

Examen par les pairs

Nouvelle-Zélande

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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



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

Publié en anglais sous le titre :

**DAC Peer Review
New Zealand**

© OCDE (2005)

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

Le processus d'examen par les pairs

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

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

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Danemark et la Commission européenne pour l'examen qui a eu lieu le 13 avril 2005.

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

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

Liste des sigles

ADAF*	Mécanisme d'aide au développement pour l'Asie
ALE	Accord de libre-échange
APD	Aide publique au développement
BAsD	Banque asiatique de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEAP	Coopération économique Asie-Pacifique
CER*	Accord de rapprochement économique entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande
CID*	Conseil du développement international
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
MARAAF*	Cadre pour l'évaluation des organismes multilatéraux et régionaux
MFAT*	Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce
NZAID*	Agence néo-zélandaise de développement international
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PACER*	Accord de rapprochement économique entre les Etats du Pacifique
PICTA*	Accord commercial entre les pays insulaires du Pacifique
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRIDE*	Initiative régionale du Pacifique pour les services d'éducation de base
RAMSI*	Mission d'assistance régionale aux Iles Salomon
RNB	Revenu national brut
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
VASS*	Programme de soutien des organisations bénévoles
*	Sigle dans la langue originale

Taux de change (dollars néo-zélandais pour un dollar des Etats-Unis)

2000	2001	2002	2003
2.2047	2.3817	2.1633	1.7240

Signes utilisés

NZD	Dollar néo-zélandais
USD	Dollar des Etats-Unis
..	Non disponible
n.a	Non applicable (sans objet)

Les chiffres étant arrondis les totaux ne sont pas forcément égaux à la somme de leurs composantes.

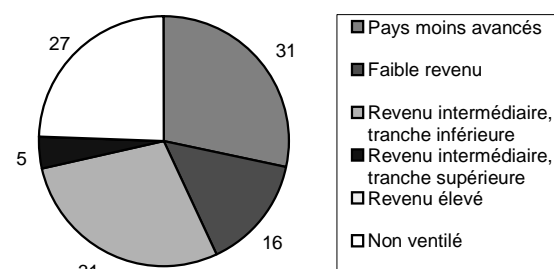
L'aide de la Nouvelle-Zélande: Aperçu synthétique

NOUVELLE-ZÉLANDE

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

APD nette	2002	2003	Variation 2002/03
Prix courants (USD m)	122	165	35.8%
Prix constants (2002 USD m) (a)	122	130	6.9%
En dollars de NZ (millions)	264	285	8.2%
APD/RNB	0.22%	0.23%	
Aide bilatérale (%)	75%	78%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (USD m)	1	1	28.8%

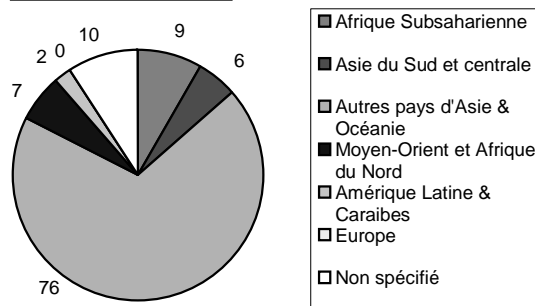
Par groupe de revenu (USD m)



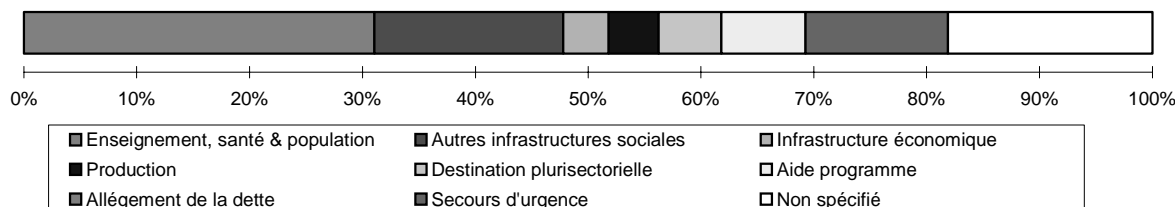
Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (USD m)

1 Papouasie-Nlle-Guinée	7
2 Niue	6
3 Irak	6
4 Tokelau	5
5 Salomon, Iles	5
6 Samoa	5
7 Indonésie	5
8 Vanuatu	4
9 Tonga	4
10 Cook, Iles	3

Par région (USD m)



Par secteur



a. Compte tenu des effets de l'inflation et du taux de change.

Table des matières

Principales conclusions et recommandations du CAD	10
Rapport du Secrétariat	23

Chapitre 1

Contexte stratégique et orientations nouvelles

Le contexte de la coopération néo-zélandaise pour le développement	23
Une réorientation en profondeur de la coopération néo-zélandaise pour le développement ...	23
La création d'une nouvelle agence	24
Encore des défis à surmonter.....	26
Objectifs et principes de la coopération néo-zélandaise pour le développement.....	26
L'élimination de la pauvreté, un axe central	26
Sur le plan géographique, priorité au Pacifique	28
Agir dans les Etats fragiles	28
Soutien public à l'égard de la coopération pour le développement	30
Un soutien grandissant du public pour l'APD.....	30
Renforcer la communication	30
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	31

Chapitre 2

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

Volume global de l'aide	32
Une aide publique au développement qui stagne	32
L'introduction d'une programmation pluriannuelle des crédits d'APD.....	33
L'aide bilatérale	33
L'importance grandissante de l'aide humanitaire	33
Les ONG néo-zélandaises	34
La répartition géographique – Réduire la dispersion géographique reste un problème	34
La répartition sectorielle – une priorité évidente donnée à l'éducation.....	36
Aide multilatérale.....	37
Une contribution modeste aux organisations internationales	37
Vers un engagement plus sélectif sur le plan stratégique et plus actif	38
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	39

Chapitre 3

Quelques questions de premier plan

Réduction de la pauvreté.....	41
Une réorientation majeure	41
Promouvoir la croissance économique et la création de moyens d'existence durables.....	42
Promouvoir les OMD	43
Soutien de NZAID au secteur de l'éducation.....	44
Une réorientation au profit des systèmes éducatifs des pays partenaires	44
Vers un système de bourses d'études plus efficace	45
Approche suivie par la Nouvelle-Zélande dans les Etats fragiles	47

Veiller à l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles	48
Une approche intégrée de la construction de la paix et de la prévention des conflits : les perspectives de la sécurité et du développement.....	48
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	51

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

Exemples de situations mettant en jeu la cohérence des politiques	52
Échanges.....	52
Immigration.....	57
Émissions de gaz à effet de serre.....	59
Améliorer la cohérence des politiques au service du développement.....	60
Un ferme volonté politique étayée par une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration	60
... mais entravée par une capacité limitée d'aborder la cohérence des politiques dans une optique anticipative.....	62
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	62

Chapitre 5

Organisation, dotation en personnel et gestion

Modalités d'organisation.....	63
Contrôle et direction stratégiques	63
Un cadre rationnel pour la coordination des relations entre NZAID et le MFAT	64
Rôle des autres ministères	64
Coopération étroite avec les ONG.....	65
Dotation en personnel et gestion des ressources humaines.....	66
Une marge de manoeuvre utile dans la gestion	66
Une solide culture de l'apprentissage.....	66
Des capacités limitées sur le terrain	67
Ciblage sur les résultats : examen des performances, évaluation et autres mécanismes de reddition de comptes	70
Examen des performances au sein de l'Agence	70
Priorité à l'autoévaluation	70
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	73

Chapitre 6

Coopération sur le terrain

Promouvoir les partenariats et l'appropriation locale à des fins d'alignement et d'harmonisation	74
Un fort engagement en faveur de l'harmonisation	74
Renforcer la capacité d'harmonisation de NZAID.....	75
Des initiatives concrètes et prometteuses	75
Pousser plus loin l'harmonisation	76
Modalités d'élaboration et de mise en œuvre des programmes	77
Des possibilités d'amélioration pour ce qui est de l'alignement des programmes-pays	77
Un chef de file de l'approche sectorielle dans le Pacifique.....	78
La prolifération d'activités indépendantes	80
Recours accru à des achats de biens et de services en provenance de pays en développement.....	81
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	81

<i>Annexe A</i>	Recommandations formulées par le CAD lors de son examen par les pairs de 2000 et mesures prises par la Nouvelle-Zélande pour y donner suite.....	83
<i>Annexe B</i>	Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).....	85
<i>Annexe C</i>	OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide	87
<i>Annexe D</i>	Organigramme de NZAID	94
	Bibliographie	95
	Définitions des principaux termes	98

Tableaux

Tableau 1.	Les 19 principaux partenaires bilatéraux de la Nouvelle Zélande.....	35
Tableau 2.	Versements d'APD dans le secteur de l'éducation	37
Tableau 3.	Effectifs de NZAID à l'étranger.....	68
Tableau C.1.	Apports financiers totaux.....	87
Tableau C.2.	APD par grandes catégories.....	88
Tableau C.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu ...	89
Tableau C.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	90
Tableau C.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	91
Tableau C.6.	Panorama comparatif	92

Figures

Graphique C.1.	APD nette des pays du CAD en 2003.....	93
----------------	--	----

Encadrés

Encadré 1.	Cahier des charges de l'aide publique néo-zélandaise au développement	25
Encadré 2.	Principes directeurs de la coopération néo-zélandaise pour le développement ...	27
Encadré 3.	La réalisation des OMD reste un défi dans le Pacifique.....	29
Encadré 4.	Bourses d'études financées par l'APD néo-zélandaise - Principaux enseignements tirés de l'expérience	46
Encadré 5.	Participation de la Nouvelle Zélande à la mission d'assistance régionale aux Iles Salomon.....	49
Encadré 6.	Une architecture commerciale complexe dans la région du Pacifique	53
Encadré 7.	Activités dans le domaine des échanges et du développement.....	57
Encadré 8.	L'élaboration des politiques au sein de NZAID.....	68
Encadré 9.	L'équipe "virtuelle", une approche intéressante.....	69
Encadré 10.	Programme pilote d'évaluation participative de l'impact sur le développement.	72
Encadré 11.	Premier programme conjoint de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie dans les Iles Cook	76
Encadré 12.	Approches sectorielles dans les Etats fragiles : le soutien au secteur de l'éducation dans les Iles Salomon.....	79

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

La coopération pour le développement constitue pour les autorités néo-zélandaises un moyen important de témoigner leur volonté de faire de leur pays un bon citoyen du monde et un voisin attentif ainsi que d'œuvrer à la paix et à la stabilité dans la région du Pacifique et au-delà. Les îles du Pacifique voisines de la Nouvelle-Zélande entreprennent de diversifier leurs économies, ce qui ne va pas sans mal, et sont pour certaines aux prises avec des problèmes de gouvernance non négligeables, allant de la nécessité de consolider une démocratie encore fragile à celle de régler des désordres civils, voire un conflit ouvert, qui portent atteinte aux résultats sur la voie du développement et menacent la stabilité régionale. La plupart de ces pays auront de grandes difficultés à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Lors de son précédent examen, début 2000, le Comité d'aide au développement (CAD) était parvenu à la conclusion que la Nouvelle-Zélande possédait un programme d'aide solide et crédible, mais avait aussi mis en évidence un certain nombre de problèmes fondamentaux auxquels il convenait de remédier. Deux éléments avaient plus particulièrement retenu l'attention : premièrement, le programme souffrait d'un manque de ciblage stratégique du fait de la multiplication des petits projets sans lien les uns avec les autres ; et deuxièmement, la rotation rapide des effectifs, fonction pour beaucoup du calendrier des nominations diplomatiques, empêchait le personnel d'acquérir les compétences et le professionnalisme indispensables à la Nouvelle-Zélande pour assumer son rôle de partenaire au développement dans le cadre des nouvelles approches de l'aide axées sur les résultats. A la suite de l'examen du CAD, les autorités néo-zélandaises ont fait réaliser une évaluation indépendante du programme d'aide publique au développement (APD) qui a confirmé et affiné ce diagnostic et dont les auteurs ont recommandé la création d'un organisme d'aide indépendant – à cette époque, la coopération pour le développement était administrée par une division du ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MFAT). Tenant compte des suggestions formulées dans l'évaluation, les pouvoirs publics ont décidé, en 2001, de donner au programme des caractéristiques propres en le ciblant désormais sur l'élimination de la pauvreté.

En 2002, conformément à ce qui avait été préconisé, a vu le jour la New Zealand Agency for International Development (NZAID), organisme semi-autonome rattaché au MFAT. La coopération néo-zélandaise pour le développement a subi des transformations impressionnantes :

- La création de NZAID a permis la constitution d'une équipe de spécialistes du développement compétents et dévoués possédant les connaissances et l'expérience nécessaires pour exercer une influence significative sur les politiques en matière de développement et dans des domaines connexes, en Nouvelle-Zélande et au sein des instances internationales.
- L'élimination de la pauvreté a été expressément désignée comme constituant l'objectif central de NZAID. Cette orientation, qui se veut témoigner de l'instauration d'un fructueux processus de développement à large assise, a des répercussions au niveau de la fixation des priorités et des modalités d'acheminement de l'aide et fournit à l'Agence un principe

directeur autour duquel articuler ses efforts pour mener une action efficace et obtenir des résultats mesurables.

- Depuis sa création, NZAID a arrêté des politiques concernant tout un éventail de domaines, mis en place des capacités systémiques et instauré une solide culture de la programmation et de la mise en œuvre axées sur les résultats.
- NZAID est à même de proposer des programmes répondant de pratiques exemplaires, respectueux des priorités et des processus de décision des pays partenaires en développement, même lorsque les politiques et les institutions y présentent des défaillances. Aux Iles Salomon, l'action de la Nouvelle-Zélande démontre que, dans le secteur l'éducation, le meilleur moyen de rétablir le bon fonctionnement de l'appareil d'État dans ce pays sortant d'un conflit est d'aligner l'APD sur le plan sectoriel et le cadre de dépenses à moyen terme.
- L'accent mis sur l'enseignement primaire, de façon à appuyer le développement de politiques et programmes d'éducation et à renforcer la capacité des gouvernements dans leur mise en œuvre, constitue une réorientation majeure, et bienvenue. Depuis toujours, le programme d'aide de la Nouvelle-Zélande reposait sur l'octroi de bourses d'études supérieures en Nouvelle-Zélande, sans lien évident avec les besoins de développement des pays partenaires. Si le champ des activités d'aide avait certes été élargi avant la parution des nouvelles directives du Cabinet, les bourses d'enseignement supérieur occupaient néanmoins toujours une place prépondérante dans l'aide de la Nouvelle-Zélande au secteur de l'éducation.
- NZAID s'applique à affiner le ciblage de son aide au service de meilleurs résultats sur la voie du développement. Dans la pratique, cela implique des engagements « plus grands, moins nombreux, plus profonds et s'inscrivant davantage dans la durée » à l'égard aussi bien des pays en développement partenaires que des organisations internationales.

Ces changements de grande ampleur sont le résultat de consultations intensives au sein de l'administration et avec des acteurs extérieurs à cette dernière. Les opinions divergeaient sur le point de savoir si telle était réellement la voie à suivre. Une question qui se posait en particulier était celle de savoir si l'élimination de la pauvreté constituait une mission suffisamment large pour englober l'ensemble des objectifs que la Nouvelle-Zélande souhaite poursuivre dans le cadre de ses relations avec les pays en développement. Le programme d'action à l'appui de la réduction de la pauvreté adopté par la communauté internationale couvre en fait un champ très étendu. Il intègre le développement des échanges et du secteur privé, la construction de la paix et la prévention des conflits ainsi que des aspects généraux de la gouvernance. Il n'impose donc aucune limite au champ d'activité des donateurs, si ce n'est l'exigence qu'il comporte d'articuler les programmes d'aide autour de résultats du développement en terme de réduction de la pauvreté, ce qui oblige à une certaine rigueur dans la fixation des priorités et les modalités d'acheminement de l'aide. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée par des représentants de plus d'une centaine de donateurs, organisations internationales et pays en développement à un Forum de haut niveau qui s'est tenu en mars 2005, témoigne des impératifs nouveaux auxquels sont aujourd'hui tenus les donateurs et les pays développement pour ce qui est de la coordination. NZAID, en participant à l'ensemble des travaux préparatoires qui ont abouti à l'adoption de la Déclaration, a permis à la Nouvelle-Zélande de jouer un rôle constructif dans ce processus.

Le lien avec le MFAT demeure très étroit. Le directeur exécutif de NZAID est nommé par le directeur exécutif du ministère, auquel il rend compte, mais il est aussi en contact direct avec le

ministre adjoint des affaires étrangères et du commerce chargé de l'APD et est habilité à soumettre des documents au Cabinet par l'intermédiaire du ministre. Dans la pratique, les deux directeurs exécutifs se rencontrent habituellement toutes les semaines et les consultations entre NZAID et le MFAT se poursuivent jusqu'au bas de l'échelle. La création de NZAID fait qu'il existe maintenant deux cultures distinctes et deux processus indépendants d'élaboration des politiques de sorte que la relation entre politique étrangère et politique de développement est davantage sujette à débat. C'est néanmoins au MFAT que revient le premier rôle dans les interventions importantes à caractère politique comme la participation néo-zélandaise à l'orientation stratégique de la mission d'assistance régionale aux Iles Salomon (RAMSI). Il est en conséquence essentiel de maintenir une consultation étroite, à tous les niveaux, entre NZAID et le MFAT.

L'impulsion politique générée par la création de NZAID devra être entretenue à mesure que l'Agence affronte les défis liés à la poursuite de son programme. Ainsi que les autorités néo-zélandaises en sont bien conscientes, il faudra en effet :

- Mieux accorder les moyens financiers alloués à la coopération pour le développement à l'ambition affichée par la Nouvelle-Zélande d'être un bon citoyen du monde.
- Donner corps au nouvel axe stratégique, avec le recentrage qu'il implique du programme, étant donné la dispersion actuelle de l'aide néo-zélandaise entre un nombre excessif de pays partenaires et de guichets de financement.
- Renforcer la présence sur le terrain afin de pouvoir prendre pleinement part au dialogue et aux initiatives concrètes de collaboration avec les partenaires dans les pays en développement et les autres donateurs.

Cadre général et orientations nouvelles

Un nouvel organisme, doté d'un rôle particulier et d'une mission précise

NZAID a pour mandat, mais aussi pour ambition, d'être davantage qu'un organisme d'exécution de l'aide. Instance semi-autonome, elle rend compte directement aux ministres sur les questions stratégiques et opérationnelles relatives à l'APD. Elle a fait la preuve qu'elle était en mesure d'influer sur les priorités poursuivies par l'administration dans son ensemble en matière de politique commerciale. Au niveau des pays partenaires, elle entretient un dialogue sur les mesures à prendre et assure la gestion des programmes. A l'échelon mondial, elle s'applique à donner un caractère plus stratégique à ses relations avec les organisations internationales. NZAID joue un rôle de premier plan dans la promotion de l'harmonisation des procédures et pratiques des donateurs dans la région du Pacifique, contribuant ainsi à appuyer les efforts de la communauté internationale pour accroître l'impact de l'aide, motivation première de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*.

NZAID dispose de son propre budget et sa politique du personnel et de gestion des ressources humaines est arrêtée par son directeur exécutif. Sa compétence est le fruit d'un processus intensif de recrutement, qui lui a permis de s'adjoindre les services de personnes possédant une connaissance approfondie et une vaste expérience des questions de développement. L'association de l'ensemble des agents à l'élaboration de la ligne d'action a contribué à renforcer leurs capacités et investissement personnel. Les procédures de gestion ont été rationalisées et certaines pratiques de NZAID sont désormais érigées en modèle pour l'ensemble de l'administration, notamment celles relatives à la gestion des relations avec les organisations de la société civile.

La création de NZAID peut être regardée comme un succès. Dans la pratique, son statut d'organisme semi-autonome a permis à l'Agence de centrer ses activités sur la lutte contre la pauvreté et de dissocier le programme de coopération pour le développement des objectifs de la politique étrangère – tout en préservant la cohérence entre les deux. Etant donné les progrès accomplis en si peu de temps, NZAID bénéficie d'un solide soutien au sein de l'administration et de la part des diverses organisations non gouvernementales (ONG) intervenant dans la coopération pour le développement.

Une action ciblée sur l'éradication de la pauvreté

La décision du gouvernement de créer NZAID témoigne d'une volonté sans équivoque de lutter contre la pauvreté, souci que reflète le document intitulé *Towards a safe and just world free of poverty* récapitulant les grandes orientations stratégiques de l'Agence. L'accent mis sur l'éducation de base est une conséquence importante de la révision de la ligne d'action, désormais centrée sur l'élimination de la pauvreté. L'attachement de la Nouvelle-Zélande à l'obtention de résultats sur la voie du développement a conduit à un remaniement important des modalités d'acheminement de l'aide, consistant à privilégier les programmes par rapport aux projets : dans les secteurs de la santé et de l'éducation, par exemple, NZAID œuvre au renforcement global des politiques et systèmes des pays en développement.

La question de savoir si, quand et comment la Nouvelle-Zélande sera en mesure d'augmenter son APD, des ressources supplémentaires étant indispensable à la réalisation des OMD comme le reconnaît de plus en plus la communauté internationale, reste sans réponse. Bien qu'ayant souscrit aux OMD, la Nouvelle-Zélande fait partie des quelques membres du CAD qui n'ont pris aucun engagement concernant l'augmentation de leur APD à la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002.

NZAID estime que la croissance est essentielle pour faire reculer la pauvreté mais qu'il est indispensable de veiller à ce qu'elle se traduise par une amélioration des conditions de vie des pauvres. Les statistiques sociales relatives à nombre des îles du Pacifique voisines de la Nouvelle-Zélande attestent que la pauvreté est une réalité de plus en plus préoccupante dans un certain nombre de ces dernières. La politique en cours d'élaboration de NZAID concernant la croissance et l'amélioration des moyens de subsistance laisse anticiper une approche globale, centrée sur l'être humain. Elle s'articulera autour de la croissance économique, du développement du secteur privé, de la sécurité alimentaire et des échanges. NZAID doit encore décider quelle sera la cible de ses activités – communautés locales, politique et services publics ou secteur privé lui-même. Un champ d'action trop micro-économique risquerait toutefois de conduire à une multiplication des activités, qui serait en contradiction avec le souci général de l'Agence de faire une plus large place aux programmes dans l'acheminement de l'aide. NZAID devra aussi se demander comment elle peut contribuer au mieux à encourager des réformes stratégiques et institutionnelles propices au développement du secteur privé, dans le cadre d'un processus de consultation – fruit dans l'idéal de stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays partenaires – entre l'État, le secteur privé et des acteurs de la société civile.

Œuvrer à l'efficacité de l'aide dans des États fragiles

A l'instar d'autres organismes de développement, NZAID se doit de trouver des moyens efficaces de continuer d'intervenir dans des pays dont les institutions et les politiques sont défaillantes. De précieux enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la Nouvelle-Zélande dans le Pacifique, région où plusieurs pays sont confrontés à une accumulation de difficultés sous l'effet à la fois de la croissance démographique, des tensions ethniques et du creusement des disparités socio-économiques. Le caractère novateur de l'initiative RAMSI tient à sa globalité, les questions de sécurité, de réforme économique et de prestation de services y ayant été traitées selon une approche à l'échelle de

l'ensemble de l'administration en étroite coopération avec les membres du Forum des îles du Pacifique. Le soutien apporté par la Nouvelle-Zélande, en conjonction avec la Commission européenne, dans le domaine de l'éducation aux Iles Salomon contribue à renforcer les capacités locales de gestion des processus nécessités par la mise en œuvre d'un plan sectoriel à l'échelle nationale tout en œuvrant à l'amélioration des dispositifs de planification et reddition de comptes. Cette approche louable est à l'origine d'un apprentissage qui permet aux habitants et aux institutions des Iles Salomon d'acquérir de nouvelles compétences. L'expérience accumulée par NZAID dans ce cadre pourrait fournir des éléments utiles pour enrichir les pratiques exemplaires qui commencent à se dégager des débats en cours du CAD sur l'efficacité de l'aide dans les États fragiles.

La Nouvelle-Zélande a adopté une approche pragmatique et intégrée de la construction de la paix et de la prévention des conflits dans le cadre de ses interventions face à plusieurs crises survenues dans le Pacifique. A l'avenir, il faudrait qu'elle parvienne à s'impliquer autant dans la prévention des conflits que dans le règlement de conflits déclarés et la stabilisation. Etant donné que d'autres ministères participent plus directement à l'acheminement de l'aide aux États fragiles en raison de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration appliquée dans ce cas, il pourrait être utile d'envisager l'établissement d'un processus plus structuré de coordination interministérielle pour la gestion de cette aide de manière à s'assurer que tous les acteurs intéressés voient les choses de la même façon et se conforment aux bonnes pratiques en matière de développement.

Améliorer l'information du public

Le programme néo-zélandais de coopération pour le développement bénéficie d'un soutien public grandissant depuis quelques années. D'après un sondage réalisé en 2004, 76 % des Néo-Zélandais sont favorables à l'idée que leur gouvernement mène des activités d'aide et 61 % seraient d'accord pour que le budget de l'aide soit porté à 0.7 % du revenu national brut (RNB). Malgré cela, les objectifs poursuivis par NZAID, ses méthodes de travail et ses accomplissements sont mal connus et appréhendés : 30 % des personnes interrogées seulement savaient ce que fait NZAID et 60 % avaient des doutes quant à l'efficacité du programme du gouvernement.

Afin de mieux faire connaître ses travaux et de mobiliser le soutien du public, NZAID a actualisé sa stratégie de communication pour la rendre plus efficace. Elle s'applique à faire passer un double message : premièrement, si la Nouvelle-Zélande mène des activités d'aide c'est pour remplir son devoir de citoyen du monde ; deuxièmement, priorité est donnée à la région du Pacifique, où la Nouvelle-Zélande a le plus de chances d'avoir un impact. L'Agence compte mieux exploiter les exemples concrets de ses accomplissements. Les efforts qu'elle déploie pour améliorer l'évaluation et la mesure des résultats se révéleront utiles à cet égard. Dans ses campagnes d'information, NZAID devrait aussi aborder la question des contributions versées par la Nouvelle-Zélande aux institutions multilatérales, lesquelles méritent de recevoir un soutien accru compte tenu du rôle qu'elles peuvent jouer pour la concrétisation des OMD à l'échelle mondiale et pour aider la Nouvelle-Zélande à se montrer à la hauteur de son ambition d'agir en citoyen du monde responsable.

Recommandations

- L'accent mis sur l'élaboration des politiques, et c'est bien compréhensible, pendant les premières années d'existence de NZAID commence à porter ses fruits avec la traduction de ces politiques en décisions de programmation parallèlement à un renforcement de l'évaluation des performances et de la mesure des résultats. Cette évolution doit se poursuivre à mesure que davantage de politiques et stratégies nouvelles ou mises à jour sont approuvées et commencent à être mises en œuvre.

- L'approche de NZAID à l'égard de la croissance et de l'amélioration des moyens de subsistance est prometteuse mais devra être encore affinée. Promouvoir des réformes institutionnelles et stratégiques adaptées à la situation locale est essentiel pour instaurer un environnement propice à des modes de croissance à plus large assise et plus durables et de nature à favoriser le succès des efforts déployés par les partenaires pour mobiliser davantage d'investissements, intérieurs et étrangers, au service du développement.
- L'engagement de la Nouvelle-Zélande dans les États fragiles mérite d'être loué et met en lumière l'importance d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et d'une étroite coordination avec les autres donateurs. L'expérience de la Nouvelle-Zélande vaut d'être largement partagée en vue de contribuer au développement de pratiques exemplaires en la matière au sein de la communauté des donateurs.
- NZAID est encouragée à aller de l'avant dans la mise en œuvre de sa stratégie de communication. Une attention adéquate doit être accordée à la nécessité de faire mieux comprendre au public ce que fait l'Agence ainsi qu'à améliorer sa connaissance des problèmes de développement et des résultats obtenus en la matière, y compris les motivations sous-tendant les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide et la coopération de la Nouvelle-Zélande avec les institutions multilatérales.

Volume et répartition de l'aide

Une performance inférieure à ce qu'elle pourrait être pour ce qui est du volume de l'APD

Au cours des 15 dernières années, la part de son RNB que la Nouvelle-Zélande consacre à l'APD – 0.23 % en 2004 – n'a jamais excédé 0.27 % ou marqué une tendance nette à la hausse. Pourtant, la Nouvelle-Zélande a de longue date souscrit à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies et son adhésion à ce dernier est réitérée dans la stratégie générale diffusée par NZAID sous le titre *Towards a safe and just world free of poverty*. En 2003, le rapport APD/RNB s'est établi à un niveau légèrement inférieur à celui de l'ensemble des membres du CAD (0.25 %) mais nettement en deçà de celui de l'effort moyen par pays du CAD (0.42 %). Avec 210 millions USD en 2004, le programme de la Nouvelle-Zélande est le plus réduit de tous les membres du CAD même si ce pays reste un donneur important pour la région du Pacifique.

Comme dans la plupart des autres pays membres du CAD, la logique rend maintenant incontournable un accroissement du volume de l'APD et pour se montrer à la hauteur de ses ambitions la Nouvelle-Zélande doit dégager des financements plus adéquats à l'appui du développement. La mise en place d'un organisme efficace, l'aspiration affichée des pouvoirs publics et de la population à faire reconnaître la Nouvelle-Zélande comme un bon citoyen du monde et l'attachement manifesté aux OMD ont rehaussé les attentes, au niveau national aussi bien qu'international. Reste que les pouvoirs publics n'ont pas adopté un cadre de dépenses à moyen terme qui permettrait d'envisager des progrès de ce point de vue. L'introduction, au cours de l'exercice 2003-04, d'une programmation pluriannuelle des crédits d'APD constitue toutefois une amélioration importante, qui permet à NZAID de fournir aux pays partenaires des engagements plus prévisibles et à plus long terme concernant ses apports d'aide. On peut penser que la Nouvelle-Zélande serait à même de consentir un effort budgétaire sensiblement plus important. Un accroissement progressif de l'aide néo-zélandaise visant à porter dans un premier temps celle-ci au niveau actuel de l'effort moyen par pays du CAD (soit 0.42 %) ferait de l'APD le poste du budget qui connaîtrait la croissance la plus rapide. Cela nécessiterait un solide consensus au niveau politique.

Les autorités néo-zélandaises ont apporté une généreuse contribution aux efforts de secours et de reconstruction déployés après le tsunami dans les pays riverains de l'Océan Indien, puisqu'elles ont dégagé à cet effet quelque 48 millions USD, soit un montant représentant près du quart du chiffre actuel de l'APD. Les trois quarts de cette somme seront déboursés en 2005 et donneront lieu à une rallonge exceptionnelle au budget déjà arrêté pour cet exercice. Le CAD encourage la Nouvelle-Zélande à profiter de la forte mobilisation suscitée par le tsunami pour enclencher une progression durable et significative de l'APD dans le cadre du processus d'approbation du budget de l'année à venir.

Vers un engagement plus sélectif sur le plan stratégique et plus actif dans les institutions multilatérales

Consciente de la contribution importante apportée par les organisations multilatérales au débat mondial sur le développement, la Nouvelle-Zélande entend donner un caractère plus stratégique à sa collaboration avec des organismes internationaux qu'elle aura soigneusement choisis. A cet effet, NZAID s'est dotée d'un cadre d'évaluation des institutions multilatérales et régionales, le Multilateral and Regional Assessment Framework (MARAAF), et a entrepris d'élaborer une stratégie d'engagement multilatéral. Elle procède en particulier à des évaluations régulières des organismes auxquels elle verse des contributions pour déterminer la répartition de ses financements. Cela l'a amenée à revoir le degré de priorité à accorder à la collaboration avec plusieurs organisations, ce qui s'est traduit par un accroissement de ses contributions au budget de base du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), notamment. NZAID s'emploie par ailleurs à établir un lien plus étroit entre les efforts qu'elle déploie aux niveaux bilatéral, régional et mondial en vue de faire en sorte que la Nouvelle-Zélande parvienne à influencer sur la performance sur le terrain des organismes internationaux grâce à sa participation aux débats et aux instances de décision de ces organismes.

NZAID devrait s'interroger sur la place qu'elle souhaite accorder à l'aide multilatérale. En moyenne, le quart environ de l'APD néo-zélandaise emprunte le canal multilatéral, ce qui correspond à peu près à la moyenne actuelle du CAD. En dépit des dispositions prises par la Nouvelle-Zélande pour resserrer sa coopération avec les organisations internationales, l'APD multilatérale a légèrement fléchi, en volume et en pourcentage de l'APD totale, depuis 1999. Un accroissement notable de l'APD permettrait à NZAID de renforcer ses contributions à certaines organisations multilatérales soigneusement choisies, et donc de mieux asseoir son influence en leur sein.

Réduire la dispersion géographique, une nécessité

NZAID a des programmes de coopération avec 11 pays partenaires dans le Pacifique et 7 pays partenaires en Asie du Sud-Est, de même qu'en Afrique du Sud, seul pays partenaire qui ne situe dans aucune de ces deux régions. Elle mène également des activités dans une vingtaine d'autres pays, d'Asie du Sud, d'Afrique australe et d'Amérique latine, à travers des programmes régionaux mis en œuvre par des organismes multilatéraux ou régionaux ou des ONG. NZAID devrait revoir le nombre de ses principaux partenaires bilatéraux. La question subsiste en effet de savoir si l'Agence a les moyens d'assurer la gestion stratégique de 19 programmes bilatéraux de manière adéquate. NZAID réexamine actuellement sa définition des principaux partenaires bilatéraux en vue d'instaurer une distinction plus nette entre les engagements de première priorité (dont la part du budget et les ressources en matière de gestion sera plus importante) à l'égard d'un nombre limité de pays et un ensemble de programmes-pays de deuxième priorité (dont la part dans le budget et les ressources de gestion sera plus restreinte).

Réduire le nombre de pays où elle intervient permettrait à NZAID de mettre en œuvre des programmes plus conséquents dans chaque pays et d'atteindre ainsi la masse critique indispensable pour intensifier sa participation au dialogue à l'échelon local et aux efforts de coordination des donateurs. Cela est particulièrement important dans les principaux pays partenaires d'Asie, où les ressources sont éparpillées entre de nombreux pays, et à l'intérieur de chacun d'eux entre de nombreux secteurs. La valeur ajoutée potentielle de la modeste contribution de la Nouvelle-Zélande doit aussi être considérée dans le contexte des efforts conjoints déployés par la communauté des donateurs et les pays partenaires à l'appui de l'alignement et de l'harmonisation. Ceux-ci impliquent que les donateurs se concentrent sur un nombre restreint de pays, et de secteurs dans chaque pays, afin de réduire les coûts de transaction associés à la gestion de l'aide. Avec sa nouvelle stratégie pour l'Asie, NZAID s'est appliquée à se constituer une « niche stratégique » en concentrant ses efforts sur l'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural. Il est encore trop tôt pour dire si ces mesures ont effectivement permis de réduire la dispersion de l'aide et de donner suite à la promesse de NZAID de contracter des engagements « plus grands, moins nombreux, plus profonds et s'inscrivant davantage dans la durée ».

Au total, l'APD néo-zélandaise se répartit entre plus d'une centaine de pays du fait de l'existence de multiples guichets de financement, dont les plus importants sont l'Emergency Management and Disaster Relief, le Voluntary Agency Support Scheme (pour le cofinancement de projets d'ONG) et les programmes de bourses. Affecter des fonds à des activités indépendantes dans autant de pays au lieu de les faire transiter par les programmes bilatéraux ou de s'en servir pour compléter ces derniers comporte un coût d'opportunité. En règle générale, ces dispositifs sont gérés par les autorités centrales d'où le risque que les activités soient dictées par les préférences du pays donneur et non par les stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires. NZAID étudie actuellement dans quelle mesure, et dans quels cas, les financements accordés dans le cadre de ces mécanismes particuliers doivent être alignés sur les priorités des programmes bilatéraux.

Une place accrue à l'éducation de base

L'éducation demeure le secteur qui absorbe le plus gros des efforts néo-zélandais de coopération pour le développement (près de la moitié de l'APD bilatérale en 2003). En 2001, le Cabinet avait décidé qu'une nouvelle politique s'imposait à l'égard du secteur de l'éducation, qui renforcerait la place faite aux besoins dans le domaine de l'éducation de base. Cette nouvelle politique s'est accompagnée d'un renoncement bienvenu aux projets, au profit d'un soutien sectoriel destiné à consolider les politiques d'éducation et les systèmes éducatifs des pays partenaires. Une indéniable réorientation est en cours vers l'éducation de base (dont la part dans l'APD bilatérale totale consacrée au secteur de l'éducation est passée de 5 % en 1999 à 11 % en 2003 et à 31% en 2004), au fur et à mesure de la mise en place d'approches sectorielles, comme aux Iles Salomon. Ceci est conforme à l'objectif de 50% fixé dans la stratégie de NZAID en matière d'éducation.

Plus des deux tiers des versements consentis en 2003 en faveur du secteur de l'éducation sont allés à l'enseignement post-secondaire, principalement sous la forme de bourses d'études en Nouvelle-Zélande. Dans sa nouvelle politique pour l'éducation, NZAID a tenu compte des enseignements de l'expérience accumulée au fil de deux décennies pour ce qui est de l'octroi de bourses à des étudiants de pays en développement, dont il ressortait que les bourses devaient être mieux accordées aux stratégies des pays partenaires ainsi qu'aux besoins de leurs marchés du travail et à leurs exigences en matière de développement des ressources humaines. Préférence est maintenant donnée aux formations et bourses d'études dans le pays ou la région d'origine, qui présentent un rapport coût-efficacité plus élevé et aboutissent à de meilleurs résultats pour ce qui est des taux aussi bien d'achèvement des études que de retour dans le pays d'origine. Enfin, pour la région du Pacifique, NZAID compte abandonner les différents programmes de bourses existants, régis chacun par des dispositions

administratives différentes, pour un programme unique plus souple assujéti à des lignes directrices identiques à celles s'appliquant au programme régional de bourses de l'Australian Agency for International Development (AusAID).

Recommandations

- Afin de mettre au service du développement des financements à la hauteur des ambitions de la Nouvelle-Zélande et de rendre crédible les engagements souscrits en faveur de l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies, les pouvoirs publics devraient fixer un objectif à moyen terme qui soit à la fois réaliste et ambitieux et qui témoigne sans conteste d'une volonté de porter le rapport APD/RNB à 0.7 %.
- Etant donné son intention de collaborer plus activement avec certaines organisations internationales, en cas d'accroissement significatif de l'APD, NZAID devrait utiliser une partie de ces crédits pour augmenter ses contributions à ces organismes multilatéraux de développement soigneusement choisis et renforcer son influence au sein de ces derniers.
- NZAID doit maintenir son ciblage sur le Pacifique, où il est avéré que son action est le plus efficace. Elle devrait aussi s'interroger sur les moyens d'approfondir son engagement à l'égard de ses partenaires d'Asie, dont il conviendrait de réduire le nombre, afin d'y apporter une contribution plus significative aux efforts de coordination et d'harmonisation et ainsi qu'à l'allégement de la charge que la gestion de l'aide fait peser sur les pays partenaires.
- Conformément à son engagement de consacrer à l'éducation de base la moitié de ses apports en faveur de l'éducation, NZAID est encouragée à maintenir son ciblage sur l'éducation de base et à accroître notablement l'aide allouée à cette dernière. Parallèlement, elle doit poursuivre le réexamen de ses programmes de bourses en vue de rehausser leur impact sur le développement et leur efficacité par rapport à leur coût.

Cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres reconnaissent qu'un recul durable de la pauvreté dans les pays en développement et la réalisation des OMD requièrent des politiques cohérentes, qui se renforcent mutuellement, dans tout un éventail de domaines d'ordres économique, social et environnemental. Cela ne va pas toujours sans difficulté car les domaines en question sont souvent soumis à l'influence de groupes d'intérêts nationaux et relèvent généralement de ministères dont le souci principal et la mission première ne sont pas de lutter contre la pauvreté dans le monde.

La détermination de la Nouvelle-Zélande se reflète dans sa politique commerciale

La Nouvelle-Zélande est attachée à ce qu'un des résultats essentiels des négociations commerciales multilatérales engagées à la Conférence ministérielle de Doha en 2001 soit de favoriser le développement et elle soutient les intérêts des pays en développement dans des domaines comme l'amélioration de l'accès aux marchés, la réforme des politiques agricoles afin d'en éliminer les aides domestiques et les subventions à l'exportation qui faussent les échanges, le traitement spécial et différencié, et le renforcement des capacités, en tenant compte de leurs priorités, de leurs contraintes et de leurs points faibles. L'apport d'une assistance technique, afin de permettre aux pays en développement de tirer le meilleur parti des négociations commerciales multilatérales, est une composante importante du programme de NZAID dans le domaine des échanges et du développement. NZAID s'emploie également à aider les pays en développement à lever les contraintes qui s'exercent du côté de l'offre et les empêchent de tirer pleinement profit d'éventuels débouchés extérieurs.

Œuvrer plus systématiquement à l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement

Face à la complexité des enjeux en matière de cohérence des politiques au service du développement, une action systématique s'impose au niveau politique aussi bien qu'administratif. Plusieurs aspects du système néo-zélandais sont propices à une amélioration de la cohérence des politiques. Du fait de la mission de conseil dont elle est investie et qui la met en contact direct avec les ministres, NZAID est en mesure de plaider la cause du développement auprès de l'ensemble des secteurs de l'administration. Par ailleurs, le ministre adjoint des affaires étrangères et du commerce chargé de l'APD siège au Cabinet, de telle sorte que les questions de développement peuvent être abordées au plus haut niveau de l'appareil d'État. En outre, l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration privilégiée en Nouvelle-Zélande repose sur un processus de décision intégré fondé sur l'analyse commune et la coordination. S'il a été décidé de faire de NZAID un organisme semi-autonome rattaché au MFAT c'est pour rehausser l'importance des questions de développement dans le débat politique tout en facilitant la cohérence entre l'action à l'appui du développement et les autres aspects de la politique étrangère. La coordination entre NZAID et le MFAT est régie par des dispositifs spécifiques et donne lieu à des réunions de travail régulières et des consultations informelles.

Les questions qui ont des retombées pour les pays en développement sont nombreuses et évoluent au fil du temps, en particulier dans le cas des îles du Pacifique pour lesquelles se posent des problèmes spécifiques, dans les domaines des migrations, de l'enseignement, de l'environnement, des échanges et de l'investissement. Aucune déclaration politique faisant de la cohérence des politiques au service du développement un objectif pour l'ensemble de l'administration n'a été officiellement approuvée. Abstraction faite des questions commerciales, les problèmes sont traités en fonction des besoins. NZAID est bien sûr parvenue à influencer sur les priorités dans le domaine des échanges, mais il lui faudrait disposer de davantage de ressources pour jouer un rôle vraiment actif à l'appui de cet aspect et d'autres de la cohérence des politiques.

Recommandations

- Etant donné sa mission de conseil et sa crédibilité en tant qu'organisme de développement, NZAID est bien placée pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'administration néo-zélandaise. Elle doit continuer de s'appliquer activement à influencer sur les priorités poursuivies à l'échelle de l'ensemble de l'administration et devrait renforcer encore ses moyens analytiques.
- Une déclaration expresse du gouvernement sur la cohérence des politiques au service du développement serait utile pour encourager une coordination plus systématique entre les ministères. Les efforts dans ce domaine pourraient être renforcés par la fixation d'objectifs concernant des domaines précis de l'action publique et l'obligation de rendre régulièrement compte des mesures prises pour assurer la cohérence des politiques.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

Pousser plus loin l'harmonisation et l'alignement

NZAID œuvre largement à la promotion de l'harmonisation des pratiques et procédures des donateurs dans le Pacifique à travers diverses initiatives allant du lancement d'activités de sensibilisation à différents niveaux à la mise en place d'exercices pilotes d'utilisation de l'approche sectorielle dans les domaines de l'éducation et de la santé. A l'échelon local, sont de plus en plus

fréquemment opérés des échanges de vues systématiques entre AusAID, NZAID et le gouvernement partenaire en vue de déterminer les moyens qu'ont les donateurs de mieux coordonner leur action afin d'en renforcer son efficacité et d'alléger la charge liée à la gestion de l'aide. Attestent des progrès déjà accomplis les stratégies-pays conjointes établies pour Samoa et Kiribati, le programme conjoint de renforcement du secteur public mis en place à Samoa, le dispositif conjoint d'administration des bourses et, pour couronner le tout, le premier programme-pays conjoint pour les Iles Cook, dans le cadre duquel l'Australie délègue à la Nouvelle-Zélande la gestion courante de tous ses apports.

Organisme nouveau-né ayant à se construire entièrement (de la définition de sa ligne d'action à la constitution de ses effectifs), NZAID avait une occasion sans pareille d'imposer les changements de culture et de comportement que requiert la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. L'attachement de l'Agence à l'harmonisation transparaît dans les grands principes gouvernant son action et dans son plan stratégique, de même que dans sa politique des ressources humaines, y compris jusque dans la gestion des performances du personnel. NZAID a choisi, pour l'élaboration de son plan d'action à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement, un processus itératif, permettant la prise en compte de enseignements de l'expérience accumulée au fil du temps sur le terrain. Elle devrait s'interroger sur la possibilité d'associer à chaque action des avantages mesurables de manière à apporter la preuve que des résultats tangibles sont obtenus sur le terrain en termes de réduction des coûts de transaction. Dans la poursuite de ses efforts à l'appui de l'efficacité de l'aide, NZAID risque de se heurter à plusieurs difficultés, tenant notamment à la dispersion géographique et sectorielle de son programme et à sa présence limitée sur le terrain.

Un chef de file de l'approche sectorielle dans le Pacifique

Le souci de NZAID de recourir de plus en plus à des modalités d'acheminement de l'aide favorisant l'alignement et l'harmonisation est manifeste dans les Iles Salomon et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, où le soutien sectoriel représente une part notable de l'APD néo-zélandaise : 50 % et 30 %, respectivement. Dans les Iles Salomon, s'appuyant sur les efforts conjoints du gouvernement et des donateurs pour mettre en place un plan pour le secteur de l'éducation et un cadre de dépenses à moyen terme ainsi que sur les améliorations apportées à la gestion des finances publiques grâce à l'assistance technique dispensée dans le cadre de l'initiative RAMSI, NZAID fournit un soutien budgétaire en faveur de l'éducation, respectueux des systèmes, des procédures et des échéances du gouvernement. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, NZAID a été invitée à assumer le rôle de chef de file pour la coordination des discussions entre donateurs et de leur collaboration avec le gouvernement pour la mise en œuvre du plan national relatif à la santé. Les financements émanant des divers donateurs sont regroupés dans un fonds commun destiné à alimenter le cadre de dépenses moyen terme pour le secteur de la santé.

Ces deux exemples constituent des innovations majeures dans des pays où les conditions politiques, sociales et économiques restent difficiles, et pourraient servir de modèle pour le recours à l'approche sectorielle dans les États fragiles de manière plus générale. Dans les pays où il existe des plans sectoriels nationaux et des cadres de dépenses à moyen terme, NZAID entend privilégier l'approche sectorielle. La seule condition qu'elle met à ce mode de soutien est l'implication du pays partenaire et l'expression par ce dernier d'une volonté de changement, partant du principe que l'indispensable avènement de cadres de planification crédibles et de solides mécanismes comptables suivra sous l'effet du renforcement des capacités qui résultera du processus de préparation à la mise en place d'une approche sectorielle.

Des possibilités d'amélioration pour ce qui est de l'alignement des programmes-pays

Les stratégies-pays de NZAID se rapportent principalement à l'aide bilatérale de base, c'est-à-dire d'État à État. Elles pourraient avoir une couverture plus complète et intégrer l'ensemble des financements accessibles dans le cadre des divers dispositifs et initiatives de NZAID afin de garantir que les différentes activités se renforcent mutuellement et vont toutes dans le sens des stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays partenaires. Les programmes régionaux, qui absorbent le tiers environ de l'enveloppe budgétaire allouée par NZAID au Pacifique, constituent peut-être un mode d'intervention plus efficient et plus efficace face à une multitude de petits pays. Reste que les programmes régionaux associent tout un éventail d'organisations et d'initiatives, qui ont chacune leur propre logique et leurs propres méthodes de travail ; en conséquence il est essentiel que NZAID incite les organisations régionales à participer aux efforts en cours dans les pays partenaires, de telle sorte que l'assistance régionale se conforme elle aussi aux principes d'alignement et d'harmonisation. Le dialogue entre NZAID et les ONG est important pour exploiter les synergies entre leurs activités respectives et devrait inclure les ONG néo-zélandaises présentes sur le terrain.

Un impératif, renforcer la présence sur le terrain

La création de NZAID a permis la constitution d'une équipe de spécialistes compétents et dévoués possédant une connaissance approfondie et une vaste expérience des questions de développement. L'Agence a procédé à des recrutements intensifs, 70 % de ses effectifs ayant été recrutés au cours des deux années écoulées (pour un total de 90 personnes à la fin de 2004). Pour le moment, en dehors de cinq agents de NZAID en poste à l'étranger, c'est le personnel des ambassades et hauts commissariats dans les pays en développement qui se charge de la mise en œuvre des programmes de coopération pour le développement. Sauf dans quelques cas, la gestion des programmes de NZAID est assurée par du personnel basé à Wellington. La mise en place d'équipes-pays « virtuelles » comprenant des agents des services centraux et ceux en poste sur le terrain s'est révélée un mode efficace de gestion des programmes, permettant aux seconds d'avoir accès à tout l'éventail des compétences disponibles dans les services centraux. Étoffer la présence sur le terrain demeure essentiel pour renforcer la capacité de l'Agence de participer activement au dialogue avec les partenaires locaux et aux dispositifs de coordination entre donateurs. Donner la possibilité au personnel de se familiariser avec le terrain est en outre fondamental pour permettre à l'Agence de bien appréhender les réalités locales et de s'y adapter en permanence.

Priorité à l'apprentissage

Dans sa conception, NZAID est une structure légère et intégrée, dotée de processus de décision participatifs de manière à favoriser les synergies et encourager l'apprentissage entre toutes les composantes de l'organisation. Aucune frontière stricte n'est établie entre l'élaboration des politiques et la programmation, qui relèvent de la responsabilité collective de toute l'Agence. Faire de la formulation des politiques une fonction collégiale à l'échelle de l'Agence est un choix stratégique qui vise à asseoir la capacité institutionnelle et à optimiser les possibilités d'avancement dans une organisation de taille relativement réduite.

De même, le suivi et l'évaluation, au moyen des systèmes en cours d'élaboration destinés à mesurer l'impact de l'aide néo-zélandaise, sont assurés conjointement par une équipe d'évaluateurs et les gestionnaires de programmes. L'intégration de la fonction d'évaluation dans la conception générale des programmes de NZAID garantit l'apprentissage en temps réel et l'apport des ajustements aux programmes en cours. À côté de l'apprentissage, un rôle essentiel de l'évaluation est la reddition de comptes, aspect auquel NZAID devra faire une plus large place dans sa politique et ses directives en matière d'évaluation. Afin d'assurer l'indépendance des évaluations sans remettre en cause

l'intégration du suivi et de l'évaluation dans la conception des programmes, l'équipe d'évaluateurs a la possibilité de décider de la réalisation d'évaluations sectorielles ou thématiques qu'elle conduit en dehors des gestionnaires de programmes et dont elle rend compte directement à la Commission des évaluations de NZAID.

Recommandations

- NZAID devra veiller à adapter ses effectifs et l'éventail de ses compétences, sur le terrain en particulier, à mesure qu'elle élargit la place faite aux approches sectorielles et qu'elle participe plus étroitement au dialogue sur les mesures à prendre et aux dispositifs de coordination dans les pays partenaires. Une telle évolution implique le détachement sur le terrain de davantage d'agents de NZAID.
- NZAID est incitée à rechercher des moyens de renforcer l'appropriation locale en s'interrogeant sur les possibilités d'améliorer la complémentarité des divers guichets de financement, des programmes régionaux et des activités cofinancées avec des ONG avec ses programmes-pays, fondés sur les politiques et programmes de développement conduits par les pays partenaires.
- Etant donné la contribution que les approches sectorielles peuvent apporter au renforcement de l'appropriation et des capacités locales, la Nouvelle-Zélande est encouragée à continuer de s'investir d'un rôle pilote dans la promotion de la mise au point et en place de telles approches, y compris dans les États fragiles.
- L'intégration de l'évaluation dans la conception générale des programmes de NZAID et le partage de la responsabilité des évaluations avec les gestionnaires de programmes sont des éléments essentiels qui garantissent la communication rapide des conclusions des évaluations et la prise en compte des enseignements à en tirer dans la gestion des programmes. En parallèle, NZAID devrait toutefois prévoir un programme d'évaluations indépendantes, qui fournirait à la fois un gage d'objectivité et une source de jugements critiques.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Contexte stratégique et orientations nouvelles

Le contexte de la coopération néo-zélandaise pour le développement

La coopération pour le développement constitue pour les autorités néo-zélandaises un moyen important de témoigner leur volonté de faire de leur pays un bon citoyen du monde et un voisin attentif ainsi que d'œuvrer à la paix et à la stabilité dans la région du Pacifique et au-delà. Le principal intermédiaire entre le gouvernement néo-zélandais et les pays en développement est maintenant la New Zealand Agency for International Development (NZAID). Le principal objectif de cette dernière est d'éradiquer la pauvreté en collaborant avec les partenaires à l'instauration d'un développement durable et équitable au service des plus démunis.

Etant elle-même située au cœur du Pacifique, la Nouvelle-Zélande a tout intérêt à ce que cette région accède à la prospérité et à la stabilité, grâce à la mise en œuvre de politiques sociales et économiques durables, respectueuses des droits de l'homme, de la participation de la société civile et des principes de bonne gestion des affaires publiques. Des liens historiques et humains étroits existent entre la Nouvelle-Zélande et nombre des pays du Pacifique Sud. Elle est en outre unie par un lien juridique aux Iles Cook, ainsi qu'à Niue et Tokelau¹. Les ressortissants de ces pays ont la citoyenneté néo-zélandaise et peuvent s'établir en Nouvelle-Zélande comme ils le souhaitent. En conséquence, 6.5 % de la population résidente de la Nouvelle-Zélande se composent de personnes venues d'îles du Pacifique. L'attention portée par la Nouvelle-Zélande aux îles voisines du Pacifique doit beaucoup à des considérations culturelles, compte tenu de ses liens particuliers avec diverses ethnies polynésiennes et de son héritage Maori. Cette caractéristique est précieuse étant donné la position dominante qu'elle occupe en tant que partenaire économique et financier de ces petits Etats.

Une réorientation en profondeur de la coopération néo-zélandaise pour le développement

Lors de son précédent examen, début 2000, le Comité d'aide au développement (CAD) était parvenu à la conclusion que la Nouvelle-Zélande possédait un programme d'aide solide et crédible, mais avait aussi mis en évidence un certain nombre de problèmes. Tout en reconnaissant le bien-fondé des motivations animant le programme, à savoir préserver la paix, la sécurité et la stabilité, œuvrer à la prospérité de l'économie internationale et protéger l'environnement mondial, le CAD avait recommandé un ciblage plus fin, qui rendrait plus explicite l'objectif de lutte contre la pauvreté. Une autre recommandation importante concernait l'organisation de la coopération pour le développement, laquelle relevait à l'époque du ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MFAT). Le CAD avait suggéré qu'il pourrait être utile de réexaminer la structure existante à la lumière de la nécessité de constituer un noyau d'agents possédant une connaissance approfondie et une solide expérience des

1. Tokelau est un territoire néo-zélandais, et les Iles Cook et Niue sont des territoires autonomes en libre association avec la Nouvelle-Zélande. En outre, Samoa a été administrée par la Nouvelle-Zélande de 1920 à 1962, date de son indépendance depuis laquelle les relations entre les deux pays sont régies par un traité d'amitié en vertu duquel la Nouvelle-Zélande est tenue à une assistance, technique et administrative entre autres.

questions de développement, condition indispensable pour participer à des stratégies plus intégrées et coordonnées de développement placées sous la conduite des pays partenaires. Un récapitulatif de l'ensemble des recommandations qui avaient été formulées par le CAD et des mesures prises pour y donner suite est fourni dans l'annexe A au présent rapport.

Depuis 2000, le programme néo-zélandais de coopération pour le développement a subi une réorientation radicale, qui lui a donné des caractéristiques propres et un nouveau ciblage. L'arrivée au pouvoir en 1999 d'un gouvernement de coalition était l'occasion de définir un programme à moyen terme pour l'aide publique au développement (APD), les deux partis de la coalition ayant l'un et l'autre manifesté leur attachement à la coopération pour le développement au cours de la campagne électorale. En 2000, le ministre des affaires étrangères et du commerce, avec le soutien du ministre adjoint chargé de l'APD, a demandé la réalisation d'une évaluation de l'APD néo-zélandaise, dont la conduite a été confiée à deux spécialistes du développement. Leur rapport, paru sous le titre *Towards Excellence in Aid Delivery* (Ministerial Review, 2001), reprenait nombre des recommandations du CAD et formulait des critiques encore plus acerbes sur les systèmes en place, dont il allait jusqu'à mettre en doute la capacité d'assurer une coopération efficace pour le développement. Les pouvoirs publics ont alors constitué un groupe de travail placé sous la conduite du Bureau du Premier ministre et du Cabinet afin d'examiner les recommandations du rapport.

En 2001, le Cabinet est convenu que le gouvernement devait réitérer son attachement à l'APD et mettre en place un programme qui viserait l'excellence en matière d'acheminement de l'aide grâce à des caractéristiques propres et un nouveau ciblage (voir l'encadré 1). Dans cette optique, il a été décidé de créer un organisme semi-autonome rattaché au MFAT, qui allait devenir la New Zealand Agency for International Development. Les auteurs de l'évaluation demandée par le ministre avaient préconisé la création d'une agence indépendante, mais le Cabinet a préféré cette formule afin de favoriser la cohérence entre la politique de développement et la politique étrangère.

La création d'une nouvelle agence

Le processus d'examen engagé en 2000 a atteint son apogée avec la naissance officielle de NZAID en 2002 (voir le chapitre 5). La nouvelle agence a vu le jour à l'issue d'un processus intensif de consultation, qui a duré un an et auquel ont participé à la fois le personnel de l'instance précédente, à savoir la division de la coopération pour le développement du MFAT, et d'autres ministères et organismes publics compétents. Le fait d'avoir associé le personnel à la conception de la future organisation et d'avoir, après appel à candidatures, choisi comme premier directeur exécutif de NZAID l'ancien directeur de la coopération pour le développement est considéré avoir facilité la transition.

Au cours de ses deux premières années d'existence, NZAID s'est dotée d'un cadre stratégique entièrement nouveau. Sa structure est le fruit d'un processus participatif qui a associé l'ensemble de son personnel et d'intenses consultations avec des acteurs extérieurs. La culture d'entreprise qui en est résultée n'a d'équivalent nulle part ailleurs et est propre à faire de NZAID une vraie organisation apprenante. Les procédures de gestion de l'aide ont été rationalisées et certaines des pratiques de NZAID sont désormais érigées en modèle pour l'ensemble de l'administration, notamment celles appliquées pour la gestion des relations avec les organisations de la société civile. NZAID a pour ambition, et aussi pour mandat, d'être une instance au service du développement et non un simple organisme d'exécution de l'aide ; elle a d'ailleurs fait la preuve qu'elle était en mesure d'influer sur les priorités poursuivies par l'administration dans son ensemble en matière de politique commerciale. Elle entend s'impliquer de plus en plus non seulement dans la gestion des programmes mais aussi l'élaboration des politiques et, en collaboration avec les pays partenaires. Cela a des retombées pour son action au niveau mondial, laquelle devrait reposer sur un engagement plus ciblé, au plan stratégique, avec les organisations internationales. NZAID joue aussi un rôle de premier plan dans la

promotion de l'harmonisation des procédures et pratiques des donateurs dans la région Pacifique, contribuant ainsi à appuyer les efforts de la communauté internationale pour accroître l'impact de l'aide, motivation première de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*² qui a été adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation, l'action commune et ces résultats tenu en mars 2005 et s'appuie sur les engagements précédemment souscrits au Forum de haut niveau sur l'harmonisation organisé à Rome en 2003.

NZAID peut être regardée comme un intervenant de fraîche date certes, mais avec lequel il faut compter, au niveau intérieur aussi bien qu'international. Etant donné les accomplissements impressionnants dont elle peut se targuer en si peu de temps, NZAID bénéficie d'un vigoureux soutien au sein de l'administration et de la part des diverses organisations non gouvernementales (ONG) intervenant dans la coopération pour le développement. Un examen ministériel a été entrepris pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre de la décision du Cabinet portant création de NZAID, examen qui sera achevé en mai 2005.

Encadré 1. Cahier des charges de l'aide publique néo-zélandaise au développement

Lors de la création de NZAID en 2001, le gouvernement a défini de nouvelles orientations pour l'APD néo-zélandaise, dont les principales sont les suivantes (New Zealand Cabinet, 2001) :

- Faire de l'élimination de la pauvreté l'objectif central de NZAID, servant de pivot à un nouveau cadre stratégique.
- Intégrer les objectifs internationaux de développement – devenus par la suite les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – dans le nouveau cadre stratégique et dans la stratégie régionale pour le Pacifique.
- Revoir complètement le cadre stratégique afin de lui donner un caractère plus stratégique, d'y renforcer les obligations de résultats et d'en améliorer le ciblage, conformément aux bonnes pratiques en vigueur au niveau international.
- Baser les programmes bilatéraux sur une analyse de la pauvreté dans les pays intéressés et sur les stratégies arrêtées par ces pays.
- Maintenir le ciblage sur le Pacifique.
- Elaborer un cadre d'évaluation de l'aide bilatérale afin d'étudier jusqu'à quel point le programme souffre d'une dispersion excessive et de faciliter l'adoption d'une approche stratégique pour l'affectation des financements bilatéraux.
- Mettre au point une nouvelle stratégie dans le domaine de l'éducation, qui fasse une plus large place aux besoins en matière d'éducation de base et tienne davantage compte de la situation de chaque pays.
- Tenir systématiquement compte des problèmes liés au respect des droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes et à l'environnement.
- Arrêter un cadre pour la détermination des contributions à verser aux institutions régionales et multilatérales.
- Mettre en place des dispositifs de suivi et d'évaluation pour mesurer l'impact de l'APD néo-zélandaise.

Au niveau institutionnel, la décision du Cabinet prévoyait que :

- L'APD de la Nouvelle-Zélande serait gérée par un nouvel organisme semi-autonome rattaché au MFAT et le budget de l'APD ferait l'objet d'un vote distinct.
- Le directeur exécutif de cet organisme serait désigné par le Secrétaire aux affaires étrangères et au commerce et rendrait compte à ce dernier, mais serait aussi chargé de conseiller directement les ministres sur la politique de l'APD.
- Tous les autres agents seraient choisis par le directeur exécutif et NZAID définirait elle-même sa politique de gestion des ressources humaines et son barème de rémunération.
- Des arrangements seraient conclus avec le MFAT pour ce qui est des services, concernant les activités intérieures aussi bien qu'extérieures.

2. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est disponible sur le site www.aidharmonisation.org/

Encore des défis à surmonter

Une question importante à laquelle les pouvoirs publics doivent encore s'attaquer est celle du niveau de l'effort d'aide. La Nouvelle-Zélande fait partie des quelques membres du CAD qui n'ont pris aucun engagement concernant l'augmentation de leur APD à la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002. Les ONG néo-zélandaises s'inquiètent du chemin qui reste à leur pays à parcourir pour atteindre l'objectif de 0.7 % du revenu national brut (RNB) fixé par les Nations unies pour l'APD. Un accroissement sensible de l'APD serait également important pour porter les ressources à un niveau adéquat pour obtenir des résultats compte tenu des problèmes de développement considérables, et parfois difficiles, qui se posent dans la région Pacifique, et à la hauteur des objectifs affichés de la Nouvelle-Zélande en matière de coopération pour le développement.

Une augmentation de l'APD nécessitera une volonté politique et une consolidation du soutien public. A cet effet, il faudrait peut-être mieux faire savoir ce que sont les programmes de NZAID, comment ils sont gérés et les résultats qu'ils produisent. Dans ce contexte, il conviendrait aussi de parler des contributions de la Nouvelle-Zélande aux organisations multilatérales, lesquelles méritent de recevoir un soutien accru compte tenu de l'ambition de ce pays d'agir en citoyen du monde responsable et du rôle que ces institutions peuvent jouer pour la concrétisation des OMD à l'échelle mondiale. Les efforts en cours pour améliorer l'évaluation et la mesure des résultats sont utiles à cet égard, mais doivent être intensifiés. Le souci de NZAID d'œuvrer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide est attesté par l'action qu'elle mène, en collaboration avec les pays partenaires et d'autres donateurs, afin de promouvoir des approches fondées sur le partenariat, qui soient plus conformes aux priorités des pays partenaires et laissent à ces derniers le pouvoir de décision, et qui privilégient le renforcement des capacités locales. Etant donné que ce genre d'approches nécessite généralement un dialogue intense au niveau local, NZAID doit encore trouver un moyen de s'assurer une présence suffisante sur le terrain. Il est en outre d'autant plus difficile pour NZAID d'appliquer, comme elle le souhaiterait, des approches fondées sur le partenariat que le programme néo-zélandais est fort dispersé, avec 19 principaux partenaires bilatéraux et une multitude de guichets de financement.

L'objectif d'élimination de la pauvreté et les conséquences qui en découlent, notamment dans le secteur l'éducation où une réorientation doit être opérée en faveur de l'éducation de base, impliquent une révision assez radicale de la ligne d'action. Des dissensions subsistent au sein de l'administration néo-zélandaise à propos de la primauté de l'éradication de la pauvreté sur les objectifs de politique étrangère et de la place à accorder aux activités correspondantes – par exemple les bourses d'étude, qui constituent peut-être un meilleur vecteur de publicité. Il en résulte un débat salubre pour l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement. Dans l'esprit de la communauté internationale, la lutte contre la pauvreté a un champ très étendu, englobant la promotion de réformes des politiques et des institutions en vue de favoriser le développement des échanges et du secteur privé, de même que l'action à l'appui de l'amélioration de la gouvernance d'une manière plus générale ainsi que de la paix et de la sécurité. Autant de domaines dans lesquels NZAID est très active et témoigne d'un grand esprit d'innovation.

Objectifs et principes de la coopération néo-zélandaise pour le développement

L'élimination de la pauvreté, un axe central

Les fondements de la coopération néo-zélandaise pour le développement sont exposés dans un document d'orientation intitulé *Towards a safe and just world free of poverty*. Ce dernier, qui a été approuvé en 2002, constitue le nouveau cadre stratégique, dont le Cabinet avait demandé l'élaboration en 2001, des activités de NZAID. Il définit le projet d'avenir poursuivi par l'Agence, sa mission, les

valeurs guidant son action, les résultats d'ordre stratégique qu'elle escompte, ses activités essentielles et ses principes d'intervention, lesquels sont tous centrés sur l'élimination de la pauvreté (voir l'encadré 2). Ce document d'orientation est complété par des documents stratégiques plus détaillés, notamment une stratégie quinquennale, la *Five Year Strategy (2004/05-2009/10)*, des plans d'activité annuels, des stratégies par région, pays et secteur, et des projets de stratégies concernant des questions transversales, telles que le respect des droits de l'homme, la gouvernance, l'égalité homme-femme et l'environnement, qui doivent être systématiquement prises en compte.

Encadré 2. Principes directeurs de la coopération néo-zélandaise pour le développement

En vertu du document intitulé *Towards a safe and just world free of poverty*, NZAID est censée :

- Faire de l'élimination de la pauvreté dans les pays en développement l'axe central de son action.
- Collaborer avec les partenaires locaux et d'autres acteurs, notamment les gouvernements, des organisations de la société civile, les communautés locales et les autres donateurs.
- Adopter un horizon de planification à moyen-long terme.
- S'employer par ses programmes à obtenir les résultats suivants : i) satisfaction des besoins essentiels, ii) mise en place de moyens d'existence durables, iii) instauration d'un développement durable et équitable, et iv) avènement de sociétés sûres, justes et sans exclus.

Source : NZAID (n.d.)

L'attachement de la Nouvelle-Zélande aux OMD transparait dans le cadre stratégique de NZAID (voir le chapitre 3). Les politiques et stratégies définies par l'Agence visent à donner aux pauvres les moyens d'améliorer leurs conditions de vie, à renforcer la gouvernance et à atténuer les facteurs de vulnérabilité face à la pauvreté. En sa qualité d'instance au service du développement, NZAID s'oblige à des résultats durables et à l'efficacité, grâce à des actions destinées à assurer la satisfaction des besoins essentiels, mettre en place des moyens de subsistance durables et instaurer des sociétés sûres, justes et sans exclus. NZAID reconnaît que la solidité du secteur privé est une condition essentielle de tout recul durable de la pauvreté. Elle est aussi consciente de la contribution majeure de la société civile et de l'importance de processus transparents et participatifs.

Au cours de ses deux premières années d'existence, NZAID a mené un travail considérable de formulation de politiques. C'était indispensable, s'agissant d'un organisme nouveau-né investi d'une nouvelle mission stratégique. Dans un certain nombre de domaines, une action rapide s'imposait soit parce que la Nouvelle-Zélande n'y avait jamais mené d'activités soit parce qu'un changement de cap était requis. Le processus retenu pour l'élaboration des politiques à lui aussi joué un grand rôle dans la construction des capacités de l'Agence (voir le chapitre 5). Les nouvelles politiques arrêtées par NZAID sont présentées dans les documents suivants : *Human Rights Policy Statement, Harnessing International Trade for Development, Achieving Education for All, Preventing Conflict and Building Peace*³. Un projet de politique sur la santé devrait être achevé sous peu. Une politique concernant la croissance économique et l'amélioration des moyens de subsistance est en cours d'élaboration. Les politiques relatives à la problématique homme-femme et à l'environnement sont en cours d'actualisation.

3 Tous ces documents sont consultables sur le site web de NZAID à l'adresse www.nzaid.govt.nz/library/policies/index.html.

Sur le plan géographique, priorité au Pacifique

Malgré leur grande diversité politique, sociale et culturelle, les îles du Pacifique présentent certaines caractéristiques communes : population de taille réduite d'origines ethniques très diversifiées, dispersée sur un vaste territoire au sein de l'Océan Pacifique, dont elle n'occupe qu'une superficie restreinte ; forte vulnérabilité aux catastrophes naturelles et au changement climatique ; faible croissance, dont le manque de tonus est exacerbé par la petite taille des marchés, l'isolement géographique et les coûts de transport ; taux élevés d'émigration, avec l'ampleur des transferts de fonds qui en résultent, dans la plus grande partie de la Polynésie, et en Mélanésie forts taux de croissance démographique. Bien que les îles du Pacifique se situent dans la fourchette moyenne au regard de l'indice du développement humain, la plupart d'entre elles risquent d'avoir du mal à atteindre les OMD (voir l'encadré 3) et ne pourront pas se passer de si tôt d'une aide extérieure.

Lorsqu'il a défini les nouvelles orientations de l'APD néo-zélandaise, le gouvernement est convenu que le ciblage sur le Pacifique devait être maintenu. NZAID a été chargée de préparer une stratégie régionale pour le Pacifique centrée sur l'élimination de la pauvreté et sur la durabilité de l'aide. La finalisation du projet de stratégie de NZAID, intitulé *Towards a Strategy for the Pacific Islands Region*, a été repoussée dans l'attente des résultats des travaux en cours sur d'autres documents stratégiques. Qui plus est, un examen du Forum des îles du Pacifique, approuvé par les dirigeants des Etats membres du Forum dans la Déclaration d'Auckland en 2004, a mis en lumière de nouveaux axes prioritaires pour la coopération régionale, dont devra tenir compte le projet de document de NZAID.

Les relations de la Nouvelle-Zélande avec les îles du Pacifique sont régies par une approche intégrée, à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en raison des problèmes de commerce frontalier et de sécurité ainsi que d'ordre économique qui se posent dans cette région. En plus d'aider, grâce à son APD, les îles du Pacifique à régler leurs problèmes de développement, la Nouvelle-Zélande joue un rôle déterminant pour faciliter l'intégration de cette région à l'économie mondiale, notamment au niveau du Forum du Pacifique Sud et des négociations commerciales multilatérales (voir le chapitre 4). L'utilisation stratégique de l'APD pour susciter un accroissement de l'investissement, intérieur et étranger, dans les îles du Pacifique doit être considérée comme faisant partie intégrante de toute action visant à assurer à ces pays un avenir prospère, dans un climat de stabilité.

Agir dans les Etats fragiles

Les îles du Pacifique sont confrontées à une accumulation de difficultés sous l'effet à la fois de la croissance démographique, des tensions ethniques et du creusement des disparités socio-économiques. Un certain nombre d'entre elles sont aux prises avec de graves problèmes de gouvernance (pouvant aller jusqu'à la rupture de l'Etat de droit ou au conflit déclaré), qui sapent les fragiles progrès du développement et mettent en péril la stabilité régionale. La fin de l'ère coloniale a laissé ces pays en grande partie avec un appareil d'Etat mal assuré, dont l'ébauche de modernité a été effacée par la résurrection des systèmes politiques et sociaux traditionnels. La centralisation du pouvoir a eu des résultats désastreux sur les services et a abouti à des écarts considérables de niveau de développement entre les zones urbaines et les zones rurales, de même qu'entre les îles capitales et les autres. Dans certains cas, l'incompétence et la corruption des dirigeants ont porté atteinte à la légitimité de l'Etat. Le conflit qui a ravagé Bougainville dans les années 90, le coup d'Etat dont Fiji a été le théâtre en 1987 et 2000 et les violences ethniques dont l'escalade a conduit le premier ministre des Iles Salomon à faire appel à l'assistance régionale en 2003 sont autant d'évènements récents qui montrent à quel point une action à l'appui de la paix, de la sécurité et de la stabilité est indispensable dans le Pacifique.

Encadré 3. La réalisation des OMD reste un défi dans le Pacifique

Le premier rapport sur la situation des îles du Pacifique au regard des OMD¹ ainsi que des indicateurs et cibles qui y sont associés (Secretariat of the Pacific Community, 2004) montre que des avancées substantielles ont été obtenues pour ce qui est de certains indicateurs et que quelques cibles seront atteintes. La lenteur des progrès accomplis dans d'autres domaines atteste qu'une intensification des efforts est indispensable pour assurer la réalisation des OMD dans les îles du Pacifique. Les résultats sont en outre très variables d'un pays à l'autre au sein de la région, et même parfois à l'intérieur d'un même pays. Faute de données fiables, les études qui ont pu être effectuées aboutissent à des conclusions et des interprétations différentes. D'après le Projet du millénaire des Nations unies (Nations unies, 2005), l'évolution observée dans les pays en développement d'Océanie est insuffisante pour quasiment tous les objectifs, et des revers sont même enregistrés dans certains domaines. Même lorsque des progrès sont accomplis, ceux-ci sont trop lents pour permettre la réalisation des objectifs. Seule l'Afrique sub-saharienne affiche des résultats inférieurs au regard de davantage d'indicateurs.

Dans toutes les îles du Pacifique, se posent des problèmes de fiabilité, de comparabilité et de cohérence des données. Il faudrait aussi disposer d'informations détaillées, permettant de mettre en évidence les écarts entre régions et sous-régions, tranches d'âge, sexes, groupes ethniques, etc. Des indicateurs et cibles supplémentaires pourraient se justifier (maladies non transmissibles, par exemple), et certains de ceux qui existent manquent peut-être de pertinence.

La pauvreté et la difficulté d'existence sont devenues des sujets de préoccupation importants dans un certain nombre d'îles du Pacifique qui étaient jugées ne pas être concernées par ces problèmes il y a seulement dix ans. Les bilans de pauvreté participatifs conduits par la Banque asiatique de développement (BASD) dans plusieurs pays donnent à penser que le terme « **difficulté d'existence** » rend mieux compte de la nature de la pauvreté dans la plupart des communautés du Pacifique, celui de « **pauvreté** » étant perçu comme impliquant plus ou moins la faim et l'indigence. La difficulté d'existence se traduit par « un niveau insuffisant de développement humain se manifestant par le manque d'accès aux services essentiels, l'impossibilité de participer pleinement à la vie socio-économique de la communauté, et l'insuffisance de ressources pour satisfaire les besoins de base du ménage et les obligations coutumières à l'égard de la famille élargie, du village et de l'église » (BASD, 2003). Bien qu'incomplètes, les données sur la pauvreté dans les îles du Pacifique tendent à indiquer un accroissement du taux de pauvreté dans un certain nombre de pays. Des données sur la **faim**, il ressort qu'un pourcentage important d'enfants souffre de malnutrition et que le nombre d'enfants affichant une insuffisance pondérale est assez constant ou en augmentation.

Le **taux de scolarisation dans le primaire** est relativement élevé, même si des améliorations notables restent possibles dans certains pays. Faire en sorte que l'enseignement réponde efficacement aux besoins à la fois de l'individu et de la société demeure un problème dans l'ensemble de la région.

Des avancées considérables ont été obtenues sur la voie de **l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation des femmes**. Cela dit, les femmes restent défavorisées dans de nombreux domaines, notamment l'éducation, l'emploi et la représentation politique. Les violences à l'encontre des femmes constituent en outre un problème extrêmement préoccupant au niveau de la région.

La **mortalité infantile** a sensiblement diminué depuis les années 60 mais des disparités subsistent à l'échelle de la région et des sous-régions. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans se situe actuellement à un niveau inférieur à la moyenne des pays en développement dans tous les pays de la région. Cela dit, le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale demeure préoccupant.

En dépit d'une amélioration générale au cours des décennies écoulées, la **mortalité maternelle** reste inquiétante dans l'ensemble de la région.

Si l'incidence du **VIH/sida** est relativement faible dans le Pacifique, le taux actuel d'infection par le VIH n'en est pas moins significatif. En Papouasie-Nouvelle-Guinée, on peut déjà parler d'épidémie, avec un accroissement annuel de 50 % des taux d'infection, autrement dit un rythme similaire à ceux qui prévalaient en Afrique australe en 1992. Le risque est réel que le fléau s'étende largement et rapidement dans les années qui viennent. La charge de morbidité liée au **paludisme** et à la **tuberculose** est importante dans un certain nombre d'îles du Pacifique. Dans la plupart des pays de la région, on a constaté une augmentation significative de l'incidence de **maladies non transmissibles** comme le diabète et l'hypertension.

L'importance de la **viabilité écologique** est largement reconnue et elle est prise en compte dans les politiques régionales et nationales. Le changement climatique, par exemple, est source de risques considérables pour la région, et tous les pays qui la composent se sont engagés à ne plus utiliser de substances ayant pour effet d'appauvrir la couche d'ozone d'ici la fin de 2005 et à recourir de plus en plus à d'autres sources d'énergie.

1. Les OMD sont détaillés dans l'annexe B.

Etant donné que peu d'organismes bilatéraux mènent des activités dans le Pacifique, la Nouvelle-Zélande y fait figure de donneur important bien que son programme d'aide soit le plus restreint de tous les membres du CAD. En oeuvrant à l'alignement et à l'harmonisation des pratiques donateurs, y compris par le recours à l'approche sectorielle dans des Etats fragiles comme les Iles Salomon ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Nouvelle-Zélande a démontré qu'elle peut jouer un rôle de premier plan dans la promotion du partenariat et de la coordination des donateurs (voir le chapitre 6).

Soutien public à l'égard de la coopération pour le développement

Un soutien grandissant du public pour l'APD

En 2004, un sondage réalisé conjointement par NZAID et le *Council for International Development* (CID), organisme chapeautant les ONG néo-zélandaises, a montré que 76 % des Néo-Zélandais étaient favorables à l'idée que leur gouvernement mène des activités d'aide, contre 71 % en 1999. Le pourcentage de personnes interrogées qui seraient d'accord pour que le budget de l'aide soit porté à 0.7 % du RNB est quant à lui passé de 58 % à 61 %. La principale raison avancée pour justifier l'octroi d'une aide est de faire de la Nouvelle-Zélande un bon citoyen du monde. Près de 60 % des sondés ont convenu que fournir une aide est de plus en plus important à mesure que le monde gagne en interdépendance. L'aide leur apparaît aussi comme un moyen de contrer le terrorisme et des épidémies comme le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS). Lorsqu'il a été demandé quelles régions privilégier, 71 % des correspondants ont estimé que l'essentiel de l'aide extérieure de leur pays devait aller au Pacifique (55 % avaient choisi le Pacifique en 1999). Les arguments les plus souvent invoqués à l'encontre de l'aide sont qu'il faut commencer par aider les pauvres de Nouvelle-Zélande et que le risque de corruption est élevé dans les pays en développement. Malgré la solidité globale du soutien manifesté pour l'aide, un nombre important de Néo-Zélandais (environ 60 % des sondés) doutent encore de l'efficacité du programme du gouvernement.

Les résultats du sondage ont été présentés par les ministres, au Parlement, à tout un éventail de partie prenantes et ont reçu une large couverture médiatique. Une série de manifestations et d'initiatives sur le thème de l'aide ont été programmées au cours des mois qui ont suivi. Une autre action importante de communication, relayée par les médias, est la campagne de NZAID sur le thème *Trade can reduce poverty*, destinée à faire mieux appréhender les liens entre échanges et développement (voir le chapitre 4). Reste que d'une manière générale, comme dans beaucoup d'autres pays membres du CAD, les questions de développement international ne mobilisent pas outre mesure l'attention des médias néo-zélandais et ne bénéficient pas de la part de ces derniers d'un traitement approfondi. Sauf initiative des ONG, elles ne suscitent guère de débat public. Lorsqu'elles sont abordées au Parlement, c'est principalement à propos du cas d'un pays particulier, et en se plaçant sous l'angle politique et non dans l'optique de la coopération pour le développement.

Renforcer la communication

Dans sa déclaration d'orientation comme dans sa stratégie quinquennale, NZAID s'engage à s'employer à accroître la connaissance et la compréhension qu'a le public des questions de développement et à mobiliser un plus large soutien pour l'aide grâce à une collaboration avec tout un éventail d'organisations et de groupes. Les résultats du sondage de 2004 ont servi de base à NZAID pour actualiser sa stratégie de communication afin de la rendre plus efficace. Les objectifs de cette dernière, intitulée *Communications Strategy and Action Programme: Building Support for Development*, sont les suivants : i) combler le fossé entre le pourcentage de la population qui se déclare favorable à l'aide (76 %) et celui qui sait ce que fait exactement NZAID (30 %), ii) faire mieux connaître les travaux de NZAID et leur rallier le soutien du public, iii) s'assurer que tous les groupes clés sont informés du programme d'aide du gouvernement et de ses objectifs, iv) encourager

le public néo-zélandais à en apprendre toujours davantage sur le développement international et à se mobiliser toujours plus pour cette cause. La stratégie de communication s'articule autour de deux messages essentiels : premièrement, si la Nouvelle-Zélande mène des activités d'aide c'est pour remplir son devoir de citoyen du monde et, deuxièmement, si priorité est donnée au Pacifique c'est parce que cette région est celle dans laquelle la Nouvelle-Zélande a le plus de chances d'être efficace. Elle fait de la communication l'affaire de tous, de telle sorte que les agents de NZAID s'emploient à trouver des exemples de bonnes pratiques attestant de l'efficacité de l'action de l'Agence. NZAID mesurera le succès de sa stratégie au nombre d'occurrences de ses messages essentiels dans les médias ainsi qu'à l'amélioration de la connaissance qu'affiche le public de ses programmes et au renforcement du soutien qu'il leur manifeste.

Le budget alloué aux activités d'information, de sensibilisation et de formation a augmenté depuis cinq ans. Actuellement, il sert principalement à financer des contributions au budget de fonctionnement du Development Resource Centre, organisme spécialisé dans l'information et l'enseignement sur les questions de développement et les problèmes mondiaux, dont les services s'adressent aux ONG, aux consultants, aux universités, aux groupements communautaires, aux services gouvernementaux, aux bibliothèques et aux entreprises travaillant dans le domaine de l'aide extérieure et du développement. Des formations et des ressources pour la mise en œuvre de programmes de sensibilisation sont aussi dispensées aux établissements formels et informels d'enseignement, y compris les groupements communautaires.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La mise en place d'un véritable organisme d'aide, le désir affiché des autorités et de la population de faire reconnaître la Nouvelle-Zélande comme un bon citoyen du monde et l'attachement manifesté aux OMD, et notamment à l'instauration de dispositifs plus efficaces de lutte contre la pauvreté, ont rehaussé les attentes, au niveau national aussi bien qu'international. Comme dans la plupart des autres pays du CAD, la logique rend maintenant incontournable un accroissement du volume de l'APD et pour se montrer à la hauteur de ses ambitions, la Nouvelle-Zélande doit dégager des financements plus adéquats à l'appui du développement.
- Pendant les premières années d'existence de NZAID, l'accent a été mis, et c'est bien compréhensible, sur l'élaboration des politiques. La phase suivante consistera à traduire ces politiques en décisions de programmation, parallèlement à un renforcement de l'évaluation des performances et de la mesure des résultats.
- La plupart des pays en développement du Pacifique sont confrontés à des problèmes complexes. Il est important que NZAID maintienne son ciblage sur cette région afin d'y soutenir les efforts déployés par les pays partenaires pour atteindre les OMD.
- NZAID est encouragée à aller de l'avant dans la mise en œuvre de sa stratégie de communication. Une attention adéquate doit être accordée à la nécessité de faire mieux comprendre au public ce que fait l'Agence ainsi qu'à améliorer sa connaissance des problèmes de développement et des résultats obtenus en la matière, y compris les motivations sous-tendant les nouvelles modalités d'acheminement de l'aide et la coopération de la Nouvelle-Zélande avec les institutions multilatérales.

Chapitre 2

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

Volume global de l'aide

Une aide publique au développement qui stagne

L'APD de la Nouvelle-Zélande a légèrement augmenté puisqu'elle est passée de 126 millions USD en 1999 à 130 millions USD en 2003⁴ (Table C.2, annexe C). Cependant, étant donné la forte croissance économique enregistrée par le pays⁵ et l'augmentation limitée du volume de son APD, le rapport APD/RNB a reculé de 0.27% en 1999 (soit son niveau le plus élevé depuis dix ans) à 0.23% en 2003. Ce chiffre est inférieur à la moyenne du CAD (0.25%), laquelle a progressé ces dernières années suite aux efforts accrus de certains pays membres du CAD pour respecter les engagements pris à Monterrey en 2002 lors de la Conférence internationale sur le financement du développement. Le rapport APD/RNB de la Nouvelle-Zélande est également en deçà de l'effort moyen par pays du CAD (0.41%). La Nouvelle-Zélande se classe dernière sur les 22 pays membres du CAD par le volume de son APD (elle était avant-dernière à l'époque du dernier Examen de l'aide) mais elle se situe en 16^{ème} position pour ce qui est du rapport APD/RNB.

La stratégie générale diffusée par NZAID sous le titre *Towards a safe and just world free of poverty* réitère l'adhésion de la Nouvelle-Zélande à l'objectif de 0.7% fixé de longue date par les Nations unies pour le rapport APD/RNB. Bien que les gouvernements successifs aient exprimé la volonté d'atteindre cet objectif, il n'y a jamais eu aucun plan concret sous la forme d'un cadre de dépenses à moyen terme qui permette d'envisager des progrès dans ce domaine. Au cours des 15 dernières années, le rapport APD/RNB n'a jamais dépassé 0.27% (voir le graphique sous le tableau C.1) ni enregistré de nette tendance à la hausse. La réalisation de l'objectif de 0.7% nécessiterait une expansion massive de l'APD de la Nouvelle-Zélande. En 2003, il aurait fallu porter les dépenses à environ 510 millions USD, soit plus que trois fois leur montant actuel. L'écart entre les dépenses effectives d'APD et l'objectif considéré est tel que ce dernier n'est pas suffisamment pertinent pour la planification des crédits à moyen terme. La Nouvelle-Zélande pourrait donc envisager de s'inspirer de l'expérience des autres membres du CAD, à savoir que le meilleur moyen d'augmenter le volume de l'APD est sans doute d'adopter un objectif à moyen terme rigoureux pour le rapport APD/RNB. Celui-ci devra être réaliste et tenir compte de la situation budgétaire de la Nouvelle-Zélande ainsi que des perspectives de croissance de son économie. Par ailleurs, pour décider de l'augmentation requise des dépenses, il conviendra de tenir compte aussi de la nécessité de disposer de ressources en personnel suffisantes pour gérer un programme en expansion.

La contribution des autorités néo-zélandaises aux efforts de secours et de reconstruction déployés après le tsunami dans les pays riverains de l'Océan indien se monte à 68 millions NZD (soit

4. A prix et taux de change 2002 constants.

5. La Nouvelle-Zélande est l'une des économies de l'OCDE qui a connu la plus forte croissance avec un taux moyen annuel de 3.6% entre 1992 et 2002 (OCDE, 2003).

environ 48 millions USD). C'est le concours le plus important jamais consenti en faveur d'un programme international de secours et de reconstruction et il se décompose comme suit: activités de secours des Nations unies (29%) ; soutien aux opérations de secours et de reconstruction qui seront menées au cours des cinq prochaines années à Sumatra dans le cadre du programme bilatéral de NZAID en Indonésie (29%) ; cela représentant une augmentation de près de 50% des affectations annuelles au titre de l'APD; concours aux ONG néo-zélandaises (28%) ; autres administrations comme la police (7%) demandes spéciales du Commonwealth et de la Croix Rouge (6%). Cependant, l'effort généreux de la Nouvelle-Zélande n'affectera pas son APD à long terme car les trois quarts des fonds seront déboursés en 2005 et donneront lieu à une rallonge exceptionnelle au budget déjà arrêté pour cet exercice.

L'introduction d'une programmation pluriannuelle des crédits d'APD

Le budget de l'APD de la Nouvelle-Zélande est géré indépendamment du budget général du MFAT. Il permet de financer la plupart des activités bilatérales et multilatérales du pays (y compris les contributions aux institutions financières internationales). Il comprend deux parties qui se rapportent respectivement au budget administratif et au budget de la programmation de NZAID. Les dépenses comptabilisables dans l'APD consenties par d'autres organismes publics représentaient 12 % de l'APD en 2003⁶. Au cours de l'exercice 2003-04, une programmation pluriannuelle des crédits d'APD a été introduite à titre expérimental. C'est une amélioration importante dans la mesure où elle confère à NZAID un horizon de planification de trois ans qui lui permet de prendre des engagements plus prévisibles et à plus long terme auprès de ses partenaires en ce qui concerne ses apports d'aide conformément à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005*. Le principe de la reconduction des crédits est aussi un avantage important car les fonds peuvent rester affectés aux activités auxquelles ils étaient initialement destinés même en cas de retard dans les dépenses.

L'aide bilatérale

Bien qu'il s'agisse plus d'une pratique que d'une position de principe rigoureuse, la Nouvelle-Zélande consacre généralement environ les trois quarts de son APD à l'aide bilatérale ; cela correspond en gros à la moyenne du CAD (ainsi qu'à la moyenne des membres du CAD non membres de l'Union européenne). En 2003, l'aide bilatérale représentait 78 % de l'APD en raison de l'importance des mesures prises par la Nouvelle-Zélande pour répondre à la crise en Iraq.

L'APD néo-zélandaise a toujours été acheminée sous la forme de dons. Jusqu'en 2000 il n'y avait pas en Nouvelle-Zélande d'organisme de crédit à l'exportation, c'est pourquoi ce pays n'est pas à l'heure actuelle un pays créancier. La Nouvelle-Zélande participe néanmoins aux débats relatifs à l'Initiative concernant les pays pauvres très endettés (et contribue au Fonds fiduciaire PPTE). La Nouvelle-Zélande participe aussi au débat international sur la soutenabilité de la dette des pays en développement et des pays non PPTE, tels que les pays qui sortent d'un conflit et les pays à faible revenu en difficulté.

L'importance grandissante de l'aide humanitaire

La part de l'aide d'urgence dans l'APD bilatérale de la Nouvelle-Zélande est passée de 3 % en 1999 à 10 % en 2003, contre 7 % pour la moyenne du CAD (tableau C.2). Cette augmentation

6. Il s'agissait notamment des dépenses au titre des activités de secours et de reconstruction après une catastrophe des Forces armées de la Nouvelle-Zélande (5 % de l'APD totale), des coûts imputables aux réfugiés au cours de leur première année de séjour dans le pays (4.5 %) et des contributions à diverses organisations internationales (2.5 %).

s'explique en partie par les coûts imputables aux réfugiés lors de leur première année en Nouvelle-Zélande, lesquels sont notifiés au CAD depuis 2002⁷. Au cours de l'exercice 2003-04, NZAID a mis sur pied un mécanisme de financement pluriannuel pour les situations d'urgence complexes doté d'une enveloppe de 10 millions NZD par an (environ 5.5 millions USD) pour financer les efforts de reconstruction en Afghanistan et en Iraq. L'aide a été acheminée par l'intermédiaire des institutions des Nations unies, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'ONG néo-zélandaises ainsi que par les Forces armées du pays. La part de l'aide d'urgence dans l'APD totale devrait s'accroître encore, au moins en 2005, en raison des efforts de secours et de reconstruction consentis après le tsunami dans les pays riverains de l'Océan indien (voir ci-dessus).

Les ONG néo-zélandaises

Les statistiques du CAD (tableau C.2) montrent que l'APD consentie aux ONG ou acheminée par leur intermédiaire augmente et représentait 10 millions USD en 2003 (8 % de l'APD totale). L'aide aux ONG comprend (voir le chapitre 5 pour un exposé des relations entre NZAID et les ONG) le Programme de soutien des organisations bénévoles (VASS), le plus important mécanisme de cofinancement pour les ONG néo-zélandaises soutenant des initiatives de développement communautaire par l'intermédiaire de partenaires implantés dans les pays, et des contributions aux budgets de base de quatre grandes ONG néo-zélandaises et de l'IDAC (International Development Advisory Committee) consentis sur la base d'accords pluriannuels relatifs aux relations stratégiques. Le montant notifié au CAD en tant qu'aide aux ONG est en deçà des sommes totales acheminées par le biais des ONG néo-zélandaises et internationales et des ONG des pays partenaires. Selon les estimations de NZAID, 14 % de l'APD au total transite par les ONG si l'on tient compte des guichets de financement à la disposition de celles-ci dans le cadre des programmes bilatéraux, régionaux et humanitaires.

La répartition géographique – Réduire la dispersion géographique reste un problème

La Nouvelle-Zélande vise à centrer son aide sur un petit nombre de pays et travaille avec 19 principaux partenaires bilatéraux (tableau 1 ci-après) situés essentiellement dans le Pacifique et en Asie du Sud-Est. Lors de son précédent examen, le CAD avait exprimé ses préoccupations devant le nombre relativement important de pays partenaires et le risque de dispersion du programme qui en découlait. Lorsqu'il a créé NZAID, le Cabinet a implicitement fait siennes ces préoccupations qui avaient été reprises dans l'examen ministériel de 2001. NZAID a donc été chargée d'évaluer le degré de dispersion du programme. A l'issue du processus d'évaluation interne en 2002, le statut de 20 principaux partenaires bilatéraux a été validé (leur nombre est passé à 19 depuis⁸) laissant le nombre de ces pays partenaires inchangé. Les principaux partenaires bilatéraux sont les pays où sont mis en œuvre des programmes d'Etat à Etat déterminés par une stratégie-pays arrêtée conjointement et un engagement de trois ans portant sur au moins 1 million NZD par an. NZAID réexamine actuellement sa définition des principaux partenaires bilatéraux en vue d'instaurer une distinction plus nette entre les engagements approfondis de première priorité (dont la part du budget et les ressources en matière de gestion sera plus importante) à l'égard d'un nombre limité de pays et un ensemble de programmes-pays de deuxième priorité (dont la part dans le budget et les ressources de gestion sera plus restreinte). En dehors des principaux partenaires bilatéraux, NZAID opère dans d'autres pays par le biais de ses programmes régionaux en faveur de l'Asie du Sud (centrés sur le Népal et le Sri Lanka), de l'Afrique (centrés sur le Zimbabwe, la Zambie, le Mozambique, la Tanzanie et le Kenya) et de

7. Ces coûts se sont montés à 8 millions USD en 2003, soit environ 60 % de l'aide d'urgence.

8. La Thaïlande n'a plus le statut de partenaire bilatéral principal. Le programme bilatéral concernant la Chine est à l'étude.

l'Amérique latine (axés notamment sur les pays d'Amérique centrale, la Bolivie, l'Équateur, le Pérou, le Brésil et le Cône Sud — essentiellement le Chili et l'Argentine mais aussi l'Uruguay et le Paraguay au titre d'activités spécifiques). Dans ces trois régions, les programmes sont mis en œuvre grâce à des mécanismes d'acheminement multilatéraux et régionaux et par le biais des ONG.

Si la Nouvelle-Zélande indique vouloir accorder une place privilégiée au Pacifique, elle n'a pas pour autant défini d'objectif pour ce qui est du volume ou de la part de l'APD qui devrait revenir à cette région. En 2003, 5 % de l'APD bilatérale est allée à l'Océanie (tableau C.3). En fait, l'APD à cette région n'a cessé de diminuer entre 1999 et 2003 tant en volume (passant de 45 millions USD à 41 millions) qu'en pourcentage de l'APD bilatérale totale (passant de 64 à 52 %) — alors que sa part était de 75 % au milieu des années 90. L'Asie arrive en deuxième position en tant que destination de l'aide, fluctuant entre 24 % et 29 % de l'APD entre 1999 et 2003. L'aide à la reconstruction en Iraq (pays qui se plaçait au 3^{ème} rang des principaux bénéficiaires de l'APD néo-zélandaise en 2002-03) dans le cadre du mécanisme de financement pour les situations d'urgence complexes explique l'augmentation de l'aide bilatérale au Moyen-Orient qui est passée de 0 à 10 %. Le restant se répartit entre l'Afrique (11 %) et l'Amérique (3 %).

En ce qui concerne le niveau de revenu des bénéficiaires, la répartition de l'APD bilatérale est plus ou moins analogue à la moyenne globale du CAD (tableau C.3) et est plutôt stable depuis cinq ans. Bien que plusieurs pays parmi les principaux partenaires bilatéraux de la Nouvelle-Zélande dans le Pacifique et en Asie appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés et des pays à faible revenu, quelques uns se classent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (tableau 1 ci-après). Ceci explique la part relativement élevée de l'APD destinée aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui est passée de 35 à 39 % entre 1999 et 2003 en raison de l'aide importante consentie à l'Iraq.

Tableau 1. Les 19 principaux partenaires bilatéraux de la Nouvelle Zélande

	Pacifique	Asie	Afrique	Part de l'APD totale (en 2003)
PMA	Kiribati Samoa Iles Salomon Tuvalu Vanuatu	Cambodge Laos Timor Leste		37%
Autres pays à faible revenu	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Indonésie Vietnam		18%
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	Fidji Niue Tokelau Tonga	Chine Philippines	Afrique du Sud	39%
Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)	Iles Cook			5%

Selon les statistiques, la dispersion géographique de l'aide s'accroît (tableau C.4) même si la plupart des principaux partenaires bilatéraux font partie des principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale. La part de l'aide bilatérale destinée aux 20 principaux pays bénéficiaires a diminué, passant de 96 % en 1992-93 à 86 % en 1997-98 puis à 79 % en 2002-03. Parallèlement, le nombre total de

bénéficiaires a augmenté : ils étaient 66 en 1992-93, 92 en 1997-98 et 100 en 2002-03. Le gros des fonds qui ne servent pas à financer les programmes concernant les principaux partenaires bilatéraux est destiné aux programmes humanitaires et aux activités de cofinancement avec les ONG qui occupent désormais une plus large place. Bien que la majorité des 80 autres bénéficiaires de l'aide reçoivent des montants d'APD très modestes⁹, affecter des fonds à des activités indépendantes dans autant de pays au lieu de les faire transiter par les programmes bilatéraux à l'appui des stratégies de lutte contre la pauvreté arrêtées par les pays partenaires comporte un coût d'opportunité. NZAID étudie actuellement dans quelle mesure, et dans quels cas, les guichets de financement doivent être alignés sur les priorités des principaux programmes bilatéraux, notamment dans le cadre des évaluations en cours portant sur le Mécanisme d'aide au développement pour l'Asie (Asia Development Assistance Facility (voir chapitre 3) et aux Fonds des Chefs de mission (gérés par les missions diplomatiques dans les pays accrédités auprès de la Nouvelle-Zélande).

On peut aussi se demander si NZAID a les moyens d'assurer une bonne gestion stratégique des programmes dans ses 19 principaux partenaires bilatéraux et d'apporter une contribution pertinente. Il y a semble-t-il des coûts d'opportunité pour la Nouvelle-Zélande mais aussi pour ses partenaires. Réduire le nombre de pays où elle intervient permettrait à NZAID de mettre en œuvre des programmes plus conséquents dans chaque pays et d'atteindre ainsi la masse critique indispensable pour intensifier sa participation au dialogue à l'échelon local et aux efforts de coordination des donateurs. Par ailleurs, les pays en développement sont de plus en plus nombreux à préférer traiter avec un moins grand nombre de donateurs par le biais d'une programmation et d'une mise en œuvre conjointes des activités au moins sur une base sectorielle afin de réduire les coûts de transaction.

Il serait intéressant d'étudier plus avant la stratégie de la Nouvelle-Zélande en dehors du Pacifique, dans les régions où elle n'est un donneur important pour aucun pays. Le faible niveau des contributions aux pays d'Asie du Sud-Est en particulier doit être examiné au regard de l'objectif affiché de la stratégie néo-zélandaise en Asie, à savoir centrer les efforts sur des partenariats moins nombreux, plus profonds et à plus long terme. NZAID souhaite privilégier l'amélioration durable des moyens de subsistance en milieu rural (avec des programmes complémentaires dans les domaines de la santé, de l'éducation, du commerce et de la gouvernance) mais cette approche peut impliquer une large gamme d'actions pour le développement dans une grande diversité de secteurs allant du développement de l'agriculture à l'écotourisme. Même si des niches peuvent être identifiées, la question de la valeur ajoutée des contributions modestes¹⁰ doit être examinée dans le contexte des efforts conjoints déployés par la communauté des donateurs et les pays partenaires à l'appui de l'alignement et de l'harmonisation. En fait, il est de plus en plus reconnu à l'échelon international que la multiplicité et la diversité des donateurs, chacun ayant ses propres programmes, projets et procédures, se traduisent par des coûts de transaction élevés — du fait par exemple des nombreuses analyses, négociations, accords et obligations en matière de rapport — et que la gestion et de l'administration de cette aide font peser une charge sur les partenaires.

La répartition sectorielle – une priorité évidente donnée à l'éducation

Le fort soutien de la Nouvelle-Zélande en faveur « des infrastructures et services sociaux » (tableau C.5) témoigne de la place centrale faite à la lutte contre la pauvreté. Ce secteur a absorbé près de la moitié de l'APD sectorielle bilatérale ventilable en 2002-03, contre moins d'un tiers pour la

-
9. La moitié environ de ces pays reçoit moins de 0.1 million USD par an tandis que 30 % reçoivent entre 0.1 et 0.5 million USD et les 20 % restant entre 0.5 et 1 million USD.
 10. A l'exception de l'Indonésie, l'aide aux principaux partenaires bilatéraux en Asie du Sud-Est se monte à 2 millions USD répartis en moyenne entre six secteurs.

moyenne du CAD. L'éducation reste le secteur le plus important du programme de coopération pour le développement de la Nouvelle-Zélande (26 % de l'APD bilatérale en 2002-03), même si sa part diminue puisqu'elle était de 45 % en 1998. Les autres secteurs importants pour le programme d'aide de la Nouvelle-Zélande dans cette catégorie sont « le bon gouvernement et la société civile » (9 % de l'APD bilatérale en 2002-03) et la santé (5 %).

Comme suite à la demande formulée par le Cabinet en 2001 de privilégier davantage les besoins éducatifs de base, NZAID a adopté une nouvelle politique dans ce domaine (voir chapitre 3). Selon les statistiques du CAD, la part de l'éducation de base dans l'ensemble de l'APD bilatérale allant au secteur de l'éducation est passée de 5.1 % en 1999 à 11.4 % en 2003 (tableau 2 ci-après). Cette part est passée à 30% en 2004, avec la montée en puissance de l'approche sectorielle dans les Iles Salomon. Ceci reflète dans la nouvelle stratégie concernant l'éducation selon laquelle la Nouvelle-Zélande s'est engagée à ce que « NZAID veille à ce que la part de l'éducation de base dans les dépenses consacrées à l'éducation ne soit pas inférieure à 50 % ». En dépit de cette indéniable réorientation, l'aide en faveur de l'éducation post-secondaire (principalement sous la forme de bourses d'études) reste la catégorie la plus importante avec plus des deux tiers des versements consentis au secteur de l'éducation.

Tableau 2. Versements d'APD dans le secteur de l'éducation

	1999	2000	2001	2002	2003
APD bilatérale totale en faveur de l'éducation, millions USD	35.5	27.2	28.2	26.3	30.8
Dons (en %) :					
Education de base	5.1	5.4	7.4	9.4	11.4
Enseignement secondaire	6.0	8.1	15.7	7.8	12.3
Enseignement post-secondaire	87.0	85.1	74.0	76.0	67.4
Education, niveau non précisé	1.9	1.4	2.8	6.9	8.9

Aide multilatérale

Une contribution modeste aux organisations internationales

La Nouvelle-Zélande admet qu'il est important de collaborer avec les organisations multilatérales en raison de la contribution qu'elles apportent au débat mondial sur le développement, de leurs fonctions normatives, de leur rôle de réglementation et de contrôle, et de leur connaissance approfondie des questions de développement. Pour les autorités, l'engagement multilatéral de la Nouvelle-Zélande¹¹ complète la couverture géographique de NZAID en étendant son champ d'action à la scène mondiale. Le soutien de la Nouvelle-Zélande est important aussi en raison du rôle déterminant que joue le système multilatéral en faveur de la réalisation des OMD. Il donne également à ce pays l'occasion de participer aux débats mondiaux sur les questions de développement et de prendre part aux efforts de la communauté internationale pour adopter des mesures plus fermes face aux problèmes qui transcendent les frontières nationales.

11. Selon la terminologie de NZAID, l'aide multilatérale couvre aussi sa collaboration avec des organismes bénévoles internationaux tels que Population Council et International Planned Parenthood Federation ainsi que le CICR. Ces contributions ne sont toutefois pas comptabilisées en tant qu'aide multilatérale dans les statistiques du CAD mais en tant que concours aux ONG sous la rubrique « Autres dons (bilatéraux) » (tableau C.2).

Pourtant, le soutien des sphères politiques aux organisations multilatérales reste faible et ces dernières ne seraient pas nécessairement favorables à une augmentation de l'aide multilatérale si elle était rendue possible par un accroissement de l'APD¹². Entre 1999 et 2003, l'APD multilatérale a légèrement fléchi, en volume comme en pourcentage de l'APD totale (tableau C.2). Il faudrait revoir l'équilibre entre aide multilatérale et aide bilatérale si la perspective d'une augmentation soutenue de l'APD devait se matérialiser dans un avenir proche.

L'APD multilatérale se répartit à part égale entre les institutions des Nations unies et les institutions financières internationales (tableau C.2). On observe une tendance de plus en plus favorable aux institutions des Nations unies (les concours à ces organismes sont passés de 7 à 9 % de l'APD totale entre 1999 et 2003) par rapport au Groupe de la Banque mondiale (qui enregistre une baisse de 6 à 4 %) et aux banques régionales de développement (dont la part est passée de 4 à 3 %) – la Banque asiatique de développement étant la seule banque régionale de développement dont la Nouvelle-Zélande soit membre. La Nouvelle-Zélande souhaite accroître ses contributions aux budgets de base des institutions des Nations unies, approche qui se distingue de la pratique très répandue parmi les membres du CAD consistant à affecter des fonds à des activités précises. Elle a aussi souscrit à un calendrier pluriannuel pour ses concours aux institutions des Nations unies lorsque cela est possible afin de donner à celles-ci une sécurité budgétaire.

NZAID n'a pas l'exclusivité des relations multilatérales de la Nouvelle-Zélande. Les relations avec certaines institutions des Nations unies¹³ relèvent d'autres ministères. Le ministère des Finances s'occupe des participations dans les institutions financières internationales tandis que NZAID est chargée des questions de développement. Par exemple, alors que le ministère des Finances est globalement responsable des relations avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, NZAID mène les négociations pour la reconstitution des ressources de l'International Development Association (IDA) et du Fonds asiatique de développement. De 2003 à 2005, la Nouvelle-Zélande a été représentée à la Banque mondiale par un directeur exécutif. Cela a conduit à une collaboration accrue impliquant une intense collaboration entre NZAID et le ministère des Finances. Les deux institutions participent également avec les ONG aux travaux d'un groupe de travail sur la dette.

Vers un engagement plus sélectif sur le plan stratégique et plus actif

Selon le précédent Examen de l'aide du CAD, l'aide multilatérale de la Nouvelle-Zélande couvrait quelques 40 organisations et dans certains cas les concours étaient très modestes. L'examen ministériel de 2001 souligne également la dispersion de l'aide multilatérale néo-zélandaise et le manque de clarté des critères d'affectation des crédits aux différents organismes, fondés le plus souvent sur des liens historiques.

L'augmentation de l'aide multilatérale fait notamment partie de la décision de 2001 du Cabinet qui a conduit à la création de NZAID. Le Multilateral and Regional Agency Assessment Framework (MARAAF) a été mis sur pied à cette fin. Il s'agit d'un cadre d'évaluation utilisé pour conseiller les ministres sur le niveau des contributions aux organisations régionales et multilatérales en s'appuyant

12 La tragédie du tsunami a probablement contribué à sensibiliser l'opinion publique au rôle des institutions multilatérales et à renforcer le soutien qu'elle est prête à leur apporter.

13. Il s'agit notamment de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), du Programme des Nations unies pour le contrôle international de la drogue (PNUCID), de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

sur les principes directeurs et les priorités sectorielles de NZAID, les priorités et intérêts nationaux de la Nouvelle-Zélande, et le point de vue des autres donateurs et des partenaires sur les organisations considérées. Le processus d'évaluation tient compte de l'efficacité et de l'efficacité des organismes à l'étude. Il comprend une étude schématique et des consultations avec les responsables. En effectuant ses propres évaluations, NZAID s'inspire aussi dans une très large mesure des rapports d'évaluation de la performance des organisations multilatérales auxquelles ont participé plusieurs donateurs. Toutes les organisations à qui NZAID verse des contributions doivent être évaluées de façon régulière dans le cadre d'un programme glissant de trois ans dont les résultats sont pris en compte pour la répartition des financements. Une étude a été lancée sur la base des dix premières évaluations achevées afin de déterminer si le MARAAF remplit les objectifs qui lui ont été assignés ; des consultations sur les bonnes pratiques en matière d'évaluation des organisations multilatérales sont également en cours avec des donateurs partageant les mêmes idées.

A ce jour, le processus d'évaluation mené par le MARAAF a conduit la Nouvelle-Zélande à se retirer d'un certain nombre d'organisations et de programmes et à revoir le degré de priorité à accorder à la collaboration avec plusieurs organisations. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a cessé de financer certains fonds d'affectation spéciale avec la Banque mondiale et la Société financière internationale (SFI). En 2003, NZAID a suspendu ses contributions au Fonds international pour le développement agricole (FIDA) en raison de graves préoccupations touchant la gestion interne et la pertinence des activités de cet organisme pour la région Pacifique. En revanche, NZAID a été en mesure d'accroître ses contributions aux budgets de base du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et elle a commencé à verser des contributions au budget de base du Programme commun des Nations unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA).

Une stratégie de collaboration multilatérale est en cours de préparation à partir des travaux du MARAAF. Alors que le MARAAF permet à la Nouvelle-Zélande de revoir le nombre des organismes qu'elle soutient, l'objectif de la stratégie est d'établir des priorités entre les organisations et de hiérarchiser les problèmes. Faute de capacités organisationnelles suffisantes, NZAID souhaite centrer ses efforts sur les domaines où elle peut apporter une valeur ajoutée. Elle s'efforce d'être plus active dans le processus de prise de décision des organisations internationales, d'accroître sur une base sélective leur intérêt pour la région Pacifique et de renforcer la qualité de leurs opérations dans cette région. NZAID s'emploie par ailleurs à établir un lien plus étroit entre les efforts qu'elle déploie au niveau bilatéral, régional et mondial en vue de faire en sorte que la Nouvelle-Zélande parvienne à influencer sur la performance sur le terrain des organismes internationaux grâce à sa participation aux débats et aux instances de décision de ces organismes. Cela est particulièrement important pour les programmes-pays de NZAID en dehors de la région Pacifique car souvent, dans ce cas, l'APD néo-zélandaise est acheminée essentiellement par les organisations internationales. NZAID encourage aussi les ONG néo-zélandaises à lui communiquer des informations recueillies sur le terrain pour apporter des éléments permettant de définir le rôle de la Nouvelle-Zélande dans les organisations mondiales. En mettant au point sa stratégie, NZAID devra tenir compte des organisations pour lesquelles elle n'a aucune responsabilité mais qui jouent un rôle important dans la promotion des OMD (par exemple l'OMS ou l'UNESCO). Enfin, NZAID devra trouver les moyens d'obtenir un soutien politique plus fort par le biais de sa stratégie de communication.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour rendre crédibles les engagements souscrits en faveur de l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies, les autorités néo-zélandaises devraient fixer un objectif réaliste à moyen terme qui témoigne sans conteste d'une volonté de porter le rapport APD/RNB   0.7 %.

- Étant donné l'attachement de la Nouvelle-Zélande à l'efficacité de l'aide, NZAID devrait revoir le nombre de ses principaux partenaires bilatéraux. Elle devrait maintenir son ciblage sur le Pacifique où il est avéré que son action est le plus efficace. Elle devrait aussi s'interroger sur les moyens d'approfondir son engagement à l'égard de ses partenaires d'Asie afin d'apporter une contribution plus significative aux efforts de coordination et d'harmonisation des donateurs ainsi qu'à l'allègement de la charge que la gestion de l'aide fait peser sur les pays partenaires.
- Dans le droit fil de son engagement à consacrer à l'éducation de base la moitié de ses apports en faveur de l'éducation, NZAID est encouragée à maintenir son ciblage sur l'éducation de base et à accroître notablement l'aide allouée à cette dernière.
- Le gouvernement néo-zélandais devrait s'interroger sur la baisse des contributions aux budgets de base des organisations multilatérales. Étant donné qu'il a l'intention de collaborer plus activement avec certaines organisations internationales, le gouvernement néo-zélandais est encouragé à tenir compte de l'intérêt stratégique que présente un soutien accru aux organisations multilatérales lors la mise au point final de la stratégie multilatérale de NZAID.

Chapitre 3

Quelques questions de premier plan

Ce chapitre aborde trois questions revêtant un degré élevé de priorité et présentant une importance particulière pour le programme néo-zélandais de coopération pour le développement. Ce sont les suivantes : i) la réduction de la pauvreté, question prioritaire essentielle pour NZAID ; ii) l'approche suivie par NZAID en matière d'éducation, qui connaît une profonde transformation ; et iii) l'engagement dans les Etats fragiles, élément majeur du programme d'aide néo-zélandais dont l'importance politique et la visibilité vont croissants étant donné la situation actuelle dans le Pacifique.

Réduction de la pauvreté

Une réorientation majeure

Lorsqu'il a créé NZAID, en 2001, en lui donnant pour mission principale d'éliminer la pauvreté, le gouvernement néo-zélandais a apporté une preuve sans équivoque de sa détermination à réduire la pauvreté dans les pays en développement. L'approche de la Nouvelle-Zélande est présentée dans la déclaration de politique générale de NZAID intitulée « *Towards a safe and just world free of poverty* » et dans d'autres stratégies et documents d'orientation ultérieurs. Le renforcement du ciblage sur la réduction de la pauvreté marque un tournant important par rapport à la situation qui prévalait lorsqu'a été réalisé le précédent examen de l'aide du CAD. Le Comité avait alors noté que malgré l'engagement explicite à l'égard de la réduction de la pauvreté énoncé dans le cadre d'action général de l'époque, « *Investing in a Common Future* », la poursuite de multiples objectifs risquait de compromettre les efforts déployés pour faire reculer la pauvreté. Par exemple, si les deux tiers de l'APD bilatérale étaient affectés aux infrastructures et services sociaux, ils allaient principalement à des étudiants de pays en développement poursuivant une formation secondaire ou tertiaire en Nouvelle-Zélande. Le CAD avait recommandé à la Nouvelle-Zélande de mieux cibler son programme en faisant de la réduction de la pauvreté un objectif plus explicite de ses activités de développement. En particulier, il avait été estimé que des orientations complémentaires étaient nécessaires en ce qui concerne la hiérarchie des priorités à adopter pour l'approche suivie dans le secteur de l'éducation.

La pauvreté est pluridimensionnelle et NZAID est consciente de la complexité et de la difficulté inhérentes à toute action visant à la faire reculer. Une distinction est établie entre : i) l'extrême pauvreté (lorsque les besoins essentiels ne peuvent pas être satisfaits) ; ii) la pauvreté de moyens (lorsque les individus et les communautés ont des compétences, des opportunités ou des infrastructures insuffisantes pour améliorer leur propre existence) ; et iii) la vulnérabilité à la pauvreté (lorsque les individus, les communautés et les pays sont vulnérables à des circonstances qui peuvent réduire leurs sources de revenus ou porter atteinte à leur capacité de satisfaire leurs besoins essentiels). NZAID est déterminée à soutenir les activités qui contribuent à l'élimination de la pauvreté à de nombreux niveaux – depuis la collaboration avec la société civile au niveau des communautés de base jusqu'au soutien à l'élaboration de cadres d'action nationaux, régionaux et internationaux. Elle considère qu'une approche efficace suppose tant une aide directe qu'une aide indirecte. L'aide directe a pour objet de doter les communautés et les individus des moyens d'améliorer leur existence grâce à des activités destinées à satisfaire les besoins essentiels (éducation, santé et création de moyens

d'existence durables). L'aide indirecte vise à mettre en place et à maintenir des conditions sociales, culturelles, environnementales et économiques qui soient propices à l'éradication de la pauvreté au moyen notamment d'une série d'activités destinées à promouvoir la bonne gouvernance et le développement économique. Un autre aspect de l'aide a trait à la réduction de la vulnérabilité à la pauvreté résultant de conflits, d'une mauvaise gouvernance ou de catastrophes écologiques. Cette aide est apportée dans le cadre d'activités de construction de la paix et de prévention des conflits, et d'un soutien humanitaire.

En élaborant ses politiques et ses stratégies de mise en œuvre, NZAID veille de très près à ce que ses activités soient susceptibles de contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD. Les principes de partenariat et de coordination, ancrés dans des stratégies de développement appropriées localement, sont maintenant un élément central des relations nouées par la Nouvelle-Zélande avec les partenaires des pays en développement. Cela a conduit à une véritable refonte des modalités de mise en œuvre de l'aide. Si à l'époque du précédent examen de l'aide effectué par le CAD, la majeure partie de la mise en œuvre reposait sur un système faisant intervenir des consultants en gestion, NZAID s'efforce maintenant de plus en plus d'encourager les donateurs à soutenir des stratégies nationales de développement pilotées par le pays partenaire ainsi que des approches de l'acheminement de l'aide qui soient fondées sur des programmes, notamment des approches sectorielles (voir chapitre 6).

Promouvoir la croissance économique et la création de moyens d'existence durables

Le renforcement du soutien au développement économique dans la région Pacifique est considéré par NZAID comme un enjeu majeur pour l'avenir. Conformément à l'approche actuellement mise au point par le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) en vue de promouvoir une croissance favorable aux pauvres, NZAID reconnaît qu'un secteur privé robuste et dynamique est indispensable pour pouvoir améliorer la qualité de vie dans les pays partenaires et réduire durablement la pauvreté. Les pays insulaires du Pacifique se heurtent à un certain nombre de contraintes spécifiques dues à la petite taille de leurs marchés, à leur éloignement et à leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles. Il s'agit de s'attaquer à ces contraintes et à d'autres problèmes à caractère plus général, et de créer un environnement propice à l'activité du secteur privé en opérant des réformes des politiques et des institutions permettant d'offrir aux populations pauvres de meilleures possibilités de participer au processus de croissance, en tant que consommateurs, travailleurs ou chefs d'entreprise.

NZAID estime que la croissance est importante si l'on veut réduire la pauvreté mais qu'il faut s'assurer qu'elle se traduit par des avantages pour les populations pauvres et non pas seulement pour les économies. Elle a entrepris d'élaborer une politique de croissance et de création de moyen de subsistance qui doit englober des activités et objectifs tant microéconomiques que macroéconomiques tout en reconnaissant l'importance que revêtent d'autres considérations non économiques. Cette approche holistique et axée sur les personnes, prend en considération la vulnérabilité. La politique envisagée couvrira la croissance économique, le développement du secteur privé, la sécurité alimentaire et les échanges (y compris la politique actuelle en matière d'échanges et de développement, voir chapitre 4). NZAID doit encore se prononcer sur la question de savoir si elle doit concentrer ses activités au niveau local, de la politique gouvernementale et de son exécution, ou sur le secteur privé proprement dit. NZAID doit être consciente du fait qu'un micro ciblage excessif risque de déboucher sur un soutien à un large éventail d'activités distinctes, ce qui va à l'encontre de l'engagement général de l'agence concernant l'adoption d'approches de l'acheminement de l'aide davantage fondées sur des programmes. De plus, NZAID devra aussi s'interroger sur la manière dont elle peut contribuer au mieux à promouvoir des réformes des politiques et notamment des institutions qui soient propices au développement du secteur privé. Ces réformes peuvent concerner des questions d'économie politique et requièrent un engagement avisé et à long terme, les donateurs devant faciliter

un processus continu de consultations – si possible dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté pilotées par les pays partenaires – entre l’Etat, le secteur privé et la société civile. Enfin, des travaux récents du CAD soulignent combien il importe que les donateurs s’attachent à stimuler le développement des marchés en intervenant en amont et en aval pour faire en sorte que la durabilité des interventions soit induite par les mécanismes du marché.

C’est ainsi que la Nouvelle-Zélande apporte une aide directe au développement du secteur privé par l’intermédiaire du Mécanisme d’aide au développement pour l’Asie (ADAF). Celui-ci a pour objectif de faire reculer la pauvreté en Asie en favorisant l’instauration de partenariats privés et institutionnels qui répondent aux besoins de développement des pays partenaires et aux initiatives correspondantes, et renforcent les capacités locales et l’autonomie. Des fonds sont alloués à des initiatives en matière de développement qui sont sélectionnées par des groupes locaux et leurs partenaires néo-zélandais, qui peuvent être des individus, des consultants, des entreprises ou des organisations. Les propositions sont de plus en plus liées à des projets d’investissement plus vastes (comme une étude de faisabilité dans la perspective du financement par la Banque mondiale d’un projet de sécurité routière au Vietnam). Toutes les propositions doivent préciser de quelle manière les activités mises en œuvre contribueront à réduire la pauvreté et doivent prendre en compte les questions d’égalité homme-femme, la protection de l’environnement et la défense des droits de l’homme. L’ADAF a déjà été l’objet, dans le passé, de deux évaluations visant à assurer une meilleure intégration entre les objectifs de développement et les intérêts commerciaux des partenaires néo-zélandais, et une nouvelle évaluation lui est actuellement consacrée.

Promouvoir les OMD

Lorsqu’il a créé NZAID en 2001, le gouvernement a expressément chargé la nouvelle agence d’intégrer dans ses politiques les objectifs internationaux de développement. L’engagement pris par la Nouvelle-Zélande à l’égard des OMD et des objectifs internationaux de développement est énoncé dans sa déclaration de politique générale intitulée « *Towards a safe and just world free of poverty* ». Cet engagement se retrouve dans les stratégies et politiques de NZAID qui ont pour objet d’œuvrer en collaboration avec des partenaires et la communauté internationale à la réalisation des OMD. Les politiques sectorielles (notamment dans les domaines de la santé et de l’éducation) établissent le lien avec les OMD et doivent être complétées par des stratégies exposant de façon plus détaillée comment les politiques sectorielles seront mises en œuvre. NZAID apportant un soutien de type sectoriel, les OMD servent de plus en plus de point de départ au ciblage de l’aide et à la mesure de son efficacité. Il reste à savoir si, et dans l’affirmative, quand et comment la Nouvelle-Zélande sera en mesure de donner suite au consensus international grandissant sur la nécessité d’accroître l’APD pour servir la réalisation des OMD (voir chapitre 2).

Le manque de données fiables, comparables et cohérentes n’a pas permis jusqu’ici d’avoir une bonne vue d’ensemble de la situation au regard des OMD dans la région Pacifique, mais les progrès réalisés semblent être inégaux (voir encadré 3 au chapitre 1). NZAID apporte un soutien à diverses initiatives visant à développer l’analyse nécessaire pour mieux comprendre les défis posés par la réalisation des OMD dans la région Pacifique et à mettre en place des mécanismes de suivi des progrès accomplis. La Nouvelle-Zélande contribue à renforcer les systèmes de collecte des données et de suivi en soutenant des approches sectorielles dans un certain nombre de pays de la région. NZAID participe à une approche régionale coordonnée de l’analyse de la pauvreté pilotée par la BASD. Le programme correspondant de lutte contre la pauvreté dans la région Pacifique est une initiative associant plusieurs donateurs qui a pour objet de renforcer les capacités d’analyse de la pauvreté et de planification et de budgétisation au profit des populations pauvres. Ce programme est basé au Secrétariat de la communauté du Pacifique, organisation régionale de développement ayant pour mission de fournir des conseils techniques, d’offrir des formations et d’effectuer des travaux de recherche. NZAID a

rémunéré des consultants de la région Pacifique pour qu'ils participent aux travaux de l'équipe de la BASD chargée de concevoir le programme et d'en faire un processus de renforcement des capacités régionales.

Soutien de NZAID au secteur de l'éducation

C'est dans le secteur de l'éducation que NZAID, après sa refonte, a opéré la réorientation la plus importante de son approche. Le gouvernement avait décidé en 2001 que ce secteur appelait la mise en œuvre d'une nouvelle politique qui ferait une place plus importante aux besoins en matière d'éducation de base.

L'éducation représente depuis longtemps un tiers environ de l'APD bilatérale annuelle totale de la Nouvelle-Zélande et elle est donc le secteur le plus important de l'APD de ce pays. L'aide à l'éducation de base a été faible en raison de l'importance du soutien accordé à l'enseignement tertiaire, notamment dans le cadre de programmes de bourses. Aussi bien le dernier examen de l'aide effectué par le CAD en 2000 que l'examen ministériel (de l'APD) de la Nouvelle-Zélande réalisé en 2001 ont abouti à des recommandations tendant à ce qu'une plus large place soit faite à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire, niveaux où pouvaient être réalisés les gains sociaux et économiques les plus importants.

Une réorientation au profit des systèmes éducatifs des pays partenaires

La politique de NZAID en matière d'éducation, « *Achieving Education for All* », est centrée tant sur l'éducation de base que sur l'enseignement tertiaire dans les pays partenaires, une importance particulière étant accordée à la réalisation de l'égalité homme-femme dans l'enseignement d'ici à 2015. Si l'enseignement post-primaire et tertiaire doit demeurer l'une des deux priorités du programme, NZAID s'est engagée à consacrer 50 % de ses dépenses d'éducation à l'éducation de base (sans donner de calendrier précis pour la réalisation de cet objectif). Fait plus important, la politique de NZAID en matière d'éducation accorde la priorité à la dimension développement du secteur de l'éducation. Les raisons pour lesquelles NZAID fait maintenant de l'éducation un secteur prioritaire découlent des considérations suivantes : i) l'éducation fait partie des droits de la personne humaine ; ii) l'éducation est une fin en soi ; iii) la communauté internationale s'est engagée à assurer le respect des droits de l'homme et à réaliser l'objectif de l'Éducation pour tous ; enfin iv) l'éducation concourt à l'élimination de la pauvreté, à l'efficacité de la gouvernance et du leadership, et à la réalisation d'autres objectifs de développement. Cela contraste avec la politique d'éducation menée précédemment par la Nouvelle-Zélande où l'aide à l'éducation et à la formation était principalement motivée par la politique étrangère et la volonté de la Nouvelle-Zélande d'établir des liens de coopération bilatérale et régionale (MFAT, 1993).

Le changement récent le plus important intervenu dans la conception néo-zélandaise de l'aide à l'éducation a consisté à privilégier l'octroi d'une aide financière au secteur de l'éducation dans son ensemble, dans le cadre d'approches sectorielles.¹⁴ La nouvelle politique de l'éducation prévoit que lorsqu'un partenaire bilatéral de premier plan s'est doté d'une stratégie solide et crédible en la matière, visant à développer l'accès à l'éducation et à en améliorer la qualité, mais ne dispose pas des

14. Une approche sectorielle consiste en un ciblage sur un secteur tout entier pour ce qui est de l'élaboration des politiques, de la planification des dépenses et de la coordination de l'action des donateurs sous la direction du gouvernement du pays partenaire. Le programme sectoriel correspondant comporte une stratégie sectorielle agréée, un cadre de dépenses à moyen terme et des mécanismes et processus gouvernementaux pour la coordination de l'action des donateurs, y compris pour les rapports d'audit, de suivi et d'évaluation.

ressources nécessaires pour la mettre en œuvre, NZAID opte pour une aide directe en offrant un soutien financier, une assistance technique, des bourses d'études et des formations, de préférence dans le cadre d'une approche sectorielle. L'adoption d'approches sectorielles s'explique par la prise de conscience du fait que les programmes sectoriels permettent de s'attaquer à des problèmes se posant dans le secteur de l'éducation en raison de l'insuffisance des ressources financières et d'offrir un soutien efficace à la réforme des politiques. NZAID a entrepris de mettre en œuvre la première approche sectorielle en faveur de l'éducation aux îles Salomon (voir encadré 12 au chapitre 6). Avec des crédits d'un montant total de 33 millions NZD pour les trois prochaines années (soit quelque 20 millions USD), il s'agit de l'engagement le plus important qu'ait jamais pris la Nouvelle-Zélande au titre de la coopération pour le développement. A Tonga, à Kiribati et aux îles Cook, qui n'ont pas encore de véritables plans en faveur de l'éducation, NZAID aide à préparer le terrain dans la perspective d'éventuelles approches sectorielles. L'agence étudie aussi la possibilité de conduire des approches sectorielles en faveur de l'éducation au Vietnam et au Timor Leste.

NZAID apporte une contribution à l'amélioration de l'éducation dans la région du Pacifique. L'initiative régionale en faveur de l'éducation de base dans le Pacifique (PRIDE) constitue un exemple intéressant à cet égard. L'initiative PRIDE a pour objet d'améliorer la capacité des organismes chargés de l'éducation dans le Pacifique de planifier et d'assurer avec efficacité des cours d'éducation de base de qualité dans le cadre du « *Pacific Islands Forum Basic Education Action Plan* ». Dans ce contexte, PRIDE vise à améliorer la coordination du soutien apporté par les donateurs pour aider les pays à mettre en œuvre leurs plans suivant des approches de type sectoriel. L'initiative est mise en œuvre par l'Université du Pacifique Sud et financée par la Nouvelle-Zélande et la Commission européenne. Sa première phase, lancée en 2004, doit aider les pays à mettre en place des systèmes d'information et de planification stratégiques au moyen d'une analyse de la situation actuelle et d'une évaluation des besoins nationaux tandis qu'une deuxième phase concernera le financement de projets nationaux et régionaux. NZAID soutient également l'Université du Pacifique Sud et le Conseil du Pacifique Sud pour l'évaluation pédagogique. L'agence continue de prêter son concours à la « *Rethinking Pacific Education Initiative* », initiative pluriannuelle qui vise à promouvoir la prise en main des questions d'éducation par les pays insulaires du Pacifique. Qui plus est, elle participe aux réunions des Ministres de l'éducation organisées dans le cadre du Forum des îles du Pacifique ainsi qu'à des manifestations connexes, en partenariat avec le Ministère néo-zélandais de l'éducation.

Vers un système de bourses d'études plus efficace

Des bourses d'études sont accordées à des étudiants originaires principalement de pays d'Asie et du Pacifique, mais aussi d'Amérique latine et d'Afrique, pour leur permettre de suivre des études en Nouvelle-Zélande ou dans des universités de leur pays d'origine ou encore dans des institutions régionales. Selon NZAID, les bourses d'études ont représenté quelque 80 % des dépenses totales d'APD en matière d'éducation et environ 30 % de l'APD bilatérale totale au cours des deux décennies écoulées. Le volume d'APD affecté aux bourses d'études en Nouvelle-Zélande a diminué ces dernières années, ce qui va dans le sens de la nouvelle politique d'éducation de NZAID.¹⁵

Il est difficile de porter une appréciation d'ensemble sur la réussite des programmes de bourses d'études dans la mesure où les objectifs des différents programmes sont d'ordre trop général. Durant l'examen ministériel de 2001 (voir encadré 4), un certain nombre de critiques et de recommandations ont été formulées sur les bourses d'études, qui sont confirmées par les conclusions d'une récente étude de suivi commandée par NZAID. Les principaux enseignements tirés de l'expérience acquise au cours des deux décennies écoulées ont été pris en considération pour mettre en œuvre la politique

15. Les dépenses totales au titre des bourses d'études ont baissé de 39 %, passant de 55.8 millions NZD en 1999-2000 à 34.2 millions en 2003-04.

d'éducation de NZAID. Premièrement, les bourses d'études doivent être mieux intégrées aux programmes par pays, aux marchés locaux du travail et aux besoins concernant la valorisation des ressources humaines. Deuxièmement, les bourses d'études et programmes de formation dans le pays d'origine ou la région s'avèrent être plus efficaces et plus efficients qu'une formation en Nouvelle-Zélande en termes d'achèvement des études et de taux de retour des étudiants. Troisièmement, la simplification des procédures, l'harmonisation avec d'autres partenaires au développement et l'alignement du soutien apporté par NZAID sur les efforts déployés par le gouvernement partenaire sont importants si l'on veut réduire les coûts de transaction et améliorer l'efficacité de ce type d'aide.

Encadré 4. Bourses d'études financées par l'APD néo-zélandaise - Principaux enseignements tirés de l'expérience

Les participants à l'examen ministériel de 2001 ont soulevé les questions suivantes s'agissant des travaux menés par la Nouvelle-Zélande dans le secteur de l'éducation, en particulier en ce qui concerne les programmes de bourses :

- La politique étrangère est l'élément moteur principal de l'offre de bourses d'études. L'aide à l'éducation doit être rattachée plus étroitement à un programme d'action en matière de développement.
- Une plus large place doit être faite à la formation et à l'enseignement tertiaire dans le pays d'origine ou dans la région.
- L'offre de bourses d'études tant en Nouvelle-Zélande que dans la région pose de réels problèmes en termes d'équité dans la mesure où l'enseignement tertiaire profite souvent essentiellement aux élites.
- Les programmes de bourses répondent souvent à des demandes des pays partenaires. S'il s'agit là d'un élément important à prendre en considération, les décisions devraient toutefois reposer sur toute une série de facteurs, notamment une analyse des types de bénéficiaires et d'avantages, et sur les liens avec une APD équitable et efficace.
- Si les bourses d'études sont censées répondre à des besoins spécifiques en matière de développement, leur ciblage devrait résulter d'analyses précises de la planification nationale, de la valorisation des ressources humaines et des marchés du travail, lesquelles sont rarement disponibles.
- La faiblesse des taux de réussite et le fait que les étudiants ne retournent pas dans leur pays d'origine constituent de graves problèmes.
- Les résultats ou la valeur ajoutée apportée par les bourses d'études sont difficiles à mesurer étant donné qu'aucun objectif n'a été fixé pour l'octroi des différentes bourses. Seules quelques études de suivi ont été réalisées au cours des dix dernières années.

A l'issue de l'examen ministériel, il a été recommandé que dans l'avenir, l'aide à l'éducation et à la formation – y compris les bourses d'études – fournie par NZAID s'inscrive dans le contexte d'analyses de la pauvreté effectuées dans le pays bénéficiaire et de programmes par pays dans lesquels les besoins en matière d'éducation sont envisagés dans leur globalité. Une stratégie destinée à évaluer les avantages générés devrait être élaborée.

Dans l'intervalle, NZAID a commandé une étude (Davenport et Low, 2004) afin de déterminer l'impact sur le développement de programmes de bourses d'études dont ont bénéficié 1.374 personnes dans quatre pays (îles Cook, Samoa, Tonga et Vanuatu) entre 1990 et 1999. Les conclusions des études de cas ont fait apparaître que 72 % des titulaires de bourses dans l'enseignement tertiaire ont achevé leur programme d'études. Il en est aussi ressorti qu'une formation non couronnée de succès majorait le coût de chaque formation réussie. Les faibles taux de retour des boursiers de certains pays ont en outre réduit le rapport coût-efficacité du programme : Vanuatu a enregistré le taux de retour le plus élevé d'étudiants (86 %) et Tonga le plus faible (56 %). Selon des enquêtes menées auprès d'un échantillon de 124 personnes, la majorité d'entre elles, qui occupaient un emploi rémunéré à temps plein, ont porté une appréciation très favorable sur l'utilité que revêtaient pour leur vie professionnelle et civile les compétences acquises dans le cadre d'études financées par l'APD néo-zélandaise.

Dans le cadre des recommandations qui se sont dégagées de l'étude, NZAID a été invitée à mettre en place des procédures régulières et systématiques d'examen, d'évaluation et de suivi pour chacun des autres programmes de bourses d'études. Dans le souci de répondre aux besoins des pays partenaires en matière de valorisation des ressources humaines, il lui a également été recommandé d'identifier des pratiques optimales dans le domaine de l'alignement des programmes de bourses sur les besoins en ressources humaines.

Récemment encore, sept programmes de bourses d'études bénéficiaient du soutien de NZAID. Trois de ces programmes ont été supprimés ou réduits – ou sont sur le point de l'être – en raison de leurs résultats peu satisfaisants ou de la diminution de leur pertinence eu égard aux résultats actuellement visés en matière de développement ; pour l'un d'eux, tant le taux d'abandon que le taux d'échec ont été supérieurs à 50 %. NZAID a entrepris d'abandonner les nombreux programmes qu'elle soutenait précédemment au profit d'un dispositif central comportant des bourses pour le développement néo zélandaises (offertes en Nouvelle-Zélande et accessibles par le canal bilatéral ou suivant la procédure ouverte de demande) et des bourses pour le développement régionales (offertes dans la région). Il a été convenu avec l'Agence australienne de développement international (AusAID) d'harmoniser très étroitement les procédures et conditions d'annonce et de sélection. Lorsqu'il aura été pleinement mis en œuvre, en 2006, ce nouveau dispositif permettra à AusAID et à NZAID d'appliquer une procédure unique pour le dépôt des candidatures et la sélection des candidats dans les pays partenaires. Aucune mise en commun de fonds n'a encore été envisagée si ce n'est pour les bourses régionales dans certains pays. Les autres grands programmes auxquels NZAID continuera d'apporter un soutien sont les bourses d'études du Commonwealth et les bourses de formation de courte durée.

Approche suivie par la Nouvelle-Zélande dans les Etats fragiles

La paix et la sécurité sont fondamentales pour pouvoir répondre aux besoins essentiels des pays partenaires de la Nouvelle-Zélande et leur assurer un développement durable et équitable. Or, un certain nombre de ces pays du Pacifique ont connu des conflits ou des situations d'instabilité : guerre civile à Bougainville (Papouasie-Nouvelle-Guinée), effondrement de la gouvernance aux îles Salomon, coups d'Etat à Fidji et instabilité grandissante au Vanuatu. Si les conflits ont des causes multiples, ils sont profondément enracinés dans la pauvreté, la stagnation économique, l'inégalité et les problèmes de gouvernance, et ils les perpétuent. Dans de nombreux cas, les conflits s'expliquent par l'important décalage existant entre les formes de gouvernance héritées des anciennes puissances coloniales et les systèmes traditionnels.

Les principes opérationnels de NZAID, tels qu'ils sont énoncés dans « Towards a safe and just world free of poverty », mettent en évidence les aspects essentiels des activités de prévention des conflits et de construction de la paix dans les Etats fragiles. Il s'agit notamment des aspects suivants : promotion de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme ; prise en compte des questions d'égalité homme-femme et action en faveur de la participation de tous les groupes concernés au sein d'une collectivité ; amélioration des services sociaux de base ; et promotion du développement économique. NZAID aide les partenaires à essayer de régler les litiges et soutient les capacités locales en matière de prévention et de règlement des conflits, et de médiation en développant la prise en main à l'échelon local, en valorisant le rôle des femmes, en éduquant les jeunes, en menant des actions de prévention contre le VIH/sida, en informant les communautés et en renforçant le droit et la justice. L'importance que revêt la coordination, tant au niveau de la Nouvelle-Zélande qu'avec les autres donateurs, les organisations internationales et la société civile, ainsi que l'obligation pour NZAID de rendre compte de son action, est soulignée.

NZAID a élaboré une politique à l'appui de la construction de la paix et de la prévention des conflits qui a été lancée fin 2004. Cette politique reconnaît la nécessité de prendre soigneusement en compte les causes profondes des conflits et le fait qu'il est bien moins coûteux sur le plan humain et économique d'adopter des mesures préventives plutôt que de vouloir essayer de résoudre des conflits par des interventions militaires et des opérations de reconstruction au sortir des conflits. Dans le cadre de son engagement à long terme à l'appui du développement, NZAID s'emploie à prévenir les conflits en aidant ses partenaires à doter leurs sociétés de structures stables. Il lui faudra bientôt élaborer des lignes directrices opérationnelles aux fins de la mise en œuvre de cette politique. Des lignes directrices

distinctes sont consacrées aux mesures à prendre par NZAID pour faire face à des situations d'urgence complexes et apporter une aide en cas de catastrophe.

Veiller à l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que la notion d'« Etats en faillite » risque d'être trompeuse et de conduire à simplifier les problèmes de la construction de l'Etat. Beaucoup d'Etats dits en faillite pouvaient difficilement être considérés comme fonctionnant correctement avant même le début d'une crise. Cette évolution de la réflexion a des conséquences majeures pour l'approche à adopter et le calendrier requis pour aider ces pays. Le problème n'est pas tant dans la reconstruction de l'Etat – laquelle pourrait se faire au moyen d'un soutien massif et de compétences spécialisées dans les structures de l'Etat – que dans les causes profondes des conflits qui doivent être étudiées de près, notamment les dysfonctionnements fréquents dans les relations entre l'Etat et la société.

A l'instar d'autres organismes de développement, NZAID a pour objectif de trouver des moyens efficaces de continuer d'intervenir dans des pays dont les institutions et les politiques sont défaillantes et où il est difficile de mettre en place des partenariats pour lutter contre la pauvreté. Les principaux défis à relever dans les Etats fragiles ont trait à la manière d'adapter les modèles d'efficacité de l'aide à des réalités différentes où les conditions requises pour la mise en œuvre de bonnes pratiques ne sont pas réunies, aux moyens de dégager un consensus entre les donateurs et aux modalités d'action.

Un certain nombre de précieux enseignements peuvent être tirés de l'expérience acquise par la Nouvelle-Zélande dans le Pacifique. Le caractère novateur de la mission d'assistance régionale aux îles Salomon (RAMSI) (voir encadré 5) tient à la globalité de son approche, les questions de sécurité, de réforme économique et de prestations de services y étant traitées à l'échelle de l'ensemble de l'administration et en étroite coopération avec les membres du Forum des îles du Pacifique. Toutefois, les problèmes demeurent importants étant donné l'ampleur de l'intervention extérieure, en termes de ressources aussi bien humaines que financières. Le risque subsiste d'encourager la substitution et non la prise en main. Dans ce contexte, on peut louer la Nouvelle-Zélande de jouer un rôle de chef de file dans les efforts déployés pour favoriser l'appropriation locale grâce à l'alignement et à l'harmonisation de NZAID dans le secteur de l'éducation (voir chapitre 6). Cela témoigne de la capacité de NZAID de s'adapter avec souplesse aux conditions prévalant dans les pays en développement tout en profitant des opportunités qui s'offrent, ce qui est conforme aux pratiques optimales qui commencent à se dégager des débats en cours au CAD sur l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles.

Une approche intégrée de la construction de la paix et de la prévention des conflits : les perspectives de la sécurité et du développement

La Nouvelle-Zélande a adopté une approche pragmatique de la construction de la paix et de la prévention des conflits dans le Pacifique et dans d'autres régions. Cela s'est essentiellement traduit par un engagement réactif comme en témoigne sa participation à l'initiative RAMSI. S'agissant de la mise en œuvre de sa politique de construction de la paix et de prévention de conflits, il faudra qu'elle trouve les moyens de s'impliquer autant dans les activités en amont de prévention des conflits que dans le règlement des ces derniers et la stabilisation.

Il ne fait aucun doute qu'une intervention de l'ampleur de la mission RAMSI était nécessaire pour rétablir l'Etat de droit et l'ordre à la fin du conflit. Des questions essentielles se posent en ce qui concerne la voie à suivre, l'ordonnancement dans le temps et le calendrier des activités d'aide ultérieures. Il faudra absolument s'attaquer aux véritables problèmes que posent la propriété foncière, un développement inégal, le manque de possibilités économiques et en particulier, le manque de

confiance dans les pouvoirs publics. Il faudra aussi, et c'est là une tâche tout aussi importante et peut-être la plus urgente, renforcer les capacités et veiller à l'appropriation nationale du processus de reconstruction. La durabilité des résultats obtenus à ce jour aux îles Salomon dépendra de l'accomplissement de progrès substantiels vers ces objectifs.

Outre son engagement dynamique et plurisectoriel, à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs dans le cadre de la mission RAMSI, la Nouvelle-Zélande a mis à profit les enseignements tirés de l'expérience acquise dans d'autres régions du Pacifique. L'expérience qu'a eue NZAID de la guerre civile qui s'est déroulée de 1988 à 1997 à Bougainville, a mis en évidence le rôle essentiel que peut jouer la société civile dans le soutien du processus de paix. Les résultats obtenus à Bougainville ont pu l'être grâce au soutien de communautés (notamment de femmes et de groupes confessionnels) et NZAID continuera de privilégier le niveau local. Conjointement avec AusAID, elle continuera d'apporter un soutien au secteur du droit et de la justice, la province s'acheminant vers une autonomie au sein de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Elle s'est notamment attachée à créer des tribunaux de village en vue de réintroduire un système juridique reposant sur l'appropriation par les communautés tandis que le soutien aux activités de maintien de l'ordre au niveau local, en collaboration avec la police néo-zélandaise, demeurera essentiel pour assurer la stabilité à moyen terme. Consciente également de l'importance d'une action à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes, NZAID finance un partenariat entre OXFAM, Nouvelle-Zélande, et une organisation locale chargée de lutter contre la violence familiale et de promouvoir les droits des femmes et des enfants.

Encadré 5. Participation de la Nouvelle Zélande à la mission d'assistance régionale aux Iles Salomon

Rappel des faits. En 2003, le gouvernement des Iles Salomon a demandé une aide régionale pour surmonter les conséquences d'un conflit ethnique qui avait commencé en 1999. Ce conflit résultait d'un ensemble complexe de problèmes ethniques et de développement mais s'est manifesté par intermittence en opposant des groupes disparates de factions ethniques appartenant à deux populations des Iles Salomon – celle de Malaita et celle de Guadalcanal. Au fil du temps, ces factions ont de plus en plus largement utilisé leur puissance militaire pour piller les coffres de l'Etat. C'est ainsi qu'en 2003, l'Etat avait été tellement affaibli qu'il ne pouvait plus fonctionner.

Des efforts extérieurs pour remédier à la situation ont d'abord été entrepris en 1999 par l'intermédiaire du Secrétariat du Commonwealth et dans le cadre du déploiement d'un groupe de surveillance multinationale (Fidji et Vanuatu). En 2000, à l'issue d'un accord de paix partiel conclu entre les combattants, une équipe de surveillance internationale non armée, composée d'Australiens et de Néo Zélandais, a été créée pour assurer le suivi de cet accord. Si le conflit entre les populations de Malaita et de Guadalcanal a été réglé, des différends ont vu le jour entre les factions ethniques qui se sont mises à piller les ressources publiques en utilisant les armes très puissantes en leur possession. La situation a continué de se dégrader, réduisant ainsi de plus en plus la capacité de l'Etat de fonctionner. Paralysé par la peur et compromis par ses propres accointances et sa dépendance à l'égard de certains groupes armés, le gouvernement a été contraint de céder sans discussion à des demandes exorbitantes d'« indemnités » émanant de partis prétendant avoir été lésés. Même des policiers ont souvent été impliqués dans des attaques à main armée du ministère des Finances, exigeant d'énormes sommes d'argent. L'Etat étant faible et divisé, et pratiquement en faillite, le Premier ministre des Iles Salomon s'est adressé au Premier ministre australien pour lui demander de l'aide.

L'intervention régionale. A l'issue de vastes consultations menées dans la région, les Ministres des Affaires étrangères du Forum des îles du Pacifique, réunis à Sydney le 30 juin 2003, sont convenus que l'ampleur des problèmes auxquels étaient confrontées les Iles Salomon appelait une action régionale concertée, comme prévu dans la déclaration de Biketawa¹ et ont souscrit au renforcement de l'aide fournie aux Iles Salomon. Des policiers et des militaires venus d'Australie, de Nouvelle Zélande et des îles du Pacifique sont arrivés aux Iles Salomon en juillet 2003, dans le cadre de l'initiative régionale RAMSI conduite par l'Australie. La mission RAMSI a été examinée par le Parlement des Iles Salomon qui a voté à l'unanimité la loi de 2003 sur la fourniture d'une aide internationale. Cette mission a ensuite été approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle est un exemple intéressant d'approche régionale de la gestion des conflits, avec la

participation de dix pays Membres du Forum des îles du Pacifique sous la forme d'envoi de personnels militaires et de forces de police. Dans un premier temps, une force d'intervention composée de 330 policiers (246 fin 2004) et de 1 800 soldats (100 fin 2004) a été chargée des opérations. L'Initiative RAMSI a été conçue comme un vaste ensemble de mesures d'aide portant sur la loi et la justice, le bon fonctionnement du gouvernement et le développement économique. Compte tenu des problèmes de développement à long terme à l'origine du conflit, l'Initiative vise non seulement à s'attaquer aux problèmes concernant la loi et l'ordre, mais aussi à créer des bases durables pour la paix. Si la restauration de la loi et de l'ordre et la stabilisation du budget ont été les priorités immédiates, des activités ont rapidement été engagées en ce qui concerne l'ensemble des composantes. En plus des personnels militaires et de police, quelque 80 fonctionnaires venant principalement de divers ministères australiens sont affectés à la Justice et aux Finances. Certains d'entre eux occupent des postes clés dans le gouvernement des Îles Salomon tandis que d'autres ont un rôle consultatif.

Résultats. Un an après son lancement, la mission RAMSI pouvait être considérée dans une large mesure comme un succès. La sécurité avait été rétablie et la présence militaire avait été peu à peu réduite. Les principaux rebelles avaient été arrêtés et près de 4 000 armes légères et de petit calibre avaient été saisies et détruites. Le travail de reconstruction de la police nationale était en cours. L'infrastructure judiciaire et pénitentiaire avait été considérablement améliorée afin de consolider la restauration de l'Etat de droit. De plus, des gains importants avaient été réalisés en ce qui concerne la stabilisation des finances publiques grâce à la mise en place d'une discipline budgétaire, à la maîtrise des dépenses, à l'amélioration de la collecte des recettes et au respect des obligations financières.

Prochaines étapes. A la mi 2004, l'opération est entrée dans sa deuxième phase où elle devait s'attacher aux aspects à long terme du renforcement de l'Etat. Un vaste programme de réformes de l'appareil administratif a été lancé qui portait notamment sur le renforcement des principales institutions de contrôle et sur la mise en place d'un service public efficient et efficace. Dans ce contexte, il est essentiel de trouver le moyen de permettre aux habitants des Îles Salomon de s'appuyer sur les premiers succès et de mettre en œuvre un programme de réforme global. Les donateurs, en particulier l'Australie et la Nouvelle Zélande, ont un rôle essentiel à jouer en aidant le gouvernement à élaborer des stratégies visant à générer des résultats en matière de développement qui reposent sur un solide processus participatif associant la société civile. L'organisation de la deuxième réunion à haut niveau entre le gouvernement et les partenaires au développement, en novembre 2004, s'annonce prometteuse et doit être considérée comme une incitation pour les donateurs à consolider le Plan national de réforme et de développement économiques (2003-06) et à aligner leur effort d'aide sur les priorités retenues dans ce Plan.

1. La Déclaration de Biketawa du Forum des îles du Pacifique qui a été adoptée en 2000 prévoit qu'en période de crise les pays du Pacifique peuvent décider d'une action concertée.

L'intégration de l'expérience et de l'expertise au sein des communautés du développement et de la sécurité représente un défi qu'il est essentiel de relever pour améliorer la coopération pour le développement et faciliter la planification et la gestion de la transition entre l'aide humanitaire apportée dans une situation de post-conflit et le développement à moyen terme. C'est dans cet esprit que la Nouvelle-Zélande a pris des mesures pour formaliser les interactions grandissantes entre les forces de défense/police et NZAID¹⁶. Du fait de la présence de la Nouvelle-Zélande en Afghanistan et en Irak, le MFAT, NZAID et les ONG sont pleinement associés à l'information et à la formation du personnel envoyé à l'étranger pour veiller à ce que l'expérience collective et les pratiques optimales soient mises en commun et dûment prises en compte. En élaborant plus avant sa politique, NZAID devrait examiner les moyens d'intégrer la coopération avec d'autres services participant à la construction de la paix et à la prévention des conflits. S'agissant de la coopération entre NZAID et les forces de défense/police concernant la réforme des systèmes de sécurité, l'élaboration de la politique et sa mise en œuvre doivent s'appuyer sur une nette distinction entre les aspects de la sécurité qui

16. La participation des forces de police et de défense est financée sur leurs propres budgets. Les dépenses comme celles liées au renforcement des capacités de la police sont comptabilisées dans l'APD néo-zélandaise, conformément aux lignes directrices du CAD sur la notification de l'aide.

touchent aux institutions et à la gouvernance et ceux qui ont trait au renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- L'approche de NZAID à l'égard de la croissance et de l'amélioration des moyens de subsistance est prometteuse mais devra être encore affinée. Promouvoir des réformes institutionnelles et stratégiques adaptées à la situation locale est essentiel pour instaurer un environnement propice à des modes de croissance à plus large assise et plus durables et de nature à favoriser le succès des efforts déployés par les partenaires pour mobiliser davantage d'investissements, intérieurs et étrangers, au service du développement.
- La réorientation opérée dans le secteur de l'éducation où une plus large place est maintenant faite au renforcement des politiques et systèmes d'éducation dans les pays partenaires est opportune. NZAID est encouragée à poursuivre le réexamen de ses programmes de bourses en vue de rehausser leur impact sur le développement et leur efficacité par rapport à leur coût.
- Le maintien d'une présence dans les Etats fragiles est indispensable, à la fois pour la réalisation des OMD et pour la préservation de la sécurité mondiale. L'engagement de la Nouvelle-Zélande dans les Etats fragiles mérite d'être loué et met en lumière l'importance d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et d'une étroite coordination avec les autres donateurs. L'expérience acquise par la Nouvelle-Zélande vaut d'être largement partagée pour contribuer à l'émergence des bonnes pratiques internationales dans les Etats fragiles.

Chapitre 4

Cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres reconnaissent qu'un recul durable de la pauvreté dans les pays en développement et la réalisation des OMD requièrent des politiques cohérentes, qui se renforcent mutuellement, dans tout un éventail de domaines d'ordres économique, social et environnemental. Lorsqu'ils ont adopté le texte intitulé *Pour un programme d'action commun de l'OCDE au service du développement* en 2002, les pays membres de l'OCDE ont marqué à quel point ils jugent important que les pays industrialisés soient plus attentifs aux répercussions des politiques qu'ils mènent sur les pays en développement. Or ce programme fait fond sur des initiatives antérieures de l'OCDE visant à hisser la cohérence des politiques au service du développement au rang d'enjeu universel des politiques gouvernementales et à déployer les moyens nécessaires pour promouvoir cet objectif au sein des administrations nationales et dans les enceintes internationales¹⁷.

Exemples de situations mettant en jeu la cohérence des politiques

L'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement passe par la prise en compte des besoins et des intérêts des pays en développement dans le contexte de l'évolution globale de l'économie mondiale. Pour la Nouvelle-Zélande, comme pour d'autres membres du CAD, cela ne va pas toujours sans difficulté car les domaines en question sont souvent soumis à l'influence de groupes d'intérêts nationaux et relèvent généralement de ministères dont le souci principal et la mission première ne sont pas de lutter contre la pauvreté dans le monde. Le choix d'exemples présenté ci-après met en lumière la complexité du problème du renforcement de la cohérence des politiques liée au fait que les actions à mener menacent parfois des intérêts essentiels sur le plan national. Il y a une vingtaine d'années, la Nouvelle-Zélande s'est employée, aux prix d'efforts intenses, à réformer le secteur agricole. Malgré la suppression totale des aides vers le milieu des années 80, l'agriculture néo-zélandaise est en expansion et affiche un dynamisme sans précédent, ce qui donne à penser que les conflits d'intérêts doivent être appréhendés dans une double optique, à court et à long terme.

Échanges

La Nouvelle-Zélande : un acteur dynamique du système commercial multilatéral

Parce que les exportations de biens et de services représentent près de 35 % du produit intérieur brut (PIB) de la Nouvelle-Zélande, la politique commerciale est obligatoirement une composante essentielle des stratégies plus globales mises en œuvre par les pouvoirs publics néo-zélandais dans le

17. En 1996, au moment où ils ont adopté la Déclaration intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, les membres du CAD se sont collectivement donné pour ambition de veiller à l'adéquation de l'éventail des politiques des pays industrialisés et des objectifs du développement. Les Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, approuvées par le Comité en 2001, insistent sur l'importance de la cohérence globale des politiques suivies par les membres du CAD, considérée comme un facteur déterminant de l'efficacité des stratégies de coopération pour le développement.

domaine économique pour promouvoir une croissance économique durable. La Nouvelle-Zélande est résolue à supprimer les entraves au commerce et elle oeuvre à la libéralisation des échanges par des initiatives de portée bilatérale, multilatérale et régionale. Dans la région du Pacifique, la coexistence d'une multitude d'accords de natures diverses qui se recoupent quelquefois, mais entrent aussi parfois en conflit lorsque les signataires et les échéances ne coïncident pas, complique singulièrement les relations économiques et commerciales (voir encadré 6).

Le Programme de Doha pour le développement est une priorité importante pour le gouvernement néo-zélandais dans le domaine commercial. On constate que les objectifs de la Nouvelle-Zélande et ceux des pays en développement se superposent largement dans le contexte du Cycle de Doha. Dans ces conditions, le gouvernement néo-zélandais est déterminé à faire en sorte qu'un des résultats essentiels des négociations soit de favoriser le développement. La Nouvelle-Zélande oeuvre à l'obtention de résultats servant la cause du développement notamment dans les domaines suivants : amélioration de l'accès aux marchés et mise en œuvre d'une réforme ambitieuse des politiques agricoles visant à éliminer les aides intérieures et les subventions à l'exportation qui faussent les échanges ; traitement spécial et différencié ; renforcement des capacités et négociation d'accords prenant en considération les priorités des pays en développement, leurs contraintes de capacités, leurs points faibles et autres spécificités nationales. Consciente du fait que la libéralisation des échanges comporte des écueils particuliers pour un grand nombre de pays en développement, la Nouvelle-Zélande est favorable à l'instauration d'un traitement spécial et différencié ciblé, transparent, faussant le moins possible les échanges, permettant aux pays en développement de conduire à leur propre rythme les réformes qui s'imposent et le processus d'ajustement progressif qui devra les accompagner. L'apport d'une assistance technique, destinée à aider les pays en développement à aborder dans de bonnes conditions les négociations commerciales multilatérales et à tirer le meilleur bénéfice de ce qui en ressortira, est une composante importante du programme de NZAID dans le domaine des échanges et du développement (voir ci-après).

Encadré 6. Une architecture commerciale complexe dans la région du Pacifique

Le Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER), qui est entré en vigueur en 2002, définit le cadre dans lequel les relations commerciales entre les 16 pays membres du Forum des îles du Pacifique sont appelées à se développer.¹ Le PACER prévoit la fourniture d'une assistance technique et financière dans les domaines de la promotion et de la facilitation des échanges et du renforcement des capacités et de l'ajustement structurel. Il garantit à la Nouvelle-Zélande et à l'Australie qu'elles ne seront pas pénalisées sur les marchés des pays du Forum des îles du Pacifique par les négociations visant la conclusion d'accords de libre échange que ces pays pourraient être amenés à engager avec d'autres partenaires commerciaux, notamment avec des États membres de l'UE.

Le Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA), entré en vigueur en 2003, prévoit pour sa part une libéralisation progressive des échanges de marchandises entre les pays du Forum des îles du Pacifique.

L'UE est un acteur important dans la région en vertu de l'Accord de partenariat signé à Cotonou en 2000 entre l'Union européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Pour conserver l'accès aux marchés de l'UE, les pays ACP devront signer avec elle d'ici fin 2007 des accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC (Organisation mondiale du Commerce). Les négociations ont commencé en 2004 entre six pays des îles du Pacifique et la Commission européenne en vue de conclure de nouveaux accords de préférences commerciales. Aux termes du PACER, ces négociations entre les îles du Pacifique et l'UE déclencheront d'autres pourparlers de nature similaire avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande même s'il n'était pas prévu initialement que celles-ci soient invitées avant 2011 à entamer des discussions en vue de conclure des accords de libre échange dans le contexte du PICTA.

En dehors de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, seules les îles Fidji et Salomon et la Papouasie-Nouvelle Guinée sont membres de l'OMC, mais plusieurs autres îles du Pacifique (Samoa, Tonga et Vanuatu) sont candidates à l'adhésion.

../.

(suite)

En sa qualité de gros exportateur de produits agricoles, la Nouvelle-Zélande est résolue à travailler en étroite collaboration avec le Groupe de Cairns² afin d'assurer un dénouement heureux des négociations du Cycle de Doha sur l'agriculture notamment sur les points suivants : l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, une amélioration sensible de l'accès aux marchés pour les exportations agricoles et des réductions notables des aides intérieures faussant les échanges

La Nouvelle-Zélande est membre du Forum de coopération économique de l'Association Asie-Pacifique (APEC).³ L'APEC a vocation à promouvoir la stabilité, la sécurité et la prospérité dans la région en favorisant l'instauration d'un développement durable et équitable par la libéralisation et la facilitation des échanges conjuguée à des efforts de coopération technique et économique. Un accord oblige les membres de l'APEC à éliminer les obstacles aux échanges et à l'investissement qui subsistent d'ici 2010 lorsqu'il s'agit de pays développés et d'ici 2020 lorsqu'il s'agit de pays en développement.

En vertu de l'accord de resserrement des liens économiques (Closer Economic Relations Trade Agreement-CER) conclu entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, un dialogue s'est amorcé en 1995 avec la Zone de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) dans le but d'abaisser les obstacles entravant les flux d'échanges et d'investissement entre les deux groupes de pays.

Si le commerce multilatéral demeure la priorité numéro un de la Nouvelle-Zélande, les pouvoirs publics néo-zélandais reconnaissent toutefois que les accords de libre-échange conclus avec les principaux partenaires commerciaux du pays peuvent ouvrir de nouveaux débouchés prometteurs aux exportateurs néo-zélandais dans des délais plus courts que dans le cadre de processus multilatéraux. En dehors de l'accord CER signé avec l'Australie et d'un accord pour un partenariat économique plus étroit (CEP-Closer Economic Partnership) signé avec Singapour, la Nouvelle-Zélande devrait conclure sous peu un accord CEP avec la Thaïlande et a donné un coup d'accélérateur aux négociations commerciales bilatérales avec d'autres pays, dont le Chili (ouverture de négociations sur un accord de libre-échange trilatéral), ainsi qu'avec les membres de l'ASEAN. En 2004, la Nouvelle-Zélande et la Chine ont décidé, en s'appuyant sur une étude de faisabilité démontrant que les deux pays en tireraient bénéfice, d'entamer des négociations en vue de conclure un accord de libre-échange en 2005. La possibilité de conclure un accord de libre-échange avec la Malaisie est actuellement à l'étude.

1. Le Forum des Îles du Pacifique regroupe toutes les îles du Pacifique indépendantes et autonomes, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
2. Quatorze des dix-sept membres du groupe sont des pays en développement, mais on ne compte parmi eux aucune île du Pacifique.
3. L'APEC réunit 21 pays ; la Papouasie-Nouvelle Guinée est la seule île du Pacifique à en être membre.

Faciliter l'accès aux marchés pour les produits en provenance des pays en développement

Après deux décennies de libéralisation unilatérale, la Nouvelle-Zélande possède désormais l'un des marchés les plus ouverts du monde. Selon le *Commitment to Development Index* (Centre pour le développement mondial, 2004), la Nouvelle-Zélande se classe en deuxième position pour ce qui concerne la politique commerciale : c'est le pays qui affiche le plus faible niveau de protection vis-à-vis des importations en provenance de pays en développement. Le système généralisé de préférences de la Nouvelle-Zélande distingue deux catégories de pays : les pays les moins avancés, dont tous les produits peuvent entrer en franchise de droits en Nouvelle-Zélande, et les pays moins développés, dont les produits, à l'exception d'une liste d'articles au nombre desquels les articles d'habillement, les chaussures, certains appareils électroménagers et certaines pièces et accessoires destinés au secteur automobile, sont soumis à raison de 80 % seulement aux droits de douane en vigueur, qui sont généralement faibles. En outre, les produits agricoles entrent en franchise de contingents et se voient appliquer un taux moyen de 2,1 % (et un taux nul lorsqu'ils proviennent d'un des pays les moins avancés). Dans le cadre de l'accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud (SPARTECA), la Nouvelle-Zélande autorise également, de manière non-réciproque,

l'entrée sur son territoire sans restriction et en franchise de droits de tous les produits en provenance des Îles du Pacifique, sous réserves des règles d'origine en vigueur. Dans le secteur agricole, la Nouvelle-Zélande offre aux importations en provenance des pays en développement un meilleur accès à son marché que tout autre pays de l'OCDE. Il n'existe pratiquement pas d'aides aux producteurs en Nouvelle-Zélande, ni d'ailleurs de subventions à l'exportation risquant de peser sur les cours mondiaux au détriment des produits exportés par des agriculteurs de pays en développement.

Le pourcentage de produits en provenance de pays en développement dans les importations de la Nouvelle-Zélande (soit 17,2 % du montant total de ses importations en 2001) est supérieur à la moyenne de l'OCDE et croît à un rythme rapide (au taux nominal moyen de 12,6 % de 1990 à 2001). L'essor des échanges avec la Chine¹⁸ a été jusqu'en 2002 le principal moteur de la forte progression annuelle des importations en provenance des pays à faible revenu. Néanmoins, la part des importations de la Nouvelle-Zélande en provenance des pays les moins avancés (0,1 % du montant total de ses importations en 2001) demeure parmi les plus faibles au sein de la zone de l'OCDE et a connu une croissance nominale moyenne de 4,2 % seulement sur la période allant de 1990 à 2001 (OCDE, 2003). Cette situation s'explique notamment par le fait que la Nouvelle-Zélande est un marché de taille relativement modeste et géographiquement isolé. De plus, l'un des principaux marchés qui intéressent les exportateurs des pays les moins avancés est celui des produits agricoles sur lequel la Nouvelle-Zélande est très compétitive.

Les agriculteurs des pays en développement doivent se conformer aux réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) néo-zélandaises¹⁹ pour pouvoir exporter leurs produits en Nouvelle-Zélande. Ces mesures qui ont un fondement scientifique sont appliquées pour protéger la santé humaine, végétale et animale. La Nouvelle-Zélande reconnaît que la mise en conformité avec les normes sanitaires et phytosanitaires est l'un des principaux domaines dans lesquels les pays en développement ont besoin d'un soutien pour au renforcement de leurs capacités et de leurs infrastructures. Elle aide donc les pays en développement à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires en vigueur en leur apportant une assistance technique tant au niveau bilatéral que multilatéral. Le textile, l'habillement et les articles en cuir constituent également un groupe de produits particulièrement important pour les pays en développement et pour lequel les obstacles aux échanges sont élevés. Si le taux moyen appliqué par la Nouvelle-Zélande à la nation la plus favorisée (NPF) est de 4,1 %, les taux moyens frappant le textile et l'habillement atteignent 9,5 %, moyenne qui masque des crêtes tarifaires marquées ainsi qu'une forte progressivité des droits²⁰.

Influence de NZAID

Si la politique commerciale est certes du ressort du MFAT, NZAID coopère avec ses services afin de s'assurer que la nécessité d'œuvrer à un développement bénéficiant aux pauvres soit prise en compte au stade de la formulation de la politique commerciale de la Nouvelle-Zélande. En 2003, NZAID, soucieuse de sensibiliser l'opinion à l'articulation entre échanges et aide au développement, a

-
18. En janvier 2003, la Chine est passée de la catégorie « à faible revenu » à la catégorie « à revenu intermédiaire de la tranche inférieure » dans la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.
 19. Aux termes de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, la Nouvelle-Zélande est autorisée à déterminer son propre niveau de protection à condition que les mesures prises reposent sur des fondements scientifiques suffisants.
 20. Une nouvelle vague de réduction des droits de douane, notamment des droits frappant le textile et l'habillement, est prévue sur la période 2006-2009. Auparavant, à partir du milieu de l'année 2005, tous les autres droits spécifiques (applicables dans les secteurs du textile, de l'habillement et des chaussures) seront ramenés à des taux ad valorem.

lancé une campagne d'information intitulée « *Trade Can Reduce Poverty* » (Les échanges peuvent faire reculer la pauvreté) qui s'est accompagnée d'une présentation au Parlement, par le ministère, de la stratégie de NZAID portant le titre « *Harnessing International Trade for Development* » (Le commerce international au service du développement). Cette stratégie, qui a été élaborée en étroite concertation avec le MFAT et d'autres ministères, repose sur l'idée que les échanges peuvent faire reculer la pauvreté, mais que leurs retombées sont optimales lorsque certaines conditions fondamentales sur le plan économique et sur celui de la gouvernance sont réunies. Les principes qui guident l'action de NZAID dans les domaines des échanges et de l'aide au développement sont notamment la protection et la promotion des droits de l'homme, la stabilité, l'équité et la participation de la population.

NZAID appuie activement le renforcement de la capacité des pays en développement de tirer avantage de l'évolution vers un système commercial international plus juste. Elle collabore avec le MFAT en vue de définir des positions communes sur les grands dossiers relevant de la politique commerciale. Cette collaboration s'est notamment concrétisée par la définition d'une position commune sur les questions de développement pour les négociations en cours à l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha. NZAID intervient également auprès du MFAT pour s'assurer que les aspects ayant trait au développement sont pris en considération dans les discussions intéressant les échanges qui se déroulent en Asie et dans la région Pacifique, notamment à propos de la Zone de libre-échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et du CER, de l'APEC et du PICTA et du PACER (voir encadré 6). Par ailleurs, elle participe, en étroite collaboration avec d'autres ministères, au suivi de l'évolution des réglementations sanitaires et phytosanitaires, des règles d'origine, des exigences en matière de sécurité alimentaire et dans d'autres domaines et ce, dans le but de veiller à ce que les dispositions de sauvegarde qui sont maintenues pour garantir la biosécurité, la sécurité alimentaire et le respect d'autres priorités de la Nouvelle-Zélande ne restreignent pas indûment les importations en provenance de pays en développement.

L'effort accompli par NZAID pour imprimer un élan à sa stratégie intitulée « *Harnessing International Trade for Development* » et pour mettre en évidence l'interdépendance fondamentale entre les échanges et le développement mérite d'être salué. L'amélioration de la cohérence entre les politiques de portée plus générale suivies par la Nouvelle-Zélande sur le front du commerce international et l'action menée par NZAID dans le domaine des échanges et du développement demeure un véritable défi compte tenu de la complexité des processus à l'œuvre et des aspects devant être pris en compte. Parce que NZAID, le MFAT et certains autres ministères privilégient des optiques différentes, il est indispensable de conjuguer consultations et analyses pour éclairer le débat. Il convient d'évaluer plus précisément les répercussions possibles de la libéralisation des échanges sur les îles du Pacifique, et les retombées positives, mais aussi négatives, qu'elle aura peut-être sur les populations pauvres de ces pays. L'accord de libre-échange que la Nouvelle-Zélande projette de signer avec la Chine soulève également des interrogations quant à la manière dont certains aspects tels que le respect des droits de l'homme et des normes du travail acceptées à l'échelon international seront abordés. Le gouvernement néo-zélandais s'efforce à promouvoir un traitement plus équitable des pays en développement dans les négociations multilatérales tout en négociant avec eux des accords bilatéraux.

NZAID est consciente que l'amélioration du système commercial multilatéral n'est qu'un aspect parmi d'autres du combat contre la pauvreté. Les pays en développement pâtissent de handicaps sérieux du côté de l'offre qui obèrent leur capacité de saisir les opportunités commerciales s'offrant à eux. C'est pour cette raison qu'elle a nettement concentré son action sur les échanges et l'aide au développement dans le cadre de son programme sur les échanges et le développement (voir encadré 7). D'après les données tirées de la base de données OMC/OCDE sur les activités en faveur des échanges et du développement, en 2003-04, NZAID a affecté 8 % de son budget total au financement de plus

d'une centaine d'activités en relation avec les échanges. Un examen du programme de NZAID pour les échanges et le développement est prévu en 2006. Il conviendra de veiller à ce que cet exercice évalue l'impact des activités axées sur le renforcement des capacités commerciales. Il serait également intéressant d'avoir des indications sur la méthode employée par NZAID pour exercer une influence sur la politique commerciale et l'infléchir dans un sens favorisant l'instauration d'un développement bénéficiant aux pauvres.

Encadré 7. Activités dans le domaine des échanges et du développement

Les programmes bilatéraux recouvrent des activités de soutien au développement économique local, au développement des petites et moyennes entreprises et au développement du secteur privé. La démarche retenue consiste à examiner l'ensemble de la chaîne de production afin de repérer les verrous qui empêchent les pauvres d'accéder aux circuits commerciaux. L'assistance fournie vise notamment à renforcer les capacités en proposant des formations, en améliorant l'accès au financement, en octroyant des aides sélectives en faveur des infrastructures essentielles, en encourageant les projets collectifs portés par des communautés et en favorisant une production écologiquement viable .

Dans la région du Pacifique, NZAID soutient diverses initiatives ou organisations : i) la Pacific Enterprise Development Facility, qui a vocation à stimuler le développement des petites et moyennes entreprises de la région ; ii) la Pacific Islands Trade and Investment Commission (Auckland), qui a pour mission de promouvoir les exportations de la région à destination de la Nouvelle-Zélande et l'Australie ; iii) le Pacific Regional Trade Facilitation Programme, qui vise à apporter une aide aux îles du Pacifique dans des domaines tels que la quarantaine, les droits de douane et les normes de produit. En Asie du Sud-Est, NZAID a concentré son effort sur la région du Mékong où, en collaboration avec d'autres donateurs, elle déploie des activités en rapport avec la qualité et la sécurité des aliments, organise des formations aux procédures douanières et apporte son soutien au développement des petites et moyennes entreprises et de l'industrie agro-alimentaire. Le renforcement des capacités a été principalement axé sur la mise au point d'un système d'information/de gestion informatisé permettant de délivrer les certificats sanitaires et phytosanitaires requis pour l'importation et l'exportation, sur la diffusion d'informations relatives aux engagements pris par les pays au niveau international en matière de normes sanitaires et phytosanitaires, et sur l'élaboration de plans stratégiques pour le perfectionnement des systèmes nationaux d'inspection sanitaire et de mise en quarantaine de végétaux.

Au niveau multilatéral, NZAID concourt au financement du Fonds global d'affectation spécial de l'OMC (une enveloppe étant préaffectée par le Fonds aux îles du Pacifique) et de la Commonwealth Trade and Investment Access Facility. Ces deux fonds ont pour objet de renforcer la capacité des pays en développement d'appréhender les règles du commerce international et de prendre part aux négociations dont elles font l'objet.

Immigration

La Nouvelle-Zélande est une terre d'immigration. D'après le recensement de 2001, près de 232 000 personnes originaires de la région du Pacifique vivent en Nouvelle-Zélande (ce qui représente 6,5% de la population totale), soit une augmentation de 39 % depuis le recensement de 1991. La majeure partie de la population des Iles Cook, Niue, Tokelau et Samoa vit en Nouvelle-Zélande²¹. Parce qu'elle compte le plus grand nombre d'immigrés de la région du Pacifique, on dit d'Auckland qu'elle est la plus grande ville de Polynésie. On observe un afflux massif d'immigrants en provenance de pays en développement (notamment de Chine et d'Inde), composé de personnes qualifiées attirées par des secteurs en proie à une pénurie de main-d'œuvre.

21. En 2001, vivaient en Nouvelle-Zélande : 52 569 personnes originaires des Iles Cook, soit près de trois fois le nombre d'habitants de ces Iles ; 20 148 personnes originaires des Iles Niue, soit près de huit fois le nombre d'habitants de ces îles; 6 204 personnes originaires des Tokelau, soit trois fois la population de l'île ; et 115 017 résidents venus des Samoa.

Les multiples facettes des répercussions des flux migratoires sur les pays d'origine, et notamment sur les pays en développement, sont de mieux en mieux appréhendées au niveau international. Les relations entre les pays en développement et leurs diasporas installées dans des pays industrialisés peuvent générer de nouvelles dynamiques prometteuses. Les rapatriements de fonds effectués par les émigrés et les transferts de savoir-faire liés aux migrations de retour et aux relations d'affaires établies avec les diasporas nourrissent parfois le développement du secteur privé dans les pays en développement d'origine. Si les émigrés quittent souvent leur pays d'origine dans l'espoir de trouver ailleurs de meilleures perspectives d'avenir, le départ de ce capital humain si précieux représente une perte pour les pays en développement, particulièrement dans les petits états insulaires en développement. Cette question se pose principalement dans des secteurs clés relevant des services sociaux comme la santé et l'éducation. Nombre de pays, dont la Nouvelle-Zélande, recrutent en effet, dans le secteur de la santé, des travailleurs venus de pays en développement pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre qui tend à s'aggraver, ce qui revient à puiser dans les ressources déjà peu abondantes de certains pays d'origine au moment même où ceux-ci ont tant besoin d'améliorer leurs propres systèmes de santé et sollicitent à cet effet une aide financière non négligeable auprès des donateurs. En général, cette situation peut donner lieu au calcul d'un coût d'opportunité pour les pays en développement qui, après avoir investi dans l'enseignement post-secondaire et l'avoir quelquefois fait, faute de moyens suffisants, aux dépens de l'enseignement primaire et secondaire, voient les ressources humaines ainsi formées leur échapper sans contrepartie.

Si la liberté de circulation est un principe fondamental dans un monde démocratique où les frontières s'estompent, les pays de l'OCDE doivent veiller à ce que leurs politiques d'immigration aient également pour objet de faire reculer la pauvreté dans les pays en développement, et non de l'aggraver. La Nouvelle-Zélande s'associe au *Commonwealth Code of Practice for the International Recruitment of Health Workers*, adoptée en 2003 par les ministres de la Santé des pays du Commonwealth. Ce code énonce des principes concernant le recrutement de travailleurs étrangers dans le secteur de la santé qui prennent en considération les effets que ces embauches risquent d'avoir sur les services fournis dans les pays d'origine. Les pays d'accueil sont invités à étudier sous quelle forme il leur est possible d'octroyer une contrepartie en échange des avantages que leur procurent ces recrutements (transferts de technologie, envoi de main-d'œuvre qualifiée, assistance technique et financière, programmes de formation, dispositifs destinés à faciliter le retour ultérieur dans leur pays des travailleurs qui se sont expatriés). NZAID a entamé des pourparlers sur les problèmes liés aux migrations avec d'autres administrations concernées. Pour encourager le retour dans leur pays d'origine des étudiants venus de pays en développement qui ont la citoyenneté néo-zélandaise²², il est envisagé de les autoriser à bénéficier du programme néo-zélandais de prêts aux étudiants, sachant que ces prêts seront par la suite remboursés par les pays concernés à l'aide de fonds distribués par NZAID lorsque les étudiants retourneront dans leur pays pour y rester une fois leurs études terminées. Des discussions sont également en cours avec les autorités chargées de l'immigration qui délivrent parfois des permis de travail à des étudiants étrangers ayant achevé leurs études, ce qui tend à réduire la motivation de ceux d'entre eux, bénéficiaires d'une bourse, qui viennent de pays en développement à rentrer chez eux pour y mettre en pratique leurs compétences tout récemment acquises.

La Nouvelle-Zélande devrait s'efforcer d'évaluer de manière plus approfondie les répercussions que peut avoir sa politique d'immigration sur la valorisation des ressources humaines des pays en développement, et en particulier de ses voisins confrontés à des difficultés bien spécifiques. En raison des liens qui existent entre le développement et les migrations que NZAID pourrait être amenée à jouer un rôle de premier plan dans ce contexte et à concourir à une meilleure compréhension de la

22. Cette mesure s'applique aux étudiants originaires des Îles Cook, Niue et Tokelau.

complexité des relations d'interdépendance entre ces deux aspects tant sur le plan intérieur qu'au niveau international.

Émissions de gaz à effet de serre

La gestion des ressources naturelles et l'environnement sont des enjeux de portée régionale et mondiale qui soulèvent des problèmes de cohérence des politiques pour les pays donateurs. La pollution à l'échelle de la planète perpétue le changement climatique et, bien que les populations pauvres des pays en développement soient plus exposées à ses conséquences, c'est bien dans la zone de l'OCDE que les émissions ont atteint jusqu'ici les niveaux les plus élevés. Les îles du Pacifique sont fragiles sur le plan écologique et très exposées aux catastrophes naturelles. Le changement climatique et l'élévation du niveau de la mer pourraient avoir des effets dévastateurs sur un certain nombre d'entre elles. Lors du Sommet mondial sur le développement durable qui a eu lieu à Johannesburg en 2002, le Premier Ministre néo-zélandais a réaffirmé l'engagement de son pays à promouvoir une croissance économique qui soit à la fois viable sur le plan écologique et bénéfique sur le plan social, et elle a déclaré que la détermination à agir au niveau international devait être plus ferme, ce qui exige une véritable volonté politique. Cette déclaration laisse supposer que la Nouvelle-Zélande serait prête à durcir autant que nécessaire la ligne de conduite suivie pour combattre le changement climatique.

NZAID est résolue à coopérer étroitement avec les pays partenaires de la région du Pacifique pour favoriser l'utilisation à long terme et la préservation des ressources naturelles bien que sa stratégie en matière d'environnement, héritée de l'organisme auquel elle a succédé, à savoir la division de la coopération pour le développement du MFAT, n'ait pas encore été réaménagée. La priorité a jusqu'ici été donnée aux mesures visant à atténuer l'ampleur des catastrophes naturelles et à y préparer les populations, mesures qui font partie intégrante de la planification à long terme du développement et d'une gestion globale des risques. Le ministre adjoint des Affaires étrangères et du Commerce dont relève l'APD a annoncé à Johannesburg en 2002 que NZAID s'engageait à apporter son concours à une dizaine d'initiatives en faveur du développement durable fondées sur des partenariats, dont quatre visent à apporter un soutien à des actions de portée régionale engagées par de petites îles du Pacifique en développement pour combattre le changement climatique. Parce qu'elles ouvrent des possibilités en matière d'alignement et d'harmonisation, ces actions sont appelées à devenir la principale cible de l'aide consentie par la Nouvelle-Zélande dans le domaine du changement climatique dans le contexte du Pacific Framework for Climate Change. NZAID a en outre financé un programme de renforcement des capacités au service de la lutte contre le changement climatique dans la région du Pacifique auquel sont associées une université néo-zélandaise et l'Université du Pacifique Sud.

La Nouvelle-Zélande aura peut-être des difficultés à tenir les engagements qu'elle a pris au niveau international aux termes du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Selon le dernier inventaire des gaz à effet de serre, ses émissions dépassent de 21 % le niveau de 1990 (alors qu'elle s'était engagée à les stabiliser au niveau de 1990 d'ici 2008-12). Parallèlement, les quantités de carbone fixées par les puits forestiers durant la même période devraient être, selon les prévisions, de l'ordre de 95 million de tonnes d'équivalent CO₂. Face au changement climatique, la Nouvelle-Zélande a mis au point tout un arsenal de stratégies et de programmes visant à encourager une réduction des rejets de gaz à effet de serre. Parce que le changement climatique est un enjeu planétaire qui appelle une réaction au niveau international, la Nouvelle-Zélande a noué des partenariats bilatéraux avec les États-Unis et l'Australie afin d'intensifier le dialogue et la coopération sur des questions concrètes en rapport avec le changement climatique. Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le changement climatique, la Nouvelle-Zélande envisage d'utiliser les mécanismes prévus dans le Protocole de Kyoto pour aider les pays à honorer leurs engagements selon des modalités souples fondées sur la coopération, telles que le mécanisme pour un

développement propre. Ce mécanisme permettrait en effet à des entreprises néo-zélandaises de lancer des projets dans des pays en développement ayant vocation d'une part à promouvoir l'instauration d'un développement durable dans ces pays, et d'autre part à ouvrir droit à des crédits d'émission grâce auxquels la Nouvelle-Zélande pourrait plus facilement atteindre ses objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, à charge pour elle de veiller à faire concorder la réalisation de ses objectifs nationaux et les priorités, sur le front du développement, des pays dans lesquels les investissements sont effectués.

Améliorer la cohérence des politiques au service du développement

Les difficultés et les écueils inhérents à toute action visant à promouvoir une meilleure cohérence des politiques menées dans les différentes sphères de l'action gouvernementale au service du développement montrent combien il importe que les membres du CAD soient bien organisés pour aborder ces questions. Les Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté proposent un certain nombre de moyens de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. La volonté des pouvoirs publics de mieux prendre en considération les intérêts des pays en développement lorsqu'ils définissent des politiques nationales ayant un impact sur les perspectives économiques et la réduction de la pauvreté dans ces pays est à cet égard un facteur essentiel. Les Lignes directrices du CAD citées précédemment préconisent en outre de créer des mécanismes politiques pour faciliter les échanges et les consultations au sein des ministères et entre ces derniers, de vérifier systématiquement la compatibilité des textes législatifs avec l'objectif de réduction de la pauvreté et de consacrer suffisamment de ressources en personnel à des travaux d'analyse portant sur des aspects intéressant la cohérence des politiques.

Un ferme volonté politique étayée par une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration ...

En faisant de NZAID un organisme jouissant d'une semi-autonomie et ayant pour principale mission de faire reculer la pauvreté, le gouvernement néo-zélandais a témoigné de sa volonté sans équivoque d'œuvrer au développement. Le principe de la cohérence des politiques sous-tend implicitement le document intitulé « *Towards a safe and just world free of poverty* » qui récapitule les grandes orientations stratégiques de NZAID et définit le cadre global dans lequel s'inscrit la politique de la Nouvelle-Zélande en matière de coopération pour le développement (voir chapitre 1). Certaines stratégies, en particulier celle décrite dans le document portant le titre « *Harnessing Trade for Development* », font manifestement suite à une prise de conscience du fait que les perspectives des pays en développement ne dépendent pas seulement de l'APD, mais aussi de la politique commerciale, de la politique de l'investissement, de la politique de l'environnement, ainsi que d'autres politiques menées par les pays développés. Certaines stratégies, notamment celles concernant le secteur de la santé, comportent une section consacrée à la cohérence des politiques qui met en lumière les aspects à prendre en compte dans ce contexte. La cohérence des politiques est une préoccupation qui imprègne également le plan stratégique sur cinq ans de NZAID dans lequel la « mobilisation » et les « capacités de l'agence » sont les deux axes privilégiés pour favoriser l'obtention de résultats sur le front du développement. La mobilisation repose sur la mise en oeuvre effective d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration²³ au moyen desquelles NZAID entend exercer une influence sur les politiques menées par la Nouvelle-Zélande qui ont des répercussions sur les pays en développement.

23. Une approche "à l'échelle de l'ensemble de l'administration" est une approche "intégrée" de la formulation et de la mise en oeuvre de l'action gouvernementale reposant sur des liens étroits entre les ministères et organismes concernés. Une telle démarche, qui suppose une bonne coordination au sein de l'administration, facilite le traitement de questions complexes et pluridimensionnelles dans une optique globale et l'accès à un plus vaste réseau de ressources et de compétences.

Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration sont d'ailleurs de plus en plus utilisées dans le domaine de l'acheminement de l'aide, notamment dans le contexte de la construction de la paix et de la prévention des conflits (voir chapitre 3).

Le système néo-zélandais présente des atouts indéniables pour la promotion de la cohérence des politiques au service du développement. Grâce à son statut semi-autonome, NZAID est investie d'une mission de conseil auprès du gouvernement qui la place dans une position favorable pour plaider la cause des pays en développement. Par ailleurs, le ministre adjoint des Affaires étrangères et du Commerce chargé de l'APD siège au Cabinet, de telle sorte que les questions de développement peuvent être abordées au plus haut niveau de l'appareil d'État. L'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est assurément l'une des clés de la cohérence des politiques. C'est pourquoi les procédures imposent que les propositions soumises au Cabinet fassent état des avis émis par l'ensemble des ministères concernés, l'objectif étant de faire en sorte que les décisions prises soient fondées sur une analyse complète et concertée. L'une des raisons pour lesquelles le Cabinet a décidé que NZAID serait un organisme semi-autonome rattaché au MFAT était le souci de favoriser la cohérence entre la politique en faveur du développement et les autres volets de la politique étrangère. Dans la pratique, grâce au dialogue franc et nourri qui s'est instauré entre NZAID et le MFAT, la cohérence des politiques est progressivement devenue un objectif plus facile à atteindre.

Le gouvernement néo-zélandais n'a pas explicitement fait de la cohérence des politiques au service du développement un objectif de son action. S'il décidait de le faire, cela lui permettrait d'asseoir sur un socle plus solide les efforts déployés par NZAID pour faire en sorte que les préoccupations des pays en développement soient plus systématiquement prises en compte lors de la formulation des stratégies gouvernementales. Il serait d'ailleurs souhaitable que la Nouvelle-Zélande s'appuie sur les Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté, qui comportent une liste indicative de questions stratégiques méritant une analyse approfondie dans les domaines suivants de l'action gouvernementale : commerce international et investissement direct étranger, finance internationale, agriculture et alimentation, ressources naturelles et viabilité écologique, problèmes sociaux, gouvernance et gestion des conflits. L'occasion pourrait lui en être donnée sous peu lorsque la stratégie de NZAID pour la région du Pacifique devra être affinée. Quand l'équipe du CAD chargée de conduire l'examen de l'aide de la Nouvelle-Zélande s'est rendue Wellington en novembre 2004, la version provisoire du document intitulé *Towards a Strategy for the Pacific Islands Region* abordait à peine les divers aspects de la cohérence des politiques considérés comme essentiels pour assurer un développement durable dans la plupart des pays de la région, et notamment les questions intéressant les échanges, l'investissement, la gestion de l'environnement et l'adaptation au changement climatique, les migrations, etc. La rédaction du rapport de la Nouvelle-Zélande sur les OMD pourrait également offrir au gouvernement néo-zélandais une occasion d'affirmer solennellement son engagement en faveur de la cohérence des politiques au service du développement, à condition toutefois que ce document ne reste pas un pur produit de NZAID. La Nouvelle-Zélande pourrait aussi envisager d'imposer que toutes les décisions gouvernementales soient évaluées à l'aune de leur impact potentiel sur les pays en développement, et en particulier sur les pays de la région du Pacifique voisins de la Nouvelle-Zélande, à l'instar de ce qui a été institué concernant les droits de l'homme.

Comme le montrent les exemples qui viennent d'être présentés, les problèmes de cohérence des politiques dépassent le cadre des missions classiques d'un ministère des affaires étrangères; d'où la nécessité de renforcer les liens avec d'autres ministères. Les mécanismes institutionnalisés de coordination de l'action gouvernementale sont peu développés en dehors du Cabinet. Un mouvement de resserrement de la coordination autour des questions liées au développement a été amorcé depuis quelques années pour favoriser l'ancrage de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui prévaut en Nouvelle-Zélande (en particulier dans le domaine de la prévention des conflits et de la construction de la paix). La coordination au sein de l'administration est rendue possible par des

dispositifs informels au niveau opérationnel et en réponse à des besoins et à des problèmes spécifiques. Le fait que le gouvernement néo-zélandais soit de taille restreinte et que les circuits de communication soient courts facilite le dialogue et la coordination entre les ministères.

... mais entravée par une capacité limitée d'aborder la cohérence des politiques dans une optique anticipative

NZAID prend très à cœur son rôle de promoteur de la cohérence des politiques au service du développement au sein du système interministériel néo-zélandais. Des interrogations ont surgi au cas par cas et des discussions se sont engagées sur des points précis dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement au fur et à mesure que NZAID a pris contact avec des ministères dans le cadre du processus participatif qu'elle suit pour définir sa propre stratégie.

NZAID a réussi à exercer une influence sur les dossiers commerciaux, mais aura peut-être besoin de ressources supplémentaires à l'avenir compte tenu de la complexité des thèmes abordés et de la multiplicité des facteurs qui risquent de peser sur les perspectives des pays en développement. Elle devrait réfléchir aux moyens qui lui permettraient d'agir dans une logique plus anticipative pour attirer sur le problème de la cohérence des politiques l'attention des instances concernées au sein de l'administration. La solution choisie par certains autres membres du CAD, qui ont opté pour la création d'une unité spécialisée, chargée d'analyser les répercussions sur les pays en développement des politiques ne relevant pas de l'aide au développement, risque de ne pas être applicable compte tenu de l'organisation interne de NZAID. Cependant, il serait intéressant de mettre en place un pôle plus spécifiquement dédié à la cohérence des politiques au sein de NZAID et d'étudier comment celle-ci peut se doter de capacités internes en la matière. Les échanges constituent le seul domaine de l'action gouvernementale qui est du ressort d'une personne s'y consacrant à plein temps alors que la responsabilité globale de la cohérence des politiques est diluée entre plusieurs services au sein de NZAID. Cette personne assume l'entière responsabilité de la stratégie et des travaux menés dans ce domaine même si plusieurs autres agents ont à traiter, dans le cadre de leurs attributions, de questions intéressant les échanges.

Pour appuyer l'effort déjà engagé, la Nouvelle-Zélande pourrait faire réaliser des évaluations indépendantes de certaines politiques afin d'en déterminer l'impact sur les perspectives de développement des pays en développement. Ces évaluations contribueraient à mettre en lumière les domaines de l'action gouvernementale qui requièrent une attention particulière ou pourraient servir à observer les effets des changements d'orientation de l'action des pouvoirs publics. Elles pourraient en outre donner lieu à des partenariats avec des établissements universitaires et des instituts de recherche et alimenter le dialogue sur les mesures à prendre avec le Parlement et la société civile.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Étant donné sa mission de conseil et sa crédibilité en tant qu'organisme de développement, NZAID est bien placée pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'administration néo-zélandaise. Elle doit continuer de s'appliquer activement à influencer sur les priorités poursuivies à l'échelle de l'ensemble de l'administration et devrait renforcer encore ses moyens analytiques.
- Une déclaration expresse du gouvernement sur la cohérence des politiques au service du développement serait utile pour encourager une coordination plus systématique entre les ministères. Les efforts dans ce domaine pourraient être renforcés par la fixation d'objectifs concernant des domaines précis de l'action publique et l'obligation de rendre régulièrement compte des mesures prises pour assurer la cohérence des politiques.

Chapitre 5

Organisation, dotation en personnel et gestion

Modalités d'organisation

Contrôle et direction stratégiques

Si la politique extérieure relève globalement du ministre des Affaires étrangères et du Commerce, le ministre adjoint des Affaires étrangères et du Commerce²⁴, chargé de l'APD, est directement responsable du programme néo-zélandais de coopération pour le développement et du budget y afférent. Celui-ci est en effet doté d'un budget propre (dénommé « Vote ODA ») qui englobe près de 90 % de l'APD néo-zélandaise et est administré par NZAID.

La mission de NZAID va au-delà de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide. En tant qu'organisme semi-autonome, l'Agence rend directement compte aux ministres des questions d'ordre stratégique et opérationnel relatives à l'APD. Elle est en fait habilitée à donner des avis « contradictoires », c'est-à-dire qui peuvent différer de ceux du MFAT. Le ministre adjoint peut aussi recevoir des avis de l'International Development Advisory Committee (IDAC). Créé au début de 2004, ce comité consultatif est chargé de questions de fond de portée plus étendue que celles dont traitait l'instance qui l'a précédé, l'Advisory Committee on External Aid and Development (ACEAD). Il a d'une manière générale pour fonction de donner des avis sur les documents d'orientation de premier plan qui doivent être approuvés par le ministre adjoint. S'il doit garder vis-à-vis des autorités l'indépendance qui s'impose, il établit des relations étroites avec NZAID dès les premiers stades de l'élaboration des politiques afin d'y apporter sa contribution. Il dispose d'un budget pour ses dépenses de fonctionnement, ainsi que pour l'organisation de consultations publiques et le financement de contrats de recherche. Les sept membres qui le composent ont été choisis par le ministre adjoint parce que représentatifs, de par leur expérience professionnelle et leur parcours personnel, de la diversité des centres d'intérêt et des conceptions qui sont ceux de la communauté néo-zélandaise du développement. Le ministre adjoint rencontre en outre régulièrement des représentants du CID, organisme qui encadre les ONG de la Nouvelle-Zélande.

Le parlement exerce sur le programme d'aide un contrôle limité, et ce par l'intermédiaire de la Commission pour les affaires étrangères, la défense et le commerce principalement au cours de la procédure annuelle d'approbation du budget. Le ministre adjoint et les hauts responsables de NZAID peuvent aussi être invités à se présenter devant cette instance pour répondre à des questions précises. Le Groupe pour la population et le développement, structure informelle composée de députés de différents partis et créée en 1998 pour donner suite à la Conférence internationale du Caire sur la population et le développement et au programme d'action qui en est issu (1995-2015), œuvre activement en faveur de l'APD au sein du parlement. S'il a pour but de favoriser la tenue d'un débat éclairé sur les questions de portée mondiale concernant la population et le développement, notamment

24. La même personne est également ministre de l'Environnement, ministre du Désarmement et de la Maîtrise des armements, ministre responsable des Archives nationales, de la Commission des lois et des Affaires urbaines, ainsi que ministre adjoint de la Biosécurité et ministre adjoint de la Justice.

la santé sexuelle et génésique, il contribue à faire prendre conscience du rôle que les parlementaires peuvent jouer dans l'élaboration de la politique du développement.

Un cadre rationnel pour la coordination des relations entre NZAID et le MFAT

Un important changement s'est produit depuis le dernier examen que le CAD a consacré à l'aide néo-zélandaise avec la mise en place en 2002 de NZAID, organisme semi-autonome rattaché au MFAT. Le Cabinet a en effet décidé en 2001, à la suite de l'examen ministériel dont rend compte le rapport « *Towards Excellence in Aid Delivery* » (voir chapitre 1), d'inscrire l'APD néo-zélandaise dans un cadre spécifique et de lui donner une orientation nouvelle. En raison de son statut semi-autonome, NZAID a un budget qui lui est propre. Le Cabinet a en outre précisé que le dirigeant de cette agence serait nommé par le Secrétaire aux affaires étrangères et au commerce, directeur exécutif du MFAT, et relèverait de ce dernier, et qu'il désignerait lui-même tous les autres agents.

NZAID se situe formellement et physiquement au sein du MFAT. Le cadre qui régit les rapports entre l'une et l'autre est exposé dans deux documents contractuels. Le *Letter of Expectation* décrit les modalités de ces rapports au niveau stratégique, tandis que le *Relationship Document* fournit aux agents des deux instances des indications sur le déroulement de leurs relations lors de leurs activités courantes. Officiellement, le directeur exécutif de NZAID est mandaté pour obtenir les résultats prévus et la gestion des ressources. Il est membre du Groupe de direction générale du MFAT et assiste à ses réunions hebdomadaires. Les dirigeants de l'Agence et du ministère se rencontrent chaque semaine. En outre, des réunions se tiennent régulièrement au niveau opérationnel et des consultations informelles sont organisées aussi souvent que nécessaire. La procédure suivie par NZAID pour faire rapport aux ministres prévoit des consultations systématiques avec les services compétents du MFAT et vice versa. Enfin, les deux instances ont conclu un *Shared Services Agreement* en vue d'assurer l'efficacité de certains services communs par rapport à leur coût²⁵.

Rôle des autres ministères

Outre le MFAT, une dizaine de ministères sont associés à la coopération pour le développement et le montant global de leurs dépenses en la matière qui sont notifiables au CAD représente 12 % de l'APD (voir chapitre 2). Les ministères opérationnels prennent part aux réunions ministérielles annuelles du Forum des îles du Pacifique. Le ministère des Finances et NZAID se partagent les responsabilités relatives aux institutions financières internationales (voir chapitre 2).

La coordination officielle au niveau gouvernemental, au-delà du Cabinet, est limitée, mais la coordination de caractère informel s'exerce avec efficacité à l'échelon opérationnel et lorsque des problèmes particuliers se posent. Un comité de coordination multilatérale se réunit tous les six mois afin de faire le point sur l'action de la Nouvelle-Zélande concernant les institutions multilatérales, et des réunions spéciales sont organisées afin d'arrêter la position que le pays défendra dans les réunions internationales. La coordination a été renforcée au cours de ces dernières années conformément à la démarche en vigueur en Nouvelle-Zélande qui consiste à faire appel à l'ensemble de l'administration, notamment pour traiter les questions relatives aux conflits. NZAID reconnaît que les compétences disponibles dans les autres ministères pourraient être utilement mises à profit, mais en même temps elle doit s'assurer que des bonnes pratiques en matière de coopération pour le développement y ont été adoptées.

25. Ces services comprennent, par exemple, la fourniture de locaux pour bureaux à Wellington et à l'étranger, le service de la paie et des services juridiques.

Coopération étroite avec les ONG

Consciente de la connaissance approfondie qu'ont les ONG du travail auprès des populations locales pauvres des pays en développement, et de l'expérience qu'elles ont acquise en les aidant à se prendre en charge pour les rendre autonomes, NZAID a établi avec elles des relations étroites. Un dispositif intitulé « *Strategic Policy Framework for Relations between NZAID and New Zealand NGOs* » a été mis en place en 2000 par le Premier ministre, afin de guider la conduite des relations de plus en plus nombreuses et très diverses entre – à l'époque – le MFAT et les ONG. Ce cadre, qui est réexaminé chaque année conjointement par NZAID et les ONG, a influé sur la stratégie globale des pouvoirs publics concernant leurs rapports avec les organismes d'intérêt local et bénévoles, et servi à bien des égards de modèle aux autres ministères pour leurs relations avec les ONG.

Le dialogue entre NZAID et les ONG sur la politique du développement et les pratiques dans ce domaine se déroule à différents niveaux, notamment à l'occasion d'une réunion nationale annuelle avec des représentants de toute la communauté du développement, de réunions trimestrielles entre les hauts responsables de NZAID et le conseil d'administration du CID, organisme qui encadre les ONG, ainsi que d'ateliers et d'échanges de vues réguliers sur des sujets d'intérêt stratégique particuliers. NZAID s'emploie avec le CID à informer les ONG de manière soutenue au sujet de toutes les politiques et stratégies qu'elle adopte. Cette collaboration assez étroite qu'elle a instaurée avec les ONG semble profitable aux deux parties.

Les ONG disposent de plusieurs guichets de financement pour accéder aux fonds publics nécessaires aux projets qu'elles réalisent dans les pays en développement (voir chapitre 2 pour plus de précisions). Le principal dispositif de cofinancement est le Voluntary Agency Support Scheme (VASS), géré conjointement par NZAID et les ONG, les fonds étant acheminés pour l'essentiel sous la forme de subventions globales pluriannuelles. Dans le cadre du programme humanitaire de NZAID, un guichet de financement dénommé Emergency Management and Disaster Relief (EMDR) a été mis en place pour permettre à la Nouvelle-Zélande d'apporter une aide à ses partenaires en cas de catastrophe et dans d'autres situations d'urgence par l'intermédiaire des ONG néo-zélandaises. Un certain nombre d'activités des ONG, notamment d'organisations de la société civile des pays partenaires, peuvent être financées directement au titre des programmes bilatéraux et régionaux de NZAID, ainsi que par les Fonds des Chefs de mission. Enfin, NZAID a conclu avec quatre organisations de premier plan²⁶ des accords quadriennaux officiels concernant leurs relations stratégiques, lesquels prévoient notamment une contribution représentant jusqu'à 95 % du budget de base de ces organisations.

Si le volume de l'APD acheminée par l'intermédiaire des ONG est relativement important (environ 14 % de l'APD totale), les ONG néo-zélandaises ne semblent pas particulièrement dépendantes du financement offert par NZAID. Selon le rapport annuel du CID, les dons versés par les particuliers ont représenté 68 % du revenu global total des ONG, contre 27 % pour les fonds provenant des pouvoirs publics. Pour un certain nombre d'ONG, la part des subventions étatiques est plus élevée mais leur indépendance est clairement définie et leur performance évaluée par rapport à des stratégies établies d'un commun accord. Il est néanmoins nécessaire, considération plus importante, de veiller à la transparence et à la cohérence du financement assuré par NZAID, les divers guichets étant gérés par

26. Il s'agit des organisations suivantes : (i) Council for International Development (CID) ; (ii) Volunteer Service Abroad (VSA), organisme néo-zélandais d'envoi de volontaires à l'étranger ; (iii) Development Resource Centre, dont le but est de mieux faire connaître les questions concernant l'aide internationale et le développement ; (iv) Trade Aid, qui s'emploie à promouvoir le commerce équitable.

des services différents de l'Agence. Il importe également de savoir s'il convient d'encourager l'alignement des activités des ONG cofinancées par NZAID sur les stratégies régionales et les stratégies-pays de cette dernière, ainsi que sur les priorités des pays partenaires, et comment procéder pour ce faire. Dans cette optique, le dialogue entre NZAID et les ONG pourrait être renforcé sur le terrain. Par exemple, un groupe de travail sur les îles Salomon associant les deux parties se réunit tous les deux mois à Wellington afin d'échanger des points de vue et des enseignements tirés de l'expérience, mais une approche analogue n'a pas encore été mise en place directement à l'échelon local.

Dotation en personnel et gestion des ressources humaines

Une marge de manoeuvre utile dans la gestion

Le dernier examen de l'aide avait mis en lumière des problèmes préoccupants concernant les effectifs et la gestion des ressources humaines que les responsables de la coopération néo-zélandaise pour le développement avaient à résoudre. Le CAD avait noté que la rotation du personnel, déterminée par le calendrier des affectations aux postes diplomatiques, et l'emploi de spécialistes du développement sur des contrats à durée déterminée sans leur offrir des perspectives d'évolution professionnelle claires, représentaient un obstacle à la création d'un noyau stable d'agents possédant une connaissance approfondie des questions de développement, ainsi qu'au renforcement de la mémoire institutionnelle et à la continuité des programmes d'aide. La création de NZAID a permis aux autorités néo-zélandaises de progresser dans la prise en main de ces problèmes.

Selon la décision de 2001 du Cabinet relative à la mise en place de NZAID, le recrutement relève du directeur exécutif de l'Agence, qui arrête la politique de gestion des ressources humaines, y compris le barème de rémunération. En outre, celui-ci est habilité à décider de la taille des effectifs et de la création de nouveaux postes dans la limite de l'enveloppe consacrée aux dépenses administratives dans le budget de l'APD. Il s'agit là d'un avantage déterminant par rapport à bien d'autres pays membres du CAD où ces pouvoirs appartiennent souvent aux ministères des finances, ou dans lesquels l'augmentation du nombre de fonctionnaires est soumise à des restrictions par souci de maîtriser les dépenses publiques.

Depuis sa création, NZAID déploie des efforts de recrutement soutenus, 70 % de son personnel actuel ayant été engagés au cours des deux dernières années. En 2004, elle comptait 90 agents à Wellington. Cet effectif est nettement supérieur à celui de la Division de la coopération pour le développement du MFAT (60 personnes en 1999), responsable de l'APD avant la mise en place de NZAID. En raison de son orientation stratégique claire et de sa culture d'entreprise spécifique, celle-ci est considérée comme un employeur intéressant, ce qui lui a permis de recruter des agents dotés d'une grande connaissance pratique des questions de développement en puisant dans le gisement de compétences existant, bon nombre d'entre eux possédant une importante expérience de l'activité sur le terrain ou du développement communautaire qu'ils avaient acquise dans des ONG, les milieux universitaires, d'autres organismes de développement ou le secteur privé. Les ressources humaines propres à NZAID sont aussi complétées par des agents détachés du ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni, de l'Agence australienne pour le développement international (AusAID) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Une solide culture de l'apprentissage

NZAID a été conçue comme une structure intégrée, afin de produire des effets de synergie et de favoriser l'échange de connaissances entre ses diverses composantes, d'où l'absence de démarcation rigoureuse entre les fonctions relatives à l'élaboration des politiques et celles qui se rapportent à la programmation. NZAID comprend cinq grandes subdivisions (voir organigramme dans l'annexe D) : i) la section du Pacifique, ii) la section des questions mondiales, iii) la section de la stratégie, du

conseil et de l'évaluation, iv) la section des services de gestion, v) l'équipe chargée du perfectionnement professionnel et du développement organisationnel. La prise de décision a lieu au sein de l'équipe de direction de l'Agence, qui se compose du directeur exécutif, des directeurs des quatre sections, ainsi que du directeur des ressources humaines et du directeur de la communication, tous deux membres de l'équipe chargée du perfectionnement professionnel et du développement organisationnel. Par rapport à la structure de l'instance qui l'a précédée – la Division de la coopération pour le développement du MFAT – NZAID comprend un niveau de gestion supplémentaire, constitué par les chefs d'équipe à l'intérieur de chaque section. Ce changement a été nécessaire pour tenir compte des responsabilités plus grandes et de la taille plus importante de l'Agence. A la différence des « Crown entities » (organismes d'Etat), NZAID n'a pas de conseil d'administration et fait donc directement rapport aux ministres.

Au cours de ses premières années d'activité, l'une des principales difficultés que NZAID a eu à résoudre a été d'assurer l'intégration des nouveaux agents, tout en fournissant avec efficacité d'importants efforts dans le domaine de l'élaboration des politiques et en poursuivant la mise en œuvre des programmes. L'investissement dans des stages d'initiation destinés aux nouvelles recrues, ainsi que la promotion de l'apprentissage et du développement personnel ont aidé à relever ce défi. Parmi les grandes préoccupations de NZAID figurait aussi l'instauration d'une culture d'entreprise qui reflète les principes déterminant l'efficacité de l'aide. Les valeurs qu'il est jugé essentiel de respecter pour assurer le bon fonctionnement de l'Agence, et qui ont été concrétisées dans ses pratiques de gestion, consistent à œuvrer de façon ouverte et avec souplesse dans le cadre d'équipes, en privilégiant les résultats, définis à travers un processus de décision participatif et au sein de partenariats équitables (NZAID, 2004).

Les fonctions des agents de NZAID ont été conçues de manière à leur offrir un maximum de possibilités d'apprentissage et de perfectionnement, afin de favoriser leur évolution professionnelle et de les motiver. Un organisme d'une taille relativement restreinte comme NZAID n'a pas nécessairement beaucoup de moyens de faire progresser son personnel dans la hiérarchie au sens où on l'entend habituellement. C'est pourquoi celle-ci s'est particulièrement attachée à faire largement participer l'ensemble de ses composantes à l'élaboration des politiques (voir encadré 8). Un créneau hebdomadaire est prévu pour l'organisation de réunions dont la finalité est l'acquisition de connaissances et l'échange d'informations et d'expériences. La taille et la structure de NZAID permettent aussi à ses agents d'intervenir plus directement au niveau stratégique que dans des organismes plus importants. Le taux de rétention du personnel dans les années à venir sera un critère important pour déterminer si l'approche suivie par l'Agence constitue un bon choix stratégique.

Des capacités limitées sur le terrain

Selon le *Shared Services Agreement* conclu entre NZAID et le MFAT, le personnel des ambassades et des hauts commissariats de Nouvelle-Zélande dans les pays en développement est associé à la mise en œuvre des programmes de coopération pour le développement. Dans les missions diplomatiques, 58.8 équivalents plein temps sont consacrés à l'APD, lesquels se répartissent entre 262 agents dans des proportions variables (de 5 à 100 %) (voir la ventilation dans le tableau 3 ci-dessous). La création de NZAID a rendu possible l'affectation de spécialistes du développement à l'étranger. L'Agence compte actuellement cinq membres de son personnel à l'étranger (Fidji, Indonésie, Samoa, Iles Salomon et Thaïlande). Elle envisage de procéder à cinq affectations supplémentaires à l'étranger dans un proche avenir (aux Fidji pour la prise en charge des activités multilatérales régionales²⁷, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, aux Tonga, à Vanuatu et au Vietnam). La gestion des programmes de NZAID dans leur ensemble est en principe du ressort du personnel de

27. Un nombre croissant de bureaux régionaux d'organisations internationales sont installés aux Fidji.

Wellington. Mais l'Agence prévoit maintenant de la confier aux agents présents sur le terrain en Afrique du Sud et dans certains de ses pays partenaires d'Asie. Ce transfert de responsabilités aura concrètement pour effet l'installation des gestionnaires des programmes relatifs aux pays concernés dans les ambassades ou au sein des hauts commissariats, la supervision et le soutien en matière d'orientations et de stratégie étant assurés par les chefs d'équipe et un nombre restreint d'agents de Wellington.

Encadré 8. L'élaboration des politiques au sein de NZAID

Lorsque NZAID a été mise en place, en 2001, le Cabinet l'a chargée de revoir entièrement les grandes orientations de la coopération pour le développement de manière à définir un cadre de caractère stratégique, transparent et bien ciblé, en s'inspirant des bonnes pratiques adoptées au niveau international et en tirant parti des points forts de la coopération néo-zélandaise pour le développement. S'agissant de l'Agence elle-même, si l'accent a été mis sur l'élaboration des politiques, c'est parce que celle-ci est jugée essentielle pour assurer la définition des programmes de façon novatrice et efficace, et considérée comme un outil d'apprentissage important.

Le débat que le personnel de l'instance qui a précédé NZAID a engagé dans la perspective de la création de l'Agence, a abouti sans équivoque à la conclusion qu'un processus participatif n'excluant personne devait être instauré. Il a donc été décidé que l'élaboration des politiques serait du ressort de toutes les composantes de l'Agence, et pas seulement d'un service particulier. Le but était de relier étroitement la stratégie à la pratique, de pouvoir disposer d'une réserve importante de connaissances, d'assurer une mise en commun générale du savoir et de l'expérience afin de promouvoir l'apprentissage dans toute l'Agence, ainsi que de donner davantage au personnel le sentiment que les nouvelles politiques lui appartiennent. Cette démarche a abouti à la création d'une structure « légère » et « intégrée », propice à l'apprentissage.

Les agents de NZAID peuvent consacrer jusqu'à 20 % de leur temps à l'élaboration des politiques, et l'évaluation des performances individuelles tient compte de cette fonction. La coordination générale et l'appui analytique sont assurés par la section chargée de la stratégie, du conseil et de l'évaluation. Des équipes sectorielles ou thématiques ont été créées au gré des besoins et des circonstances. Elles sont composées d'agents de différents services de l'Agence et fonctionnent selon une approche itérative, la pratique servant à éclairer la stratégie et vice versa. Ce processus donne lieu à des consultations avec les agents en poste à l'étranger et divers acteurs de l'administration et des organisations de la société civile, et s'inspire en outre des bonnes pratiques définies au niveau international, notamment des lignes directrices du CAD.

Tableau 3. Effectifs de NZAID à l'étranger

Type	Equivalents plein temps	Nombre réel de personnes
NZAID	5.00	5
MFAT	13.13	88
Spécialistes du développement recrutés à l'échelon local	19.69	33
Personnel recruté à l'échelon local (autre)	20.94	137
Total	58.76	263

NZAID a toujours des difficultés à assurer sur le terrain la présence des capacités requises et à offrir à son personnel des possibilités suffisantes d'évolution professionnelle. Globalement, le nombre de cadres qui se consacrent à plein temps au développement sur le terrain paraît faible. Même si l'Agence affectait du personnel supplémentaire à l'étranger, elle n'aurait pas de gestionnaires des programmes dans chaque pays partenaire important. L'effectif des cadres recrutés à l'échelon local a certes augmenté au cours de ces dernières années, mais leurs efforts restent assez dispersés : en moyenne, chacun d'eux consacre environ 60 % de son temps aux activités de développement.

L'abandon progressif des projets au profit d'approches fondées sur les programmes se traduit pour NZAID, comme pour d'autres membres du CAD, par un engagement plus régulier et plus direct dans le dialogue permanent sur les mesures à prendre qui se déroule sur le terrain entre les autorités des pays partenaires et les donneurs bilatéraux et multilatéraux. En outre, il est important que l'Agence donne à son personnel, en particulier aux nouvelles recrues qui n'ont pas nécessairement une grande expérience pratique du terrain, des possibilités suffisantes d'en acquérir une, afin d'améliorer son savoir-faire et de lui offrir des perspectives en matière d'évolution professionnelle.

Compte tenu de la taille relativement peu importante du programme d'aide de la Nouvelle-Zélande, décentraliser entièrement sa gestion au profit du terrain n'est peut-être pas la solution qui convient. Il risque même de se révéler coûteux pour l'Agence d'affecter des spécialistes à chaque représentation locale dans chaque secteur, et de disposer en même temps de mécanismes efficaces de communication et de décision. Au cours des années à venir, NZAID devra continuer à réfléchir dans une optique stratégique à l'effectif et à la nature des compétences qui sont requis dans chacun de ses principaux pays partenaires du point de vue tant de l'efficacité au regard du développement que des possibilités d'évolution professionnelle à offrir. En définitive, un nombre insuffisant d'agents et un éventail de compétences inadapté, conjugués à une centralisation des pouvoirs au niveau des services centraux, risquent de nuire à l'efficacité de l'APD néo-zélandaise. Il est donc d'autant plus nécessaire d'affiner encore le ciblage tant géographique que sectoriel, tout en recherchant le mode optimal d'affectation des ressources humaines et le degré adéquat de déconcentration des pouvoirs des services centraux au profit des représentations locales.

NZAID fait face aux contraintes imposées par sa présence limitée sur le terrain en suivant une démarche intéressante consistant à créer des équipes (voir encadré 9), et apparemment prometteuse pour autant que les examinateurs du CAD ont pu en juger lorsqu'il l'ont vue mise en pratique aux îles Salomon. Par exemple, il n'a fallu à NZAID que deux ou trois heures pour être en mesure de répondre favorablement aux autorités des îles Salomon qui lui demandaient de reconduire un crédit d'environ un million NZD pour les aider à combler leur déficit budgétaire.

Encadré 9. L'équipe "virtuelle", une approche intéressante

Une équipe a été spécialement mise en place en vue de superviser la gestion du programme mis en oeuvre aux îles Salomon, et des lignes directrices ont été élaborées pour définir les fonctions et les responsabilités des diverses catégories d'agents concernés de NZAID et du MFAT qui travaillent à Wellington et Honiara. Présidée par le gestionnaire du programme de développement de NZAID basé à Wellington, cette équipe comprend le personnel affecté au poste (notamment le haut commissaire, l'agent de NZAID responsable du programme des îles Salomon et l'agent recruté à l'échelon local pour coordonner ce programme), certains agents de NZAID (le chef de l'équipe dont relèvent les îles Salomon, des conseillers sectoriels ainsi que des agents des services de gestion) et un représentant du MFAT. Des réunions sont régulièrement organisées sous la forme de téléconférences bien structurées, dont l'ordre du jour est fixé à l'avance et qui donnent lieu à des échanges de notes sur les dispositions à prendre dans leur prolongement. Cette démarche s'est révélée particulièrement utile pour faire progresser l'approche sectorielle consacrée à l'éducation aux îles Salomon, car elle a permis de mettre à profit à l'échelon local les connaissances et les bonnes pratiques disponibles au sein de l'Agence, notamment pour les questions concernant la gestion des risques.

Ciblage sur les résultats : examen des performances, évaluation et autres mécanismes de reddition de comptes

Examen des performances au sein de l'Agence

Le ciblage sur les résultats est une approche ancrée dans la culture de l'administration néo-zélandaise puisque cette dernière s'appuie sur des systèmes de gestion qui associent fixation d'objectifs stratégiques et évaluation des performances. NZAID s'est dotée d'un plan stratégique sur cinq ans s'articulant autour de plans d'activité annuels qui inscrivent dans un cadre les réalisations ambitieuses auxquelles elle s'efforce de donner corps, expose les motivations qui sous-tendent les priorités de l'Agence et définit les stratégies fondamentales qui guideront ses programmes et son engagement. Au sein de NZAID, la planification stratégique repose sur une approche-cadre relevant d'une "logique d'intervention", qui permet à l'agence de se concentrer sur les résultats. Compte tenu de la nécessité de rechercher constamment les moyens de parvenir aux résultats escomptés et de comprendre les facteurs exogènes qui peuvent en affecter l'issue, le cadre est un bon moyen de relier les ressources mobilisées et les produits obtenus au service du résultat final. De façon à établir une distinction entre les sphères d'influence directe (résultats immédiats ou intermédiaires) et d'influence indirecte (résultats ultimes), le cadre propose de dresser un inventaire des points à prendre en compte et d'établir les indicateurs correspondants.

D'un point de vue formel, l'évaluation des performances de l'Agence est liée à celle du MFAT. Le contrat de performance du directeur exécutif de NZAID, qui agit par délégation du Secrétaire aux Affaires étrangères, doit être en accord avec les orientations stratégiques du gouvernement en matière de politique étrangère et d'APD. Le Secrétaire rend compte au ministre des résultats obtenus au regard de tous les objectifs du ministère, y compris ceux qui se rapportent à NZAID. Le rapport annuel sur les dépenses budgétaires au titre de l'APD présenté au Parlement fait partie intégrante du propre rapport annuel du MFAT. NZAID rend néanmoins public son propre rapport annuel sur les aspects non financiers de ses activités. L'Agence est soumise à un contrôle financier qui est réalisé par Audit New Zealand. L'Office of the Controller and Auditor General, qui rend compte au Parlement peut procéder à des audits de performances.

Pour le suivi de ses propres performances, NZAID s'est dotée de plusieurs outils. *Walking the Talk* est l'intitulé d'un processus participatif qui a pour objet de suivre et évaluer les changements organisationnels intervenus au sein de l'Agence et sa culture institutionnelle au regard de ses propres valeurs et principes, sur la base d'indicateurs de performance établis et revus par le personnel (portant notamment sur la valorisation des ressources humaines et les relations avec les diverses parties prenantes). Les stratégies plans de mise en œuvre des politiques définissent le processus et le calendrier qui doivent guider l'Agence dans son effort d'intégration des questions et principes à caractère transversal dans tous les aspects de ces activités : pratiques et culture institutionnelle, mais aussi politiques, stratégies et programmation. Ces plans permettent à l'équipe de direction de hiérarchiser les priorités et d'affecter en conséquence les ressources pour une mise en œuvre efficace en ce qui concerne, notamment, la formation du personnel, la recherche et l'élaboration de directives.

Priorité à l'autoévaluation

En 2001, le Cabinet avait aussi demandé que soient mis en place des systèmes de suivi et d'évaluation propres à mesurer l'impact de l'aide néo-zélandaise. NZAID met actuellement en place une politique et des principes d'évaluation afin de renforcer l'évaluation au sein de l'Agence en prenant comme référence les « *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* ». Un projet de déclaration sur la politique d'évaluation expose le cadre général dans lequel doit s'inscrire le processus d'évaluation en en définissant le rôle et les fonctions, les principes théoriques et les critères

d'application. Cette déclaration sera complétée par un ensemble de directives en matière d'évaluation qui couvrira les aspects suivants : intégration de l'évaluation dans le cycle des programmes, préparation des cahiers des charges, sélection et supervision des consultants, contrôle de la qualité, grille de présentation des informations, diffusion des conclusions et enseignements à en tirer, évaluation participative et renforcement des capacités dans le domaine de l'évaluation.

L'évaluation a plusieurs finalités : la reddition de comptes (informer, documents à l'appui, sur la performance et les résultats obtenus, d'où amélioration de l'efficacité et de l'efficience), l'apprentissage (déterminer ce qui a bien – ou moins bien – fonctionné, et dans quelles circonstances), et l'amélioration des politiques, stratégies et activités afin de rehausser les performances des programmes et, par là même, l'impact sur le développement. L'évaluation couvre tout un éventail d'activités, y compris l'examen des activités en cours. Les principes de l'évaluation font désormais partie intégrante de la gestion quotidienne de l'organisation, à tous les niveaux.

Les différentes entités qui composent NZAID sont chargées d'évaluer leurs propres programmes. Les évaluations sont demandées par les gestionnaires de programmes qui sont censés les utiliser comme outil d'apprentissage afin d'améliorer les programmes et de renseigner tous les secteurs de l'Agence sur l'efficacité de leurs activités. Deux conseillers spécialistes de l'évaluation offrent soutien, conseils et formation sous la supervision d'un chef d'équipe relevant de la section stratégie, conseil et évaluation. Cette section est également responsable des évaluations sectorielles et thématiques. Au niveau de l'Agence, les diverses activités d'évaluation sont consolidées et reprises dans un plan d'évaluation triennal ; par ailleurs, a été créée une Commission des évaluations dont font partie l'équipe de direction de NZAID et le chef de l'équipe d'évaluateurs. Cette commission a pour rôle de superviser la programmation des évaluations et de veiller à intégrer dans la planification, l'examen et l'élaboration des programmes les informations glanées dans le cadre des évaluations. Les résultats des évaluations sont portés à l'attention de la Commission des évaluations, qui décide des actions à mener et des orientations à prendre, et convient des enseignements tirés de l'expérience et leur dissémination.

En matière d'évaluation, NZAID prend dûment en compte le partenariat. L'évaluation participative est considérée comme essentielle par NZAID car elle permet aux partenaires de mieux s'impliquer dans l'obtention de résultats et de contribuer à renforcer les capacités dans le domaine de l'évaluation (voir encadré 10). L'intérêt que peut présenter pour NZAID le fait de mener conjointement des évaluations avec d'autres donneurs est limité par les contraintes d'ordre organisationnel qui sont les siennes. Même si l'Agence ne peut affecter du personnel dédié à chaque processus faisant intervenir plusieurs donneurs, elle cherche à participer au moins à l'examen des cahiers des charges correspondant à ces évaluations.

Une fois le rapport examiné par la Commission des évaluations, un résumé d'une page est diffusé par voie électronique au sein de l'Agence. Les conclusions des évaluations sont débattues avec le personnel au cours d'ateliers hebdomadaires. Les rapports ont auparavant fait l'objet d'échanges de vues avec les diverses parties prenantes dans le pays concerné et prennent en compte les opinions des partenaires. Les résultats des évaluations sont en principe accessibles au public, mais jusqu'ici l'accès a été limité faute d'un espace dédié sur le site de l'Agence. On étudie actuellement comment mieux mettre en pratique les conclusions des évaluations. Une base de données centralisant toutes les évaluations réalisées est en cours d'élaboration, qui permettra des recherches par mots-clés et par thème. Une synthèse des résultats des évaluations sera présentée chaque année, dans le but de recenser les bonnes pratiques. Un bilan de l'ensemble des évaluations menées à bien depuis la création de NZAID est en cours, afin de mettre en évidence d'éventuels problèmes récurrents. Il serait utile de pouvoir utiliser ce bilan pour étayer le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans

les évaluations et de pouvoir évaluer à l'avenir la contribution des évaluations à l'amélioration de la planification et de l'application des programmes de développement.

Encadré 10. Programme pilote d'évaluation participative de l'impact sur le développement

Dans le cadre d'un programme pilote expérimenté en Asie du Sud (2000-01) et dans la région Pacifique (2001-02), le Programme de soutien des organisations caritatives (VASS) de NZAID a lancé et financé une étude participative d'impact sur deux ans. L'idée de ce programme s'est fait jour après l'évaluation du Programme VASS réalisée en 1998, qui avait montré que les ONG devaient axer leurs efforts davantage sur les effets à long terme de leurs projets et programmes de développement que sur les activités et réalisations immédiates. Ces évaluations participatives de l'impact se justifient tout d'abord par le fait qu'elles permettent de pérenniser les résultats des projets ou programmes et les retombées positives pour les bénéficiaires visés en améliorant les pratiques en matière de développement.

Le programme pilote a fait intervenir six ONG néo-zélandaises et huit de leurs partenaires en Asie du Sud et dans la région Pacifique. Selon le rapport final du programme pilote (Clark et Quinn, 2003), les ONG ont toutes jugé utiles ces évaluations participatives en ce qu'elles permettent de mettre en évidence les effets, parfois inattendus, des projets. Plus importants encore ont été les enseignements tirés du processus lui-même. Les évaluations participatives ont remis en cause les relations établies à tous les niveaux – entre partenaires, au sein des organisations et entre les ONG et la communauté bénéficiaire visée. En associant les parties prenantes à tous les stades du processus, elles ont aidé à mieux comprendre la nature du développement participatif et ont constitué à elles seules une expérience instructive et enrichissante pour toutes les parties.

Le processus a été l'occasion pour les organisations d'entendre la voix des bénéficiaires et de déterminer avec les communautés concernées comment mieux répondre à leurs besoins. Dans certains cas, les évaluations participatives ont conduit à un transfert de pouvoir des ONG vers les communautés, les bénéficiaires s'appropriant le processus et l'adaptant pour prendre en compte leurs points de vue et leurs préoccupations. Dans toutes les études de cas, il est apparu que la participation des femmes leur avait permis d'acquérir statut et reconnaissance. Le processus a eu pour autre effet notable de renforcer les capacités du personnel et des représentants des ONG ainsi que des membres des communautés concernées.

Au cours du programme pilote, des craintes ont été exprimées lors de la planification des activités quant aux ressources (coûts et effectifs requis) nécessaires et aux contraintes imposées aux communautés. Le rapport final établit qu'il convient de trouver des solutions afin d'intégrer ce type d'évaluations participatives aux mécanismes d'analyse préalable, de suivi et d'évaluation en vigueur, de façon à pouvoir mesurer les effets à tous les stades du cycle des projets sans avoir en plus à exiger les évaluations détaillées requises dans le cadre du programme pilote.

Le programme pilote a mis en évidence la nécessité de changements organisationnels au sein des ONG si elles veulent intégrer ce type d'études participatives à leur gestion quotidienne, notamment une réévaluation de la culture institutionnelle, des structures, des systèmes et de la formation du personnel.

L'adoption d'une véritable politique de l'évaluation qui définisse clairement le rôle de l'évaluation et les normes à appliquer a beaucoup avancé. Un certain nombre de difficultés subsistent néanmoins. L'évaluation est conçue comme un processus qui sert principalement à répondre aux besoins internes de l'Agence. Il pourrait être salutaire de renforcer l'aspect reddition de comptes de l'évaluation et d'examiner comment celle-ci pourrait être davantage mise à profit afin d'apporter aux ministres, au Parlement, et au public des informations concrètes sur les résultats de l'aide.

L'un des principes fondamentaux du CAD²⁸ est que le processus d'évaluation doit être impartial et indépendant des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques et l'acheminement de l'aide au développement : "le meilleur moyen d'assurer l'impartialité et l'indépendance du processus est de séparer la fonction d'évaluation des services d'exécution responsables de la planification et de la gestion de l'aide au développement". Si la plupart des évaluations sont réalisées par des consultants, le

28. Voir le paragraphe 16 des *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* (OCDE, 1998).

personnel de NZAID est associé de près aux évaluations et à leur gestion. En interne, cette pratique assure la diffusion en temps opportun des conclusions des évaluations et des enseignements à en tirer, mais elle soulève la question de savoir si la fonction évaluation est suffisamment indépendante de la fonction opérationnelle. En outre, faire rapport à la Commission des évaluations n'est pas nécessairement un gage d'objectivité et une source de jugements critiques. S'il n'est peut-être pas souhaitable pour NZAID de se doter d'une unité centrale chargée de l'évaluation qui rende compte directement au ministre ou au directeur exécutif de l'Agence, il conviendrait néanmoins d'assurer l'indépendance "fonctionnelle" de l'évaluation. L'équipe d'évaluateurs doit être capable de décider de la réalisation des évaluations sectorielles ou thématiques qu'elle conduira en dehors des gestionnaires de programmes et d'en rendre compte directement à la Commission des évaluations de NZAID. Un budget est disponible pour de telles évaluations.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Étant donné que d'autres ministères participent plus directement à l'acheminement de l'aide aux États fragiles en raison de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration appliquée dans ce cas, il pourrait être utile d'envisager l'établissement d'un processus plus structuré de coordination interministérielle pour la gestion de cette aide de manière à s'assurer que tous les acteurs intéressés voient les choses de la même façon et se conforment aux bonnes pratiques en matière de développement.
- NZAID devrait continuer à revoir ses dispositifs de cofinancement avec les ONG de façon à assurer la cohérence entre les divers guichets de financement. Une intensification du dialogue doit aussi être encouragée sur le terrain entre NZAID et les ONG néo-zélandaises afin de mieux exploiter les synergies entre leurs activités respectives. Il conviendrait peut-être de renforcer la formation du personnel et les systèmes en vigueur dans ce domaine à cet effet.
- NZAID devra veiller à adapter ses effectifs et l'éventail de ses compétences, sur le terrain en particulier, à mesure qu'elle élargit la place faite aux approches sectorielles et qu'elle participe plus étroitement au dialogue sur les mesures à prendre et aux dispositifs de coordination dans les pays partenaires. Il est également important pour l'avancement du personnel de NZAID de renforcer les possibilités de détachement d'agents à l'étranger.
- L'intégration de l'évaluation dans la conception générale des programmes de NZAID et le partage de la responsabilité des évaluations avec les gestionnaires de programmes sont des éléments qui contribuent à garantir la communication rapide des conclusions des évaluations et la prise en compte des enseignements à en tirer dans la gestion des programmes. En parallèle, NZAID devrait toutefois prévoir un programme d'évaluations indépendantes, qui fournirait à la fois un gage d'objectivité et une source de jugements critiques.

Chapitre 6

Coopération sur le terrain

Promouvoir les partenariats et l'appropriation locale à des fins d'alignement et d'harmonisation

L'établissement de partenariats est l'un des principes de base du fonctionnement de NZAID, qui affirme que le « développement durable passe nécessairement par des partenariats efficaces – avec des partenaires multiples – reposant sur la confiance, la transparence, le respect et la responsabilité mutuelle » (NZAID, 2002). Selon cette conception, les donateurs doivent fonder leur engagement avec les pays partenaires sur l'appropriation et la prise en main au niveau local, ainsi que sur l'autonomie du pays bénéficiaire.

Organisme nouveau-né ayant à se construire entièrement, NZAID avait une occasion sans pareille d'imposer les changements de culture et de comportement que requièrent un alignement et une harmonisation efficaces. L'Agence a réorganisé son cadre d'action, défini de nouvelles procédures et recruté du personnel supplémentaire. Sa nouvelle structure, qui favorise l'apprentissage et la flexibilité (voir Chapitre 5), est l'un de ses principaux atouts. Par ailleurs, les employés sont fortement impliqués dans l'objectif d'alignement et d'harmonisation par des processus de décision participatifs.

Un fort engagement en faveur de l'harmonisation

Élément pivot de la politique et de la stratégie de NZAID, l'harmonisation est ancrée dans les principes qui sous-tendent sa déclaration d'orientation et qui lui permettent d'adopter une approche d'éradication de la pauvreté fondée sur la coordination et le partenariat, propice à une action ciblée et à la responsabilité mutuelle. Elle constitue l'un des principaux domaines de résultats du plan stratégiques quinquennal de NZAID, dont l'action s'organise autour des domaines suivants : élaboration de stratégies caractérisées par l'alignement de plusieurs donateurs sur les politiques et les programmes des pays partenaires et susceptibles de contribuer au renforcement des capacités ; processus de planification participatifs et fédérateurs, qui garantissent la participation des femmes et favorisent une concertation efficace entre les pouvoirs publics et la société civile et ; innovation et rôle pilote dans la recherche de solutions nouvelles visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Les résultats doivent transparaître dans l'amélioration de l'alignement de NZAID sur les politiques, les programmes et les processus de ses partenaires et de la coordination entre les donateurs, ainsi que dans le développement de stratégies pour les programmes qui permettent aux pays partenaires de les prendre réellement en charge et qui se traduisent également par une réduction des coûts pour ces pays.

En accord avec son approche globale en matière de politique de développement, NZAID a choisi, pour l'élaboration de son plan d'action, un processus itératif permettant la prise en compte d'expériences concrètes. Par conséquent, avant même d'avoir terminé son plan d'action définitif, NZAID a déjà mis en place de nombreuses initiatives prometteuses à l'appui de l'harmonisation. La Nouvelle-Zélande a activement plaidé, y compris au plus haut niveau de son administration, en faveur de l'harmonisation des processus qui régissent la collaboration avec ses pays partenaires et les autres donateurs dans les enceintes régionales. NZAID a notamment joué un rôle fondamental en faisant mieux connaître les principes de la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation et l'alignement* de 2003,

qui ont par la suite été intégrés à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* de 2005 – notamment en encourageant l'adhésion à ces principes dans la zone Pacifique en soutenant l'organisation par le Secrétariat du Forum des îles du Pacifique, en 2003, d'un atelier régional sur l'harmonisation entre les donateurs. Dans le Pacifique, le nombre de donateurs dans chaque pays est relativement limité mais les contraintes engendrées par le manque d'harmonisation de leurs interventions demeurent considérables en raison des dimensions restreintes des pouvoirs publics.

Renforcer la capacité d'harmonisation de NZAID

Au sein de NZAID, c'est la section de la stratégie, du conseil et de l'évaluation (voir l'organigramme à l'Annexe D) qui est chargée de l'harmonisation, avec l'aide d'un conseiller (actuellement détaché du DFID) chargé de former le personnel en stratégies-programmes. La section du Pacifique et la section des questions mondiales sont mandatés pour assurer la mise en œuvre. Un administrateur des programmes (actuellement détaché de l'AusAID) a pour mission d'intensifier les efforts d'harmonisation avec AusAID, d'assurer la liaison avec les donateurs et la coordination des efforts entre donateurs dans le Pacifique.

Lors du recrutement du personnel nécessaire à sa nouvelle structure, NZAID a tout particulièrement privilégié les individus disposant d'une connaissance des processus tels que les approches sectorielles et les stratégies de lutte contre la pauvreté ou dont le profil et l'expérience pourraient venir en renfort de la mise en œuvre en interne du programme d'harmonisation. Les ressources humaines propres à l'agence ont été complétées par une sélection judicieuse d'agents en détachement. Avec 70 % d'embauches récentes dans son personnel, l'organisation a dû massivement investir dans la formation, y compris dans le domaine de l'harmonisation. Au cours des deux dernières années, le personnel sur le terrain a pu lui aussi participer à divers ateliers. Une session consacrée à l'harmonisation fait désormais partie du stage de formation destiné au nouveau personnel. L'harmonisation est par ailleurs un critère de sélection des sous-traitants. L'élaboration de lignes directrices sur une exécution efficace de l'aide, qui abordent également la question de l'harmonisation est en cours. Enfin, l'harmonisation a été intégrée dans le nouveau processus d'évaluation des performances de NZAID dans le sens où les activités d'harmonisation sont incluses dans les programmes de travail de chaque employé ; parmi les compétences du personnel figurent des qualités que l'on considère comme susceptibles de favoriser un fonctionnement efficace dans un environnement harmonisé (flexibilité, aptitudes à la négociation, gestion des processus, approche clientèle, stratégie et orientation en matière d'administration).

Des initiatives concrètes et prometteuses

NZAID et AusAID s'efforcent de resserrer leurs relations dans le Pacifique depuis 2001, année où les deux agences ont commandé une étude sur la question, le *Joint Australia-New Zealand Research Project*. Les efforts en direction d'une plus grande harmonisation portent sur trois domaines : la gestion mutuelle des programmes ; la mise en place d'initiatives conjointes aux niveaux des pouvoirs publics, des programmes et des secteurs, y compris d'accords prévoyant la prise en charge, par l'un des deux pays, des activités dans certains secteurs ou pays ; et la coordination de la représentation dans les réunions à haut niveau. Des réunions sont organisées chaque année entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux de la région du Pacifique. Les donateurs de la région privilégient de plus en plus la mise en commun de leurs travaux d'analyse. A cet égard, il est intéressant de noter le lancement d'un programme régional visant à renforcer les capacités d'analyse de la pauvreté et de planification et de budgétisation au profit des populations pauvres, initiative basée au Secrétariat de la communauté du Pacifique et associant plusieurs donateurs (voir le Chapitre 3).

Au niveau des pays partenaire, des concertations très rigoureuses ont lieu de plus en plus souvent entre AusAID, NZAID et les pouvoirs publics sur les moyens de renforcer l'efficacité de la coopération entre les donateurs de manière à améliorer la coordination et à réduire les charges liées aux chevauchements d'activités. L'adoption d'un processus unique de mise en œuvre, de sélection et de gestion administrative des bourses d'études accordées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie (voir le Chapitre 3) est en cours et la mise en place de programmes régionaux conjoints dans certains pays pourrait être intéressante. AusAID et NZAID partagent un bureau à Tuvalu ce qui leur permet d'établir des liens plus solides entre leurs deux programmes. A Samoa et Kiribati, des progrès ont été réalisés dans l'élaboration de stratégies-pays conjointes. Des pourparlers sont également en cours pour la signature d'un accord tripartite entre AusAID, NZAID et le gouvernement de Samoa portant sur un programme de modernisation du secteur public. Ces efforts déployés en commun ont atteint leur apogée lors du lancement du premier programme conjoint dans les Iles Cook (voir l'Encadré 11). L'amélioration, en termes de taille et de flexibilité, de ce type de programme conjoint qui réunit les compétences et l'expertise de deux organismes de donateurs, pourrait donner des résultats prometteurs et ouvrir la voie à des initiatives analogues dans d'autres régions du monde.

Encadré 11. Premier programme conjoint de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie dans les Iles Cook

Le 2 septembre 2004, un accord historique a été signé entre les représentants du ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration des Iles Cook, de NZAID et de AusAID, marquant les débuts d'une nouvelle approche d'exécution de l'aide dans l'archipel. Cet accord tripartite définit les bases du programme d'APD qui sera cofinancé et co-administré, pendant deux ans, par la Nouvelle-Zélande et l'Australie. NZAID sera chargée, par délégation de l'Australie, de la gestion des affaires courantes du programme conjoint. Les trois gouvernements se réuniront régulièrement pour fixer les orientations stratégiques. Les montants d'APD consentis par la Nouvelle-Zélande et l'Australie s'élevaient à respectivement 3 millions USD et 1 million USD en 2002-03.

Cette initiative conjointe de l'AusAID et de NZAID représente le programme d'aide le plus important dans les Iles Cook (près de 80 % de l'APD totale). Lors des préparatifs de l'accord, une attention particulière a été accordée à la recherche de la confiance du partenaire, confiance acquise par la mise en évidence des avantages potentiels pour les Iles Cook, au nombre desquels figuraient : la réduction des charges administratives liées à la gestion de l'aide ; l'amélioration de la coordination et de l'alignement de l'action des pouvoirs publics ; et la possibilité d'affecter à des objectifs stratégiques des ressources qui étaient jusqu'alors allouées à des dépenses de fonctionnement. La perspective de pouvoir financer des projets d'infrastructure de plus grande envergure grâce à la mise en commun des ressources est un autre avantage important.

Pousser plus loin l'harmonisation

Une étude récente (OCDE/CAD, 2004) révèle que des progrès considérables restent à accomplir pour aboutir à des résultats concrets et tangibles sur le terrain. Selon une conclusion préoccupante, il n'existe pas encore de preuves suffisantes des retombées des initiatives d'harmonisation sur la diminution des coûts de transaction, y compris à Fidji, le pays du Pacifique pris en compte dans l'étude. Lors de la mise au point définitive de son plan d'action, la Nouvelle-Zélande devra impérativement dresser une liste des initiatives susceptibles d'aboutir à des avantages quantifiables.

Comme indiqué au Chapitre 5, la présence sur le terrain de NZAID demeure limitée. La création d'équipes horizontales s'est révélée particulièrement utile pour faire progresser les approches sectorielles et permettre aux équipes de terrain d'accéder à l'expertise disponible au siège (voir l'Encadré 9 au Chapitre 5). Renforcer la présence sur le terrain restera toutefois fondamental pour consolider les capacités de l'Agence à pousser plus loin l'harmonisation et l'alignement. Cela permettra en outre d'encourager un dialogue et une interaction plus poussés avec les partenaires

locaux et les autres donateurs, et d'améliorer les capacités d'analyse de l'Agence, de même que sa réactivité face à l'évolution des contextes locaux.

Les membres du CAD prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'axer leurs efforts sur un nombre restreint de pays et un nombre limité de secteurs dans chaque pays. Pour NZAID, la plus grande difficulté résidera dans les pays où la Nouvelle-Zélande est un donneur de moindre importance, ce qui est le cas dans la plupart de ses partenaires d'Asie, région où ses fonds sont ventilés entre un grand nombre de pays et de secteurs (voir le Chapitre 2). La première mesure prise par NZAID a consisté à élaborer une nouvelle stratégie pour l'Asie, centrée sur les populations rurales. Diverses orientations possibles pour l'engagement futur de NZAID dans la région ont été étudiées, y compris une coopération déléguée. Compte tenu de l'importance qu'attache le gouvernement néo-zélandais à ses relations avec l'Asie, il a été décidé d'aider NZAID à se constituer une « niche stratégique » et de renforcer la présence de l'Agence sur le terrain, de façon à nouer un dialogue plus efficace avec les gouvernements partenaires et à améliorer les efforts d'harmonisation avec les autres donateurs. Il est encore trop tôt pour dire si ces mesures ont effectivement permis de réduire la dispersion de l'aide et de donner suite à la promesse de NZAID de contracter des engagements « plus grands, moins nombreux, plus profonds et s'inscrivant davantage dans la durée ».

Modalités d'élaboration et de mise en œuvre des programmes

Des possibilités d'amélioration pour ce qui est de l'alignement des programmes-pays

L'aide bilatérale apportée par NZAID à ses principaux pays partenaires est régie par des stratégies-pays d'une durée de cinq ans, définies en consultation avec les gouvernements partenaires et adoptées à l'occasion de réunions bilatérales officielles. Ces documents sont destinés à fournir un cadre d'élaboration et de mise en œuvre d'un programme-pays flexible, coordonné et évolutif, qui repose sur les politiques et les priorités du pays partenaire en matière de réduction de la pauvreté. Ils énoncent l'ambition, les objectifs et les résultats escomptés du programme-pays, dressent la liste des priorités sectorielles et géographiques, déterminent les niveaux d'engagement de NZAID et de son partenaire, les instruments de l'aide et le soutien administratif. Les apports d'aide réels et attendus sont répartis avec les pays partenaires au moyen d'un plan établi d'un commun accord, qui est en général examiné officiellement une fois par an. Les objectifs des programmes sont théoriquement établis à un horizon de trois ans même si certaines activités peuvent s'étendre sur une durée plus longue.

NZAID fonde de plus en plus ses programmes d'aide sur une analyse commune. A terme, l'Agence devrait adopter les stratégies de lutte contre la pauvreté ou les programmes de développement de ses pays partenaires, et employer les processus en vigueur en matière de coordination entre plusieurs donateurs et de dialogue d'action, pour témoigner pleinement de son engagement en faveur de l'harmonisation et de l'alignement. L'équipe du CAD chargée de l'examen de l'aide a noté, lors de sa mission sur les Iles Salomon, que ce type d'approche prédomine au niveau sectoriel : la stratégie de NZAID est alignée sur la propre vision des Iles Salomon telle qu'elle apparaît dans le Programme stratégique pour l'éducation élaboré par le gouvernement ; par ailleurs, l'aide est apportée conformément aux systèmes, procédures et échéances du gouvernement.

Le processus d'élaboration des stratégies n'est pas encore suffisamment bien rodé pour rendre inutiles les consultations bilatérales avec chaque gouvernement partenaire, et pour entraîner une diminution des coûts de transaction pour les deux parties. Aux Iles Salomon, par exemple, la Nouvelle-Zélande a informé l'équipe du CAD qu'elle espérait réintroduire en 2005 des consultations bilatérales à haut niveau avec le gouvernement. Si ces consultations offrent la possibilité de mener un dialogue d'action plus stratégique, y compris sur des questions d'importance pour le développement, ainsi que sur d'autres thèmes sensibles tels que le VIH/sida, l'inégalité entre les sexes et les violations

des droits humains, elles comportent le risque de mettre en péril les processus en vigueur de coordination entre plusieurs donateurs et peuvent s'ajouter aux charges administratives supportées par les pays partenaires.

Les stratégies-pays pourraient décrire plus en détail les contributions des autres donateurs pour illustrer la complémentarité de l'aide de NZAID et le partage équitable des responsabilités. Elles pourraient également être plus exhaustives et faire état de la totalité des activités financées par NZAID dans un pays donné par d'autres canaux d'acheminement (les programmes régionaux et les projets cofinancés par les ONG, par exemple). Aux Iles Salomon, les activités n'entrant pas dans le cadre du programme bilatéral représentent 30 % des apports d'APD de la Nouvelle-Zélande à ce pays. Une approche plus intégrée d'élaboration des programmes-pays permettrait de veiller à ce que les différentes activités se renforcent mutuellement.

Un chef de file de l'approche sectorielle dans le Pacifique

Dans ses activités d'aide, NZAID s'engage à tenir compte des priorités nationales et à veiller à ce que les décisions soient prises par le pays partenaire, tout en attachant une grande importance au renforcement des capacités locales et au recours à une assistance technique locale ou régionale. Dans les pays dotés de plans sectoriels nationaux, NZAID s'emploie à soutenir directement la mise en œuvre de ces plans par un soutien budgétaire ou une aide aux programmes. Lorsque les capacités sont limitées, NZAID s'efforce de les renforcer, y compris dans les domaines de la planification et de la gestion financière du secteur national. La seule condition que met NZAID à ce type de soutien est l'implication du pays partenaire et l'expression par ce dernier d'une volonté de changement, partant du principe que l'indispensable avènement de cadres de planification crédibles et de solides mécanismes comptables suivra sous l'effet du renforcement des capacités qui résultera du processus de préparation des approches sectorielles. La stratégie adoptée par NZAID consistant à mettre en place des approches sectorielles tout en renforçant les capacités du pays partenaire à gérer les processus qui entrent en jeu est exemplaire.

Faisant fond sur l'existence d'un plan sectoriel crédible, d'un cadre de dépenses à moyen terme et d'une forte appropriation locale, NZAID fournit un soutien en faveur de l'éducation dans les Iles Salomon, respectueux des systèmes, des procédures et des échéances du gouvernement (voir l'Encadré 12). En Papouasie-Nouvelle-Guinée, NZAID a été invitée à assumer le rôle de chef de file pour la coordination des discussions entre donateurs et de leur collaboration avec le gouvernement pour la réalisation des objectifs en matière de santé auxquels le plan national relatif à la santé et le cadre de dépenses à moyen terme accordaient la priorité. Les financements émanant des divers donateurs sont regroupés dans un fonds commun. Save the Children (Nouvelle-Zélande) a signé un contrat avec le gouvernement, lui donnant accès au financement du ministère de la Santé pour contribuer à décentraliser la mise en œuvre du plan national relatif à la santé. Ces deux exemples constituent des innovations majeures dans des pays où les conditions politiques, sociales et économiques restent difficiles, et pourraient servir de modèle pour le recours à l'approche sectorielle dans les États fragiles d'une manière plus générale. La Nouvelle-Zélande mérite d'être louée pour son dynamisme, même dans les secteurs examinés où elle n'est pas le principal donneur.

Le souci de NZAID de recourir de plus en plus à des modalités d'acheminement de l'aide favorisant l'alignement et l'harmonisation est manifeste dans les Iles Salomon et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, où le soutien sectoriel représente une part notable de l'APD néo-zélandaise : 50 % et 30 %, respectivement. Compte tenu de l'expérience positive en matière d'approche sectorielle dans les Iles Salomon et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, NZAID jette les bases d'un renforcement de l'alignement de l'aide apportée par les donateurs aux plans stratégiques nationaux dans la région du Pacifique dans le domaine de l'éducation (Iles Cook, Kiribati, Tonga, voire Tuvalu). Le précédent

examen par les pairs mené par le CAD avait signalé la forte dépendance de la mise en œuvre et de la gestion des projets à l'égard des consultants néo-zélandais. La Nouvelle-Zélande avait été invitée à valoriser l'utilisation des services et des biens des pays en développement dans la mise en œuvre des projets. L'évolution vers une approche sectorielle a limité le rôle des consultants en gestion dans l'exécution de l'aide. Bien que NZAID ait organisé un atelier pour expliquer ce nouveau processus, certains consultants n'ont pas suffisamment appréhendé les répercussions, sur leur fonction de consultant, des nouvelles modalités d'exécution de l'aide qui donnent aux pays partenaires le rôle pilote.

Encadré 12. Approches sectorielles dans les Etats fragiles : le soutien au secteur de l'éducation dans les Iles Salomon

Le secteur de l'éducation des Iles Salomon fait face à de graves difficultés : accès insuffisant ou inégal, manque de ressources, taux élevés d'abandon scolaire, manque d'installations, niveaux et réussite scolaires peu élevés, faible pertinence des programmes, inadaptation des systèmes d'évaluation et dispositifs inefficaces d'assurance qualité. A la tête des priorités du gouvernement figure l'amélioration et l'accroissement de l'accès à l'éducation. Malgré ces problèmes, l'intérêt de la population pour l'éducation ne se dément pas et certains établissements scolaires ont continué à fonctionner tout au long du conflit, cela même en l'absence de financement public et grâce uniquement au soutien de la population.

Depuis ces cinq dernières années, les pouvoirs publics et les donateurs travaillent en étroite collaboration pour mettre en place les conditions nécessaires à une évolution vers une approche sectorielle : une politique sectorielle globale ; un programme de dépenses sectoriel ; un cadre macroéconomique bien conçu, dans lequel les dépenses sectorielles concordent avec les dépenses au niveau macroéconomique ; une coordination avec les donateurs pilotée par les pouvoirs publics et comportant des dispositifs communs de mise en œuvre et de gestion respectueux des systèmes des pouvoirs publics ; et la consultation des principaux intervenants.

L'élaboration de l'Education Strategic Plan (ESP) s'est échelonnée sur 1999 et 2000 avec l'aide d'AusAID et de la Banque mondiale. Sa mise en application a toutefois été retardée en raison d'événements politiques défavorables et de tensions ethniques. Suite au rétablissement de l'ordre public et à l'amélioration de la gestion de l'économie par la RAMSI dès le milieu de l'année 2003, l'ESP a été remis à jour par le ministère de l'Education et du Développement des ressources humaines et approuvé par le Cabinet en 2004. Depuis 2002, les fonds alloués par NZAID permettent au ministère de mener des consultations nationales sur l'ESP et de préparer de nouveaux travaux d'analyse sectorielle. Les principaux objectifs de l'ESP sont : un accès équitable à l'éducation de base pour tous les enfants ; l'accès à l'éducation communautaire, technique, professionnelle et tertiaire pour répondre aux besoins des individus, de la région et du pays en qualifications et en compétences ; et une gestion des ressources efficace et transparente. La mise en application de l'ESP est soutenue par le Programme de réforme et d'investissement dans le secteur de l'enseignement (ESIRP) qui se compose de quatre cycles triennaux. Le premier de ces cycles, qui s'étalera de 2003 à 2006, est financé par la Commission européenne (à hauteur de 35 millions USD environ), NZAID (environ 23 millions USD) et le gouvernement des Iles Salomon. Un protocole d'accord tripartite définit les termes du partenariat, les dispositifs institutionnels, y compris la gestion et les responsabilités dans chaque secteur, le cadre de vérification des comptes et d'assurance fiduciaire et les autres responsabilités respectives des trois partenaires.

NZAID accordera un soutien budgétaire ciblé au secteur de l'éducation sur les trois prochaines années et une contribution séparée consacrée à l'assistance technique. Dans le cadre de son engagement visant à soutenir les efforts déployés par les Iles Salomon pour atteindre les OMD, NZAID a fait part de sa volonté d'apporter un soutien à des niveaux analogues au cours des prochaines années. La contribution de NZAID équivaut à 67 % des dotations budgétaires affectées chaque année par le gouvernement des Iles Salomon au secteur de l'éducation et est axé sur l'augmentation des dépenses consacrées à l'éducation primaire. Le gouvernement des Iles Salomon s'est engagé à maintenir le niveau des dépenses ordinaires affectées au secteur de l'éducation à au moins 22 % des dépenses publiques totales. Les fonds de NZAID sont versés au début de chaque trimestre sur un compte de soutien budgétaire géré par le comptable public du gouvernement des Iles Salomon, conformément aux accords en vigueur. Le niveau de financement pour chaque exercice est déterminé sur la base d'une revue annuelle conjointe qui évalue la réalisation des objectifs convenus et des capacités d'absorption. La contribution de l'UE est elle aussi étroitement alignée sur l'ESP mais est pour l'heure versée dans le cadre d'un projet distinct (qui couvre les volets du programme consacrés à l'éducation secondaire et au renforcement des capacités). Un certain pourcentage des fonds de l'UE devrait être directement versé au budget du gouvernement d'ici 2006, lorsque les procédures et garanties du ministère des Finances seront considérées comme compatibles avec les exigences de la Commission européenne en matière de soutien budgétaire sectoriel. .../2

(suite)

A l'époque de la visite du CAD en novembre 2004, le plan était mis en application depuis moins d'un an et il était trop tôt pour tirer des conclusions. L'évolution vers une approche sectorielle a été rendue possible en grande partie par l'amélioration de la gestion financière conférée par l'assistance technique de la RAMSI,¹ ce qui souligne l'intérêt d'adopter une approche à tous les niveaux de l'administration. L'une des difficultés consistera à veiller à ce que l'ESP soit mis en œuvre dans la totalité des provinces compte tenu des difficultés logistiques pour atteindre les plus isolées d'entre elles. Il est encore possible d'étendre le dialogue avec la société civile et d'inclure l'ensemble des parties prenantes concernées (notamment en renforçant la participation des églises qui dirigent la majorité des établissements scolaires privés). Un autre défi consistera à anticiper la voie que devra suivre l'approche sectorielle de l'éducation en 2006, année où les Iles Salomon adopteront un budget global (dans lequel sera notamment inclus le budget du développement qui est pour l'heure entièrement financé par les donateurs). Un renforcement du dialogue avec le ministère des Finances semble nécessaire.

1. En 2004, 18 experts techniques australiens occupaient divers postes au sein du ministère des Finances.

La prolifération d'activités indépendantes

NZAID reconnaît que la multiplicité des donateurs pose des problèmes considérables en ce qui concerne la coordination et la conduite du processus par le pays partenaire, ce qui nuit à la mise en œuvre des approches reposant sur le principe de partenariat. En dépit des efforts impressionnants déployés par NZAID pour promouvoir le recours à des approches davantage fondées sur les programmes et pour recentrer son aide sur les secteurs clés de ses pays partenaires, l'approche par projet reste à l'ordre du jour en raison de l'éventail des guichets de financement dans le cadre des programmes bilatéraux de NZAID. L'existence de nombreux fonds régionaux ou thématiques et de dispositifs divers²⁹ renforce les inquiétudes liées à la dispersion des activités et aux coûts de transaction qui lui sont liés. En outre, les activités programmées au niveau régional ou gérées par les autorités centrales au siège de NZAID en fonction de leur finalité et des circuits d'acheminement risquent d'être dictées par les préférences du pays donneur et d'aller à l'encontre des politiques et programmes de développement pilotés par le pays partenaire. Le fait que dans de nombreux cas ces infrastructures de financement sont liées à des organisations établies en Nouvelle-Zélande peut également jouer contre l'appropriation locale.

En 2004-05, les activités n'entrant pas dans le cadre des programmes bilatéraux de base dans la région du Pacifique représentaient un tiers du budget de NZAID pour la région et comportaient : des contributions aux programmes de huit grandes agences régionales ; cinq programmes régionaux thématiques (échanges, gouvernance, éducation, santé et environnement) ; un programme de gestion de l'urgence et de secours aux sinistrés ; ainsi que des bourses d'études. La complexité de la palette des thèmes liés au développement dans le Pacifique justifie l'intérêt d'une approche régionale car les programmes régionaux peuvent parfois se révéler plus efficaces qu'une aide ventilée entre une multitude de petits pays. Toutefois, le risque de prolifération des activités et des coûts de transaction qu'elle entraîne est parfaitement illustré par la situation dans les Iles Salomon, où l'assistance régionale au secteur de la santé est acheminée par le biais de cinq projets – l'un d'entre eux est composé de cinq initiatives différentes de santé primaire, gérées par le Secrétariat de la communauté du Pacifique. Pour veiller à ce que les activités régionales soient dictées par les besoins des pays partenaires et soutiennent les politiques et les programmes de ces pays, NZAID doit s'assurer de la

29. Parmi les nombreux guichets de financement figurent : trois ONG (VASS ; Emergency and Disaster Relief et Africa Fund) ; Asia Development Facility ; Latin America Development Facility ; Pacific Programme for Strengthening Governance ; des mécanismes spécifiques du Programme pour le commerce et le développement ; Pacific Island Countries Participation Fund ; plusieurs financements destinés aux chefs de mission et aux projets de développement ; et six programmes de bourses d'études.

participation des institutions régionales aux efforts en cours de coordination dans le pays partenaire et veiller à l'harmonisation et à l'alignement de leur aide sur les priorités, les systèmes et les procédures du pays partenaire.

Recours accru à des achats de biens et de services en provenance de pays en développement

En théorie, l'APD de la Nouvelle-Zélande est non liée³⁰ et la mise en application de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés n'a nécessité aucune intervention spécifique. Toutefois, compte tenu du fait qu'un certain nombre de programmes de bourses d'études et d'activités de formation, de même que plusieurs guichets de financement sont liés à des institutions et des organisations néo-zélandaises, une part importante de l'APD retourne directement en Nouvelle-Zélande même si, selon NZAID, moins de la moitié des biens et services sont désormais achetés en Nouvelle-Zélande, contre deux tiers en 2001.

Plusieurs décisions récentes dénotent une progression du déliement de l'aide. Des fonds fiduciaires auprès de la Banque mondiale, créés dans le but de promouvoir le secteur privé de la Nouvelle-Zélande, ont été progressivement supprimés et deux programmes de bourses d'études ont été abandonnés. Au niveau des programmes bilatéraux par pays, une plus grande importance est attachée au renforcement des capacités faisant appel à l'expertise locale ou régionale. En 2004, NZAID a adopté un nouveau système de passation de contrats, intitulé *Approved Contractor Scheme*. Avant la mise en place de ce dispositif, NZAID devait entreprendre une procédure concurrentielle pour l'attribution de chaque contrat, ce qui pouvait entraîner des retards considérables dans l'exécution de l'APD. Le nouveau programme a été conçu pour disposer d'un réservoir de fournisseurs présélectionnés, pratiquant des tarifs pré-négociés dans l'ensemble des secteurs d'activités de NZAID pour une période de trois ans³¹. Le temps nécessaire pour mener à terme le processus de sélection des consultants et d'établissement des contrats est passé de quelques semaines à quelques jours. En outre, le nouveau programme a élargi le type de compétences pouvant être puisées au niveau régional, y compris dans les pays partenaires.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les stratégies par pays pourraient être plus globales et intégrer toute la palette des financements disponibles par le biais des divers canaux et initiatives de NZAID.
- Lors de la mise au point définitive de son plan d'action à l'appui de l'harmonisation, NZAID devrait s'interroger sur la possibilité d'associer à chaque action des avantages mesurables de manière à apporter la preuve que des résultats tangibles sont obtenus sur le terrain en termes de réduction des coûts de transaction.
- NZAID est incitée à rechercher des moyens de renforcer l'appropriation locale en s'interrogeant sur les possibilités d'améliorer la complémentarité des divers guichets de financement et de ses principaux programmes bilatéraux par pays, fondés sur les politiques et les programmes conduits par les pays partenaires.

30. Etant donné que NZAID n'a commencé à notifier ses opérations au Système de notification des pays créanciers du CAD qu'en 2002, il n'y a pas encore une base stratégique suffisante pour établir clairement l'évolution du degré de liaison de l'APD de la Nouvelle-Zélande.

31. Le dispositif *Approved Contractor Scheme* s'applique aux contrats d'une valeur inférieure à 100 000 NZD. L'octroi des contrats d'un montant supérieur passe toujours par des appels d'offres ouverts.

- Etant donné la contribution que les approches sectorielles peuvent apporter au renforcement de l'appropriation et des capacités locales, la Nouvelle-Zélande est encouragée à continuer de s'investir d'un rôle pilote dans la promotion de la mise au point et en place de telles approches, y compris dans les Etats fragiles.

Annexe A

Recommandations formulées par le CAD lors de son examen par les pairs de 2000 et mesures prises par la Nouvelle-Zélande pour y donner suite

Problèmes essentiels	Recommandations	Situation en 2004
Ciblage global du programme	Renforcer le ciblage du programme sur la lutte contre la pauvreté en faisant de cette dernière un objectif plus explicite de l'APD	L'élimination de la pauvreté est désormais l'axe central de l'action de NZAID en vertu de la nouvelle déclaration d'orientation ainsi que des politiques et stratégies élaborées dans son prolongement. Ces documents mettent aussi en relief l'attachement de la Nouvelle-Zélande aux OMD.
Primauté accordée à la lutte contre la pauvreté	Envisager d'affecter une APD accrue aux programmes visant directement les pauvres et les causes fondamentales de la pauvreté.	Les politiques de NZAID concernant l'éducation et la santé prévoient expressément un accroissement des ressources destinées à l'éducation de base et aux soins de santé primaires.
Structure organisationnelle	Procéder à un réexamen de la structure organique dans laquelle s'inscrit le programme d'aide afin d'en déterminer les atouts et les faiblesses par rapport à d'autres structures possibles, au vu de la convergence qui se dessine à l'échelon international en faveur de stratégies pilotées par les pays partenaires et impliquant donc un dialogue intensif sur les mesures à prendre et une capacité d'adaptation de la part des donateurs.	Un examen ministériel de l'APD, effectué en 2001, a conduit à la création d'un organisme semi-autonome, NZAID, en 2002. Cette décision a permis de doter le programme d'APD de caractéristiques particulières en lui donnant un nouveau ciblage.
Ressources humaines	Constituer un noyau de fonctionnaires au service de l'aide, qui possèdent à la fois une expérience des questions de développement et les qualités politiques voulues et qui consacrent une bonne part de leur carrière à travailler pour le programme d'aide, à Wellington et sur place dans les pays en développement.	Une vague de recrutements a été opérée afin de doter NZAID de spécialistes motivés et expérimentés. Environ 70 % des agents travaillant actuellement pour NZAID ont été nommés depuis 2002.
Passation des marchés	S'appliquer à utiliser au maximum les biens et services existants dans les pays en développement pour l'exécution des projets, en allant éventuellement jusqu'à recourir à des consultants locaux en gestion.	La part des biens et services originaires de Nouvelle-Zélande est tombée à moins de la moitié des achats, contre deux tiers en 2001. Elle devrait continuer à diminuer à mesure que s'accroît, dans l'aide néo-zélandaise, la place faite aux approches sectorielles à l'appui d'initiatives pilotées par les pays partenaires et au renforcement des institutions locales et régionales.

Sélectivité géographique	Veiller à assurer un juste équilibre dans les programmes bilatéraux entre la priorité aux principaux pays partenaires et l'ouverture sélective en direction d'autres pays en développement.	En dépit des efforts déployés par NZAID pour revoir le ciblage géographique de son action, une plus grande concentration est encore possible en dehors de la région Pacifique.
Volume de l'APD	Fixer un objectif à moyen terme pour le rapport APD/RNB.	Les autorités néo-zélandaises souscrivent toujours à l'objectif de 0.7% mais doivent encore se fixer un cadre de dépenses publiques à moyen terme permettant de l'atteindre..
Information du public et sensibilisation aux questions de développement	Intensifier les efforts d'information de l'opinion publique et de sensibilisation aux questions de développement afin de renforcer la confiance dans l'efficacité de l'aide et de montrer que le programme est bien géré et produit des résultats.	Malgré un accroissement du budget alloué aux activités d'information et de sensibilisation, la confiance du public dans l'efficacité de l'action gouvernementale demeure limitée. Une nouvelle stratégie de communication a été élaborée en 2004.

Annexe B

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

Objectifs et cibles tirés de la Déclaration du millénaire	
Objectif 1 :	Éliminer l'extrême pauvreté et la faim
Cible 1 :	Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
Cible 2 :	Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim
Objectif 2 :	Assurer une éducation primaire pour tous
Cible 3 :	D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
Objectif 3 :	Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
Cible 4 :	Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard
Objectif 4 :	Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans
Cible 5 :	Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
Objectif 5 :	Améliorer la santé maternelle
Cible 6 :	Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
Objectif 6 :	Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies
Cible 7 :	D'ici à 2015, avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle
Cible 8 :	D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle
Objectif 7 :	Assurer un environnement durable
Cible 9 :	Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
Cible 10 :	Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre et à des services d'assainissement de base
Cible 11 :	Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis
Objectif 8 :	Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Cible 12 :	Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international.
Cible 13 :	S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cette cible suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés ; l'application du programme renforcé d'allégement de la dette des PPTTE et l'annulation des dettes publiques bilatérales ; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté
Cible 14 :	Répondre aux besoins particuliers des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les conclusions de la 22 ^{ème} session extraordinaire de l'Assemblée générale)
Cible 15 :	Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme
Cible 16 :	En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile
Cible 17 :	En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement
Cible 18 :	En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous

Les Objectifs du millénaire pour le développement et les cibles correspondantes sont tirés de la Déclaration du millénaire qu'ont signée 189 pays, dont 147 représentés par leur chef d'Etat, en septembre 2000 (www.un.org/documents/ga/res/55/a55r002.pdf -- A/RES/55/2). Les objectifs et les cibles sont étroitement liés et doivent être considérés comme formant un tout. Ils représentent un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, tous résolus, comme il est dit dans la Déclaration du millénaire, à « créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ».

Annexe C

OCDE/CAD statistiques sur les apports d'aide

Tableau C.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

Nouvelle-Zélande	<i>Versements nets</i>						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	97	98	134	114	112	125	169
Aide publique au développement	95	97	134	113	112	122	165
Bilatérale	80	74	101	85	85	92	129
Multilatérale	15	24	33	28	27	30	36
Aide publique	0	1	0	0	0	1	1
Bilatérale	-	0	0	0	0	0	1
Multilatérale	0	1	0	-	-	0	0
Autres apports du secteur public	1	-	-	-	-	2	3
Bilatéraux	1	-	-	-	-	2	3
Multilatéraux	1	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	8	13	13	12	11	23	18
Apports du secteur privé aux conditions du marché	28	-	16	17	16	17	21
Bilatéraux : <i>dont</i>	28	-	16	17	16	17	21
Investissements directs	27	-	16	17	16	17	21
Crédits à l'exportation	1	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	132	112	163	142	139	165	209
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	97	98	126	121	123	122	130
APD en pourcentage du RNB	0.27	0.25	0.27	0.25	0.25	0.22	0.23
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.37	0.29	0.33	0.32	0.32	0.30	0.28

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

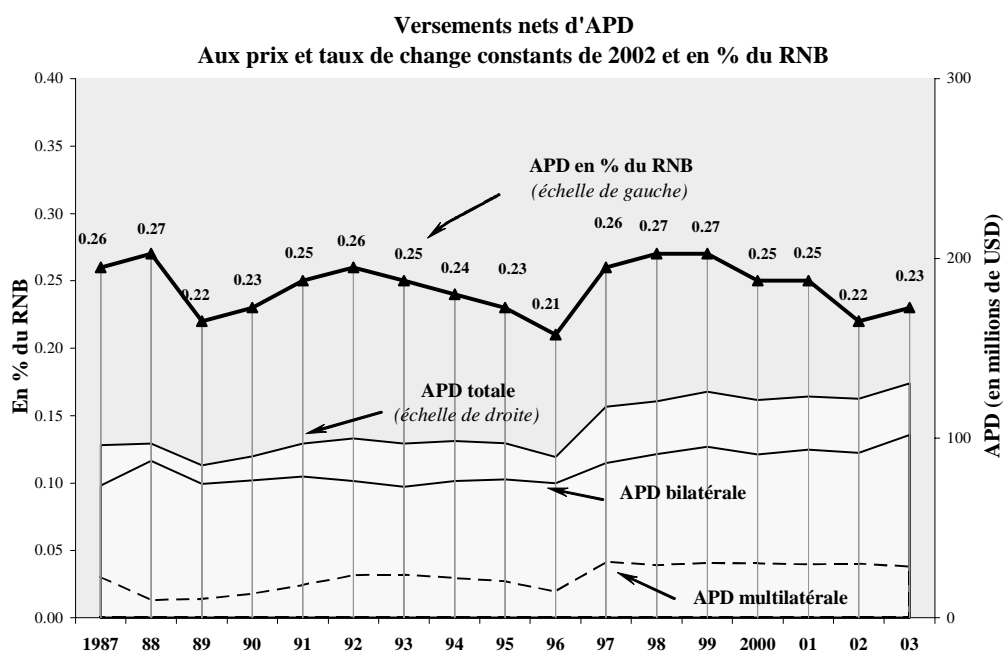


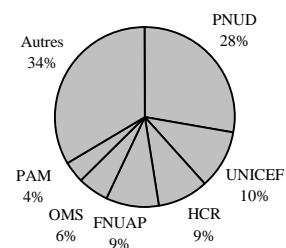
Tableau C.2. APD par grandes catégories

Nouvelle-Zélande	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1999	2000	2001	2002	2003	1999
	APD bilatérale brute	95	91	93	92	102	76	75	76	75	78
<i>Dons</i>	<i>95</i>	<i>91</i>	<i>93</i>	<i>92</i>	<i>102</i>	<i>76</i>	<i>75</i>	<i>76</i>	<i>75</i>	<i>78</i>	<i>64</i>
Projets et programmes de développement	28	31	30	28	38	22	26	25	23	29	13
Coopération technique	50	43	46	36	32	40	36	37	30	24	24
Aide alimentaire à des fins de développement	0	-	0	0	0	0	-	0	0	0	2
Secours d'urgence	4	3	3	11	13	3	3	2	9	10	7
Allégement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
Dépenses administratives	7	8	8	8	8	6	7	6	7	6	4
Autres dons	6	5	7	9	11	4	4	6	7	8	4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	31	30	30	30	29	24	25	24	25	22	24
Organismes des Nations unies	9	8	11	11	11	7	7	9	9	9	6
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Groupe de la Banque mondiale	8	7	5	5	6	6	6	4	4	4	4
Banques régionales de développement (a)	4	4	4	5	5	4	3	3	4	3	2
Autres	9	11	9	10	7	7	9	8	8	5	3
Total des versements bruts d'APD	126	121	123	122	130	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total des versements nets d'APD	126	121	123	122	130	-	-	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	5	6	8	9	10						
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						

a. A l'exclusion de la BERD.

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

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2002-2003)



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

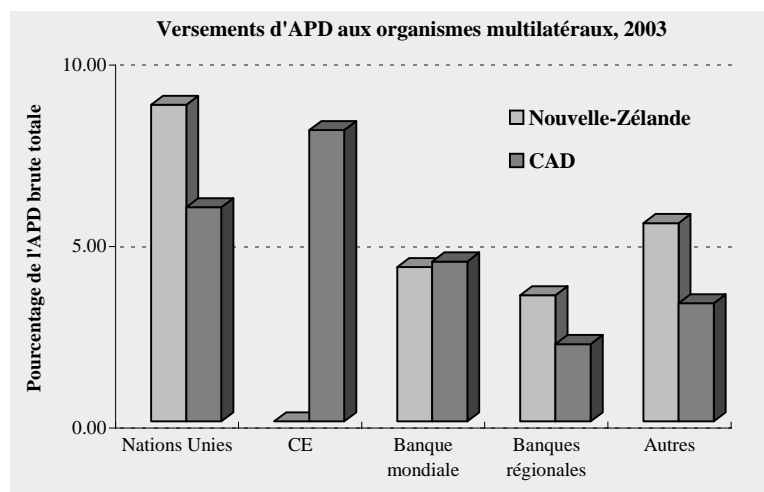
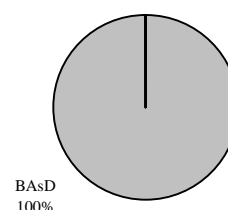


Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Nouvelle-Zélande	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2003%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
Afrique	5	5	5	6	9	7	8	8	9	11	40
Afrique subsaharienne	5	5	5	6	9	7	8	8	9	11	35
Afrique du Nord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Asie	17	18	18	20	18	25	28	27	29	24	34
Asie du Sud et Asie centrale	3	4	4	6	5	5	6	6	8	6	17
Extrême-Orient	14	14	14	14	14	20	22	20	21	18	17
Amérique	2	2	3	2	2	3	2	4	3	3	11
Amérique du Nord et Amérique centrale	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	4
Amérique du Sud	1	1	2	1	1	1	2	2	2	2	7
Moyen-Orient	0	0	0	3	8	0	0	0	5	10	9
Océanie	45	39	42	38	41	64	61	61	55	52	1
Europe	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
Versements bilatéraux ventilables par pays	70	64	69	68	78	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	25	26	28	26	29	35	41	41	37	37	36
Autres pays à faible revenu	16	16	16	15	14	23	24	24	22	18	23
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	24	19	20	24	30	35	29	29	35	39	37
(tranche supérieure)	4	4	5	4	4	6	6	7	6	5	4
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Pays en développement plus avancés	0	0	0	-	-	1	0	0	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	95	91	93	92	102	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée</i>	26	26	25	23	24	27	29	27	25	24	21

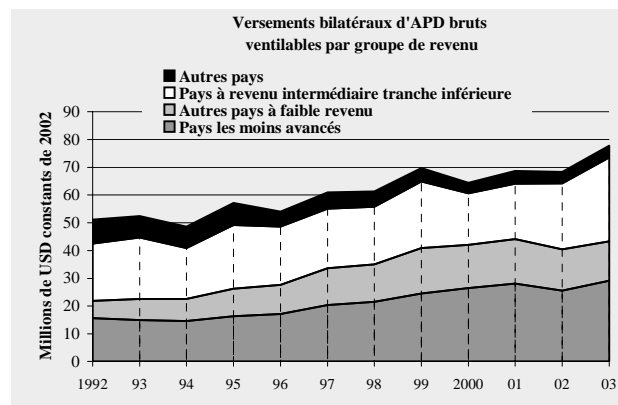
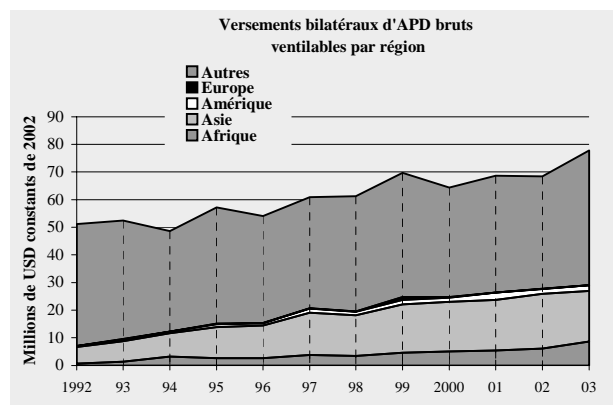


Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Nouvelle-Zélande	1992-93			1997-98			2002-03		
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent
Cook, Iles	7	7	14	6	5	9	7	6	8
Samoa	7	7	13	6	5	8	6	5	7
Fidji	7	7	13	5	4	7	6	5	7
Tonga	4	4	8	5	4	7	5	5	6
Niue	4	4	8	5	4	7	5	4	6
5 principaux bénéficiaires	29	29	56	27	23	37	29	25	34
Papouasie-Nouvelle-Guinée	3	3	6	5	4	7	5	4	6
Tokélaou	3	3	6	5	4	6	5	4	6
Indonésie	3	3	5	4	3	5	4	4	5
Salomon, Iles	3	3	5	4	3	5	4	3	4
Vanuatu	3	3	5	4	3	5	3	3	4
10 principaux bénéficiaires	43	43	84	48	40	66	49	42	58
Kiribati	1	1	3	3	2	4	3	2	3
Philippines	1	1	2	3	2	3	2	2	2
Tuvalu	1	1	2	2	2	3	2	2	2
Thaïlande	1	1	2	2	1	2	2	2	2
Chine	1	1	1	1	1	2	2	2	2
15 principaux bénéficiaires	48	49	94	58	49	80	60	52	71
Zimbabwe	0	0	0	1	1	2	2	2	2
Viet Nam	0	0	0	1	1	2	2	2	2
Kenya	0	0	0	1	1	2	1	1	1
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Népal	0	0	0	1	1	1	1	1	1
20 principaux bénéficiaires	49	50	96	63	53	86	66	58	79
Total (66 bénéficiaires)	51	52	100	73	61	100	84	73	100
Aide non affectée	22	23		33	28		27	24	
Total des versements bilatéraux bruts	74	74		106	89		110	97	

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

Versements bruts - Moyennes bisannuelles

Nouvelle-Zélande	1992-93		1998		2002-03		2002-03
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	29	40	51	63	53	48	33
Education	23	32	36	45	29	26	8
dont : Education de base	-	-	6	7	3	3	2
Santé	2	2	5	6	5	5	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	4	3	3
Programmes en matière de population	0	0	-	-	1	1	3
Distribution d'eau et assainissement	1	1	1	2	1	1	3
Bon gouvernement et société civile	3	3	-	-	10	9	8
Autres infrastructures et services sociaux	1	1	9	11	7	7	6
Infrastructures et services économiques	3	4	5	6	4	4	11
Transport et entreposage	1	2	-	-	1	1	4
Communications	1	1	-	-	0	0	0
Energie	1	1	1	2	1	1	4
Banque et services financiers	0	0	-	-	2	2	1
Entreprises et autres services	0	0	2	2	0	0	1
Production	11	15	7	8	5	4	6
Agriculture, sylviculture et pêche	10	14	4	5	3	3	4
Industries manufacturières, extractives, construction	0	1	1	1	0	0	2
Commerce et tourisme	1	1	2	2	2	1	1
Autres	-	-	-	-	-	-	-
Destination plurisectorielle	4	6	-	-	6	6	8
Aide-programme et sous forme de produits	10	14	-	-	8	7	5
Aide se rapportant à la dette	-	-	-	-	-	-	19
Aide d'urgence	5	7	5	6	14	13	8
Frais administratifs des donateurs	8	11	7	8	9	9	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	2	3	7	8	10	9	4
APD bilatérale ventilable	72	100	81	100	110	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	72	75	98	76	110	77	76
dont : non affectée	0	0	18	14	0	0	2
APD multilatérale	24	25	32	24	33	23	24
APD totale	96	100	130	100	144	100	100

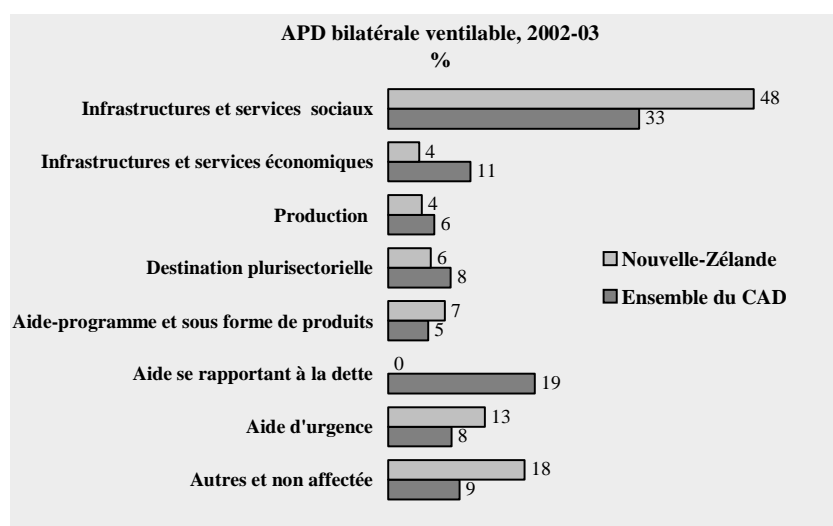


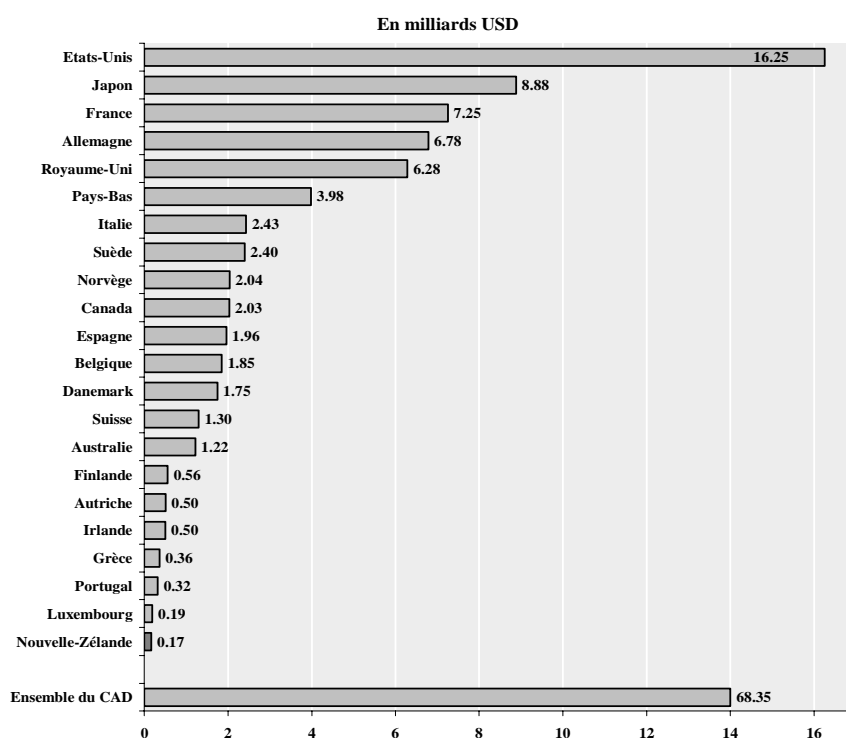
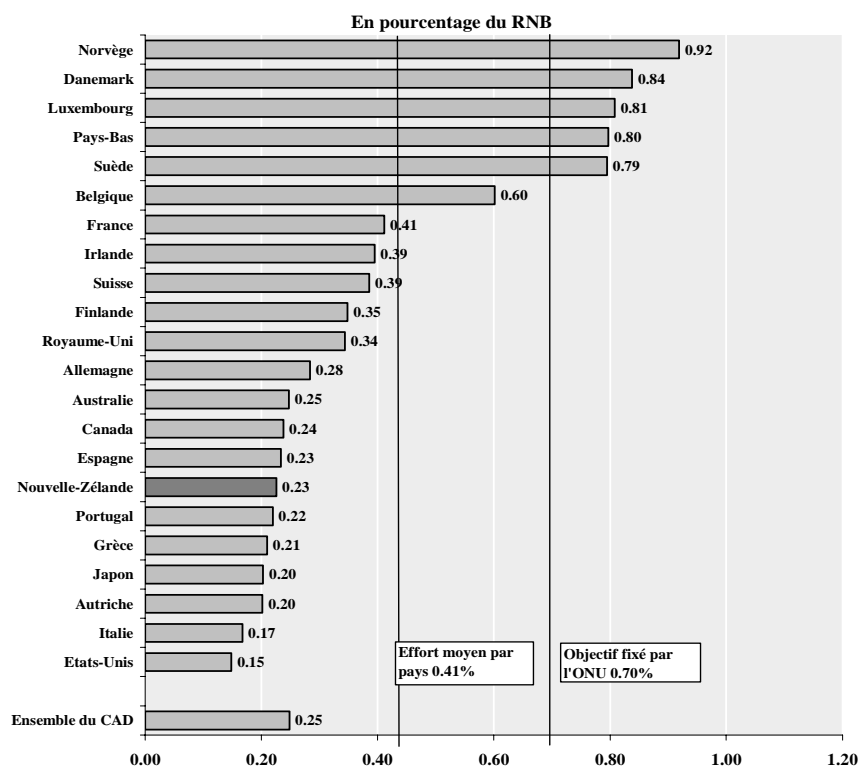
Tableau C.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2003 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2003			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2003		Versements nets	
	Millions de USD	% du RNB		(b)	(c)	(b) (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions de USD	% du RNB
Allemagne	6 784	0,28	97,5	40,2	16,5	0,11	37,0	0,10	1 181	0,05
Australie	1 219	0,25	100,0	20,0	0,05	0,05	21,3	0,05	9	0,00
Autriche	505	0,20	100,0	54,7	21,3	0,11	33,4	0,07	245	0,10
Belgique	1 853	0,60	99,5	20,8	5,5	0,13	58,7	0,35	163	0,05
Canada	2 031	0,24	100,0	33,6	0,08	0,08	31,2	0,07	102	0,01
Danemark	1 748	0,84	100,0	41,0	32,6	0,34	38,5	0,32	202	0,10
Espagne	1 961	0,23	92,0	41,3	14,5	0,10	17,4	0,04	5	0,00
États-Unis	16 254	0,15	99,9	10,2	0,02	0,02	27,5	0,04	1 471	0,01
Finlande	558	0,35	100,0	44,7	25,4	0,16	32,7	0,11	82	0,05
France	7 253	0,41	95,6	28,1	10,0	0,12	40,9	0,17	2 027	0,11
Grèce	362	0,21	..	37,0	5,1	0,08	15,3	0,03	81	0,05
Irlande	504	0,39	100,0	30,1	15,6	0,12	52,8	0,21	1	0,00
Italie	2 433	0,17	99,4	56,4	17,6	0,09	45,4	0,08	497	0,03
Japon	8 880	0,20	87,5	28,7	0,06	0,06	21,6	0,04	-219	-0,01
Luxembourg	194	0,81	100,0	22,8	12,9	0,18	33,5	0,27	6	0,03
Norvège	2 042	0,92	100,0	28,4	0,26	0,26	39,2	0,36	50	0,02
Nouvelle-Zélande	165	0,23	100,0	21,9	0,05	0,05	27,3	0,06	1	0,00
Pays-Bas	3 981	0,80	100,0	25,9	19,6	0,21	32,3	0,26	248	0,05
Portugal	320	0,22	100,0	42,9	15,3	0,09	64,2	0,14	51	0,04
Royaume-Uni	6 282	0,34	100,0	38,5	21,4	0,13	36,2	0,12	698	0,04
Suède	2 400	0,79	99,9	25,9	20,7	0,21	34,2	0,27	127	0,04
Suisse	1 299	0,39	100,0	27,3	0,11	0,11	31,1	0,12	77	0,02
Ensemble du CAD	69 029	0,25	97,2	27,8	17,9	0,07	32,7	0,08	7 106	0,03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0,41								

Notes :

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

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



Bibliographie

AsDB (2003), *Millennium Development Goals in the Pacific. Relevance and Progress*, Manille.

Center for Global Development (2004), « The 2004 CGD/Foreign Policy Commitment to Development Index », Trade Results, www.cgdev.org/rankingtherich/trade.html.

CID (2004), *Overseas Aid. A Qualitative and Quantitative Study*, Wellington.

Clark, K. et M. Quinn (2003), *Participatory Impact Assessment*. Rapport final d'un programme pilote mené pendant deux ans en Asie du Sud et dans le Pacifique. Financé par le programme New Zealand Voluntary Agencies Support de NZAID.

Davenport, E. et W. Low (2004), *NZODA Tracer Study. Case Studies of NZODA Scholarship and Award Holders in the Pacific 1990-99*, Rapport final, Auckland.

MFAT (1993), *NZODA Policy on Education and Training*, in MFAT (1998), *Investing in a Common Future*, Cadre d'action de l'aide publique au développement de la Nouvelle-Zélande, révisé en mai 1998.

Ministerial Review (2001), *Towards Excellency in Aid Delivery – A Review of New Zealand's Official Development Assistance Programme*, Rapport de l'équipe ministérielle chargée de l'examen, mars 2001, www.nzaid.govt.nz/library/docs/ministerial-review-nzoda-toc.pdf.

Nations Unies (2005), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. Projet du Millénaire des Nations Unies, New York.

New Zealand Cabinet (2001), *Review of New Zealand Official Development Assistance*, Compte rendu de la Décision (CAB Min (01) 28/8), Wellington.

NZAID (n.d.), *Five Year Strategy (2004/05-2009/10)*, www.nzaid.govt.nz/library/corporate/index.html.

NZAID (2002), *Towards a safe and just world free of poverty*, Déclaration d'orientation, Wellington.

NZAID (2004), *DAC Peer Review Memorandum of New Zealand*, www.nzaid.govt.nz/library/docs/dac-peer-review.pdf.

OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE, Nouvelle-Zélande*, Volume 2003, N° 1, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (1998), *Réexamen des principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2000), *Examen en matière de coopération pour le développement : examen de la Nouvelle-Zélande*, dans OCDE/DAC (2000), *Les Dossiers du CAD*, Volume 1, N° 3, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2004), *Survey on Harmonisation & Alignment - Progress in Implementing Harmonisation and Alignment in 14 Partner Countries*, OCDE, Paris.

Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (2004), *Pacific Islands Regional Millennium Development Goals Report 2004*. Rédigé par le Secrétariat de la communauté du Pacifique en coopération avec les Nations Unies et le Groupe de travail UN/CROP MDG, Noumea.

Communiqué de presse de l'Examen par le CAD de l'aide de la Nouvelle-Zélande

Après le succès qu'a été la création de NZAID, le moment est venu d'accroître le volume de l'aide

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est félicité de la décision de la Nouvelle-Zélande de revoir ses politiques et son système d'acheminement de l'aide. Il a en particulier salué la création d'un organisme d'aide sous le nom de NZAID, qui a rehaussé l'aptitude de la Nouvelle-Zélande à mettre en œuvre des programmes efficaces à l'appui du développement. Compte tenu de ce succès, le CAD a préconisé la fixation d'un objectif ferme, à moyen terme, afin d'amorcer concrètement un accroissement de l'aide destiné à porter celle-ci à 0.7 % du RNB comme le recommandent les Nations unies. Bien qu'elle ait progressé en termes absolus, à 0.23 % du revenu national brut (RNB), l'aide publique au développement (APD) émanant de la Nouvelle-Zélande demeure nettement inférieure à la moyenne des membres du CAD avec ses 0.42 %.

« La Nouvelle-Zélande se veut un bon citoyen du monde et son action à l'appui du développement, dans la région Pacifique en particulier, atteste qu'elle s'y applique. Cela dit, il nous semble qu'elle devrait, pour donner une assise plus solide à ses ambitions, prévoir un calendrier précis d'accroissement de son aide sur le moyen terme. La logique rend maintenant incontournable une augmentation du volume de l'APD », a indiqué le Président du CAD, Richard Manning.

Cet examen était le premier auquel était soumis le programme d'aide de la Nouvelle-Zélande depuis la création de NZAID. Le Président du CAD en a résumé comme suit les principales conclusions :

Il faut louer la décision du gouvernement néo-zélandais de créer NZAID, avec le statut d'organisme semi-autonome, et de faire par la même occasion de l'élimination de la pauvreté le nouvel axe central de l'aide.

Les réformes ont remédié aux défaillances qui avaient été mises en évidence dans le précédent examen du CAD en 2000, en améliorant le ciblage stratégique de l'aide et en étoffant les compétences en matière de développement. Le CAD a constaté que, dans la pratique, le choix pour NZAID du statut d'organisme semi-autonome s'est révélé judicieux. L'Agence a ainsi pu déterminer elle-même la structure de ses effectifs et se doter de solides compétences en matière d'élaboration de politiques et de programmes, dans le droit fil des théories les plus récentes sur l'efficacité de l'aide et les objectifs du millénaire pour le développement. La lutte contre la pauvreté s'entend en l'occurrence au sens large, la croissance économique, la paix et la sécurité étant considérées comme autant de conditions indispensables au développement, et s'inscrit dans une approche qui garantit la cohérence avec les objectifs généraux de la politique étrangère néo-zélandaise.

NZAID est encouragée à réduire le nombre de ses principaux partenaires bilatéraux, en particulier en Asie où ses ressources sont très éparpillées.

NZAID entretient des relations avec 19 partenaires bilatéraux principaux : onze dans le Pacifique et sept en Asie du Sud-Est, plus l'Afrique du Sud, seul de ses partenaires qui soit situé en dehors de ces deux régions. NZAID participe aussi au financement de programmes régionaux, multilatéraux et d'ONG couvrant au total une centaine d'autres pays. Le CAD recommande à la Nouvelle-Zélande de continuer à concentrer son aide sur le Pacifique, où elle a un rôle et un impact particulièrement importants. En ce qui concerne ses relations avec l'Asie, une approche plus sélective permettrait à la

Nouvelle-Zélande de mieux coordonner son action avec celle des autres donateurs et de réduire des coûts de transaction qui pèsent lourdement sur les pays les plus pauvres.

Un intérêt particulier mérite d'être accordé à ce que la Nouvelle-Zélande a accompli dans des pays comme les Iles Salomon et la Papouasie-Nouvelle-Guinée en dépit d'une situation politique difficile.

La réponse apportée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, avec leurs partenaires régionaux, dans le cadre de la mission d'assistance régionale aux Iles Salomon (RAMSI), à l'appel lancé par le gouvernement des Iles Salomon, désireux de rétablir l'ordre public et la stabilité économique, avait un caractère novateur et a été fructueuse. Le soutien fourni par la Nouvelle-Zélande, en collaboration avec la Commission européenne, pour la reconstruction du système éducatif des Iles Salomon et le renforcement des capacités locales mérite des éloges tout particuliers.

La Nouvelle-Zélande est incitée à renforcer la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration de son action à l'appui du développement en fournissant un cadre plus explicite aux efforts de cohérence des politiques, notamment par la mise en place d'un dispositif interministériel de consultation systématique.

Les questions auxquelles sont confrontés les pays en développement sont nombreuses et évoluent au fil du temps, surtout dans le cas des îles du Pacifique où se posent des problèmes complexes dans des domaines comme les migrations, l'environnement, l'éducation et l'investissement. L'attachement de la Nouvelle-Zélande à la cohérence des politiques au service du développement serait attesté par une déclaration politique faisant de cette dernière un objectif pour l'ensemble de l'administration.

La primauté accordée à l'éducation de base et au renforcement de la capacité des pays en développement de concevoir et mettre en œuvre leurs propres politiques d'éducation est bienvenue et témoigne d'une réorientation en profondeur.

Auparavant, le programme néo-zélandais dans le domaine de l'éducation faisait une large place aux bourses d'étude en Nouvelle-Zélande, sans lien manifeste avec les besoins du développement et les priorités des pays en développement. La Nouvelle-Zélande est incitée à consacrer, comme elle s'y est engagée, la moitié de son aide en faveur du secteur de l'éducation à l'éducation de base et à accroître notablement les crédits alloués à cette dernière tout en améliorant encore l'efficacité de son soutien à l'enseignement supérieur.

Renforcer la présence de NZAID sur le terrain, en particulier dans des pays partenaires clés, doit maintenant devenir une priorité

NZAID a encouragé des méthodes collégiales, en étroite collaboration avec le MFAT, de gestion des programmes-pays, qui se sont révélées efficaces. Reste qu'un renforcement de sa présence sur le terrain est primordial pour lui permettre de participer activement au dialogue avec les partenaires locaux et aux dispositifs de coordination avec les autres donateurs.

L'examen par le CAD des programmes et politiques de la Nouvelle-Zélande en matière de coopération pour le développement a eu lieu le 13 avril 2005. Les débats ont été animés par le Président du CAD, Richard Manning. La Délégation de la Nouvelle-Zélande était conduite par le Directeur exécutif de NZAID, Peter Adams. Les examinateurs étaient le Danemark et la Commission européenne.

Définitions des principaux termes

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

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

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

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

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports relatifs au développement financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

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

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

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

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

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

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

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

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

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

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

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

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

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

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

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

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

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

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

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

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens par les pairs

COMMENT NOUS CONTACTER

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

**par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop,
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40
ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16
France**

**WORLD WIDE WEB SITE
<http://www.oecd.org/dac>**