins de 20 à 30 %. Voir Jepma, Catrinus J. (1991), « L'aide liée », Centre de développement de l'OCDE, Paris.

objectif de 50 % impraticable. Parallèlement, la Confédération de l'industrie danoise, ardent partisan de la politique de liaison informelle de l'aide, a reporté son attention sur la responsabilité sociale des entreprises et sur la consolidation des fondements de la demande future de produits danois. Elle défend de nouvelles approches vis-à-vis des pays en développement, visant à améliorer les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises, par exemple en soutenant l'action des associations industrielles dans certains pays en développement, ainsi qu'on l'a vu au chapitre 3. Des travaux ont par ailleurs été engagés au sein de l'Union européenne et de l'OCDE en vue de renforcer l'efficacité des programmes de coopération pour le développement grâce à un déliement plus poussé de l'aide. Le Danemark soutient ces initiatives internationales sur le principe, mais veille à ce qu'il lui soit tenu compte du niveau élevé de son rapport APD/RNB et de la part comparativement large de son aide déjà déliée. De fait, il lui semble que son effort de déliement est suffisant, dans un premier temps, compte tenu de l'ampleur de cet effort par rapport à ceux que consentent d'autres pays de l'UE, comme l'indique le paragraphe suivant. Le Danemark a freiné son processus de déliement face à ce qu'il perçoit comme un déséquilibre entre les donateurs sur ce front. Dans l'esprit du Danemark, tout déliement supplémentaire de l'APD danoise se doit d'être compensé par une intensification des efforts des autres donateurs, par exemple un accroissement de leur APD ou le déliement d'autres composantes de leurs programmes d'aide, non couvertes par une obligation formelle.

Le déliement de l'aide consentie par l'**Union européenne** – aussi bien l'aide de la Communauté européenne à proprement parler que l'aide bilatérale accordée à titre individuel par les Etats membres de l'Union – est devenu une priorité pour la Commission européenne. Celle-ci a en effet rappelé récemment à certains Etats membres que l'aide liée contrevient aux obligations prévues dans les traités régissant le marché interne et que les conditions de passation des marchés dans leurs programmes d'aide devaient être conformes à la réglementation de l'Union européenne relative aux appels d'offres. En février 2003, le Danemark a annoncé qu'il adopterait les directives de l'UE pour l'achat de biens et de services et les contrats de travaux publics prévus dans le cadre de ses programmes d'aide, à compter du 1^{er} janvier 2004. Dans la pratique, les appels d'offres seront ouverts à des entreprises d'autres Etats membres de l'Union européenne lorsque la valeur des marchés dépassera certains seuils : environ 1.2 million de couronnes pour l'essentiel des achats de biens et services, et environ 46.5 millions de couronnes pour les contrats de travaux publics. Cette annonce relative au déliement de l'aide concernant la passation de marchés auprès d'autres pays de l'UE représente un changement positif d'envergure dans l'attitude du Danemark à l'égard du déliement de l'aide, et constitue une base solide pour un déliement plus poussé de l'APD danoise.

Cette révision de la position officielle du Danemark vis-à-vis de l'aide liée est à rapprocher de la « **Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés** » adoptée par le CAD en 2001. Au cours des négociations, le Danemark s'était montré préoccupé par le fait que cette recommandation risquait de bénéficier surtout aux donateurs les moins performants – c'est-à-dire ceux qui accordent un très faible volume d'APD aux pays les moins avancés. En définitive, le Danemark a pu soutenir la recommandation et souscrire un effort supplémentaire pour délier l'aide consentie aux pays les moins avancés. Dans cette optique, il était indispensable de mettre sur pied une Matrice d'indicateurs de référence¹² afin de suivre et d'évaluer les progrès accomplis par les membres du CAD vers une répartition plus équilibrée de l'effort.

12. La matrice d'indicateurs de référence comprend deux éléments : le ratio de déliement de l'APD bilatérale aux pays les moins avancés et l'indice composite de partage de l'effort. Pour donner une indication de la position initiale des membres du CAD avant l'entrée en vigueur de la Recommandation le 1er janvier 2002, ces deux éléments ont été calculés sur la base de données relatives aux années 1998 à 2000. Le ratio de déliement de l'aide bilatérale du Danemark était de 0.768, ce qui le situe au cinquième rang des membres du CAD, tandis que son indice composite était, avec 0.271, le plus élevé des membres du CAD.

Danemark

L'OCDE note que le Danemark n'a pas encore délié toutes les composantes de l'aide couvertes par la Recommandation du CAD, ce qui le place parmi les cinq membres du CAD seulement à n'avoir pas encore intégralement donné suite à toutes les dispositions de cette Recommandation.

Une autre indication de l'évolution de la position du Danemark vis-à-vis du déliement de l'aide a été le lancement en mai 2002 d'un programme pilote de crédits mixtes non liés, en complément du dispositif de crédits mixtes liés en vigueur. Cette approche pourrait être étendue à d'autres composantes du programme d'aide danois aujourd'hui presque exclusivement réservées à l'industrie et à la société civile danoises, comme le financement des ONG, le Programme en faveur du développement du secteur privé et la constitution de fonds spéciaux auprès d'institutions internationales de développement pour financer des services de conseil. En outre, pour parachever la mise en œuvre de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide, le Danemark doit ouvrir ses appels d'offres à des entreprises de pays extérieurs à l'Union européenne. L'industrie et la société civile danoises pourraient bénéficier de la poursuite du processus de déliement de l'aide et devraient la soutenir, au motif qu'elle leur ouvrirait l'accès aux appels d'offres lancés dans le cadre des programmes d'aide d'autres membres du CAD. L'industrie et la société civile danoises ont déjà fait la preuve de leur compétitivité sur les marchés des pays en développement à en juger par leurs résultats en matière d'offre de biens et de services aux organismes multilatéraux : les marchés octroyés à des fournisseurs danois ont représenté 81 % de l'aide multilatérale totale du Danemark en 2000.

Renforcer la cohérence des politiques

Face aux problèmes et aux difficultés que soulève la mise en cohérence des politiques à l'échelle de l'ensemble d'une administration nationale et à l'intérieur de l'Union européenne, il est essentiel que les membres du CAD soient bien armés pour traiter les questions de cohérence. Dans le cas du Danemark, l'intégration, en 1991, de la Danida au MAF a fait beaucoup pour l'amélioration de la cohérence des politiques. Comme l'indiquent les exemples précédents, toutefois, puisque les questions de cohérence des politiques débordent de beaucoup le champ de compétences normal de tout ministère des Affaires étrangères, il est également impératif de resserrer les liens entre ce dernier et les principaux ministères sectoriels. Conformément aux propositions relatives à la cohérence des politiques présentées dans les « Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté », le Danemark pourrait envisager les solutions suivantes pour s'attaquer plus formellement et plus systématiquement aux effets des politiques globales menées par son gouvernement sur les pays en développement.

Donner un large écho à l'engagement des autorités politiques au plus haut niveau

Le premier ministre danois a fait une déclaration sans équivoque en faveur de la cohérence des politiques au service du développement au cours de la phase préparatoire de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002. Cette déclaration¹³ appelait les pays riches à analyser l'impact collectif de leurs politiques du point de vue du développement, notamment dans le domaine des échanges où l'amélioration de l'accès aux marchés peut accroître considérablement le revenu des pays en développement. De même, il est reconnu dans « Partnership 2000 » que les échanges, l'investissement et la dette sont des domaines où une action des pouvoirs publics peut faire beaucoup pour mettre les pays en développement sur les rails d'un développement durable. Néanmoins, si « Partnership 2000 » vise à renforcer l'interaction entre les versants bilatéral et multilatéral de la coopération pour le développement comme moyen de favoriser l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, elle ne fait pas de l'effort de

13. Cette déclaration, publiée dans le « International Herald Tribune » du 21 mars 2002, a été co-signée par les Premiers ministres du Danemark, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède, les cinq pays membres du CAD dont le ratio APD/RNB dépassait le seuil de 0.7 % en 2001.

cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement danois. L'engagement en faveur de la cohérence des politiques au service du développement ne peut jamais être considéré comme acquis, comme en témoigne le soutien qu'a récemment apporté le ministère danois de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche à des propositions visant à différer la suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles de l'Union européenne. Il serait souhaitable, en conséquence, que les prochains documents présentant les fondements stratégiques de la coopération danoise pour le développement donnent plus de poids à la cohérence des politiques au service du développement en tant qu'objectif global de l'action gouvernementale, et mettent en évidence la contribution essentielle qui peut être la sienne à l'amélioration de l'efficacité de l'APD danoise.

Renforcer le rôle du Parlement

La Commission chargée des affaires étrangères au Parlement s'intéresse activement au programme de coopération pour le développement mis en œuvre par le Danemark. Comme d'autres commissions permanentes, sa sphère de compétence correspond grosso modo à celle d'un ministère, en l'occurrence le MAF. Néanmoins, étant donné que la cohérence des politiques au service du développement nécessite l'évaluation de l'impact sur la réduction de la pauvreté dans le monde des politiques suivies dans des domaines autres que l'aide par d'autres ministères, la Commission des affaires étrangères pourrait élargir ses débats à l'étude des politiques autres que l'aide susceptibles d'avoir une influence significative sur les perspectives de développement des pays en développement. Ces évaluations pourraient être menées conjointement avec la commission parlementaire concernée au premier chef. De même, l'examen des projets de lois par la Commission des affaires étrangères pourrait être élargi à des projets soumis à d'autres commissions permanentes susceptibles d'avoir un impact important sur les pays en développement. Le MAF pourrait favoriser une action dans ce sens.

Instituer des mécanismes de consultation

La petite taille du pays et la culture de consensus qui est la sienne ont permis de tisser un important réseau informel entre les organismes de développement et avec des spécialistes des milieux universitaires, de la société civile et d'autres groupes relevant de diverses sphères de compétence. Néanmoins, pour que la cohérence des politiques ne reste pas un vain mot, le Danemark pourrait aussi mettre en place des mécanismes formels de consultation et d'échange d'informations au sein des organismes publics, entre eux et même à l'extérieur, sur les politiques suivies au niveau national et au niveau de l'Union européenne. Dans les grands domaines de l'action publique, ces mécanismes pourraient être instaurés de façon permanente, ou prendre la forme de groupes d'étude spéciaux pour des questions plus ponctuelles. Ces mécanismes auraient pour principale fonction de permettre la constitution de réseaux regroupant toute l'expertise danoise dans les domaines concernés afin d'atténuer les effets néfastes de politiques publiques antagonistes et, dans la mesure du possible, de corriger ces antagonismes. Une autre approche, qu'ont adoptée d'autres membres du CAD, consiste à faire en sorte que le ministère responsable de l'aide soit officiellement chargé d'examiner les propositions de lois ou documents officiels soumis au Conseil des ministres pour en vérifier la cohérence du point de vue du développement.

Renforcer les capacités humaines

Les agents Danida peuvent jouer un rôle central au sein des systèmes de coordination et de consultation pour défendre les objectifs de développement. Comme les organismes d'aide des autres membres du CAD, la sphère Danida doit veiller à disposer d'effectifs suffisants, dûment formés, expérimentés et disponibles, capables de ne jamais laisser perdre de vue la perspective du développement dans les débats consacrés à des questions de politique générale ayant d'importantes

Danemark

répercussions sur les pays en développement. Le projet de gestion décentralisée des programmes d'aide du Danemark dans les principaux pays partenaires aura pour effet de permettre aux responsables des bureaux géographiques, à Copenhague, de se libérer pour se consacrer à des questions plus stratégiques, comme la cohérence des politiques. Cependant, pour que ce personnel puisse agir efficacement, il doit avoir les compétences et la formation indispensables pour analyser les politiques autres que l'aide dans l'optique du développement. Il doit aussi rester en poste suffisamment longtemps pour nouer des relations de partenariat solides avec d'autres organismes publics importants. Autant d'éléments qui peuvent contribuer à l'obtention de résultats en termes de développement même lorsque des arbitrages délicats s'imposent. Pour accroître encore la contribution de ces responsables, l'expérience comparée de différents membres du CAD a mis en évidence l'utilité d'une entité spécialisée spécifiquement chargée d'analyser les retombées des politiques autres que l'aide sur les pays en développement et de les porter à l'attention des instances compétentes au sein de l'administration.

Evaluer les retombées des politiques sur les pays en développement

Pour compléter les efforts accomplis sur d'autres fronts, le Danemark pourrait demander que soient réalisées des évaluations indépendantes de mesures spécifiques adoptées par le Danemark et par l'Union européenne, afin d'en déterminer l'impact sur les perspectives de développement des pays en développement. Ces évaluations permettraient de mettre en évidence les domaines qui doivent être considérés en priorité ou qui doivent servir de référence pour apprécier les résultats des réformes engagées.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Le Danemark a fait la preuve de l'intérêt qu'il porte à la promotion de **la cohérence des politiques au service du développement**, mais doit encore mettre en place le cadre qui lui permettra de progresser dans cette voie. Une plus grande visibilité du cadre dans lequel s'inscrit la position danoise sur ce point sera importante pour la mise en place des approches opérationnelles qui seront retenues pour combattre l'incohérence des politiques. Une déclaration dans ce sens pourrait comporter des suggestions en vue d'accroître l'interaction avec des structures non gouvernementales (par exemple, le Parlement ou la société civile), de créer des mécanismes de coordination des politiques à l'appui du développement au sein du gouvernement, et de préciser le rôle et les responsabilités de ceux qui sont supposés être les meneurs des efforts visant à améliorer la cohérence.
- En tant que défenseur de la cause du développement au sein du système danois, la sphère Danida devrait se voir investie d'un rôle plus net de **chef de file** parmi les institutions danoises pour l'analyse des problèmes de cohérence et la promotion de la cohérence des politiques au service du développement. Elle pourrait jouer un rôle plus dynamique dans les échanges avec la société civile sur des questions de fond et dans le soutien accordé aux initiatives du Parlement visant à renforcer la cohérence des politiques. Ce rôle de chef de file imposera un renforcement de la capacité des agents Danida de travailler sur les questions de cohérence des politiques.
- En dépit de l'infléchissement de la politique danoise vis-à-vis de l'aide liée et des progrès récemment enregistrés dans le **déliement** de certaines composantes de son programme d'APD, le Danemark doit expliquer comment il envisage de donner suite à l'ensemble des dispositions de la Recommandation du CAD.

CHAPITRE 5

ORGANISATION ET GESTION

Genèse de la réforme de l'organisation et de la gestion

Le changement de gouvernement qui s'est produit en 2001 n'a pas été sans incidence sur l'organisation et la gestion des activités danoises de coopération pour le développement. Dans l'examen qu'il a consacré à cette dernière en 2002¹⁴, le nouveau gouvernement a souligné la nécessité d'orienter l'aide du Danemark de façon plus précise afin d'en accroître l'efficacité. Au niveau du terrain (voir la section consacrée à l'administration de l'aide), il a convenu de confier plus de pouvoirs aux ambassades et de mettre davantage l'accent sur l'appropriation des programmes d'aide danois par les pays bénéficiaires. Au niveau de Copenhague, comme il a déjà été indiqué, cet exercice a conduit à l'adoption d'une série de décisions consistant à retrancher 1.5 milliard de couronnes du budget de 2002, à ramener le nombre de pays prioritaires à 15 et à restructurer certaines parties de l'administration chargée de l'aide, notamment avec le transfert des programmes internationaux sur l'environnement au MAF, le regroupement des établissements de recherche danois et la suppression d'un certain nombre d'organismes consultatifs déclarés superflus. Le débat sur l'efficacité a en outre amené le gouvernement à réexaminer soigneusement les fonctions d'évaluation du système d'aide. Par conséquent, les aspects concrets de la réforme de l'organisation et de la gestion de l'aide danoise sont toujours en cours de définition, même si la majorité des décisions touchant à la nature de cette réforme sont déjà connues.

Organisation du système d'aide danois

Ainsi qu'il ressort du graphique 1, le système danois de coopération pour le développement s'appuie sur une structure particulièrement dense et centralisée. Par comparaison avec celui des autres membres du CAD, deux caractéristiques méritent d'être relevées : i) l'administration danoise exerce l'essentiel des responsabilités concernant la quasi-totalité des crédits d'APD du Danemark et assure de façon presque exclusive la conduite du processus de décision en matière stratégique et opérationnelle dans le domaine de l'aide ; par exemple, les ONG danoises sont beaucoup moins présentes et influentes que ce n'est le cas dans beaucoup d'autres systèmes d'aide ; ii) au sein de l'administration danoise, la direction et la mise en œuvre sont presque uniquement entre les mains de l'un des trois départements qui composent le MAF. Cette forme d'organisation permet apparemment au Danemark de disposer d'un système bien coordonné et efficace, bien qu'il puisse parfois sembler trop « fermé » et trop exclusif à certains de ses partenaires à l'extérieur de l'administration.

Ministère des Affaires étrangères

Le ministère des Affaires étrangères (voir l'organigramme 1) comprend trois grandes unités administratives, à savoir le Groupe Nord, le Groupe Sud et le Conseil danois du commerce, qui sont toutes appuyées par un Secrétariat des services administratifs et autres. Les fonctions liées à la

14. « Summary of the Danish Government's review of Denmark's official development assistance and environmental assistance to the developing countries », janvier 2002.

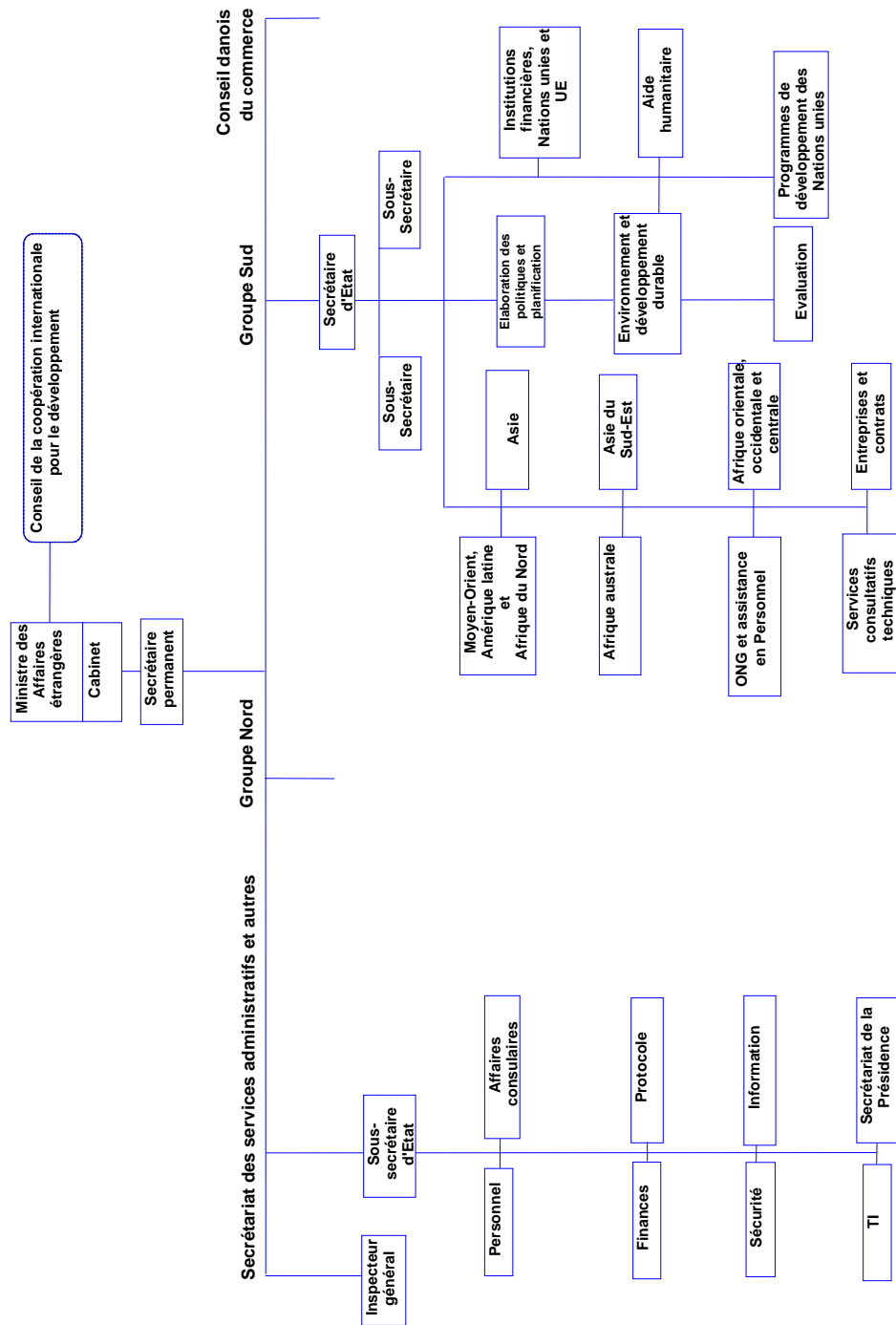
coopération danoise pour le développement sont entièrement regroupées au sein du Groupe Sud. Plus précisément, c'est à ce dernier qu'incombent les relations du Danemark avec les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine, du Moyen Orient et du Pacifique (à l'exception de l'Australie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande), ainsi que la coopération bilatérale et multilatérale pour le développement. La direction du Groupe Sud est assurée au niveau du Secrétaire d'Etat par un fonctionnaire de carrière qui relève directement du Ministre des affaires étrangères. A l'intérieur de cette unité administrative, deux sous-secrétaires sont respectivement responsables des politiques bilatérales et multilatérales dans leur ensemble. Comme il a déjà été signalé, le personnel du MAF a coutume d'employer l'appellation « Danida » pour désigner le programme public danois de coopération pour le développement. Concrètement, étant donné que la politique étrangère du Danemark à l'égard de la majorité des Etats du « Sud » s'articule essentiellement autour de la coopération pour le développement, on estime que le terme « Danida » se rapporte à quelque 90 pour cent des activités et du personnel du Groupe Sud.

Au sein du Groupe Sud, les fonctions relatives à l'aide sont exercées conjointement par le département géographique (Afrique australe ; Afrique orientale, occidentale et centrale ; Asie ; Asie du Sud-Est ; Moyen Orient, Amérique latine et Afrique du Nord) et l'ambassade du Danemark dans le pays concerné. Etant donné que le Danemark transfère de plus en plus de compétences au terrain, les responsables des bureaux géographiques devraient normalement réorienter peu à peu leur activité des tâches opérationnelles vers des fonctions de caractère plus stratégique, et le personnel technique des Services consultatifs techniques (SCT) travailler de plus en plus à la demande des ambassades. L'unité des SCT comprend actuellement six groupes techniques distincts, spécialisés respectivement dans les domaines suivants : agriculture, pêche et sylviculture ; ressources en eau ; secteurs sociaux ; infrastructures ; politique économique, développement social et peuples autochtones ; environnement.

Enfin, un certain nombre d'organismes administratifs et consultatifs extérieurs apportent une contribution à l'exercice des responsabilités liées au programme d'aide danois. Leur mission est généralement définie par la loi et leurs membres nommés par le Ministre des Affaires étrangères.

1. Le plus influent d'entre eux est peut-être le **Conseil de la coopération internationale pour le développement**, composé de neuf personnalités danoises éminentes venues d'horizons différents à l'extérieur de l'administration, qui se réunissent chaque mois et font directement rapport au Ministre sur les questions concernant la coopération pour le développement. Ce dernier peut confier au Conseil certaines responsabilités, mais celles-ci sont le plus souvent limitées à l'examen des stratégies-pays, des activités ou des programmes sectoriels nouveaux. Les programmes dont la valeur est supérieure à 5 millions de couronnes doivent être approuvés par le Conseil.
2. Moins actif que le précédent, le **Conseil consultatif de la coopération internationale pour le développement** comprend une cinquantaine de spécialistes du développement. Il examine des questions de fond d'ordre général et exerce d'autres fonctions d'analyse sur demande ; il se réunit trois à quatre fois par an.
3. Le **Conseil de la recherche** donne des avis au Ministre et approuve l'affectation des fonds publics aux activités de recherche sur le développement. Les établissements danois de recherche dans le domaine du développement ont été réduits en nombre et fait l'objet, en 2003, d'une fusion qui s'est traduite par la création d'un organisme collectif dénommé Centre danois pour les études internationales et les droits humains (DCISM).

Organigramme 1. Ministère des Affaires étrangères



Source : site web DANIDA, 2003.

Danemark

Le ministère fait observer que le regroupement des responsabilités de l'administration concernant i) la coopération pour le développement au sein du **Groupe Sud**, ii) les questions européennes, la politique en matière de sécurité et les relations avec les pays de l'hémisphère nord au sein du **Groupe Nord**, et iii) la promotion des exportations au sein du **Conseil danois du commerce**, relève d'un choix d'organisation délibéré dont le but est de favoriser la cohérence et la coordination de l'action relative au développement à l'intérieur de l'administration.

Autres partenaires de premier plan au niveau de l'administration publique

On peut remarquer qu'aucune autre instance de l'administration n'a un rôle important à jouer dans la direction et la gestion des efforts danois de coopération pour le développement. Le seul à avoir fait exception de façon visible à cette règle au cours de ces dernières années est le ministère de l'Environnement, qui assurait la conduite d'un portefeuille assez volumineux d'activités concernant l'environnement dans le monde en développement jusqu'à ce qu'il soit décidé, en 2002, de confier celui-ci aux services chargés du programme de coopération pour le développement (voir chapitre 3). Le **ministère des Finances** et la **Commission parlementaire des finances** apportent une contribution particulière lors des étapes essentielles du processus de répartition du budget, et collaborent étroitement avec les responsables du MAF en vue de définir ses programmes conformément aux priorités générales du gouvernement danois. L'autorisation de la Commission parlementaire des finances est nécessaire pour tous les programmes de développement d'une valeur supérieure à 20 millions de couronnes. Enfin, le **Vérificateur général des comptes** procède régulièrement à l'examen d'aspects importants de la coopération pour le développement, notamment la façon dont les fonds sont dépensés. Tout récemment, il s'est fermement exprimé en faveur d'un recours plus grand à la gestion des fonds axée sur les résultats.

Organisations non gouvernementales

Bon nombre d'ONG, d'entreprises et de syndicats danois s'intéressent aux questions touchant à la coopération pour le développement, mais dans bien des cas, ils ne paraissent pas exercer dans ce domaine une influence déterminante. Certains observateurs extérieurs ont fait remarquer à l'équipe d'examineurs que les ONG se comportaient comme si elles constituaient « un prolongement de l'administration ». Cette situation tient vraisemblablement au fait qu'elles sont tributaires des fonds publics pour leur fonctionnement. La démarche régissant la collaboration de l'administration avec les organisations non gouvernementales a été exposée dans la « Stratégie pour la société civile », présentée dans la déclaration d'orientation Partnership 2000. Sept grandes ONG¹⁵ ont conclu avec le MAF des accords-cadres à horizon mobile sur quatre ans pour la réalisation d'activités de développement ciblées. Elles disposent pour ce faire d'une marge de manœuvre non négligeable à l'intérieur des limites très générales que fixent ces accords. Ces activités doivent être menées conformément aux principes définis dans la Stratégie pour la société civile. Aussi bien ces organisations que leur action font l'objet d'une évaluation régulière par le MAF. Les principales ONG danoises semblent avoir de bonnes relations de travail avec les services chargés du programme d'aide danois, mais elles disent aussi regretter de ne pas pouvoir être plus autonomes.

Le nombre d'ONG qui reçoivent un soutien au titre du programme danois de coopération pour le développement pour leurs activités d'aide a triplé au cours de la dernière décennie et se situe aujourd'hui aux alentours de 90. La suppression récente du Comité de liaison avec les ONG, ainsi que des conférences de presse publiques organisées régulièrement par l'ancien Ministre de la coopération pour le développement, a fait disparaître la possibilité pour la société civile d'exprimer des points de

15. DanChurch Aid, Ibis, Croix-Rouge danoise, CARE Denmark, LO-FTF Council, Danish Association for Development Co-operation (MS) et Save the Children Fund.

vue nouveaux et de prendre part à un dialogue suivi. Il y aurait, semble-t-il, intérêt à ce que les responsables Danida mettent en place un système mutuellement acceptable de communication et de collaboration avec cette importante composante de la société danoise qui constitue dans son ensemble l'un des principaux alliés du programme d'aide du Danemark dans la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale.¹⁶ Les responsables Danida ont laissé entendre que la stratégie de communication qu'ils envisagent de mettre en place en 2003 permettrait de faire face à ce problème. Le projet du MAF d'élargir et de renforcer le rôle des nombreux spécialistes qui composent le Conseil consultatif de la coopération internationale pour le développement, déjà cité, pourrait être également un moyen constructif de multiplier encore les liens avec d'éminentes sources de compétences en matière de développement à l'extérieur de l'administration.

Réforme de la gestion

Administration de l'aide

En raison du caractère centralisé du système danois de coopération pour le développement, l'administration de l'aide tend à être plus simple et à comporter moins de fonctions superflues. Depuis 2002, les questions d'ordre politique concernant le développement sont traitées au sein du Cabinet par le Ministre des affaires étrangères, avec le concours actif du Secrétaire d'Etat. S'il est vrai que cette approche a eu pour effet de rendre la coopération pour le développement moins visible au niveau politique, elle ne semble pas avoir nui outre mesure à l'efficacité de l'administration de l'aide, notamment la gestion du système en aval sur le terrain. La coordination des questions ordinaires de coopération pour le développement est assurée au sein d'un « Conseil de gestion » spécial, et celle des problèmes de caractère plus stratégique est généralement confiée à des groupes de travail ou des commissions de programmation créés à cet effet. Dans les pays bénéficiaires, la coordination est du ressort de l'ambassade qui fait appel à cette fin aux structures locales de collaboration avec les partenaires (voir chapitre 6).

A travers une importante initiative qu'ils ont récemment prise aux fins de la décentralisation, les responsables Danida souhaitent accompagner la mise en place des stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP) et autres mécanismes de coordination de la gestion de l'aide sur le terrain en renforçant la décentralisation de leurs propres structures d'administration (voir l'encadré 13). Un groupe d'étude spécial a formulé à cet effet un certain nombre de suggestions, dont les suivantes :

- Délégation de toutes les fonctions relatives à la détermination, à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes.
- Attribution aux responsables des bureaux géographiques de compétences plus importantes en matière stratégique.
- Création d'une unité d'«assurance-qualité» afin de renforcer la gestion des performances tant dans le domaine de l'aide bilatérale que dans celui de l'aide multilatérale.

Les recommandations du groupe d'étude devraient être mises en application d'ici à septembre 2003. Les autorités danoises pensent que ces mesures permettront de donner davantage de pouvoirs à leurs ambassades et de renforcer leur rôle dans la prise de décision, ainsi que de supprimer certaines des fonctions administratives inutiles qui existent actuellement.

16. Il y a lieu de noter que DanChurch Aid et MS sont toutes deux représentées au Conseil de la coopération internationale pour le développement.

Encadré 13. Décentralisation du système d'aide du Danemark

En juillet 2002, les responsables du programme d'aide danois ont créé un groupe d'étude dont la mission était de formuler des suggestions qui permettent de cerner précisément la structure d'une nouvelle stratégie de décentralisation et de la mettre en œuvre avec rigueur. Composé de fonctionnaires Danida en poste dans différentes parties du monde, le groupe d'étude a présenté ses conclusions en octobre 2002. Il y souligne qu'il est important de répartir clairement les compétences entre les ambassades et les services centraux. Dans le nouveau système, c'est aux premières qu'il incombera de déterminer, d'élaborer et de mettre en œuvre les activités d'aide, et ce en s'appuyant sur les principaux documents d'orientation générale, comme la stratégie-pays et Partnership 2000. De nouvelles étapes vont être définies pour l'aide-programme sectorielle conjointement avec l'unité de soutien technique des SCT à Copenhague. En outre, les ambassades communiqueront directement avec le Conseil de la coopération internationale pour le développement (essentiellement au moyen de la vidéoconférence) et prendront en charge les relations avec les médias locaux et danois. Le groupe d'étude a recommandé aux bureaux géographiques de Copenhague de suivre une approche de caractère plus régional, d'être particulièrement attentifs aux questions transversales et de continuer à servir de passerelle avec le monde universitaire. Il a préconisé la création d'une unité de suivi (d'« assurance qualité ») qui aurait pour tâche de rassembler et d'analyser les informations fournies par les ambassades afin de garantir l'exactitude des données utilisées par les responsables du Groupe Sud. Enfin, le groupe d'étude a estimé que le personnel des ambassades devait non seulement renforcer les critères d'ordre stratégique régissant l'approche suivie en matière de programmation sectorielle et le dialogue avec les gouvernements sur les mesures à prendre, de plus en plus fréquent et important, mais aussi devenir plus compétent dans leur maniement. Le processus de décentralisation du système d'aide danois doit en principe être achevé le 1er septembre 2003.

En raison de la politique actuelle de restriction des dépenses de l'ensemble de l'administration, la décentralisation sera réalisée sans augmentation du budget. Le surcroît de dépenses qu'entraînera le détachement de personnel danois supplémentaire sur le terrain¹⁷ sera compensé par une réduction des effectifs de Copenhague. S'appuyant sur des tests effectués au cours des deux dernières années dans quatre ambassades pilotes (Tanzanie, Viêt-nam, Bénin et Nicaragua), le groupe d'étude sur la décentralisation a défini un « modèle » pour la composition du personnel des ambassades chargé du développement : i) un ambassadeur et un ambassadeur adjoint ; ii) un fonctionnaire danois et un spécialiste local par secteur ; iii) un fonctionnaire danois spécialisé en macroéconomie ; iv) un fonctionnaire danois et un spécialiste local pour la réforme institutionnelle ; v) un fonctionnaire danois pour la gestion financière. L'application de ce modèle à l'échelle mondiale nécessitera le transfert sur le terrain de 15 spécialistes danois de Copenhague, dont plusieurs agents du groupe consultatif technique des SCT. Les manuels et lignes directrices seront remaniés lorsqu'il y aura lieu. Il sera fait appel autant que possible aux spécialistes locaux, pour des considérations touchant aussi bien à la qualité qu'au coût. L'expérience acquise par d'autres pays en matière de décentralisation laisse à penser que les responsables Danida doivent tout particulièrement s'attacher à assurer la mise en place d'un solide circuit de communication et d'information entre les services centraux et le terrain. Enfin, l'administration chargée de l'aide danoise travaille actuellement à la définition d'une stratégie d'information et de communication, et espère profiter de cet exercice pour exprimer plus clairement sa conception de la communication avec le terrain.

Gestion de la stratégie de développement

La stratégie de développement du Danemark s'inscrit dans une démarche bien structurée dont les différents mécanismes ont été décrits dans un manuel de référence. Comme il a déjà été indiqué, le gouvernement danois a appelé le Parlement, l'ensemble de la société civile et les représentants des pays bénéficiaires à participer à un grand débat sur la stratégie du Danemark en matière de coopération pour le développement, lequel a abouti à l'élaboration d'une stratégie nationale officielle intitulée

17. Du point de vue budgétaire, le Danemark estime qu'il faudra supprimer deux postes de fonctionnaire dans les services centraux de Copenhague pour financer un poste de fonctionnaire danois et un poste de spécialiste local sur le terrain.

« **Partnership 2000** ». Celle-ci a été qualifiée par le MAF de fondement politique des efforts danois de coopération pour le développement. Bien qu'il se situe dans une optique politique différente, le nouveau gouvernement a réaffirmé l'importance fondamentale de Partnership 2000 aussitôt après son arrivée. Ce texte expose clairement l'orientation adoptée par le Danemark : le recul de la pauvreté constitue un objectif primordial, la coopération pour le développement doit reposer sur le partenariat, les questions transversales que sont l'environnement, l'égalité entre hommes et femmes, la démocratie et les droits humains doivent systématiquement retenir l'attention, et les possibilités et problèmes nouveaux qui se font jour — mondialisation, conflits, jeunesse, VIH/sida — doivent être pris en considération.

Le **recul de la pauvreté** est devenu l'un des objectifs officiels de l'aide danoise dès 1994, mais ce souci a toujours guidé l'action du Danemark dans le domaine de la coopération pour le développement. L'administration actuelle affiche aujourd'hui formellement sa volonté de promouvoir un développement durable grâce à une croissance économique axée sur la lutte contre la pauvreté. L'importance attachée à celle-ci ne ressort pas toujours très nettement des stratégies opérationnelles liées au programme d'aide danois (par exemple, la croissance favorable aux pauvres ne fait pas l'objet d'une définition précise, et le lien entre la construction de grands axes routiers et la pauvreté n'est pas toujours évident), et elle ne transparait pas non plus clairement dans la structure organique de l'administration chargée de l'aide. Il n'en reste pas moins que toutes les activités Danida visent implicitement l'objectif de réduction de la pauvreté. Aussi bien le personnel des services responsables de l'aide que la population danoise s'accordent sur l'idée que le recul de la pauvreté constitue la principale motivation de l'engagement du Danemark dans la coopération pour le développement.

Encadré 14. Le partenariat, une bonne assise pour la lutte contre la pauvreté

La réduction de la pauvreté constitue l'objectif primordial de la politique danoise en matière de développement. Le Danemark contribuera à la lutte contre la pauvreté dans le monde en établissant avec les pays en développement des partenariats durables imposant des obligations à toutes les parties. Le but de ces partenariats sera de donner à ces pays davantage de moyens de mettre en place les mécanismes nécessaires à l'instauration d'un développement durable qui soit profitable aux pauvres. Dans ses efforts de coopération pour le développement, le Danemark privilégiera les partenaires dont les politiques et les actions permettent de créer les conditions requises pour faire reculer la pauvreté dans l'intérêt du plus grand nombre, et non pour assurer la prospérité d'une petite élite.

Source : Partnership 2000

La logique qui sous-tend l'approche stratégique exposée dans Partnership 2000 détermine aussi le processus de mise en œuvre. Soucieux d'asseoir le partenariat sur des bases réalistes afin d'en assurer la solidité, le Danemark concentrera son aide bilatérale sur un maximum de 20 « pays de programme » (ils sont actuellement au nombre de 15) et de deux à quatre secteurs soigneusement sélectionnés dans chaque pays, où il s'engagera en principe pour une durée de 15 à 20 ans. Pour chaque pays de programme est définie une **stratégie-pays** dont l'élaboration doit expressément prendre en compte les politiques nationales de ce pays en faveur du développement durable, dont en particulier la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le Danemark s'attache par principe à soutenir vigoureusement l'appropriation de ses programmes d'aide par les pays, et promeut systématiquement l'engagement de toutes les parties prenantes dès lors qu'il est possible. L'aide-programme sectorielle (voir chapitre 3) constitue, dans la pratique, le pivot de la coopération et s'inscrit dans un processus de transition vers un transfert progressif des responsabilités liées à la mise en œuvre des activités et à l'administration des ressources au pays bénéficiaire, celles-ci pouvant être assurées sous la conduite du gouvernement, du secteur privé ou de la société civile.

Concrètement, cette approche se traduit par l'élaboration concertée, dans le cadre du programme d'aide danois, de documents stratégiques par pays (couvrant une période de 5 à 6 ans), ainsi que des

Danemark

documents correspondants sur les secteurs et certaines de leurs composantes. Comme il a déjà été indiqué au chapitre 3, les approches sectorielles sont encore très différentes les unes des autres et vont du simple assemblage de projets distincts intéressant un secteur particulier, à des programmes sectoriels ayant une orientation stratégique plus marquée, en passant par le soutien budgétaire.

Gestion des ressources humaines

Au sein du MAF, le Groupe Sud occupe actuellement un effectif de 283 personnes à Copenhague, sans compter les 131 agents administratifs du siège qui consacrent une part indéterminée de leur temps de travail au Groupe Sud, mais appartiennent au Secrétariat des services administratifs et autres du ministère. Ce dernier emploie aussi 151 diplomates et agents de projet dans les ambassades, auxquels il faut ajouter 263 salariés locaux qui se répartissent entre agents de soutien et spécialistes. Les responsables Danida estiment que c'est la décentralisation qui constitue actuellement leur principal problème de gestion du personnel.

Selon les informations publiées dans la presse au moment de la rédaction du présent rapport, une proposition visant à faire baisser de 87 millions de couronnes les dépenses administratives du MAF est actuellement à l'étude, dont une éventuelle réduction de 40 millions de couronnes des fonds consacrés à l'administration de l'aide. Si ces compressions budgétaires se concrétisent, elles pourraient entraîner une forte diminution des effectifs du MAF et pèseraient particulièrement sur les efforts actuellement déployés pour décentraliser le personnel chargé du programme d'aide danois. Pour que la décentralisation des responsabilités liées à l'exécution de ce programme puisse être menée à bien conformément au calendrier actuellement prévu, il importera de préserver les missions locales de ces difficiles mesures de réduction des dépenses, surtout durant la période de transition décisive qui marquera l'année 2003.

Suivi et évaluation

Le système danois de suivi et d'évaluation des activités de coopération pour le développement est actuellement confronté à trois problèmes étroitement liés les uns aux autres qui concernent le suivi, l'évaluation et la gestion axée sur les résultats.

A la suite de l'examen auquel il a récemment été soumis et de la suggestion de mettre en place une unité d'« assurance-qualité », déjà évoquée, le système de suivi danois doit faire l'objet d'un important remaniement. Afin que les questions concernant la gestion axée sur les résultats et le suivi de l'exécution des fonctions récemment transférées au terrain retiennent l'attention à un niveau élevé, le MAF prévoit la création d'une unité spécialement chargée de l'« assurance-qualité » qui aura des liens directs avec les instances de direction du programme d'aide danois. Cette unité élaborerait des indicateurs de la gestion axée sur les résultats et examinerait tous les deux ans les performances des programmes bilatéraux et multilatéraux, afin de déterminer s'ils répondent bien aux principes qui sous-tendent la politique du Danemark en matière de développement (par exemple la mesure dans laquelle ils tiennent compte de questions transversales telles que l'égalité entre hommes et femmes ou le VIH/sida).

Dans le cadre du programme d'aide danois sera effectué chaque année, au niveau de chaque ambassade, un « examen de la gestion » qui s'appuiera sur des indicateurs (portant, par exemple, sur la production sectorielle ou les niveaux de décaissement) élaborés en collaboration avec l'ambassade. Tous les deux ans, les ambassadeurs envoient aux services centraux un court rapport faisant le point sur les activités menées dans différents domaines (comme l'harmonisation des procédures des donateurs, l'environnement, l'égalité entre hommes et femmes, etc.), qui constitue un important outil de référence pour le processus d'assurance-qualité. Ce document présente aussi des informations sur

les résultats obtenus dans chaque secteur, notamment sur leur évolution dans le temps. Ce mode de notification est aujourd'hui en cours de révision, le but étant de le simplifier et de mieux en circonscrire l'usage.

S'agissant de l'évaluation, le système danois est pour l'essentiel semblable à celui qui est abondamment décrit dans le rapport relatif à l'examen consacré en 1999 au programme d'aide du Danemark. Afin de répondre aux questions soulevées au Parlement après les élections à propos de l'impartialité de ce système, le Ministre des Affaires étrangères avait promis aux députés de présenter un livre blanc sur le sujet au début de 2003. Ce document constate que le système actuel d'évaluation des activités du Danemark en matière de coopération pour le développement est dans l'ensemble satisfaisant par rapport aux normes admises au niveau international pour l'évaluation. Il appelle aussi l'attention sur le caractère très ouvert de la démarche suivie par les services danois chargés de l'évaluation pour assurer la diffusion des résultats de cet exercice, comme la convocation d'une conférence de presse en vue de présenter les résultats de chaque nouvelle évaluation. Il n'est pas prévu pour le moment d'apporter d'autres modifications au système.

Les responsables Danida semblent parfaitement saisir la complexité des attentes actuellement placées dans leurs différents systèmes d'information en retour. Le débat sur ce sujet porte notamment sur les questions suivantes : les nouvelles possibilités qu'offre la décentralisation du point de vue opérationnel et l'importance qu'elles revêtent pour la définition de l'ensemble de la stratégie de gestion du programme d'aide danois ; le fait que les innovations concernant le suivi, l'évaluation et la gestion axée sur les résultats sont pour le moment juxtaposées les unes aux autres faute d'un processus d'intégration et de simplification des systèmes, nécessairement tributaires de la pratique ; les relativement maigres connaissances que possède encore la communauté internationale du fonctionnement exact d'un système simple, intégré et néanmoins efficace de gestion axée sur les résultats ; les problèmes que pose toujours la mesure de l'impact des activités d'aide dans l'optique des CSLP et des objectifs du millénaire pour le développement.

Encadré 15. Examen spécial de la gestion axée sur les résultats – le cas concret de la Tanzanie

Les responsables Danida ont examiné les obligations toujours plus nombreuses qu'imposent les systèmes de suivi, d'évaluation et, sujet d'intérêt plus récent, de gestion axée sur les résultats, et ils en ont conclu que les principales fonctions liées à ces systèmes devaient essentiellement être confiées au terrain.

Dans le cas de la Tanzanie, où est menée l'une des trois missions pilotes pour l'expérimentation de différentes formules dans le cadre du processus de décentralisation du programme d'aide danois engagé à l'échelle mondiale et devant s'achever en 2003, la nécessité de mieux intégrer et de simplifier encore ces systèmes étroitement liés les uns aux autres pose un défi majeur pour l'avenir. Les responsabilités en matière de notification se situent à deux niveaux :

1. **Les indicateurs internes au système danois** : Ce dispositif, de caractère plus "interne", s'appuie dans une large mesure sur des données émanant des ambassades. Il comprend (a) les VPS (indicateurs annuels de la gestion interne de l'ambassade), (b) les VPA (indicateurs annuels de la bonne exécution du contrat passé entre l'ambassade et Copenhague quant aux résultats à obtenir dans le domaine de la coopération pour le développement), (c) la base de données sur les projets (informations communiquées chaque année sur différentes activités, qui servent par la suite à élaborer le Rapport annuel sur les performances destiné à être soumis au Parlement danois), et (d) les cadres logiques relatifs aux projets ou aux programmes (suivi exercé chaque trimestre ou semestre en vue d'observer la progression des différentes activités). Les principaux problèmes que pose ce dispositif concernent la nécessité de mieux **harmoniser les différents indicateurs, les choix quant à la langue** à utiliser (anglais ou danois) et **les calendriers de notification** arrêtés pour chaque partie de ce dispositif. S'agissant de la Tanzanie, un important effort de simplification a déjà été accompli avec l'harmonisation des VPA et des informations contenues dans la base de données sur les projets.

(Suite)

2. **Les indicateurs issus du suivi des performances à l'échelon local** : Ce dispositif, qui s'appuie sur des données provenant de l'extérieur, a été mis en place avec un important soutien de la part de l'administration chargée du programme d'aide danois. A sa base réside le Système tanzanien de suivi de la lutte contre la pauvreté (PMS), qui vise à déterminer l'impact réel du processus CSLP, pris en charge de façon concertée, notamment à l'aide d'indicateurs (60 au total) communs à tous les partenaires du développement et d'indicateurs pertinents de la réalisation des avancées obtenues vers les objectifs du millénaire pour le développement. Le PMS permettra d'exercer un suivi permanent qui sera complété par des enquêtes périodiques (réalisées tous les deux ans ou à intervalles plus longs) de l'Institut national tanzanien de statistique, dont le but sera de mesurer les effets produits. Il importe de noter que les informations issues de ces exercices sont destinées à être également utilisées par l'ambassade, en vue d'étayer une nouvelle stratégie Danida de gestion axée sur les résultats (élaboration d'un rapport annuel sur les progrès réalisés dans le domaine du développement à l'intention des hauts responsables à partir de cette année). Le système de gestion axée sur les résultats s'appuie, entre autres, sur diverses activités de notification portant sur l'incidence du CSLP aux niveaux national et sectoriel, ainsi que sur des rapports détaillés concernant les résultats des efforts d'aide déployés à l'échelon local par le Danemark dans le cadre des programmes sectoriels. A compter du 1er octobre 2003, ces informations seront exigées pour tous les programmes Danida mis en place dans le monde. Les défis posés par cette approche, qui repose davantage sur l'initiative de la Tanzanie, vont des préoccupations d'ordre conceptuel, comme la difficulté qu'il y a à déterminer, dans les résultats, la part du CSLP et celle du programme Danida, ou le fait que le CSLP de la Tanzanie ne comporte pas d'indicateurs d'impact assez probants, ni ne permet d'établir des rapports d'activité suffisamment convaincants, aux multiples problèmes de capacités locales, plus banals, comme les erreurs de calcul simples que font souvent les recenseurs sur le terrain. On peut de plus regretter que l'élaboration des indicateurs d'impact les plus intéressants du PMS n'ait pas un caractère annuel et ne tienne pas compte du cycle de notification danois.

Outre les difficultés d'ordre méthodologique précitées, l'ambassade du Danemark en Tanzanie va être confrontée à la question essentielle de savoir comment son personnel pourra s'acquitter de toutes les obligations ainsi imposées par le suivi et la notification, en plus des tâches déjà lourdes qu'il a couramment à accomplir aux fins de la coopération pour le développement. Les agents de l'ambassade n'ont donc pas attendu pour s'engager activement dans un échange d'idées, les possibilités envisagées consistant notamment à mieux intégrer et à simplifier les différents systèmes, à recourir davantage à la sous-traitance, à collaborer plus étroitement avec les partenaires ayant des conceptions analogues, ou encore – s'il n'y a pas d'autres moyens – tout simplement à en faire moins. Le personnel de l'ambassade a souligné qu'il était important de mettre en place à Copenhague une unité d'assurance-qualité ayant un caractère informel et à même de jouer un rôle constructif, afin de faciliter la résolution concertée de ce problème.

Les commentaires formulés par les agents Danida présents à l'échelon local ont permis d'avoir une idée de la façon dont ils perçoivent individuellement les problèmes concrets que posent sur le terrain les systèmes centrés sur les résultats dans les pays pauvres sur lesquels portent tout particulièrement les efforts danois de coopération pour le développement.

- **Obtenir avant tout des résultats ou rechercher des effets durables ?** "Dans les pays pauvres, la coopération pour le développement est nécessairement un processus de longue haleine. On ne peut espérer obtenir des résultats visibles à court terme, et si l'on cherche à forcer les choses, les effets produits seront éphémères. Et puis il ne faut pas oublier que pour atteindre notre objectif suprême, qui est de permettre à la Tanzanie de s'approprier son développement, il faudra aussi du temps !". "A trop insister sur les résultats, on tend à encourager les projets dépassés, comme la construction d'infrastructures, qui correspondent à des problèmes faciles à cerner et se prêtent à des solutions technologiques rapides, mais ne pourront pas nécessairement s'inscrire dans la durée".
- **Le choix des indicateurs ?** "Certains domaines sont plus aisément mesurables que d'autres. Dans le cas de la Tanzanie, c'est peut être pour la santé et l'éducation que l'élaboration d'indicateurs est la plus facile, et pour la démocratie et les droits humains qu'elle est la plus difficile". "Nos indicateurs sont bien trop dépassés et ne rendent pas compte de l'évolution du développement. Nous devons trouver des indicateurs qui reflètent mieux les réalisations portant sur le processus. Par exemple, nous avons réussi à faire en sorte que certains districts parviennent à mieux travailler avec l'administration centrale ; nous avons ainsi accompli quelque chose d'important et créé une situation propice à des actions plus durables !". "Comment traiter des résultats qui reposent sur les chutes de pluie ? Il s'agit, en Tanzanie, de l'indicateur le plus important du recul de la pauvreté !"

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Par suite de la **décentralisation**, au profit du terrain, des fonctions opérationnelles et de la prise de décision liées au programme d'aide danois, les services centraux vont devoir réexaminer progressivement les caractéristiques de celui-ci et le rôle moteur qu'il joue dans la pratique vis-à-vis de différents partenaires. Cet exercice devra peut-être se traduire par un renforcement des fonctions de coordination avec les responsables politiques au Parlement, et un accroissement de l'autonomie de gestion des missions locales décentralisées.
- L'administration chargée de l'aide fonctionne avec un **personnel** qui compte très peu de spécialistes et s'appuie sur des méthodes semblables à celles des entreprises. Elle est encouragée à définir sa politique en matière de personnel dans un descriptif clair qui permette de guider sa prise de décision à moyen terme dans ce domaine. En outre, il semble que les effectifs actuellement présents sur le terrain se situent déjà à des niveaux minimums. Tout doit être fait pour les y maintenir en les préservant des mesures en cours de réduction du personnel dans l'ensemble de l'administration.
- Le Danemark fait figure de pionnier parmi les donateurs pour ce qui est de la mise en oeuvre de stratégies de **gestion axée sur les résultats** en matière de coopération pour le développement. Il est aussi conscient des problèmes concrets que pose la nécessité d'intégrer les systèmes d'information en retour selon des modalités simples et néanmoins probantes, et propres à enrichir autant que possible les connaissances des responsables danois de l'aide au développement et du grand public. Ces systèmes apportent des informations utiles à tous les donateurs et devraient être considérés comme un important "laboratoire d'expérimentation" au service des autres membres du CAD.

CHAPITRE 6

ACTIVITES SUR LE TERRAIN

Le contenu du présent chapitre s'inspire dans une large mesure de la mission sur le terrain réalisée du 1 au 13 mars 2003 en Tanzanie par l'équipe chargée de l'examen (voir l'encadré 16).

Encadré 16. Mission sur le terrain en Tanzanie

La Tanzanie, qui compte 34.5 millions d'habitants, est l'un des pays les plus pauvres au monde avec un revenu par habitant de 270 USD. La moitié environ de la population a moins de 18 ans et l'espérance de vie est estimée à 44 ans. Quatorze pour cent des Tanzaniens sont sans doute victimes du sida. La majorité de la population (80 %) vit dans les zones rurales où, selon les estimations, l'incidence de la pauvreté est de 57 %. Le secteur agricole, constitué de petites exploitations, représente quelque 80 % de l'emploi. La Tanzanie est un refuge important pour les personnes fuyant les conflits qui affectent la région voisine des Grands Lacs et elle accueille probablement aujourd'hui pas moins d'un million de réfugiés vivant pour la plupart dans des camps situés dans le nord-ouest du pays.

La Tanzanie est l'un des principaux bénéficiaires du programme d'aide du Danemark (65 millions USD en 2002), et aussi l'un des plus anciens (1963). Depuis 1999, l'Ambassade du Danemark joue un rôle pilote et teste des dispositions susceptibles d'être adoptées dans le cadre de la future décentralisation du programme d'aide de coopération pour le développement et son mode d'organisation est assez avancé en ce sens. Parmi les 32 agents travaillant à l'Ambassade, 13 experts danois et 5 spécialistes tanzaniens s'occupent de l'aide. L'organisation des activités de l'Ambassade est très compacte et son efficacité semble fondée sur une répartition précise des tâches ; cependant, il est manifeste qu'elle représente une lourde charge administrative pour les experts danois relativement peu nombreux. Un recours accru à la sous-traitance et aux experts locaux sera sans doute nécessaire pour mener à bien les nouvelles missions découlant de la décentralisation du programme d'aide et l'on s'emploie déjà au sein de l'Ambassade à alléger le poids des tâches administratives en rationalisant davantage les procédures, en regroupant les portefeuilles d'activités et en cherchant à coopérer avec d'autres donateurs au niveau local.

Le Danemark s'enorgueillit du fait que sa politique d'aide à la Tanzanie (pour la période 2001-2005) s'inspire directement de la stratégie élaborée par les autorités tanzaniennes. A cet égard, les documents tanzaniens les plus importants sont les suivants : Vision 2025 (1999), la Stratégie nationale pour l'éradication de la pauvreté (1998), la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2000), une approche locale de l'examen annuel des dépenses publiques (1997) – qui remplace l'examen des dépenses publiques en principe effectué par la Banque mondiale – et la Stratégie d'aide pour la Tanzanie (2000) qui expose la conception tanzanienne du rôle des donateurs dans le pays. La Stratégie d'aide du Danemark à la Tanzanie, élaborée à partir de ces textes, permet d'acheminer 75 % des fonds danois vers des programmes sectoriels bien structurés concernant la santé, les routes, les entreprises et l'agriculture. Les 25 % restants sont consacrés à diverses réformes économiques et institutionnelles ainsi qu'à des projets visant des objectifs généraux tels que la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité homme-femme, l'environnement, entre autres. La plupart de ces projets trouvent leur justification dans la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de la Tanzanie.

Ces documents spécifiques de la Tanzanie sur la stratégie nationale et le rôle des donateurs constituent un cadre de référence très ambitieux pour le partenariat du pays avec l'ensemble des donateurs, dont le Danemark qui saisit cette occasion de coordonner ses activités avec celles des autres donateurs. Dès 1996, le Danemark a financé le rapport Helleiner qui, de l'avis des autorités tanzaniennes, marque l'ouverture d'une "nouvelle ère du partenariat" pour ce pays. Le Danemark participe aussi à toutes les initiatives majeures de collaboration, que ce soit au niveau national, sectoriel ou local. Il prend une part active aux travaux des groupes sectoriels, sous groupes et groupes de travail des donateurs et préside trois d'entre eux. A long terme, le Danemark voudrait que son aide soit intégrée dans les systèmes nationaux de la Tanzanie. Outre qu'il souhaite promouvoir un respect

(Suite)

rigoureux de la stratégie et des instruments tanzaniens, le Danemark vise à accroître progressivement le niveau de son soutien budgétaire ciblé (en particulier le "financement commun") et en fin de compte, de son soutien budgétaire général. En 2002, le Danemark a consacré près de 25 % de son aide à ces mécanismes d'aide budgétaire. Malgré son intention de recourir presque uniquement au soutien budgétaire, le Danemark est l'un des donateurs les plus exigeants en termes de reddition de compte, ce qui lui vaut la réputation d'être quelque peu plus restrictif que certains autres grands donateurs.

Quelques problèmes rencontrés en Tanzanie

- Bien que l'Ambassade en Tanzanie joue un rôle pilote sur le plan de la **décentralisation** du programme d'aide, elle devra en collaboration avec Copenhague tenter de remédier à certaines défaillances du système au cours des premières années d'application "complète" de la décentralisation, effective le 1er septembre 2003. Il faudra notamment redéfinir les compétences sur le terrain et l'organisation des tâches au siège, préciser les nouvelles relations entre la représentation sur le terrain et le siège (élaborer notamment une stratégie rigoureuse de communication et d'information) et régler de façon précise l'organisation de l'Ambassade, une fois connues les dernières directives concernant la décentralisation.
- Le règlement des problèmes nouveaux soulevés par la **gestion axée sur les résultats** exige qu'on lui consacre un temps considérable et l'Ambassade devra examiner avec le siège les moyens de transformer les systèmes actuels d'évaluation et de suivi, mal coordonnés et à multiples composantes (VPA, VPS, base de données des projets, système de gestion des performances, etc.), en un ou deux dispositifs plus simples et mieux intégrés.
- L'Ambassade dispose d'**experts** dévoués qui ne ménagent pas leur peine. Cependant, les agents sont déjà fortement sollicités et beaucoup n'ont ni le temps d'effectuer les déplacements minimums qu'il serait nécessaire de faire sur le terrain ni de mettre à profit certaines des multiples possibilités qui s'offrent d'établir des partenariats locaux. Au cours des deux années écoulées, l'Ambassade s'est attachée à promouvoir la coordination locale, dans le cadre de sa mission de pilote pour la décentralisation et dans divers autres cadres également. Les responsables Danida sont convaincus que ces efforts déboucheront sur une diminution de la charge de travail administratif dans les années à venir, une fois la décentralisation acquise, lorsque l'Ambassade sera mieux à même de planifier et de hiérarchiser ses activités. Faute d'autres solutions, l'Ambassade proposera peut être de réduire le nombre de ses priorités et éventuellement aussi le montant des fonds qu'elle peut gérer de façon satisfaisante.
- L'année dernière, le gouvernement danois a décidé de dégager une aide à l'appui de l'égalité homme-femme et en faveur des zones accueillant des réfugiés. Ces financements se surajoutent à l'enveloppe financière du programme-pays, leur objectif étant de renforcer et d'accélérer l'action engagée sur le terrain dans ces deux domaines, sources de préoccupations particulières. Bien que ces deux thèmes soient tout à fait judicieux, les programmes n'ont pas fait l'objet d'un dialogue stratégique approfondi avec les partenaires tanzaniens et ont été justifiés essentiellement sur la base de considérations nationales danoises. Les fonds destinés à la problématique homme femme devaient être engagés dans un délai d'un an. Pour certains partenaires locaux, ce procédé a jeté un doute sur la sincérité de l'attachement du Danemark au principe du **partenariat** et les a obligé à reporter en priorité leur attention sur des activités sans lendemain ne bénéficiant que d'un financement à court terme. D'un point de vue plus pratique, il en est résulté un alourdissement de la charge de travail de l'Ambassade, d'autant que les deux initiatives étaient sensées produire à bref délai des résultats mesurables. Les responsables politiques danois seraient bienvenus de prendre conscience plus généralement du fait que ce type d'action à financement spécial décidée par Copenhague peut être considérée par ses partenaires comme contrevenant aux principes définis dans Partnership 2000 et risque de réduire l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie-pays.

Stratégie-pays

La Tanzanie est presque un modèle d'application des principes de Partnership 2000. Parmi les exemples de l'adhésion du Danemark à ces principes, on peut citer le caractère hautement participatif des modalités d'élaboration de sa stratégie-pays¹⁸, les liens explicites entre cette dernière et la stratégie tanzanienne de lutte contre la pauvreté, les efforts déployés par le Danemark pour intégrer, de façon progressive mais réaliste, son programme d'aide dans les systèmes mis en place par les autorités tanzaniennes et l'insertion méthodique des thèmes de développement danois dans le respect des priorités tanzaniennes. Ce processus a sans doute été à la fois grandement renforcé et simplifié par le fait que les autorités tanzaniennes elles-mêmes ont élaboré en 2000 un document (intitulé « Tanzanian Assistance Strategy – TAS ») sur le rôle des donateurs, document qui reprend bon nombre des grands principes énoncés dans Partnership 2000. Les responsables du programme d'aide danois comprennent parfaitement qu'étant l'un des pays les plus pauvres du monde la Tanzanie ait une faible capacité de gestion et ils s'emploient à accompagner toutes les activités de développement qu'ils mettent en œuvre en Tanzanie de mesures de renforcement des capacités nationales. C'est ainsi que, même si le Danemark recourt peu au soutien budgétaire, celui-ci est systématiquement assorti de dispositions de renforcement des capacités propres à assurer une gestion adéquate des fonds. Lors du précédent examen en 1999, le CAD avait souligné le niveau très bas (3 millions de couronnes) du plafond applicable au montant des activités dont l'Ambassadeur est habilité à approuver le financement. Ce niveau n'a pas été modifié à ce jour, alors qu'il semblerait amplement justifié de le rehausser compte tenu de l'amélioration des capacités de gestion de l'Ambassade découlant de la décentralisation.

Mise en œuvre des activités à l'échelon local

Le point de vue des partenaires locaux sur la coopération danoise pour le développement

Pour accroître l'impact des activités qu'il finance, le Danemark concentre en priorité son attention sur le nombre relativement restreint de quinze pays (voir l'encadré 5). Sa mission la plus importante se trouve en Tanzanie, pays dans lequel s'est rendue l'équipe chargée de l'examen. En raison de sa visibilité dans le pays, il a été aisé d'obtenir le point de vue des partenaires du programme danois de coopération pour le développement. En Tanzanie, le Danemark est d'une manière générale considéré comme un partenaire **conscientieux et coopératif**. Le souci que manifestent les experts danois compétents chargés de mettre en œuvre le programme d'aide de collaborer avec les partenaires locaux est grandement apprécié ; l'effort actuellement déployé pour décentraliser totalement le programme de coopération pour le développement d'ici la fin de l'année est de nature à renforcer cette bonne image de marque.

En Tanzanie, le Danemark a adopté une stratégie d'**intégration** totale de ses activités de coopération pour le développement dans les systèmes nationaux d'administration et de gestion mais, pragmatiques, les responsables danois admettent que les autorités tanzaniennes sont encore loin d'avoir la capacité de gérer de façon satisfaisante les ressources fournies par leur pays. Le transfert de la gestion du programme d'aide aux autorités tanzaniennes n'a pu réalistement se faire aussi rapidement que le Danemark l'aurait souhaité en raison des **obligations de comptes** auxquelles les responsables danois se sentent tenus l'égard du contribuable danois quant à l'utilisation des fonds. Cet attachement au respect rigoureux de la transparence a en fait été cité comme posant problème par plusieurs responsables tanzaniens qui auraient souhaité bénéficier d'une plus grande délégation de compétence pour la gestion des fonds danois.

18. « Country Strategy for Tanzania 2001-2005 – Strategy for Danish development co-operation with Tanzania », Danida, ministère des Affaires étrangères, janvier 2002.

Danemark

En principe, le Danemark n'est pas favorable à une utilisation massive de l'**assistance technique** à long terme dans les pays bénéficiaires mais, en Tanzanie, il fait actuellement appel à 40 agents d'assistance technique danois et de pays tiers. La plupart de ces experts ont été placés dans des administrations (ministères, districts, etc.) où leur présence ne sera en théorie plus requise une fois remplie leur mission de renforcement des capacités. Beaucoup exercent des fonctions qui nécessitent un esprit d'innovation ; par exemple, dans les services de la Présidence, un expert danois, dont les activités sont financées sur l'enveloppe du secteur de la santé, a pour mission de proposer des moyens d'assurer une meilleure prise en compte des programmes tanzaniens à l'appui des services de santé locaux dans le contexte administratif et politique général de la décentralisation.

Le point de vue du terrain sur la décentralisation

Pour les acteurs sur le terrain, la décentralisation du programme d'aide danois constitue une initiative majeure, propre à apporter une réponse constructive aux actuels impératifs d'appropriation des activités d'aide par les pays bénéficiaires et de décentralisation de la prise de décision en matière de développement autour de stratégies de partenariat tournées vers l'avenir. La mise en place du nouveau système décentralisé devrait s'achever en septembre 2003. Cependant, depuis la Tanzanie où se trouve l'une des missions Danida les plus décentralisées, il est manifeste que la décentralisation ne sera que partiellement effective cette année. Cette impression correspond à l'expérience d'autres membres du CAD qui ont pu constater que les problèmes de gestion et d'organisation spécifiques liés à la décentralisation apparaissent peu à peu au cours des années qui suivent le lancement du processus. Le Danemark serait en conséquence bien inspiré de prévoir des examens et des évaluations complets de ses systèmes décentralisés à intervalles réguliers au cours des deux prochaines années.

Il semblerait judicieux de conserver à la Tanzanie son statut de pays pilote pour le suivi et la mise au point des nouvelles procédures décentralisées. Le personnel de l'Ambassade a clairement montré qu'il comprenait les multiples problèmes que posait le nouveau dispositif, et il est prêt à apporter son concours si besoin est. Parmi les thèmes pouvant faire l'objet d'un examen on peut citer les suivants :

1. La communication entre Copenhague et le terrain – rôles et responsabilités respectifs, besoins en logiciels et matériels, utilisation novatrice d'Internet, constitution de réseaux.
2. L'intégration et la simplification des systèmes de notification et de mesure (voir l'encadré 15) entre Copenhague et le terrain.
3. L'adaptation de l'organisation de l'Ambassade et des services de Copenhague au nouveau système décentralisé, notamment en ce qui concerne les dotations en personnel et le soutien technique.

Approches sectorielles et financements communs

La volonté du Danemark de privilégier les **approches sectorielles**, déjà relevée dans le chapitre 3, ne transparaît encore que progressivement dans les réalités du terrain. Dans un pays comme la Tanzanie, où les autorités sont dynamiques et où la stratégie de partenariat est bien coordonnée, tous les donateurs, y compris le Danemark, se montrent désireux d'adopter une perspective sectorielle. Dans ce pays, le CLSP est essentiellement conçu selon une logique sectorielle (par exemple la santé, l'éducation, les transports ou l'agriculture), et c'est donc aussi sur cette dernière que reposent l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes des donateurs. Dans le cas de la Tanzanie, le portefeuille d'activités du Danemark s'articule principalement autour de quatre secteurs (santé, routes, agriculture, entreprises), et il existe déjà pour trois d'entre eux des dispositifs de collaboration bien structurés. L'aide du Danemark (comme celle de la plupart des donateurs) en faveur d'un secteur

comprend plusieurs volets, destinés soit à alimenter des fonds communs (soutien budgétaire sectoriel ciblé) soit à appuyer des activités indépendantes pouvant être mises en œuvre par des organismes publics, des sous-traitants ou des ONG. La plupart des programmes du Danemark s'inscrivent dans le cadre de ces dispositifs sectoriels qui rencontrent un grand succès.

A l'heure actuelle, un quart des fonds que le Danemark consacre à la Tanzanie sont affectés au **soutien budgétaire**, sous une forme ou une autre. Il peut s'agir soit d'une aide sectorielle « commune » comme on l'a vu plus haut (10 % du soutien budgétaire danois, mais cette part va grandissant) soit d'un soutien budgétaire général destiné à appuyer des réformes macro-économiques (90 % du soutien budgétaire danois total, mais cette part décline). En Tanzanie, le Danemark souscrit pleinement, sur le principe, à l'idée qu'à terme ses apports financiers soient totalement intégrés au budget d'institutions et d'activités tanzaniennes. Bien que les autorités tanzaniennes préfèrent nettement que les donateurs fassent appel aux mécanismes de soutien budgétaire, le Danemark ne va pas aussi loin que d'autres dans le recours à ce type d'approche car les autorités danoises tiennent à ce que soient dûment satisfaites les obligations de comptes quant à l'utilisation des fonds. Contrairement à d'autres donateurs, le Danemark conserve, parmi son personnel expatrié en Tanzanie, un contrôleur à plein temps, qui est secondé par deux agents locaux. En vertu des fonctions qui lui incombent au niveau local dans le domaine du développement, cette personne est membre du sous-comité d'audit du fonds commun pour la santé. Les insuffisances qu'elle a constatées dans les compétences du personnel administratif chargé de la comptabilité de ce fonds expliquent en partie pourquoi le Danemark a choisi de ne pas trop s'engager dans ce domaine controversé, et d'aider les pouvoirs publics tanzaniens à renforcer leur capacité en matière de gestion financière.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les efforts actuellement déployés pour **décentraliser** le processus de prise de décision sont jugés favorablement par les partenaires locaux. Le personnel sur le terrain encourage Copenhague à continuer d'adapter les nouveaux systèmes décentralisés dans un sens propre à lui faciliter la tâche. Il convient notamment que soient dégagés les moyens nécessaires pour mener à bien les nouvelles missions et que soit instaurée une coopération étroite avec la nouvelle Unité d'assurance qualité.
- La **délégation de compétences** au terrain pour l'approbation du financement des activités n'est pas assez importante et devrait être revue dans le contexte général de la décentralisation.

ANNEXE I

MESURES PRISES PAR LE DANEMARK DEPUIS L'EXAMEN DE 1999

Grands domaines	Préoccupations exprimées en 1999	Progrès réalisés
Performance des pays bénéficiaires et budget de l'aide	Le lien entre la performance des pays bénéficiaires et le niveau de l'aide danoise est pour l'essentiel le fruit d'une décision au cas par cas. Aucune stratégie n'a été officiellement définie dans ce domaine.	Le nouveau gouvernement utilise plus rigoureusement les critères de bonne gestion des affaires publiques et de respect des droits de l'homme et de la démocratie, et il les a d'ailleurs invoqués récemment pour se retirer de trois pays de programme.
Liaison informelle de l'aide	Bien que l'opinion publique danoise tienne beaucoup à ce que l'aide réponde à des motifs humanitaires, il existe un système de « liaison informelle » qui fait que 50% de l'APD bilatérale sert à financer des achats au Danemark.	Le Danemark a abandonné sa politique de « liaison informelle ».
Indépendance des ONG	Les ONG danoises sont dans une large mesure financées par les pouvoirs publics, ce qui risque de compromettre leur indépendance et l'efficacité de leur action.	En 2002, les fonds destinés aux ONG ont été réduits de 9%. La plupart des ONG s'efforcent à présent d'accroître la part des apports privés dans leurs sources de financement.
Dotations en personnel.	Du fait du nombre limité d'agents en poste dans les ambassades, celles-ci n'ont pas toujours à leur disposition les compétences voulues pour mettre en œuvre les programmes et projets sur le terrain et en assurer le suivi. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'aide-programme sectorielle, avec les exigences qu'elle implique sur le plan stratégique. Une solution serait de multiplier les partenariats.	L'effectif des ambassades reste limité mais les mesures de décentralisation qui entrèrent en vigueur en septembre 2003 devaient s'accompagner de mutations des services centraux vers les missions locales. La structure des compétences est progressivement adaptée aux exigences de l'approche sectorielle.
Partenariats multilatéraux	La politique danoise de « multilatéralisme actif » est en grande partie fondée sur une démarche unilatérale et appelle une multiplication des partenariats avec d'autres donateurs pour promouvoir le changement.	Le Danemark travaille de plus en plus en partenariat avec d'autres donateurs partageant les mêmes idées.
Décentralisation	(a) Les ambassades ont d'importantes responsabilités opérationnelles mais leur pouvoir de décision en matière de financement de projets est plafonné à 3 millions de couronnes. (b) L'élaboration des programmes sectoriels peut aussi renforcer la centralisation.	(a) Le pouvoir de décision des ambassades est toujours limité à 3 millions de couronnes. (b) A compter de 2003, toutes les activités de programmation, y compris celles intéressant les secteurs, seront conduites par les ambassades.
Opinion publique	Le soutien traditionnellement élevé de l'opinion publique au programme d'aide danois semble commencer à s'émousser.	D'après les enquêtes d'opinion les plus récentes, le soutien de l'opinion publique au programme d'aide reste vigoureux.
Appropriation locale	Par souci d'efficacité, les mécanismes d'acheminement de l'aide devraient être davantage intégrés aux politiques et institutions des pays de programme.	Les stratégies-pays du Danemark sont de plus en plus alignées sur les stratégies des pays partenaires.
Recours aux consultants	Le Danemark fait abondamment appel aux consultants. Bien que les consultants danois soient très compétents, ils n'ont pas la même vision à long terme et ni le même sens des responsabilités que les agents permanents.	Le Danemark a toujours beaucoup recours aux consultants mais les fonctions de contrôle sont de plus en plus déléguées aux ambassades.

ANNEXE II

STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE

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

Danemark	Versements nets						
	1985-86	1990-91	1997	1998	1999	2000	2001
Apports totaux du secteur public	539	1 245	1 937	2 139	1 697	1 918	1 840
Aide publique au développement	567	1 186	1 637	1 704	1 733	1 664	1 634
Bilatérale	295	691	1 010	1 014	1 026	1 024	1 035
Multilatérale	272	495	627	690	708	641	600
Aide publique	n.d.	40	133	118	128	189	181
Bilatérale		18	92	118	128	119	113
Multilatérale		22	41	-	-	71	68
Autres apports du secteur public	- 28	20	167	317	- 164	65	25
Bilatéraux	- 44	17	34	194	27	21	25
Multilatéraux	16	3	133	123	- 191	44	-
Dons des ONG	14	30	32	35	39	45	19
Apports du secteur privé aux conditions du marché	- 93	- 164	319	105	811	767	1 562
Bilatéraux : dont	- 93	- 164	319	105	811	767	1 562
Investissements directs	44	43	337	105	745	767	998
Crédits à l'exportation	- 274	- 223	- 18	-	67	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	460	1 112	2 288	2 278	2 548	2 729	3 422
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2000)	957	1 136	1 437	1 502	1 551	1 664	1 638
APD en pourcentage du RNB	0.85	0.95	0.97	0.99	1.01	1.06	1.03
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.69	0.86	1.15	1.05	1.16	1.39	1.67

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

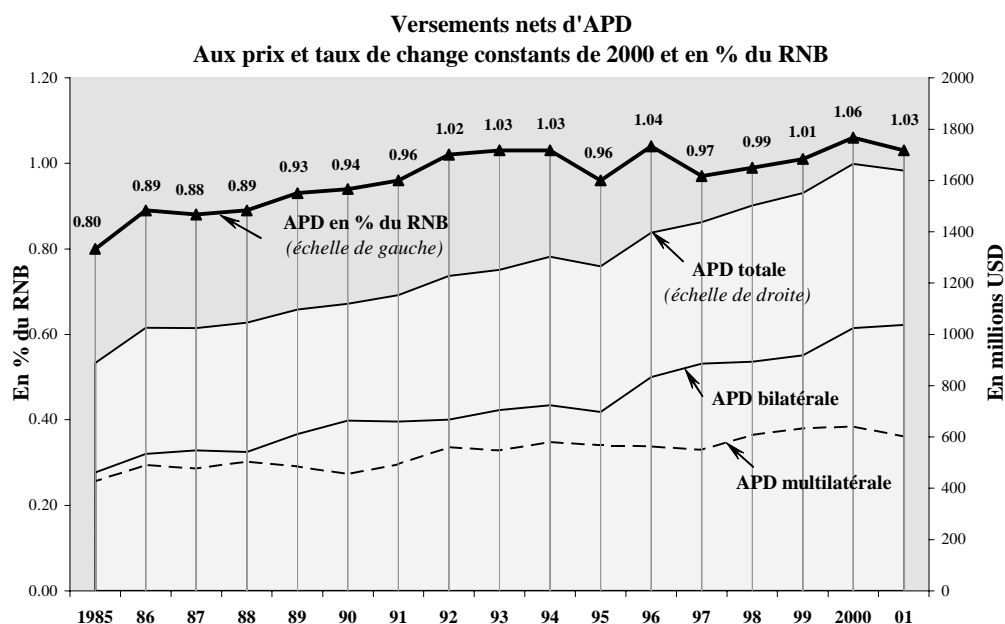


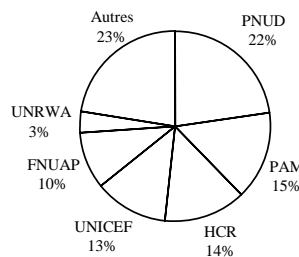
Tableau II-2. APD par grandes catégories

Danemark	Millions USD constants de 2000					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1997	1998	1999	2000	2001	1997
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	
APD bilatérale brute	919	932	945	1 041	1 085	63	61	60	62	64	70
<i>Dons</i>	<i>888</i>	<i>904</i>	<i>915</i>	<i>1 011</i>	<i>1 050</i>	<i>60</i>	<i>59</i>	<i>58</i>	<i>60</i>	<i>62</i>	<i>56</i>
Projets et programmes de développement	562	577	642	633	658	38	37	41	38	39	13
Coopération technique	100	100	74	128	139	7	6	5	8	8	23
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Secours d'urgence	83	81	78	124	114	6	5	5	7	7	5
Allègement de la dette	28	48	8	4	11	2	3	1	0	1	4
Dépenses administratives	76	76	77	81	82	5	5	5	5	5	5
Autres dons	38	22	36	40	46	3	1	2	2	3	4
APD bilatérale autre que don	31	27	30	30	35	2	2	2	2	2	14
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
Rééchelonnements de dette	-	5	9	6	20	-	0	1	0	1	1
Prises de participation et autres	31	23	21	24	15	2	1	1	1	1	0
APD multilatérale brute	550	608	633	641	601	37	39	40	38	36	30
Organismes des Nations unies	258	266	252	251	272	18	17	16	15	16	9
CE	77	97	67	93	88	5	6	4	6	5	8
Groupe de la Banque mondiale	16	87	117	75	65	1	6	7	4	4	7
Banques régionales de développement (a)	49	47	19	68	36	3	3	1	4	2	3
Autres	151	111	177	153	141	10	7	11	9	8	3
Total des versements bruts d'APD	1 469	1 540	1 578	1 682	1 686	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 33	- 38	- 28	- 18	- 49						
Total des versements nets d'APD	1 437	1 502	1 551	1 664	1 638						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	121	144	124	106	155						
Financements mixtes (b)	27	10	24	30	30						

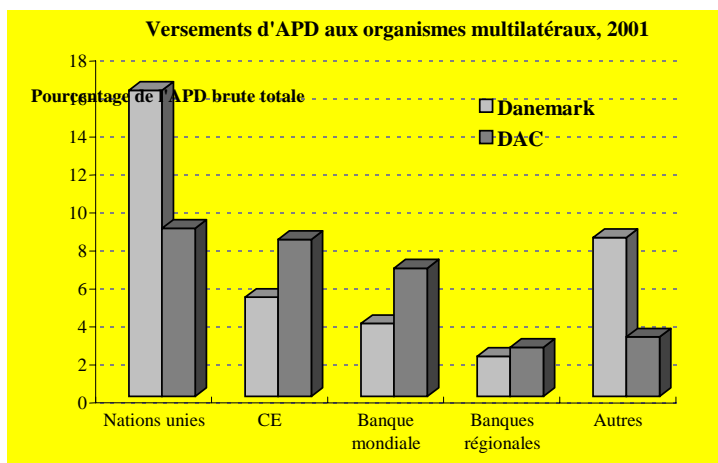
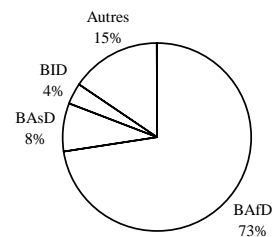
a. A l'exclusion de la BERD.

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

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2000-01)



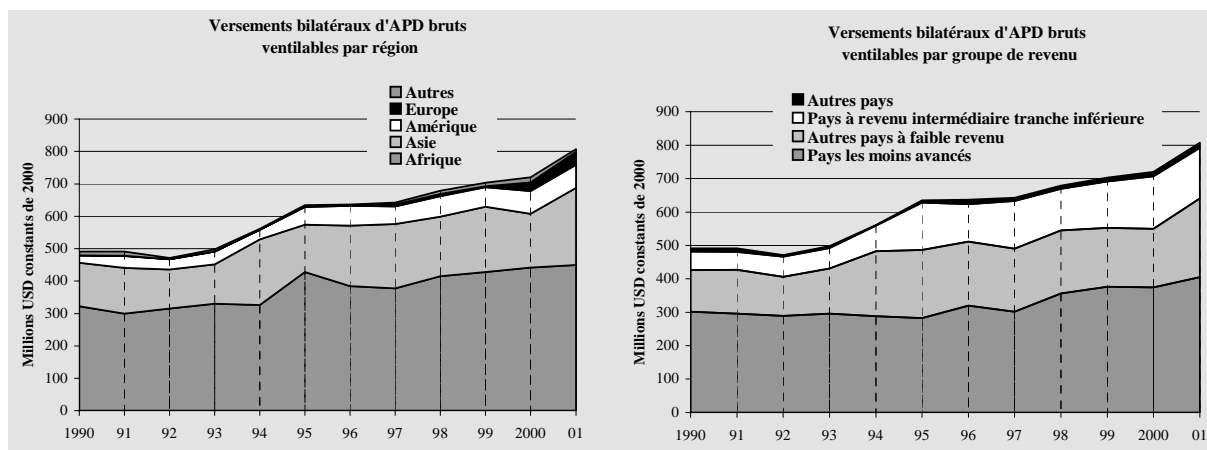
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2000-01)



Source : OCDE.

Tableau II-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par régions et groupes de revenu

Danemark	Millions USD constants de 2000					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2001%
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	
	Afrique	378	416	428	441	450	59	61	61	61	
Afrique subsaharienne	350	387	392	399	424	55	57	56	55	53	25
Afrique du Nord	27	28	36	42	25	4	4	5	6	3	7
Asie	199	183	202	167	238	31	27	29	23	29	41
Asie du Sud et Asie centrale	101	119	108	95	115	16	17	15	13	14	18
Extrême-Orient	98	65	94	71	123	15	10	13	10	15	23
Amérique	54	63	61	70	71	8	9	9	10	9	15
Amérique du Nord et Amérique centrale	39	42	34	39	40	6	6	5	5	5	7
Amérique du Sud	16	22	27	31	31	2	3	4	4	4	8
Moyen-Orient	5	10	10	15	8	1	1	1	2	1	4
Océanie	0	-0	0	-	0	0	-0	0	-	0	2
Europe	5	7	2	28	40	1	1	0	4	5	6
Versements bilatéraux ventilables	642	679	703	720	807	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	301	356	376	375	405	47	52	53	52	50	26
Autres pays à faible revenu	189	188	177	175	236	29	28	25	24	29	34
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	143	125	139	157	151	22	18	20	22	19	35
(tranche supérieure)	9	10	11	14	15	1	1	2	2	2	5
Pays à revenu élevé	0	0	0	-	-	0	0	0	-	-	0
Pays en développement plus avancés	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	919	932	945	1 041	1 085	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	277	252	242	321	278	30	27	26	31	26	23



Source : OCDE.

Tableau II-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

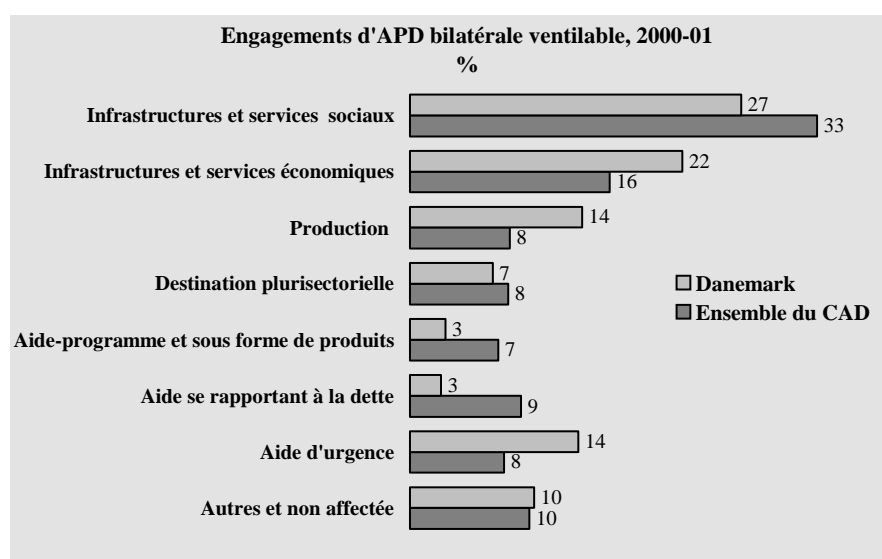
Danemark	1990-91			1995-96			2000-01		
	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD constants de 2000	Pour cent
Tanzanie	84	80	16	75	59	9	68	68	9
Bangladesh	56	53	11	64	50	8	60	60	8
Inde	40	38	8	63	49	8	51	51	7
Kenya	37	35	7	49	38	6	48	48	6
Ouganda	29	28	6	46	36	6	39	39	5
5 principaux bénéficiaires	245	235	48	297	233	37	265	265	35
Mozambique	29	27	6	39	31	5	38	38	5
Egypte	20	19	4	39	31	5	34	34	4
Zambie	20	19	4	39	30	5	28	28	4
Nicaragua	19	18	4	35	27	4	27	27	3
Zimbabwe	14	13	3	26	21	3	26	26	3
10 principaux bénéficiaires	346	332	68	475	373	59	416	417	55
Yémen	13	12	3	26	20	3	25	25	3
Burkina Faso	11	10	2	24	19	3	25	25	3
Soudan	10	10	2	24	19	3	24	24	3
Chine	10	10	2	23	18	3	23	23	3
Népal	9	8	2	20	16	3	23	23	3
15 principaux bénéficiaires	399	382	78	593	465	73	536	536	70
Maroc	7	6	1	20	15	2	21	21	3
Lesotho	6	6	1	19	15	2	20	20	3
Sri Lanka	6	6	1	19	15	2	16	16	2
Niger	6	6	1	15	12	2	13	13	2
Malawi	5	5	1	14	11	2	12	12	2
20 principaux bénéficiaires	429	411	84	680	533	84	619	619	81
Total (73 bénéficiaires)	513	491	100	811	636	100	763	764	100
Aide non affectée	204	196		296	232		299	300	
Total des versements bilatéraux bruts	717	687		1 107	868		1 062	1 063	

Source : OCDE.

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

Engagements, moyennes bisannuelles

Danemark	1990-91		1995-96		2000-01		Total du CAD %
	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	243	45	376	41	213	27	33
Education	35	6	40	4	47	6	9
dont : Education de base	-	-	-	-	25	3	2
Santé	55	10	160	17	26	3	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	11	1	2
Programmes en matière de population	-	-	-	-	4	0	3
Distribution d'eau et assainissement	70	13	95	10	31	4	6
Bon gouvernement et société civile	2	0	54	6	85	11	6
Autres infrastructures et services sociaux	81	15	27	3	19	2	6
Infrastructures et services économiques	75	14	164	18	175	22	16
Transport et entreposage	42	8	89	10	135	17	9
Communications	6	1	13	1	1	0	1
Energie	26	5	42	5	37	5	4
Banque et services financiers	-	-	19	2	0	0	1
Entreprises et autres services	2	0	2	0	3	0	2
Production	92	17	95	10	111	14	8
Agriculture, sylviculture et pêche	55	10	76	8	90	11	6
Industries manufacturières, extractives, construction	37	7	18	2	17	2	2
Commerce et tourisme	-	-	-	-	4	0	0
Autres	-	-	-	-	-	-	-
Destination plurisectorielle	20	4	88	10	53	7	8
Aide-programme et sous forme de produits	15	3	27	3	23	3	7
Aide se rapportant à la dette	3	1	38	4	20	3	9
Aide d'urgence	50	9	63	7	108	14	8
Frais administratifs des donateurs	39	7	73	8	80	10	7
Concours fournis aux ONG (budget central)	3	1	-	-	0	0	3
APD bilatérale ventilable	541	100	923	100	782	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	628	56	1 102	59	931	60	71
dont : non affectée	87	8	178	10	149	10	4
APD multilatérale	493	44	774	41	615	40	29
APD totale	1 122	100	1 875	100	1 546	100	100



Source : OCDE.

Tableau II-6. Panorama comparatif

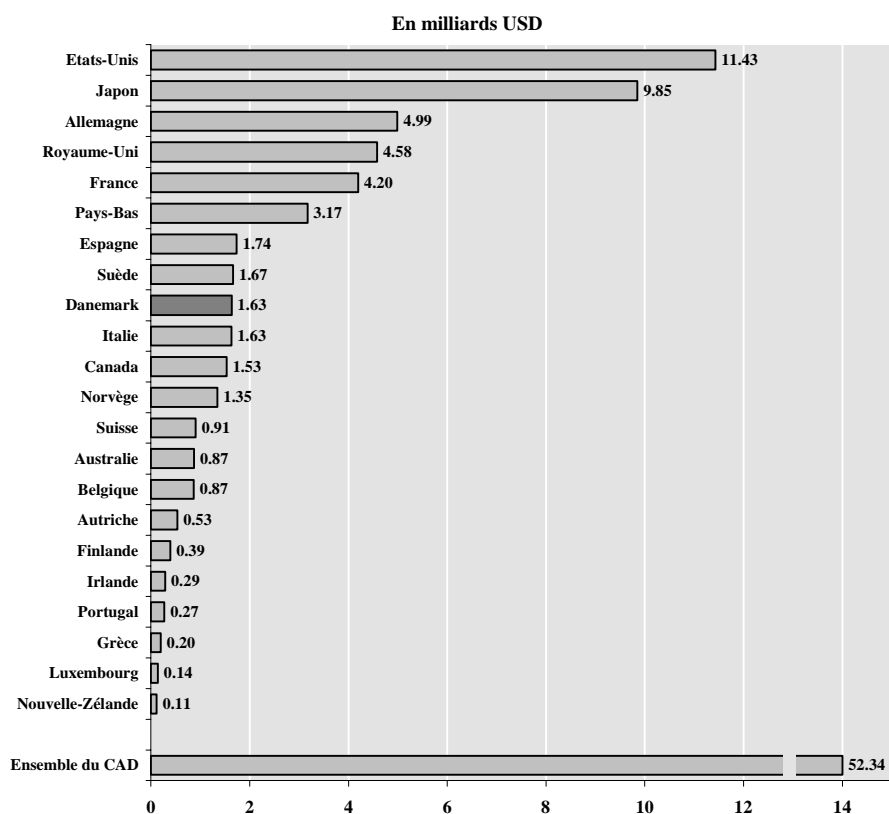
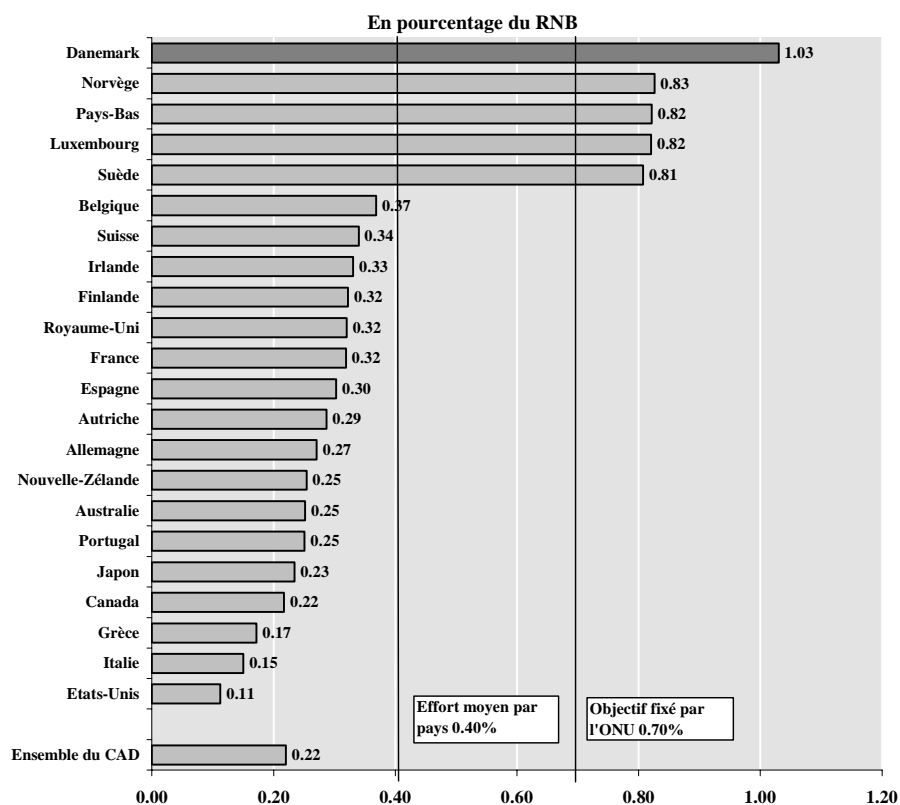
	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD 2001 (engagements)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2001		Versements nets		
	Millions USD	% du RNB		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 95-96 et 00-01	% de l'APD (b)	2001		% de l'APD	% du RNB	2001	
						(c)	(b)			(c)	Millions USD
Allemagne	4 990	0.27	-1.2	42.8	19.8	0.12	22.1	0.06	687	0.04	
Australie	873	0.25	0.6	24.3		0.06	21.4	0.05	5	0.00	
Autriche	533	0.29	0.2	35.9	18.4	0.10	18.8	0.05	212	0.11	
Belgique	867	0.37	3.5	42.1	20.1	0.15	32.4	0.12	88	0.04	
Canada	1 533	0.22	-2.6	21.7		0.05	15.1	0.03	152	0.02	
Danemark	1 634	1.03	4.4	36.7	31.3	0.38	32.4	0.33	181	0.11	
Espagne	1 737	0.30	7.3	33.8	14.1	0.10	11.1	0.03	14	0.00	
Etats-Unis	11 429	0.11	3.2	27.5		0.03	14.8	0.02	1 542	0.02	
Finlande	389	0.32	5.0	42.3	28.1	0.14	28.5	0.09	61	0.05	
France	4 198	0.32	-6.6	38.2	13.3	0.12	24.7	0.08	1 334	0.10	
Grèce	202	0.17	8.2	59.1	12.5	0.10	11.3	0.02	9	0.01	
Irlande	287	0.33	11.9	35.7	14.3	0.12	50.0	0.17	0	0.00	
Italie	1 627	0.15	-2.3	72.8	34.8	0.11	27.4	0.04	281	0.03	
Japon	9 847	0.23	3.0	24.3		0.06	18.1	0.04	84	0.00	
Luxembourg	141	0.82	18.1	24.8	13.5	0.20	31.9	0.26	9	0.05	
Norvège	1 346	0.83	1.7	30.1		0.25	33.5	0.28	32	0.02	
Nouvelle-Zélande	112	0.25	5.6	24.1		0.06	26.0	0.07	0	0.00	
Pays-Bas	3 172	0.82	5.0	29.9	23.8	0.25	30.8	0.25	214	0.06	
Portugal	268	0.25	6.7	31.7	6.0	0.08	42.9	0.11	28	0.03	
Royaume-Uni	4 579	0.32	5.8	42.7	24.8	0.14	34.8	0.11	461	0.03	
Suède	1 666	0.81	4.4	27.7	20.9	0.22	27.7	0.22	119	0.06	
Suisse	908	0.34	3.0	29.0		0.10	28.5	0.10	63	0.02	
Ensemble du CAD	52 336	0.22	1.8	33.1	23.6	0.07	22.5	0.05	5 574	0.02	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.40									

Notes :

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

Source : OCDE.

Graphique II-1. APD net des pays du CAD en 2001



Source : OCDE.

PROJET DE COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : DANEMARK

UN DONNEUR DE PREMIER PLAN PROCEDE A DES REFORMES

Le Danemark a été loué pour la générosité de son aide et son esprit d'innovation au niveau de la politique et de la gestion de sa coopération pour le développement. Avec son ciblage sur un nombre restreint de pays et de secteurs prioritaires, son programme bilatéral est un de ceux qui obéissent, au sein du CAD, au cadre stratégique le plus rigoureux. Les premières estimations font ressortir les apports nets d'aide publique au développement (APD) consentis par le Danemark à 1.63 milliard USD pour 2002. Cela représente 0.96 % de son revenu national brut (RNB), soit le rapport APD/RNB le plus élevé des 22 membres du CAD (malgré un recul par rapport aux 1.03 % enregistrés en 2001) et un chiffre nettement supérieur à l'effort moyen par pays du CAD avec ses 0.40 %.

Lors des examens passés du programme danois de coopération pour le développement, le CAD avait salué l'exemple qu'a constitué le Danemark pour la communauté internationale des donateurs au cours des quatre dernières décennies et s'était félicité du soutien sans faille qu'y recueillait la coopération pour le développement dans les sphères politiques comme dans l'opinion publique. Mais dernièrement ont été opérées des réformes qui résultent notamment de la décision d'abandonner l'objectif de 1% du RNB, de se désengager de trois pays de programme, de supprimer un certain nombre d'organismes consultatifs et de fondre ensemble le portefeuille de Ministre de la coopération pour le développement et celui de Ministre des affaires étrangères. Certains de ces changements ont été perçus comme le signe d'une rupture avec la tradition d'aide du Danemark, qui risquait d'amoindrir le degré de priorité politique, jusqu'ici élevé, accordé à la coopération pour le développement. Dans le cadre de la poursuite de ses réformes, le gouvernement a entrepris d'étudier les orientations futures de l'aide danoise. Si, comme on l'espère, cet exercice débouche sur l'élaboration d'une stratégie quinquennale (portant sur la période 2004 à 2008) et de propositions budgétaires dans le courant de l'année, le processus de réforme pourrait avoir jeté les fondements d'un nouveau consensus politique sur le volume et les modalités de l'aide danoise, centré sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les principales recommandations adressées par le Comité au Danemark :

- **Maintenir la tradition d'exemple en matière de coopération pour le développement.** Le Danemark est encouragé à maintenir les questions de développement à un niveau élevé dans l'échelle de ses priorités. Parallèlement, les responsables de l'administration de l'aide devraient s'appliquer à renforcer le dialogue avec la société civile danoise sur les questions de coopération pour le développement. Le CAD s'est félicité de l'approche résolue adoptée par le Danemark pour apprécier et influencer la performance des banques multilatérales de développement et du système des Nations Unies en vue d'arrêter les décisions concernant le financement de ces institutions. Le Danemark est encouragé à poursuivre dans ce contexte le renforcement de sa coordination avec les autres grands donateurs, et à continuer de façon plus générale à partager avec le CAD les enseignements de l'expérience qu'il accumule en

matière de coopération pour le développement afin de favoriser une perception commune des problèmes qui se posent et des meilleures pratiques permettant d'y faire face sur le terrain.

- **Délier davantage son aide.** L'annonce faite cette année par le Danemark de son intention de délier son aide au profit des autres Etats membres de l'Union européenne, a été accueillie avec satisfaction comme un grand pas vers un déliement plus poussé de l'APD danoise. Le Danemark est maintenant invité à se mettre en conformité avec toutes les dispositions de la Recommandation de l'OCDE sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés.
- **Maintenir la barre au niveau des financements dans l'esprit du Consensus de Monterrey, adopté en 2002.** Le rapport APD/RNB danois pourrait s'établir dans une fourchette comprise en 0.8 et 09 % pour les quelques prochaines années, ce qui est nettement inférieur à ses niveaux passés. Le Danemark est encouragé à faire tout son possible pour maintenir le volume actuel de son APD.
- **Préserver le ciblage géographique et sectoriel.** Depuis quelques années, des pressions politiques s'exercent en faveur d'utilisations de l'APD danoise qui concourent à promouvoir des priorités spécifiquement danoises. Le soutien d'activités de développement qui ne figurent pas parmi les priorités définies dans les accords de partenariat négociés localement risque fort de ne pas être viable, surtout compte tenu du caractère exceptionnel et à court terme des financements apportés. A un autre niveau, les préoccupations concernant la bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme ont récemment conduit le Danemark à mettre fin à ses activités de coopération pour le développement dans trois pays avec lesquels il avait conclu des accords de partenariat à long terme (Erythrée, Malawi et Zimbabwe). La situation politique dans ces pays s'était fortement détériorée, au point que les autorités danoises avaient estimé que leur aide ne pouvait plus être efficace. D'autres membres du CAD avait réduit leur aide à ces pays pour les mêmes raisons, sans mettre totalement fin à leurs activités de coopération avec eux. Lorsqu'il affinera et clarifiera sa politique d'affectation de son aide, le Danemark est encouragé à préserver sa stratégie globale de ciblage de ses efforts sur un certain nombre de pays et de secteurs prioritaires à travers des partenariats viables à long terme fondés sur des stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays. En même temps, le Danemark est encouragé à déterminer plus précisément les stratégies de « désengagement » vis-à-vis de ces pays, et à continuer d'oeuvrer dans les pays où se posent des problèmes plus inquiétants, s'associant ainsi aux efforts consacrés par le CAD à la question des situations de partenariat difficile.
- **Renforcer sa capacité d'oeuvrer à la cohérence des politiques au service du développement.** Comme les autres membres du CAD, le Danemark a du mal à faire en sorte que les politiques qu'il suit dans tous les domaines pertinents aillent dans le sens de son objectif en matière de développement, à savoir faire reculer la pauvreté dans le monde. Il possède à cet égard un atout du fait que les responsabilités relatives aux institutions financières internationales, au système des Nations Unies, à l'aide humanitaire et au commerce sont regroupées avec celles qui concernent les relations politiques au sein du ministère des Affaires étrangères. Le soutien apporté par le Danemark aux actions à l'appui de la cohérence des politiques engagées dans le cadre d'instances internationales, y compris l'Union européenne, est facilité par la coordination étroite de ses politiques au sein de l'Union européenne, et par l'attitude positive et coopérative des associations industrielles et agricoles danoises. Le CAD encourage le ministère des Affaires étrangères/l'administration de l'aide à renforcer encore l'interaction avec les autres instances de l'administration ainsi qu'avec le Parlement et la société civile sur ces questions. Le ministère des Affaires étrangères/la sphère Danida devraient se voir investis d'un rôle plus net de chef de file pour

l'analyse des problèmes de cohérence et la promotion de la cohérence des politiques au service du développement.

- **Donner davantage de pouvoirs et de moyens au terrain.** L'administration de l'aide fonctionne avec un personnel qui compte très peu de spécialistes et s'appuie sur des méthodes pragmatiques. Le Danemark a entrepris de décentraliser sa coopération pour le développement. La collaboration avec les partenaires dans les pays en développement et les autres donateurs présents sur le terrain, domaine dans lequel il excelle, s'en trouve facilitée, en particulier avec la mise en place de stratégies conduites par les pays partenaires telles les SLP. Un redéploiement des ressources, en personnel et autres, de Copenhague au profit du terrain est essentiel à cet égard, surtout au vu des compressions que subit le budget global de l'administration. Un suivi à haut niveau du nouveau système, s'appuyant sur des contrôles réguliers de qualité, contribuera à assurer le nécessaire renforcement des pouvoirs et des moyens des missions locales.
- **Trouver des approches pratiques de la gestion fondée sur les résultats.** Comme de nombreux autres donateurs, le Danemark a entrepris de mettre en place un système de gestion de son aide davantage axé sur les performances. Le Danemark est encouragé à collaborer étroitement avec les autres membres du CAD engagés dans une entreprise similaire, pour le plus grand profit de tous les donateurs.

Lors de l'examen par le CAD, le 22 mai 2003, des politiques et programmes du Danemark en matière de coopération pour le développement, la délégation danoise était conduite par M. Carsten Staur, Secrétaire d'Etat pour le Groupe Sud au ministère des Affaires étrangères. Les pays examinateurs étaient le Luxembourg et le Portugal.

DÉFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Le lecteur trouvera ci-dessous, à titre informatif, une définition succincte des principaux termes en rapport avec la coopération pour le développement utilisés dans ce volume. Pour des définitions plus complètes de ces expressions et de diverses autres, se reporter au “Glossaire des principaux termes et concepts” figurant dans le Rapport annuel du CAD, Coopération pour le Développement

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

AIDE NON LIÉE : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (ou AIDE PUBLIQUE) servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (ou AIDE PUBLIQUE) servant à financer des achats de biens et services qui doivent être effectués soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d'autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, mais dont les bénéficiaires figurent à la Partie II de la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : PRÊTS ou DONS accordés aux pays et territoires figurant dans la Partie I de la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des PRÊTS, l'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ doit être d'au moins 25 %).

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé sous les formes suivantes :

Investissement direct : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD. Dans la pratique, sa valeur est donnée par la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

Investissements bilatéraux de portefeuille : Englobent les prêts bancaires ainsi que l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

Investissements multilatéraux de portefeuille : Opérations du secteur privé bancaire et non bancaire portant sur des titres émis par des institutions multilatérales.

Crédits privés à l'exportation : voir CRÉDITS À L'EXPORTATION.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ou dans l'AIDE PUBLIQUE.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les DONS à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : PRÊTS accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces PRÊTS sont fréquemment assortis d'un taux d'intérêt bonifié par le gouvernement du pays créancier en vue d'encourager les exportations.

DONS : Transferts, ou espèces ou en nature, qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des **conditions financières** d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). L'élément de libéralité est nul pour un PRÊT dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un DON ; pour un PRÊT portant un taux d'intérêt inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Montage financier conjuguant une AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT, sous forme de DON ou de PRÊT, et tout autre financement.

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD : Depuis janvier 1994, le CAD utilise une Liste des bénéficiaires de l'aide, qui est divisée en deux parties. La Partie I de la Liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" englobe les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous de seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la Liste du CAD.

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

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

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

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

La Partie II de la Liste comprend les "Pays en transition". Elle inclut i) les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

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

RÉAMÉNAGEMENT DE DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise, d'un rééchelonnement ou d'un refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ils peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

VOLUME : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à **prix et taux de change constants**, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le dollar des Etats-Unis au cours de la même période.