NORVÈGE

Comité d'aide au développement (CAD)

EXAMEN PAR LES PAIRS

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Publié en anglais sous le titre :

DAC Peer Review
Norway

© OCDE (2008)

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 GrandsAugustins, 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 programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Canada et la Commission Européenne pour l'examen qui a eu lieu le 21 octobre 2008.

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

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

LISTE DES SIGLES

ALNAP*	Active Learning Network for Accountability and Performance
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCP	Commission sur la cohérence des politiques (Norvège)
CDI*	Commitment to Development Index
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
CHAP*	Plan d'action humanitaire commun
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
DCD	Direction de la coopération pour le développement (OCDE)
EITI*	Initiative pour la transparence des industries extractives
ERP	Equipe de reconstruction provinciale (de la Norvège en Afghanistan)
GFP	Gestion des finances publiques
GHD*	Bonnes pratiques d'action humanitaire
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales
Norad*	Agence norvégienne de coopération pour le développement
OCHA*	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations unies)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PAG	Procédure d'appel global des Nations unies
PCCB*	Prevention and Combating of Corruption Bureau (Tanzanie)
PMA	Pays les moins avancés
RCN*	Research Council of Norway
RNB	Revenu national brut
SBG	Soutien budgétaire général
UE	Union européenne

Signes utilisés :

CHF	Franc suisse
NOK	Couronne norvégienne
USD	Dollar des Etats-Unis

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

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

Taux de change (NOK pour un USD) :

2004	**2005**	**2006**	**2007**
6.7393	6.4414	6.4148	5.8584

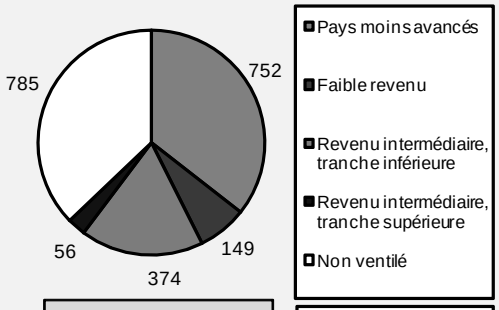
Aperçu synthétique de la Norvège

NORVÈGE

APD bilatérale brute, moyenne 2005-06, sauf indication contraire

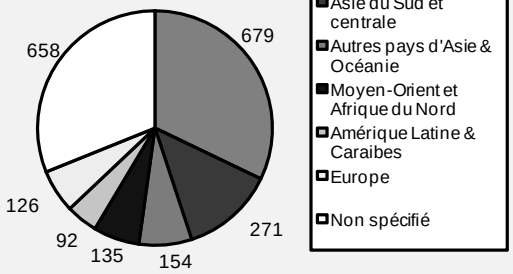
APD nette	2005	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	2 786	2 954	3 727	26.2%
Prix constants (2006 USD m)	3 014	2 954	3 349	13.4%
En couronne norvégienne (millions)	17 946	18 950	21 835	15.2%
APD/RNB	0.94%	0.89%	0.95%	
Aide bilatérale (%)	73%	74%	76%	

Par groupe de revenu (USD m)



Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Soudan	103
2 Zones/adm.palestinienne	81
3 Tanzanie	68
4 Mozambique	66
5 Afghanistan	65
6 Zambie	58
7 Sri Lanka	52
8 Pakistan	51
9 Malawi	50
10 Ouganda	48

Par région (USD m)



Par secteur

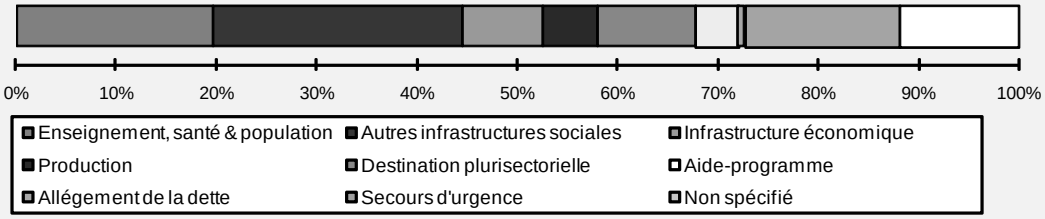


Table des matières

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD 11

RAPPORT DU SECRÉTARIAT 25

Chapitre 1
Fondements stratégiques et orientations nouvelles

Fondements stratégiques de la coopération norvégienne pour le développement 25
Finalités et objectifs de la politique du développement 25
Au-delà de l'aide au développement 26
Priorités actuelles en matière de développement 27
Difficultés suscitées par la multiplication des priorités 28
Cadre institutionnel prévalant en Norvège 29
Place de la Norvège dans le système mondial de coopération pour le développement et le Groupe nordique plus 30
Sensibilisation du public 30
Etat et évolution du soutien manifesté par le public pour l'aide 30
Stratégie en matière de sensibilisation 31
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 32

Chapitre 2
Cohérence des politiques au service du développement

Evaluation des progrès 33
Un ferme attachement des sphères politiques à la cohérence des politiques au service du développement 33
La Commission sur la cohérence des politiques 33
Des mécanismes efficaces de coordination des politiques 35
Le renforcement des systèmes de suivi, d'analyse et d'information, une nécessité 37
Suivi 37
Analyse 37
Information 38
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 38

Chapitre 3
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Volume de l'APD 39
Répartition de l'aide 40
Aide bilatérale 41
Une concentration géographique insuffisante 41
Priorités et concentration sectorielle 43

Aide multilatérale 43
Aide aux organisations non gouvernementales norvégiennes 45
Questions transversales 46
Les femmes et l'égalité entre les sexes 46
Changement climatique et environnement 49
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 52

Chapitre 4
Organisation et gestion

La réforme organisationnelle : des rôles à clarifier et des défis très particuliers à relever 53
Les impacts positifs de la réorganisation 53
Certains problèmes subsistent en ce qui concerne la clarification des rôles 57
S'attaquer aux nouveaux défis en matière de gestion 57
Évaluer la performance en ce qui concerne la gestion des dons 57
Améliorer la gestion des connaissances 60
Accorder les ressources humaines aux nouveaux défis 62
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 63

Chapitre 5
Efficacité de l'aide

Une volonté résolue d'œuvrer pour l'efficacité de l'aide 65
Point sur la décentralisation 66
Appropriation et alignement 67
Une défense vigoureuse du principe de l'appropriation 67
Un bon classement pour l'alignement mais l'objectif-cible est encore loin 69
Le souci de promouvoir l'harmonisation 71
Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle 72
Efficacité de l'aide dispensée par l'intermédiaire des organisations multilatérales, des fonds mondiaux et des ONG 73
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 74

Chapitre 6
Thèmes particuliers

Contexte 75
Renforcement des capacités 75
Politiques et approches 75
Le renforcement des capacités dans la pratique 76
Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption 79
Cadre stratégique et cadre d'action 79
Aide publique au développement à l'appui de la gouvernance et de la lutte contre la corruption 79
Approches globales de la lutte contre la corruption 80
Approche vis-à-vis de la gouvernance des ressources naturelles 81
Personnel et organisation 82
Efforts déployés pour consolider les systèmes nationaux et les capacités locales au service d'une bonne gouvernance 83
Considérations à prendre en compte pour l'avenir 85

Annexe A **Progrès accomplis par la Norvège au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004** 87

Annexe B **OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide** 91

Annexe C **La Norvège et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire** 99

Annexe D **Visite sur le terrain en Tanzanie** 109

Définitions des principaux termes 117

Bibliographie 121

Liste des Tableaux

Tableau 1. Pays partenaires de la Norvège 42
Tableau 2. Aide de la Norvège en faveur de l'égalité homme-femme et du renforcement du pouvoir des femmes, 2005 et 2006 48
Tableau 3. Résultats obtenus par la Norvège au regard des indicateurs de l'efficacité de l'aide 68
Tableau B.1. Apports financiers totaux 91
Tableau B.2. APD par grandes catégories 92
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu 93
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale 94
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal 95
Tableau B.6. Panorama comparatif 97
Tableau D.1. Coopération norvégienne en Tanzanie, 2007 & 2008 112

Liste des Figures

Figure 1. Organisation d'ensemble du système norvégien d'aide publique au développement (APD) 29
Figure 2. Versements nets d'APD, 1992-2006 40
Figure 3. Organigramme du ministère des Affaires étrangères 55
Figure 4. Structure organisationnelle de la Norad 56
Figure 5. L'APD norvégienne aux activités dans le domaine de la gouvernance, 2002-2006 (millions USD) 80
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007 (données provisoires) 98
Figure D.1. Aide perçue par la Tanzanie au titre de l'APD 111

Liste des Encadrés

Encadré 1. La Commission sur la cohérence des politiques : composition et mandat 34
Encadré 2. Le renforcement des capacités en Tanzanie 77
Encadré 3. Le programme 'Oil for Development' 82
Encadré 4. Le soutien budgétaire général en Tanzanie 84

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Cadre général et orientations nouvelles

Orientations législatives et politiques

Fondements et objectifs de la politique norvégienne : ne pas se limiter à l'aide au développement

La Norvège peut se targuer d'un long passé de coopération pour le développement, domaine dans lequel elle est active depuis plus de cinquante ans. En tant que donneur, elle affiche une attitude progressiste, se montrant toujours prête à promouvoir des modes de pensée nouveaux et innovants. Les objectifs poursuivis par la Norvège en matière de développement et ses interventions dans ce domaine sont exposés dans le programme général d'action arrêté par le gouvernement, les déclarations de ce dernier devant le Storting[1] et les Livres blancs parus dans le passé. En attendant la publication d'un nouveau Livre blanc en 2009, un des principaux documents guidant la politique du développement est le *White Paper Report No. 35 (2003-2004) to the Storting – Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy*. Ce dernier précise les priorités de la Norvège, à savoir notamment : consacrer 1 % du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD), appliquer résolument une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits et accorder la prépondérance aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il souligne aussi l'importance d'un accroissement du volume et de l'efficacité de l'aide de même que l'impérieuse nécessité d'une meilleure prise en main de cette dernière par les pays et d'une plus grande harmonisation entre donneurs.

Des indications plus récentes sur la stratégie et la politique norvégiennes en matière de coopération pour le développement sont fournies dans la Déclaration de Soria Moria (2005), la Déclaration d'Erik Solheim, Ministre du développement international, devant le Storting en date du 16 mai 2006 et le projet de budget pour 2008 du ministère des Affaires étrangères (MAE) tel qu'il est présenté dans la *Proposition No. 1 (2007-2008) to the Storting: Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas, June 2007*. Ces documents mettent toujours l'accent sur les OMD, une cible de 1 % pour le rapport APD/RNB, l'efficacité de l'aide, la réforme de la gouvernance, les résultats et l'assurance qualité. Par contre, une moindre importance y est accordée à l'adhésion à une approche fondée sur les droits – peut-être conviendrait-il en conséquence de préciser ce que signifie en pratique une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits et comment celle-ci est mise en œuvre. Par ailleurs, une plus grande place y est faite aux États fragiles, à la réforme des Nations unies et à l'aide à l'Afrique.

1 Storting est le nom du parlement norvégien.

Le Livre blanc de 2004 insiste aussi sur l'importance d'un « partenariat global pour le développement ». L'idée implique de placer la politique du développement dans le contexte plus général de la politique étrangère et de la sécurité, et met en outre en évidence le caractère essentiel de la cohérence des politiques au service du développement. Elle a été poussée encore plus avant dans la *Proposition No. 1*, où la coopération pour le développement est présentée comme un des nombreux facteurs qui contribuent à l'éradication de la pauvreté, à côté de la paix et la sécurité, du développement économique, des échanges et de la préservation de l'environnement. Reconnaître la nécessité d'intégrer la coopération pour le développement dans une approche holistique est une attitude positive mais il serait bon d'expliquer ce que cette conception implique dans la pratique et comment elle sera transposée dans les faits. La Norvège devra par ailleurs veiller à ce que ne s'émousse pas la priorité centrale accordée à la lutte contre la pauvreté et aux OMD.

Un nombre croissant de priorités

La *Proposition No. 1* énumère les principales priorités du gouvernement, au nombre de « cinq plus une ». Celle-ci recouvrent un large éventail de questions sectorielles, thématiques et transversales, à savoir : i) changement climatique, environnement et développement durable, ii) construction de la paix, droits de l'homme et aide humanitaire, iii) condition féminine et égalités des sexes, iv) pétrole et énergie propre, v) bonne gouvernance et lutte contre la corruption, et vi) action à l'appui des OMD liés à la santé. Les autorités affirment qu'elles utiliseront les accroissements du budget du développement pour renforcer l'action dans ces six domaines sans que cela entame le soutien accordé aux onze autres grandes priorités déjà existantes.[2]

Actuellement, grâce aux augmentations du budget de l'aide au développement qu'autorise l'accroissement des recettes pétrolières, la Norvège a les moyens d'œuvrer à de nouvelles priorités en matière de développement tout en conservant celles qu'elle avait précédemment fixées. Des tensions n'en résultent pas moins car la pression à la diversification contrarie le recentrage dicté par le souci d'efficacité de l'aide. Les ambassades se trouvent obligées d'ajouter de nouveaux objectifs aux programmes existants ce qui risque de semer du flou dans les finalités des programmes-pays. Cela jette en outre des doutes sur la stabilité des priorités de la Norvège sur le long terme. Sans compter les conséquences qui pourraient en découler sur le plan de l'efficacité de l'aide, domaine dans lequel la Norvège est à juste titre considérée comme jouant un rôle moteur. L'échec à opérer un recentrage, géographique, sectoriel et stratégique, des activités pourraient nuire à des avancées dans l'application des principes de l'harmonisation et de la division du travail.

Une forte sensibilisation du public mais une stratégie en la matière s'impose

Le soutien apparemment manifesté par le public norvégien à l'égard de l'APD se situe à un niveau comparable à celui qu'on observe dans les autres pays donneurs, avec 90 % d'opinions favorables. Actuellement, la communication et la sensibilisation relèvent de deux entités : i) l'unité chargée de la communication et de l'information au sein du

2 Ces onze autres priorités sont les suivantes : services sociaux, enfants et jeunes, traite d'êtres humains, VIH/sida, accès universel aux médicaments, partenariats public-privé, microfinance, échanges, dispositifs de financement nouveaux et innovants, annulation de la dette, et Forum mondial sur les migrations et le développement.

cabinet du Ministre du développement international, dont la cible est les médias locaux et internationaux, et ii) le Département de l'information au sein de la Norad, dont les activités sont centrées sur la communauté du développement, les étudiants, les journalistes et les décideurs. Chacune de ces entités a mis au point une stratégie de communication s'étalant sur deux ans pour guider ses efforts, mais aucune des deux stratégies ne mentionne l'existence de l'autre entité. Il existe bien une coopération informelle entre les deux services, mais les obligations en matière de coordination formelle et systématique manquent de clarté.

Promotion de la cohérence des politiques au service du développement

Mécanismes garantissant la cohérence des politiques au service du développement

La Norvège est attachée à la cohérence des politiques au service du développement, un large consensus se dégageant parmi les fonctionnaires, les membres du parlement, les chercheurs et les organisations de la société civile pour reconnaître que l'APD n'est qu'un des moyens de favoriser des avancées dans les pays en développement. L'environnement, par exemple, est un domaine dans lequel se manifeste un grand souci de cohérence des politiques comme en atteste l'étroite coordination opérée de longue date entre le MAE et le ministère de l'Environnement. La Norvège s'est par ailleurs dotée d'un plan d'action pour l'intégration des questions d'environnement dans la coopération pour le développement. S'agissant des migrations de main-d'œuvre, un réseau informel a fait paraître un rapport en 2006 sur la cohérence entre la politique des migrations et la politique du développement. Un autre exemple intéressant est celui des droits des femmes et de l'égalité des sexes, question qui fait l'objet d'une collaboration entre quatre ministères (MAE, Défense, Justice et Police, et Enfants et Égalité) auxquels incombe en outre la mise en œuvre du plan d'action norvégien pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Renforcer la stratégie, le suivi, l'analyse et le reporting sur la cohérence des politiques au service du développement : une nécessité

Lors du précédent examen par les pairs, il avait été suggéré à la Norvège d'envisager la mise en place de mécanismes « pangouvernementaux » pour resserrer la coordination entre les ministères, mais rien n'a été fait dans ce sens. Les membres de la Commission des affaires étrangères du Storting estiment qu'une démarche plus stratégique est nécessaire et que la cohérence des politiques au service du développement doit être mieux intégrée dans le dispositif institutionnel que ce n'est actuellement le cas.

Il existe un certain nombre de dispositifs de coordination, formelle et informelle, des politiques entre les ministères. Des améliorations sont néanmoins encore possibles. L'absence de suivi de la cohérence des politiques adoptées par les différents ministères est aussi un point sur lequel le système norvégien est reconnu pécher. Le MAE ne semble pas s'inquiéter systématiquement de la cohérence des initiatives prises par les autres ministères avec la politique du développement. La Norvège, pourtant dotée de solides capacités de recherche sur les questions de développement, manque de moyens institutionnels pour ce qui est de l'analyse à long terme et de la recherche sur les problèmes de cohérence des politiques. Peut-être lui faudrait-il aussi disposer d'une méthode plus fiable de recensement des effets des manquements à la cohérence des

politiques. On constate par ailleurs des déficiences pour ce qui est des obligations de compte sur la cohérence des politiques au service du développement.

Afin de favoriser un approfondissement de la réflexion sur le sujet, les autorités ont institué, en décembre 2006, une Commission sur la cohérence des politiques composée de personnalités expérimentées représentatives d'un large éventail d'acteurs de la communauté de la coopération pour le développement. La Commission avait pour mission de rechercher des moyens de rehausser la cohérence et l'efficacité de la politique norvégienne du développement et elle a remis son rapport en septembre 2008. Ce dernier fournira des éléments pour le prochain Livre blanc. Pour élaborer ses recommandations, la Commission s'est posé les questions suivantes : comment renforcer les dispositifs d'aplanissement des tensions potentielles entre les différents domaines d'intervention des pouvoirs publics, comment accroître le droit d'accès à l'information entre ministères, et comment promouvoir des exemples incitatifs de situations avantageuses pour toutes les parties. Aux yeux du CAD, une solution pour rehausser la cohérence pourrait être d'élargir les responsabilités dévolues en la matière au cabinet du premier Ministre, qui a une bonne vue d'ensemble de la stratégie gouvernementale. En plus, pourrait être mise en place une unité spécifique au sein du MAE, comme le préconise la Commission.

Recommandations

- Le CAD se félicite de la conception progressiste adoptée par la Norvège, qui fait de la coopération pour le développement un élément parmi tout un ensemble de facteurs influant sur le développement, et espère que celle-ci sera encore affinée dans le prochain Livre blanc. Cette conception élargie du développement implique des contributions notables pour la fourniture de biens publics mondiaux tels que la construction de la paix, la prévention des conflits et l'atténuation des effets du changement climatique. Dans la pratique, cela requiert d'établir un lien plus étroit entre les activités dans le domaine de l'APD et dans d'autres pour le plus grand profit du développement. En s'engageant dans cette voie, la Norvège devra prendre garde que la priorité centrale accordée à la lutte contre la pauvreté ne s'en trouve pas émoussée.
- La Norvège doit veiller à ce que la détermination des objectifs donne lieu à un processus stratégique et bien géré, au niveau des services centraux comme des pays partenaires. Ce processus doit déboucher sur un nombre gérable de priorités claires et précises. Il faut résister à la tentation d'ajouter de nouvelles initiatives ponctuelles à une liste de priorités toujours plus longue.
- La Norvège devrait arrêter une stratégie globale en matière de communication de manière à garantir la cohérence et la complémentarité des messages adressés au public par les deux entités chargées de la communication
- La Norvège devrait adopter une approche intégrée de la cohérence des politiques au service du développement et instaurer des mécanismes institutionnels d'analyse, de suivi et de retour d'information si elle veut que prenne corps sa vision élargie. Il conviendrait de s'interroger sur l'implantation, le mandat et le champ de compétence d'une structure institutionnelle qui serait chargée d'analyser les conflits d'intérêt potentiels, de faire réaliser des études sur un horizon plus long, de coordonner les travaux de recherche, ainsi que de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement entre les différents ministères et de suivre leurs efforts en la matière.

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

En 2007, l'APD nette de la Norvège s'est chiffrée à 3 727 millions USD, soit 0.95 % de son RNB. Ce rapport est le plus élevé de tous les membres du CAD et classe la Norvège dans le peloton des cinq pays seulement qui dépassent l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies. Le fait que son rapport APD/RNB excède systématiquement le chiffre de 0.7 % depuis plus de trente ans et que la Norvège se soit elle-même assignée un objectif encore plus ambitieux, de 1 %, mérite d'être salué. Le CAD se félicite aussi des dispositions budgétaires prises par la Norvège pour porter son rapport APD/RNB à 1 % en 2009 en dépit de la crise financière mondiale.

D'après les autorités norvégiennes, la programmation de l'aide est opérée à concurrence de 18 % seulement au niveau du terrain, par les ambassades. La planification et la programmation du reste des apports, dont certains, comme les concours à vocation thématique ou humanitaire, le soutien aux organisations non gouvernementales et les apports multi-bilatéraux préaffectés, entrent dans l'aide bilatérale, sont effectuées par les services centraux. En conséquence, les ambassades en savent parfois assez peu sur l'ensemble des différents canaux par lesquels l'aide norvégienne parvient aux pays dans lesquels elles sont situées. Il leur est en conséquence difficile de s'assurer que l'ensemble des instruments utilisés, interventions réalisées et objectifs poursuivis par la Norvège en matière de développement non seulement opèrent en synergie mais qui plus est se renforcent mutuellement à l'échelon local. Fournir des précisions sur ces différents points à tous les partenaires au développement améliorerait la prévisibilité et la reddition de comptes. Au vu de la part relativement faible des fonds dont l'utilisation est programmée au niveau du terrain, la Norvège ferait bien de s'interroger sur le type de donneur bilatéral qu'elle entend être.

La Norvège est un ardent partisan du système multilatéral. La Banque mondiale est le premier bénéficiaire de l'APD multilatérale norvégienne et les contributions aux Nations Unies occupent une place proportionnellement plus importante dans le portefeuille de la Norvège que dans celui de la plupart des autres donneurs. Depuis quelques années, ce sont les concours aux fonds mondiaux qui ont le plus augmenté dans l'aide multilatérale de la Norvège. On constate aussi une tendance à l'accroissement des contributions multilatérales préaffectées. Autrefois, la préaffectation était principalement d'ordre géographique alors qu'aujourd'hui elle est plutôt d'ordre sectoriel ou thématique. Compte tenu de l'ampleur des financements centraux qu'elle fournit aux organisations multilatérales, la Norvège jouit d'une manière générale au sein de ces dernières d'un poids et d'une influence considérables. Étant donné son grand attachement au système multilatéral et de son fort investissement dans ce dernier, la Norvège devrait, d'une part, élaborer une méthode de répartition de ses apports fondée sur la performance et, d'autre part, continuer à promouvoir des initiatives visant à aider les institutions multilatérales à rehausser leur efficience au service de meilleurs résultats sur la voie du développement.

Une dispersion géographique croissante

Au cours des huit dernières années, l'aide au développement consentie par la Norvège a été multipliée par deux en termes réels, ce qui a permis d'accroître le nombre de pays partenaires. Alors que la Norvège comptait auparavant 7 « partenaires principaux » et 17 « autres partenaires », ses pays partenaires sont maintenant au nombre de 28 – 15 en Afrique, 11 en Asie et 2 en Amérique latine. De nombreux membres du CAD ont recentré leur aide au développement sur un nombre plus restreint de pays partenaires, et la Norvège a elle aussi accru ses apports à certains pays clés. Dans le même temps, sous

l'effet de nouvelles initiatives, comme le programme Oil for Development et probablement sous peu le récent projet dans le domaine de la sylviculture, la liste de ses pays partenaires s'est allongée. Cette dispersion géographique de l'aide suscite certaines préoccupations, au sein du parlement notamment, qui craint qu'il en résulte un saupoudrage trop fin des ressources et une dilution de l'impact de l'aide norvégienne.

Un niveau élevé de soutien aux organisations non gouvernementales norvégiennes

Les organisations non gouvernementales (ONG) – norvégiennes en particulier – jouent un grand rôle dans l'aide bilatérale au développement, dont plus de 30 % sont acheminés directement par leur intermédiaire. Aucune politique générale ne régit les relations avec les ONG mais la Norad a établi des lignes directrices, d'ailleurs en cours de révision. La nouvelle version définira les finalités et objectifs des concours aux ONG et visera à répondre à deux préoccupations : i) renforcer le ciblage sur les résultats et ii) accroître le recours à des ONG du Sud. Les ONG apprécient le dialogue ouvert qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics et se félicitent dans l'ensemble de la souplesse du système. Celui-ci est néanmoins complexe et fastidieux car les concours, qui peuvent provenir aussi bien du MAE que de la Norad, sont financés sur plus de dix lignes budgétaires, assorties pour la plupart de procédures différentes. Il conviendrait de mieux expliciter et de rationaliser les procédures et critères de financement et les obligations de comptes des ONG (que ce soit celles qui œuvrent dans le domaine du développement ou celles à vocation humanitaire) et de rehausser la cohérence entre les différents mécanismes.

Des défis s'agissant de la gestion des questions transversales

La Norvège s'investit beaucoup dans la défense des droits des femmes et de l'égalité des sexes, comme en témoignent, par exemple, les divers plans d'action élaborés, la désignation d'un Ambassadeur pour l'égalité homme-femme, la multiplication par quatre de ses concours à l'UNIFEM, le volume des travaux conduits avec des partenaires multilatéraux et sa participation active au GENDERNET du CAD. Cela dit, à l'instar de ce qu'on a pu observer dans d'autres pays donneurs, la quête d' « intégration systématique » de cette problématique a fait perdre de son acuité à l'action de la Norvège et les dépenses consacrées à cette cause ont diminué. C'est pourquoi ont été réinstaurés quelques financements ciblés et prises certaines des mesures susmentionnées afin de tenter de remédier à cette évolution. Cela dit, les ressources demeurent limitées, seuls une équipe restreinte et trois agents s'employant spécifiquement, au sein du MAE et de la Norad respectivement, à renforcer le ciblage des activités sur l'égalité des sexes. Par ailleurs, les connaissances techniques dans ce domaine sont parsemées entre les diverses organisations et la prise en compte de la question de l'égalité des sexes est souvent regardée comme un moyen d'affiner après coup la formulation des projets et programmes et non comme devant intervenir au début du processus. C'est ce qui s'est produit en Tanzanie, où le souci des droits des femmes et de l'égalité des sexes semble un ajout de dernière minute, peu de mesures volontaristes ou spécifiques étant prévues dans ce domaine et les partenaires locaux chargés de la mise en œuvre des activités n'étant guère au fait des bonnes pratiques en la matière.

La Norvège affiche l'ambition de jouer un rôle pilote dans le domaine de l'environnement et du développement, mais elle doit encore faire de cette ambition une réalité. Elle s'est dotée d'un plan d'action pour l'intégration des questions d'environnement dans la coopération pour le développement, dont il ressort clairement

que l'environnement est tout à la fois un domaine transversal, puisqu'il y est stipulé que les préoccupations liées à l'environnement doivent être prises en compte dans toutes les activités de coopération pour le développement, et un secteur d'intervention en soi, dans lequel les efforts de coopération pour le développement doivent être spécifiquement centrés sur la gestion durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement. Il est difficile de dire jusqu'à quel point les considérations d'environnement entre systématiquement en ligne de compte, d'autant qu'il n'existe en la matière aucune orientation précise : les évaluations d'impact, par exemple, ne sont pas obligatoires et leur réalisation est laissée à l'appréciation des bénéficiaires. En outre, le nombre de postes de spécialistes de l'environnement ou des ressources naturelles est limité, au MAE comme à la Norad et plus encore sur le terrain. On voit en conséquence mal comment un plan d'action aussi ambitieux pourrait être intégralement mis en œuvre.

Recommandations

- Étant un donneur de taille intermédiaire actif dans les domaines du développement, de la construction de la paix, du renforcement des appareils d'État et de l'aide humanitaire, la Norvège pourrait élaborer une stratégie pour la répartition de son budget croissant d'APD entre les différents canaux, instruments, secteurs et pays. Elle pourrait envisager une démarche plus intégrée, plus stratégique et plus explicite au niveau des pays, qui garantirait la synergie et optimiserait l'impact de ses efforts.

- Comme le veulent les principes d'efficacité de l'aide, notamment celui de la division du travail, la Norvège devrait gérer avec soin la dispersion géographique croissante de son aide. Elle devrait veiller à ne pas trop parsemer ses ressources, un tel saupoudrage risquant d'amoindrir les retombées potentielles de son aide. Elle devrait aussi choisir plus expressément d'organiser son action autour d'axes sectoriels ou d'axes géographiques.

- La révision des lignes directrices régissant les relations de la Norad avec les ONG dans le domaine du développement est la bienvenue et il est encourageant de constater que la nouvelle version met l'accent sur les résultats et sur un recours accru aux ONG locales. Il conviendrait aussi de clarifier, d'harmoniser et de simplifier les dispositifs et normes de financement et de notification en coordonnant mieux les nombreuses lignes budgétaires dont proviennent les concours aux ONG et en en fusionnant certaines. Il faudrait par ailleurs mieux aider les ONG à se doter des capacités requises pour répondre à l'exigence légitime du MAE et de la Norad d'obtenir de leur part des preuves de résultat.

- La Norvège traite les questions transversales comme des priorités thématiques spécifiques ; elle doit cependant veiller aussi à les prendre systématiquement en compte dans toutes ses activités. La Norvège a déployé beaucoup d'efforts pour élaborer des politiques concernant aussi bien les droits des femmes et l'égalité des sexes que l'environnement mais il lui faut encore mettre ces ambitions de principe en pratique. Il conviendrait de s'assurer que les priorités transversales trouvent un écho dans les structures institutionnelles, bénéficient de dotations en ressources suffisantes et sont systématiquement prises en considération dès les premiers stades et tout au long du cycle des programmes et projets.

Gestion et mise en œuvre de l'aide

La réorganisation a eu des effets bénéfiques mais la répartition des rôles doit être mieux précisée

En 2004, la Norvège a opéré une réforme en profondeur de ses structures institutionnelles. La politique du développement et la politique étrangère sont désormais deux domaines d'activité totalement intégrés au sein du ministère des Affaires étrangères, qui est devenu le pivot du système. Le rôle des ambassades dans la gestion de l'aide bilatérale a par ailleurs été renforcé. La Norad est maintenant un service technique rattaché au MAE. Le Norfund, qui s'occupe du développement du secteur privé, est devenu indépendant de la Norad.

Les acteurs impliqués estiment que cette réorganisation a eu des effets dans l'ensemble positifs. Le MAE, la Norad et les ambassades forment désormais un tout bien intégré apte à relever les défis liés au développement dans le monde actuel tout en autorisant de la souplesse au niveau de la gestion. Au sein du MAE, des équipes-pays peuvent apporter une réponse adaptée aux demandes émanant des ambassades, dont le champ de compétence a été élargi par suite de la décentralisation. La Norad constitue un réservoir de connaissances sur les questions de développement et un dispositif d'assurance qualité dans le cadre de ce système souple. Grâce à la restructuration, le MAE a en outre pu donner suite à diverses initiatives d'ordre politique tout en évitant le risque d'une ingérence des considérations politiques dans la gestion au jour le jour.

La réorganisation n'a pas pour autant réglé tous les problèmes. La répartition des tâches au sein du système, entre la prise des décisions, la mise en œuvre et l'apport de connaissances, n'est pas encore totalement claire. Ainsi, bien que la décentralisation ait délégué aux ambassades le soin d'organiser les relations au niveau des pays, les services centraux interviennent désormais davantage dans certains aspects de la gestion quotidienne de l'aide. Par ailleurs, la Norad s'interroge toujours sur la manière de s'acquitter de son nouveau rôle de réservoir de connaissances et de soutien mais n'en continue pas moins de gérer un volume considérable de dons.

La gestion des connaissances est encore à organiser

Avec la restructuration, une place plus importante a été dévolue à la gestion des connaissances dans le système d'aide. Les autorités tiennent à ce qu'une culture de la gestion axée sur les résultats imprègne tout le système et des documents de référence (par exemple un manuel de la coopération pour le développement) ont été établis pour exposer les raisons motivant un suivi des résultats et les procédures à utiliser à cet effet. S'il faut s'en féliciter, la Norvège n'en doit pas moins remédier à l'absence de dispositif global de gestion basée sur les résultats s'appliquant à toute les composantes du système d'aide. Un tel dispositif permettrait une hiérarchisation des objectifs stratégiques, priorités thématiques, partenaires et canaux de financement.

Depuis l'examen par les pairs de 2004, le MAE s'est doté d'une unité chargée de l'analyse des politiques, comptant cinq agents, ce qui a contribué à des améliorations sur ce plan. La Norad se charge quant à elle des travaux d'analyse liés au programme dont le MAE a besoin, en vertu de sa mission de conseil et de soutien. La Norvège n'en pourrait pas moins mettre en outre en place des structures propres à accroître sa capacité à long terme d'analyse et de recherche.

La gestion des ressources humaines se heurte à un défi pour accorder les capacités aux besoins

Les autorités ont accru les effectifs du MAE, des ambassades et de la Norad, mais davantage pourrait être fait. Les ambassades ne disposent toujours pas de capacités suffisantes de sorte qu'une part importante des responsabilités de gestion incombe aux services centraux. Si la forte progression du budget et l'augmentation plus lente des effectifs ont peut-être induit une plus grande efficience administrative en apparence, il est difficile de maintenir la qualité des programmes lorsque ne cesse de s'intensifier la pression à dépenser et à lancer de nouvelles initiatives. En outre l'accroissement des financements alloués aux instances multilatérales et aux problèmes mondiaux n'a pas suscité une évolution correspondante des effectifs des services concernés. À tout cela s'ajoutent divers défis liés à la nécessité d'attirer et de retenir les compétences, notamment pour la gestion des dons, de valoriser les carrières diplomatiques dans le domaine du développement, ou d'assurer une formation appropriée pour rester à la pointe des connaissances concernant des questions/secteurs clés.

Recommandations

- Les autorités norvégiennes auraient intérêt à préciser et mieux différencier les rôles respectifs du MAE et de la Norad, dans la gestion des dons notamment. Il conviendrait de trouver un moyen d'optimiser les synergies entre les divers instruments et entre les stratégies par secteur et par pays, peut-être en assignant des objectifs suprêmes bien définis aux interventions au niveau de chaque pays. La Norad doit par ailleurs mieux cerner sa mission de création d'un système de gestion des connaissances destiné à étayer le processus de décision.
- La Norvège doit s'attaquer aux défis soulevés par la réorganisation et l'évolution des priorités sur les plans du recrutement et de la rétention des effectifs. Des problèmes particuliers de ressources humaines et de gestion se posent également au niveau des pays, que la Norvège se doit de régler si elle veut continuer de pouvoir faire preuve de la même souplesse.
- Une gestion axée sur les résultats doit être instaurée aux niveaux des institutions, des programmes et des projets.

Des pratiques propres à accroître l'impact de l'aide

Attachement à l'efficacité de l'aide

La Norvège est un acteur de premier plan dans le débat international sur l'efficacité de l'aide et ce souci est bien enraciné dans son système de coopération pour le développement. Il n'existe pas de plan d'action global en la matière, mais des notes de position sont adressées aux ambassades et le MAE part du principe que la quête d'efficacité de l'aide est une constante bien ancrée dans toutes ses activités. À quel que niveau que ce soit du système, y compris le terrain, le personnel semble avoir une connaissance approfondie des principes sous-tendant le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et des problèmes que pose leur application. La Norvège s'emploie par ailleurs à dynamiser l'action des autres donneurs dans ce domaine, par exemple au sein du groupe Nordique plus rassemblant des pays qui partagent ses convictions.

En Tanzanie, la Norvège s'est activement appliquée à mettre en pratique les principes de l'efficacité de l'aide. Elle adhère à la stratégie d'aide conjointe, qui sert à la fois de

guide et de cadre à ses activités. Les échanges de vues avec les autorités tanzaniennes ont également confirmé que ces dernières concordent avec leurs propres priorités. Des réserves ont toutefois été émises à propos du processus de planification et des instruments utilisés. L'ambassade s'appuie sur un plan glissant sur trois ans établi à son propre usage. Ce dernier ne fournit toutefois pas un fil conducteur aux efforts déployés par la Norvège à travers tous les canaux et instruments à sa disposition et les autorités tanzaniennes, qui n'en ont pas connaissance, ne peuvent se l'approprier.

Élargir le champ de l'action en faveur de l'efficacité de l'aide aux instances multilatérales, aux fonds mondiaux et aux ONG

La Norvège reconnaît que, si l'efficacité de l'aide est pour elle une priorité, la programmation de 18 % seulement de ses apports est laissée aux ambassades, donc effectuée au niveau des pays. Elle est tout à fait consciente que la grande majorité de ses financements est acheminée par d'autres voies, à savoir des organisations multilatérales, des fonds mondiaux et des ONG norvégiennes. Un accroissement de l'efficacité de l'aide requiert donc une amélioration des modalités de versement des concours à travers ces autres canaux. La Norvège s'emploie à œuvrer dans ce sens. Outre qu'elle participe au Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), elle fait pression sur ses partenaires multilatéraux pour qu'ils accordent plus d'attention à l'appropriation, utilisent davantage les systèmes nationaux, réduisent le nombre d'unités parallèle de mise en œuvre et s'associent à des exercices conjoints comme l'élaboration de stratégies d'aide conjointes et les examens des dépenses publiques et de la responsabilité financière. Lors des négociations sur la reconstitution des ressources des institutions financières multilatérales et au sein des instances dirigeantes de ces dernières, la Norvège a incité les banques à contribuer plus résolument au renforcement de l'appropriation locale.

Fournir davantage de conseils pour le renforcement des capacités

L'importance du renforcement des capacités est soulignée dans le mémorandum de la Norvège et aussi dans le manuel de la coopération pour le développement. Il ne figure cependant pas dans la liste actuelle des priorités de la coopération norvégienne pour le développement et, comme c'est aussi le cas dans la plupart des autres pays donneurs, il n'existe pas de politique ou directives suprêmes concernant la conception et la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités ou l'intégration de cette préoccupation dans les programmes de développement d'une manière générale.

L'approche norvégienne du renforcement des capacités semble privilégier largement l'intégration de ce type d'activités dans les politiques et programmes sectoriels et thématiques. Cela dit, bien que le manuel de la coopération pour le développement stipule que le renforcement des capacités doit être au centre de toute action à l'appui du développement et contienne quelques indications pour l'évaluation des capacités institutionnelles lors de l'élaboration des programmes de développement, peu d'orientations spécifiques sont fournies sur la manière d'intégrer et de traiter les problèmes de capacité dans chaque secteur, ou de suivre et mesurer les résultats des interventions dans ce domaine. Le renforcement des capacités paraît être envisagé principalement sous l'angle de l'utilisation des systèmes et priorités nationaux en tant que points d'ancrage pour la délivrance de l'aide norvégienne au développement. Si l'on en croit ce qui se passe en Tanzanie, de ce point du vue, la Norvège affiche une bonne

performance : elle est ardemment partisane des modalités conjointes d'acheminement de l'aide, et un héraut infatigable de l'efficacité de l'aide.

L'attention prêtée à accorder les priorités en matière de développement avec les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif lui permet en outre de mieux cibler ses efforts de renforcement des capacités et de pouvoir compter sur un réservoir de compétences pour répondre aux besoins d'assistance technique. La Norvège pourrait utilement partager avec les autres donneurs les bonnes pratiques qui se dégagent de l'expérience qu'elle a accumulée au niveau des pays en matière de renforcement des capacités et pourrait aussi, comme d'autres donneurs, s'investir plus activement dans les travaux du CAD sur le sujet.

La Norvège affecte par ailleurs des ressources au financement d'activités spécifiques de renforcement des capacités au niveau des pays, ce qui lui permet d'assortir ses programmes de développement sectoriel d'une assistance technique et de formations ciblées. Chaque ambassade dotée d'un budget pour la coopération pour le développement dispose d'un fonds spécial grâce auquel elle peut recruter des experts locaux et parfaire les connaissances de professionnels qualifiés déjà sur place au lieu de devoir faire venir des consultants de Norvège.

Un accent marqué sur la gouvernance, la responsabilité et la lutte contre la corruption

La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption figurent parmi les cinq priorités du gouvernement actuel et l'approche de la Norvège en la matière témoigne d'un grand esprit d'innovation et d'un ferme désir de faire changer les comportements. La Norvège est un des pays du monde qui déploient le plus d'efforts pour assurer que les fonctionnaires publics aient à répondre de leurs actes de corruption et elle a déployé des trésors de zèle pour obtenir le lancement d'initiatives mondiales garantissant qu'il en ira ainsi. À titre d'exemples : i) c'est à son instigation qu'a vu le jour l'Initiative Star (pour « Stolen asset recovery ») visant à aider activement les pays pauvres à récupérer les avoirs publics dérobés par des dirigeants corrompus, et ii) elle apporte un soutien persistant au réseau Corruption Hunter Network, qui offre un lieu de rencontre aux représentants du ministère public, juges et autres responsables d'entités participant à la lutte contre la corruption. Grâce à ce genre d'activités, la Norvège est parvenue à obtenir la mise en place et le maintien de structures mondiales propres à inciter les pays pauvres à condamner les actes de corruption et à leur donner les moyens de le faire systématiquement et dans la transparence.

En Tanzanie, la Norvège est un acteur clé du combat contre la corruption. Sa réaction mesurée après le scandale provoqué par des détournements du soutien budgétaire général, à la suite duquel elle a maintenu ses concours à un fonds multi-donneurs, a par exemple fait beaucoup pour apaiser les tensions.

La Norvège a par ailleurs joué un rôle clé dans l'adoption de la Convention des Nations unies contre la corruption et elle participe activement aux activités du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, à commencer par le mécanisme de suivi instauré en vertu de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales. C'est en outre elle qui héberge actuellement, à Oslo, le secrétariat international de l'Initiative pour la transparence des

industries extractives (ITIE), dont elle est le seul pays développé à avoir entériné les principes et critères.

Recommandations

- Il convient de saluer les progrès considérables accomplis par la Norvège sur le front de l'efficacité de l'aide, dont le souci imprègne largement le système de coopération pour le développement. La Norvège est encouragée à poursuivre ses efforts et à élaborer des orientations spécifiques pour guider l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.

- La Norvège devrait veiller à se doter d'instruments efficaces, assortis d'objectifs clairs et axés sur des résultats précis, pour guider ses interventions au niveau des pays à travers tout l'éventail des canaux à sa disposition, dans le respect du principe de l'appropriation par les autorités des pays partenaires. Elle devrait aussi prêter attention à l'adéquation de ses stratégies sectorielles/thématiques et de ses stratégies par pays.
- Il conviendrait que la Norvège élargisse ses efforts d'application des principes de l'efficacité de l'aide aux modes d'acheminement autres que les financements d'État à État.
- Étant donné la démarche adoptée par la Norvège à l'égard du renforcement des capacités, des garde-fous supplémentaires sont peut-être nécessaires pour assurer une véritable institutionnalisation de l'intégration systématique des questions de renforcement des capacités. Pourraient notamment être prévus des échanges fréquents de données d'expérience entre le MAE et la Norad, dérivées de cas concrets d'intégration réussie.
- La Norvège pourrait envisager d'assumer un rôle de pilote dans l'instauration de fronts unis des donneurs contre la corruption au niveau des pays. Elle pourrait aussi rechercher des moyens de faire en sorte que les initiatives mondiales (Convention des Nations unies contre la corruption, Initiative pour la transparence des industries extractives, par exemple) soient judicieusement raccordées à des activités et réponses spécifiques à chaque pays, qui leur servent de point d'ancrage.

Action humanitaire

L'action humanitaire est un pilier essentiel de la politique étrangère norvégienne – l'expression intrinsèque des valeurs que défend la Norvège et de son attachement à la solidarité internationale – ainsi qu'une priorité fondamentale du dispositif norvégien de coopération pour le développement. La Norvège a entériné les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* et adopte en la matière une démarche qui, pour être soumise à des règles, n'en est pas moins pragmatique. À la hauteur de cet engagement, les versements d'aide humanitaire de la Norvège sont largement supérieurs à la moyenne du CAD. De ce fait, la Norvège s'est forgé une crédibilité et une influence considérables au sein du système humanitaire international. Cette bonne image a été encore confortée par le soutien vigoureux et constant apporté par la Norvège au dispositif humanitaire des Nations unies, le rôle de premier plan dont elle s'est investie au sein de grandes instances (la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, le Groupe de contact pour la Somalie et la récente conférence des donneurs sur le Soudan, par exemple) et des initiatives telles que le récent Forum d'Oslo *Changing the Way We Develop: Dealing with disasters and climate change*.

Le cadre régissant la politique nationale est en pleine mutation avec la nouvelle stratégie d'action humanitaire parue en septembre 2008. Cette dernière réaffirme la place

centrale de l'action humanitaire dans la politique de coopération pour le développement et étend la portée de cette action (à l'atténuation des retombées d'ordre humanitaire du changement climatique, notamment). Elle fait fond sur le récent rapport remis au Storting sous le titre *Norwegian Policy on Prevention of Humanitarian Crises*, qui jette les fondements d'une prise en compte systématique des considérations de prévention des risques de conflit et de catastrophe dans toutes les activités de coopération pour le développement. Cela dit, comme ceux des autres donneurs, les efforts de la Norvège risquent de se heurter à des obstacles d'ordre institutionnel, et une adaptation des systèmes et procédures internes sera nécessaire pour ces objectifs se traduisent par une aide efficace au niveau des pays partenaires.

D'une façon générale, la Norvège est considérée par les principales parties prenantes comme un partenaire de qualité dans le domaine humanitaire. En 2007, sur le total des apports norvégiens d'aide humanitaire, 23 % (547 millions NOK) n'étaient pas réservés à un usage spécifique et 26 % (625 millions NOK) devaient être employés dans un pays ou une région précis. Une grande part a été déboursée en réponse à des appels des Nations unies ou du mouvement de la Croix-Rouge qui n'avaient pas mobilisé des fonds suffisants, témoignant d'une belle volonté d'offrir une aide souple adaptée aux besoins. La Norvège a cependant choisi de ne pas conclure d'accords pluriannuels avec les partenaires exécutants. Cette décision, visant soi-disant à laisser une plus grande marge de manœuvre aux pouvoirs publics pour la répartition des apports d'un exercice au suivant, amoindrit en fait la prévisibilité des concours sur lesquels peuvent compter les organismes exécutants. Conscient de cet inconvénient, le MAE a entamé des discussions avec les ONG norvégiennes afin de trouver des moyens de rehausser la fiabilité du soutien que celles-ci reçoivent de l'État norvégien.

Dans le système d'aide humanitaire norvégien, l'apprentissage et la reddition de comptes s'opèrent par trois canaux distincts : les évaluations thématiques internes, les évaluations externes d'activités et des concours externes pour des exercices internationaux de reddition de comptes. Les recoupements entre les trois processus sont difficiles à cerner d'où l'impression que, dans le secteur humanitaire, l'exploitation des enseignements de l'expérience est limitée et n'a rien de systématique. La Norvège pourrait élaborer, pour sa prochaine stratégie d'action humanitaire, un cadre de résultats qui rassemblerait ces éléments aujourd'hui dissociés au sein d'un dispositif global d'apprentissage et de reddition de comptes valant pour l'ensemble des activités humanitaires.

Recommandations

- La nouvelle stratégie d'action humanitaire vient à point nommé. La Norvège aurait intérêt à élaborer un plan d'application – intégrant des objectifs mesurables assortis d'indicateurs – de telle sorte que les engagements énoncés dans la stratégie soient suivis d'effets dans la pratique, et aussi par souci de transparence.
- La Norvège devrait aussi réexaminer, et au besoin remanier, ses systèmes et procédures internes afin d'en éliminer les obstacles d'ordre institutionnel à l'intégration des objectifs humanitaires dans la coopération pour le développement. Une attention particulière devrait notamment être portée à l'établissement de liens adéquats entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.
- Les autorités norvégiennes devraient envisager la possibilité d'accords de financement s'étendant sur plusieurs années afin d'améliorer la prévisibilité des apports, et aussi de réduire les frais administratifs, pour les principaux partenaires exécutants (y compris les

ONG). Il ne faut pas pour autant revenir sur la grande marge de manœuvre laissée aux organismes humanitaires pour répartir les ressources à leur disposition en fonction des besoins.

- La Norvège devrait redoubler d'efforts pour rendre plus systématiques l'apprentissage et la reddition de comptes dans le domaine humanitaire et mettre à profit toutes les possibilités qui s'offrent de consolider ses capacités internes d'évaluation (notamment à travers la participation à des exercices d'évaluation commune ou conjointe). Elle devrait aussi chercher à faire en sorte que les aspects qualitatifs occupent une plus grande place dans l'évaluation des activités humanitaires.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Fondements stratégiques et orientations nouvelles

Fondements stratégiques de la coopération norvégienne pour le développement

La Norvège peut se targuer d'un long passé de coopération pour le développement, domaine dans lequel elle est active depuis plus de cinquante ans. Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, la Norvège, jusque là nation relativement pauvre, s'est muée en une économie parmi les plus prospères du monde. Cette transformation, ajoutée à sa dotation en ressources et à son désir de faire partager son niveau de vie, entre pour beaucoup dans l'attachement de la Norvège à la coopération pour le développement. Cette dernière y jouit par ailleurs d'un soutien solide et indéfectible de la part de tous les partis politiques. Ce ferme appui, qui a résisté à tous les changements de gouvernement, ne se dément toujours pas.

Finalités et objectifs de la politique du développement

Les objectifs poursuivis par la Norvège en matière de développement et ses interventions dans ce domaine ne découlent pas d'un texte de loi particulier mais sont le produit tout à la fois du programme général d'action arrêté par le gouvernement, des déclarations de ce dernier devant le Storting[3] et des Livres blancs parus dans le passé.

En attendant la publication d'un nouveau Livre blanc en 2009, un des principaux documents guidant la politique du développement est le *White Paper Report No. 35 (2003-2004) to the Storting – Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy* (MAE, 2004). Même s'il est quelque peu dépassé du fait des événements qui se sont produits et des initiatives qui ont vu le jour depuis sa parution, ce rapport très complet et bien documenté fournit un bon point de départ pour appréhender les objectifs poursuivis par la Norvège. Les orientations actuelles de la stratégie et de la politique norvégiennes en matière de coopération pour le développement sont pour l'essentiel exposées dans la Déclaration de Soria Moria (Cabinet du premier Ministre, 2005), laquelle constitue le socle de l'action de l'actuel gouvernement, et sont rendues opérationnelles à travers deux documents la Déclaration d'Erik Solheim, Ministre du développement international, devant le Storting en date du 16 mai 2006 et le projet de budget pour 2008 du ministère des Affaires étrangères (MAE) tel qu'il est présenté dans la *Proposition No. 1 (2007-2008) to the Storting: Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas, June 2007* (MAE, 2008a). Les autorités ont par ailleurs institué, en

3 Storting est le nom du parlement norvégien.

décembre 2006, une commission[4] chargée de veiller à la cohérence des politiques norvégiennes au service du développement et de rechercher des moyens de rehausser l'efficacité de l'aide norvégienne au développement. Cette commission a remis son rapport le 9 septembre 2008 et une série d'auditions est en cours.

Le Livre Blanc de 2004 affirme l'engagement, qui vaut toujours, de la Norvège de consacrer 1 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD). Y sont en outre précisées la démarche et les priorités de la Norvège, lesquelles témoignent avant tout d'un ferme attachement à une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits et de la prépondérance à accorder aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans la détermination des activités de la Norvège en faveur du développement. Les OMD occupent toujours une place centrale dans la conception de l'actuel gouvernement, mais celui-ci semble moins insister sur l'adhésion à une approche fondée sur les droits. Dans le Livre blanc, cette dernière constituait un principe essentiel de la politique norvégienne alors que dans les documents parus en 2007 et 2008 il y est rarement fait référence.

Le Livre blanc de 2004 souligne aussi l'importance d'un accroissement du volume et de l'efficacité de l'aide de même que l'impérieuse nécessité d'une meilleure prise en main de cette dernière par les pays et d'une plus grande harmonisation entre donneurs. Ces considérations sont à la base du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide actuellement mis en œuvre en vertu de la Déclaration de Paris (chapitre 5). L'efficacité de l'aide est un souci qui se manifeste toujours fréquemment dans les documents actuels et demeure une priorité essentielle pour la Norvège. Mérite également d'être souligné l'intérêt porté à la réforme de la gouvernance, à la démocratie et à l'efficience de l'administration, qui restent des préoccupations importantes de la Norvège. Les anciens comme les nouveaux documents font par ailleurs ressortir une grande attention aux résultats et à l'assurance qualité. Dans sa *Proposition No. 1* (MAE, 2008a), le MAE préconise de mettre davantage l'accent sur les Etats fragiles, la réforme des Nations unies et l'aide à l'Afrique.

Au-delà de l'aide au développement

Le Livre blanc de 2004 insiste aussi sur l'importance d'un « partenariat global pour le développement ». L'idée implique de placer la politique du développement dans le contexte plus général de la politique étrangère et de la sécurité, et met en outre en évidence le caractère essentiel de la cohérence des politiques au service du développement. Elle a été poussée encore plus avant dans la *Proposition No. 1*, où la coopération pour le développement est présentée comme un des nombreux facteurs qui contribuent à l'éradication de la pauvreté, à côté de la paix et la sécurité, du développement économique, des échanges et de la préservation de l'environnement. La stabilité d'une société y est considérée comme assujettie à trois conditions – un Etat qui fonctionne bien, un secteur des entreprises actif et une société civile dynamique – et il y est précisé que la politique norvégienne du développement vise à influer sur tous ces facteurs et que l'aide au développement est un outil qui sera activement utilisé dans la mise en œuvre de cette politique (MAE, 2088a).

4 Cette commission est composée de dix à quinze personnes représentatives d'un large éventail d'acteurs de la communauté de la coopération pour le développement (pour plus de précisions, se reporter à l'encadré, dans le chapitre 2). En règle générale, les pouvoirs publics procèdent régulièrement à de vastes consultations avec les organisations de la société civile.

Ce repositionnement de la politique d'aide dans le cadre plus général du développement s'opère progressivement et est bienvenu. Reconnaître la nécessité d'intégrer la coopération pour le développement dans une approche holistique et prendre des mesures concrètes pour y parvenir est une attitude positive. Il est cependant fondamental que les objectifs de développement deviennent un des fils directeurs de l'ensemble des politiques nationales et non que la politique du développement soit utilisée comme un instrument de politique étrangère au service d'objectifs purement nationaux. Compte tenu de son long passé de coopération pour le développement, du soutien qu'elle apporte aux processus de paix et de sa réputation d'impartialité, la Norvège est mieux armée que certains autres pays donneurs pour se sortir de ce dilemme.

Cela dit, on ne voit pas très bien ce que cette conception de l'aide au développement, en tant que composante d'un large arsenal d'instruments d'action, signifie dans la pratique ni comment elle sera transposée dans les faits. Dès lors qu'on s'interroge sur les moyens d'utiliser expressément des mesures visant des domaines autres que le développement pour favoriser le développement, d'autres objectifs entrent inévitablement en ligne de compte de sorte que la Norvège devra veiller à ce que ne s'émousse pas la priorité centrale accordée à la lutte contre la pauvreté et aux OMD. Par ailleurs, on dispose pour le moment de peu d'indications sur la manière dont les politiques touchant d'autres domaines et les financements correspondants peuvent être mis au service d'objectifs de développement ou sur les dispositions qu'entend prendre la Norvège pour qu'il en aille ainsi. Si sa démarche est certes louable et se veut progressive, la Norvège n'en doit pas moins désormais passer de la théorie à la pratique. Il lui faut des stratégies et politiques qui exposent clairement ce qu'elle vise au-delà de l'aide au développement, en dérivent des objectifs réalisables, passent en revue les défis auxquels elle risque d'être confrontée et précisent comment elle compte les surmonter. Pour ce qui est de ce dernier point, on ne peut exclure que cela nécessite des changements structurels et organisationnels.

Priorités actuelles en matière de développement

La *Proposition No. 1* énumère les principales priorités du gouvernement, au nombre de « cinq plus une ». Celles-ci recouvrent un large éventail de questions sectorielles, thématiques et transversales, à savoir :

i) *changement climatique, environnement et développement durable* – englobe les activités de coopération bilatérale et multilatérale se rapportant au changement climatique, la recherche sur le climat, la coopération technique et les initiatives en faveur des énergies propres (y compris une initiative récente de lutte contre l'abattage des forêts humides dans les pays en développement lancée par le ministère de l'Environnement, mais en étroite collaboration avec le ministère de Affaires étrangères ; voir au chapitre 3) ;

ii) *construction de la paix, droits de l'homme et aide humanitaire* – intègre le soutien à la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité ainsi que de la Résolution 1612 sur les enfants et les conflits armés, les efforts de renforcement du système humanitaire international, y compris le soutien au Fonds central d'intervention d'urgence, et l'acheminement de l'aide humanitaire consentie par le gouvernement norvégien (voir l'annexe C) ;

iii) *condition féminine et égalités des sexes* – en vertu du nouveau plan d'action pour la défense des droits des femmes et de l'égalité des sexes dans la coopération pour le développement adopté en 2007 (MAE, 2007b) qui s'articule autour de quatre priorités thématiques : l'élargissement de la place faite aux femmes dans la vie politique, l'autonomisation économique des femmes, les droits sexuels et génésiques, et la violence à l'encontre des femmes (chapitre 3) ;

iv) *pétrole et énergie propre* – relèvent de cette catégorie le récent programme *Oil for Development* (chapitre 6), l'initiative pour une énergie propre au service du développement et des concours bilatéraux ;

v) *bonne gouvernance et lutte contre la corruption* – concerne plus particulièrement les Etats fragiles, et recouvre le renforcement, dans certains pays, du secteur public par un recours au soutien budgétaire, le renforcement des média et la stimulation des efforts de lutte contre la corruption, ainsi que l'affermissement des mécanismes de contrôle destinés à rendre les gouvernements comptables de leurs actes (chapitre 6) ;

et

vi) *action à l'appui des OMD liés à la santé* – autrement dit de l'OMD 4 concernant la réduction de la mortalité infantile, de l'OMD 5 relatif à l'amélioration de la santé maternelle et de l'OMD 6 centré sur la lutte contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.

Les autorités affirment qu'elles utiliseront les accroissements du budget du développement pour renforcer l'action dans ces six domaines. Parallèlement, un soutien continuera d'être accordé aux onze autres grandes priorités déjà existantes, à savoir : services sociaux, enfants et jeunes, traite d'êtres humains, VIH/sida, accès universel aux médicaments, partenariats public-privé, microfinance, échanges, dispositifs de financement nouveaux et innovants, annulation de la dette, et Forum mondial sur les migrations et le développement.

Difficultés suscitées par la multiplication des priorités

Grâce aux augmentations, en termes réels, du budget de l'aide au développement qu'autorise l'accroissement des recettes pétrolières, le système norvégien de coopération pour le développement ne se heurte pas aux mêmes contraintes que ceux de nombreux autres donneurs et est capable de faire face à de nouvelles priorités tout en assurant la poursuite des activités déjà en cours. Des tensions n'en résultent pas moins car la pression à l'expansion du portefeuille d'aide au développement par le lancement de nouvelles initiatives contrarie le recentrage souhaité. Les nouvelles propositions, par exemple celles relatives au changement climatique, à la sylviculture et au pétrole, témoignent d'un esprit d'innovation ou visent à répondre à des besoins émergents. Les fonctionnaires rencontrés n'en ont pas moins à plusieurs reprises évoqué la difficulté à concilier anciennes et nouvelles priorités (voir, par exemple, les paragraphes 9 et 19 de l'annexe D) ; les autorités norvégiennes devraient se pencher plus avant sur les moyens exacts d'insérer ces nouvelles initiatives dans le portefeuille existant.

Multiplier les domaines d'intervention soulève par ailleurs des problèmes d'organisation. La fragmentation croissante induite par l'apparition de nouvelles initiatives et lignes budgétaire risque d'inciter les ambassades à ajouter de nouveaux objectifs aux stratégies en place, et déjà approuvées, au niveau des pays. En Tanzanie, par exemple, une initiative relative à la santé, secteur où les intervenants se bousculent déjà, a

vu le jour à l'instigation des services centraux (voir l'annexe D). Si l'équipe chargée de l'examen ne conteste pas que c'est aux services centraux qu'il incombe de s'occuper des questions d'envergure mondiale, ces derniers n'en doivent pas moins le faire avec discernement.

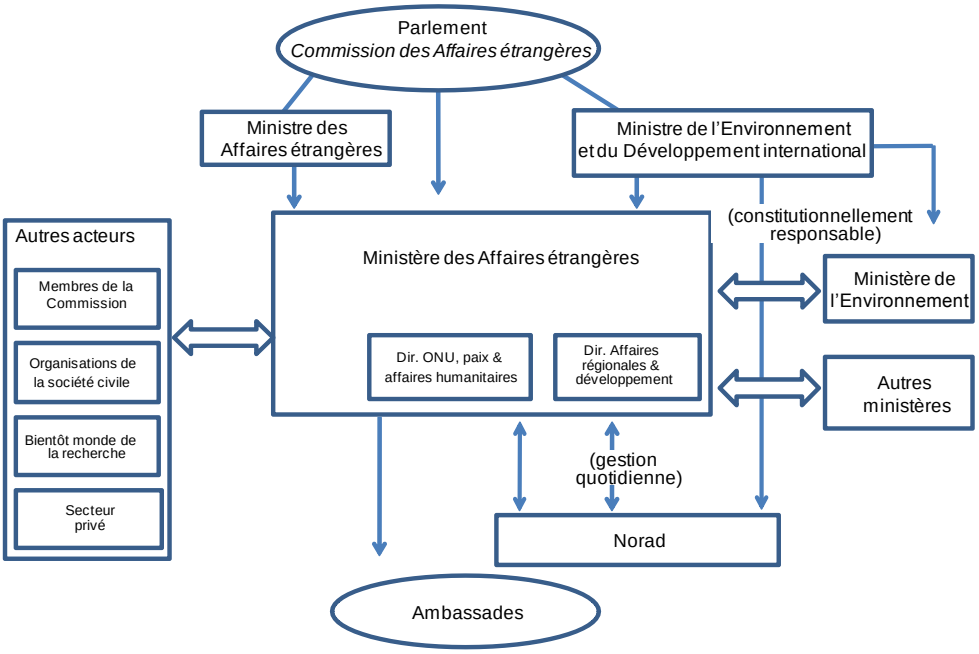
Il ne faut pas non plus négliger les conséquences que tout cela pourrait avoir sur le plan de l'efficacité de l'aide, domaine dans lequel la Norvège est à juste titre considérée comme jouant un rôle moteur. L'échec à opérer un recentrage géographique et sectoriel des activités pourraient nuire à des avancées dans l'application des principes de l'harmonisation et de la division du travail (se reporter au chapitre 3 pour plus de précisions sur la répartition géographique et sectorielle des versements d'aide et au chapitre 5 pour une analyse de la situation générale au regard de l'efficacité de l'aide).

Cadre institutionnel prévalant en Norvège

Les principaux acteurs du système norvégien d'aide au développement sont le ministère des Affaires étrangères (MAE), l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norad) et les ambassades de Norvège dans les pays partenaires (figure 1). En avril 2004, juste avant le précédent examen, la Norvège avait opéré une réforme en profondeur de ses structures institutionnelles qui avait fait de la Norad un service technique, doté de pouvoirs limités en matière de mise en œuvre, rattaché au MAE.

Le nouveau système a mis quelques temps à prendre racine et la répartition exacte des tâches entre le MAE et la Norad n'est pas encore totalement claire, des imprécisions subsistant notamment à propos du rôle de la Norad. Pour le moment, le MAE s'occupe de la formulation de la politique et de la mise en œuvre du programme de coopération pour le développement, et la Norad assied son rôle de réservoir de connaissances et d'assurance qualité (chapitre 4).

Figure 1. Organisation d'ensemble du système norvégien d'aide publique au développement (APD)



Au sein du MAE, c'est principalement le Ministre de l'environnement et du développement international – sous la tutelle duquel est également le placé le ministère, distinct, de l'Environnement – qui est chargé de la coopération pour le développement. A l'intérieur du ministère, celle-ci relève de deux directions : la Direction Affaires régionales et développement, et la Direction ONU, paix et affaires humanitaires.[5] Le système norvégien étant très décentralisé et la prise des décisions relatives aux programmes bilatéraux étant en grande partie déléguée aux instances de terrain, les ambassades y ont une grande place. Le parlement joue, lui aussi, un rôle important. On l'a vu, les rapports et déclarations au Storting constituent le fil conducteur de la stratégie et de la politique norvégiennes et la Commission des affaires étrangères du Storting exerce une étroite supervision sur la politique et les activités de coopération pour le développement.

Place de la Norvège dans le système mondial de coopération pour le développement et le Groupe nordique plus

En dépit de sa taille restreinte, la Norvège est un acteur important du dispositif mondial d'aide au développement. Sa démarche globale, fondée sur la collaboration, est attestée par la force de son engagement auprès du système et des organismes des Nations unies (elle est le pays qui fournit les contributions les plus généreuses au Programme des Nations unies pour le développement). Elle apporte aussi de volumineux concours à la Banque mondiale et, bien qu'elle ne soit pas membre de l'Union européenne, entretient des liens étroits avec les donneurs européens et autres partageant ses valeurs. En plus d'être membre du CAD de l'OCDE, elle est très active au sein du Groupe nordique plus (comprenant, outre la Norvège, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède), à travers lequel elle s'applique à promouvoir de nouvelles pratiques, en particulier dans les domaines de l'harmonisation et de l'alignement. Ce Groupe se montre extrêmement désireux de trouver des moyens de resserrer la collaboration et a mis au point divers instruments conjoints, notamment un guide pratique de la coopération déléguée et un guide pratique des dispositifs de financement conjoint.

Sensibilisation du public

Etat et évolution du soutien manifesté par le public pour l'aide

Si l'on en croit un sondage réalisé en 2007 (Statistics Norway, 2007), le soutien apporté par les Norvégiens à l'aide publique au développement (APD) est élevé, avec 90 % d'opinions favorables à l'aide à l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine.[6] Ce chiffre est le plus haut qu'on ait enregistré depuis 1972, date de la première enquête (72 %), et marque aussi une augmentation depuis la précédente enquête (88 %), qui remonte à 2001.

5 D'autres directions du MAE jouent également un rôle dans l'approche élargie du développement adoptée par la Norvège, notamment la Direction Affaires européennes et politique commerciale, même si les questions d'APD ne sont pas directement de leur ressort.

6 La majorité de l'aide norvégienne prend le chemin de ces trois régions. Le reliquat va à l'Europe orientale, l'ex-Union soviétique et la Russie, destination qui recueille, elle 81 % d'opinions favorables.

Il se situe à un niveau comparable à celui relevé en moyenne dans les Etats membres de l'Union européenne (91 %) (Eurobaromètre spécial 222, 2005).

Si l'aide continue de mobiliser un vigoureux soutien dans l'ensemble de la population, près du tiers des Norvégiens (32 %) estiment néanmoins que le niveau actuel de l'APD est trop élevé, contre 47 % qui pensent qu'il doit être maintenu. Le pourcentage de personnes qui souhaiteraient voir réduire le niveau de l'APD a augmenté de 8 % depuis 2001. Par ailleurs, pour 62 % de la population qui jugent efficiente et efficace l'aide humanitaire norvégienne, seulement la moitié environ considère satisfaisants les résultats de l'APD. Une écrasante majorité des Norvégiens (93 %) sont en outre favorables à l'idée que l'APD consentie par leur pays soit assortie de conditions.

Pour ce qui est des canaux d'acheminement jugés les plus efficaces, les ONG recueillent 44 % des voix, les Nations unies 30 %, et le secteur public seulement 14 %. Parallèlement, 41 % de la population privilégient l'APD à long terme, et 22 % seulement donnent priorité à l'aide d'urgence.

Les Norvégiens n'ont qu'une connaissance assez limitée des activités de leur pays en matière de coopération pour le développement, sept sur dix étant incapables de citer des pays qui en bénéficient. Plus du quart (27 %) reconnaissent ignorer comment l'APD norvégienne est gérée et 28 % à quelles modalités d'assurance qualité est assujetti l'acheminement de l'aide nationale. L'opinion dominante n'est pas pour autant que l'aide est gaspillée, 43 % des correspondants répondant par la négative à cette question. Un tiers seulement de la population a confiance dans l'aptitude des média à dire l'exacte vérité sur l'aide norvégienne.

Stratégie en matière de sensibilisation

Actuellement, la communication et la sensibilisation relèvent de deux entités. L'unité chargée de la communication et de l'information au sein du cabinet du Ministre de l'environnement et du développement international a pour mission de mieux faire connaître les stratégies et priorités de la Norvège en matière de coopération pour le développement. Sa cible semble être avant tout les médias locaux et internationaux, l'unité veillant à ce que ceux-ci parlent fréquemment du ministre et à ce que les priorités de la politique norvégienne soient convenablement rendues de telle sorte que le public les appréhende au mieux. L'unité possède en outre, au sein du ministère, des cellules sectorielles qui diffusent des informations sur les résultats d'initiatives et projets spécifiques.

Le Département de l'information au sein de la Norad a lui aussi pour mission de mieux faire connaître au public les priorités et activités de la Norvège dans le domaine du développement. Pour la période 2008-2010, ses principales cibles sont la communauté du développement, les étudiants, les journalistes et les décideurs. La stratégie de communication de la Norad repose pour l'essentiel sur la promotion active d'un débat public sur de grandes questions et les dilemmes fondamentaux liés à la coopération pour le développement, objectif qui est sensé être atteint par diverses voies – un dialogue régulier et ouvert avec les média, le recours à l'internet et l'organisation de manifestations, ainsi que la mise en place d'un centre d'information publique destiné spécifiquement aux étudiants. Le Département de l'information de la Norad est en outre chargé d'améliorer l'échange interne d'informations de telle sorte que tous les agents soient tenus au courant des dernières évolutions et participent au remodelage permanent de l'Agence.

Chacune de ces deux entités a mis au point une stratégie de communication s'étalant sur deux ans pour guider ses efforts, mais aucune des deux stratégies ne mentionne l'existence de l'autre entité. Il existe bien une coopération informelle entre les deux services, mais les obligations en matière de coordination formelle et systématique manquent de clarté.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Norvège mérite d'être louée pour sa conception, qui repose sur une définition large du développement et tient compte des retombées des défis mondiaux émergents pour la lutte contre la pauvreté. Les conséquences de cette façon de voir pourraient être exposées dans le prochain Livre blanc. Cette conception élargie du développement implique des contributions notables pour la fourniture de biens publics mondiaux tels que la construction de la paix, la prévention des conflits et l'atténuation des effets du changement climatique. Dans la pratique, cela requiert d'établir un lien plus étroit entre les activités dans le domaine de l'APD et dans d'autres pour le plus grand profit du développement. En s'engageant dans cette voie, la Norvège devra prendre garde que la priorité centrale accordée à la lutte contre la pauvreté ne s'en trouve pas émoussée.

- Une moindre importance semble être accordée à l'approche fondée sur les droits dans la réflexion et les documents récents. Des éclaircissements s'imposent sur la place désormais faite à cette démarche, notamment au regard de l'objectif de lutte contre la pauvreté, sur laquelle insistait tellement le livre blanc *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004). La Norvège est invitée à fournir des informations complémentaires concernant sa position actuelle sur la question, et en particulier à expliciter les problèmes concrets soulevés par la mise en application de cette approche et les enseignements ressortant de son expérience en la matière.

- En raison de l'augmentation du volume des fonds alloués à l'aide au développement et de la multiplication des initiatives de nature politique, la Norvège se heurte à des difficultés pour assurer que la détermination des objectifs donne lieu à un processus stratégique et bien géré, au niveau des services centraux comme des pays partenaires. Ce processus doit déboucher sur un nombre gérable de priorités claires et précises. Il faut résister à la tentation d'ajouter de nouvelles initiatives ponctuelles à une liste de priorités toujours plus longue.

- La Norvège devrait arrêter une stratégie globale en matière de communication de manière à garantir la cohérence et la complémentarité des messages adressés au public par les deux entités chargées de la communication.

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

Evaluation des progrès

Dans son examen par les pairs de 2004, le CAD avait constaté « une amélioration effective de la cohérence des politiques au service du développement ». Dans le présent chapitre, on s'appliquera à voir si cette évolution positive s'est poursuivie, en concentrant l'attention sur trois éléments : l'engagement politique et les orientations stratégiques, les mécanismes de coordination des politiques, et enfin les systèmes de suivi, d'analyse et d'information. La Norvège s'étant employée à prendre des mesures spécifiques pour rehausser la cohérence de ses politiques au service du développement (CPD) depuis 2002-03, on s'interrogera ici sur la mesure dans laquelle des changements institutionnels visibles et constructifs sont intervenus.[7]

Un ferme attachement des sphères politiques à la cohérence des politiques au service du développement

Les récentes déclarations du gouvernement sur le développement témoignent de sa conviction que la coopération pour le développement n'est pas suffisante à elle seule pour aider les pays à relever les défis du monde actuel. Un large consensus existe déjà au sein du parlement ainsi que parmi les chercheurs et les organisations de la société civile pour dire que l'APD n'est qu'un des moyens de favoriser des avancées dans les pays en développement. Les effets de l'action des pays donneurs sur le changement climatique, ou sur les courants d'échange et d'investissement, par exemple, revêtent une importance bien plus grande pour le développement. Cette conception de l'APD, n'en faisant qu'un élément parmi d'autres du programme d'action à l'appui du développement, fournit une assise solide pour rallier l'adhésion de tous à la cohérence des politiques au service du développement. Le prochain livre blanc, qui devrait paraître début 2009, s'appuiera sur le principal document servant actuellement de référence, *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004) et exposera plus précisément la position de la Norvège à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement.

La Commission sur la cohérence des politiques

Dans le système norvégien de gestion des affaires publiques, il est de tradition de mener des consultations publiques et de créer des commissions indépendantes sur des sujets spécifiques. Le nouveau livre blanc a été élaboré en réponse à la demande de la

7 Ce cadre d'évaluation a été utilisé dans un rapport de l'OCDE (2008) examinant les changements institutionnels requis pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. Il était préconisé dans ce rapport de se pencher, dans les examens par les pairs, sur les résultats (c'est-à-dire les changements de comportement) induits par les changements institutionnels.

Commission des affaires étrangères du parlement d'ouvrir un débat public[8] sur la place du développement au regard des autres domaines de l'action publique. Il tiendra aussi compte des résultats des travaux d'une instance indépendante, la Commission sur la cohérence des politiques (CCP) (encadré 1). En septembre 2008, cette dernière a remis son rapport au Ministre de l'environnement et du développement international, dans lequel sont abordés les principaux domaines dans lesquels les politiques suivies par la Norvège peuvent influer sur la pauvreté dans les pays en développement. Il faut espérer que ce rapport contribuera à façonner le discours des autorités sur la politique de coopération pour le développement et servira à amorcer l'examen de divers problèmes émergents de cohérence autour desquels ces dernières s'efforcent déjà de dégager un consensus et qui concernent notamment l'investissement (mouvements de capitaux, paradis fiscaux, blanchiment d'argent) et la responsabilité sociale des entreprises (en matière d'échanges). Les domaines qui ont soulevé le plus de controverses dans les délibérations de la Commission sont la pêche et l'agriculture.[9] Certains fonctionnaires et représentants de la société civile ont fait valoir que le rapport aurait d'autant plus d'impact s'il était le reflet d'un consensus politique et qu'un tel consensus pouvait être trouvé dans un certain nombre de domaines. Le rapport donne actuellement lieu à un processus d'auditions, qui durera trois mois, dans le cadre duquel les ministères, les organisations de la société civile, les milieux d'affaires, les syndicats et le grand public sont invités à formuler leurs commentaires.

Encadré 1. La Commission sur la cohérence des politiques : composition et mandat

La commission était composée de personnalités hautement qualifiées venant d'horizon très divers et représentant un large éventail d'acteurs de la communauté du développement. La présidence en était assurée par Norwegian Church Aid, qui est une grande organisation non gouvernementale, et le secrétariat par l'institut norvégien de la statistique, Statistics Norway. La Commission a reconnu que, considérée isolément, la politique de la Norvège avait peu d'effets directs sur le développement mais qu'elle pouvait avoir des retombées significatives à travers les partenariats formés avec d'autres. La commission avait pour mission d'examiner la politique norvégienne dans son ensemble, d'aider à mieux en appréhender les effets sur les pays pauvres ainsi que « d'analyser les points de contact, les conflits d'intérêts et la marge de manœuvre ». Elle ne s'est pas intéressée spécifiquement à la politique suivie par le Norvège en matière d'aide et dans le domaine du développement. Elle a établi des documents sur toute une série de questions et organisé des réunions publiques pour débattre des implications. Ont ainsi été examinés : la politique commerciale, la politique à l'égard des entreprises et celles de la concurrence et du marché du travail, la politique budgétaire et les efforts des instances économiques internationales, la politique migratoire, la politique dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et des ressources naturelles, y compris sous l'aspect de la sécurité alimentaire, la politique en matière de paix et de sécurité, la politique de recherche et développement, les activités du secteur privé, y compris les questions de responsabilité sociale des entreprises et de lutte contre la corruption, la politique à l'égard de la mer et de la pêche, et la politique de santé, y compris s'agissant du recrutement des travailleurs de la santé. En parallèle, la commission s'est aussi penchée sur les dispositifs institutionnels existant en Norvège pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. Même si ses membres ont été désignés par le ministère des Affaires étrangères, qui a aussi fourni les dotations budgétaires nécessaires au financement des travaux de son secrétariat, la commission a conservé une totale indépendance de vue. Son rapport a été diffusé le 9 septembre 2008.

8 Au moment où l'équipe chargée de l'examen s'est rendue à Oslo, le livre blanc n'avait pas encore été présenté au parlement.

9 Cette opinion, qui est celle du Président de la Commission sur la cohérence des politiques, est partagée par plusieurs autres personnes avec lesquelles l'équipe chargée de l'examen s'est entretenue.

Des mécanismes efficaces de coordination des politiques

Si l'on croit Stokke (1999), une coordination interministérielle informelle a été opérée tout au long des années 90. Le mémorandum de la Norvège[10] fait état de plusieurs dispositifs, formels et informels, de coordination entre ministères, qui ont contribué à favoriser la cohérence des politiques. C'est ainsi qu'en 2003, à la suite d'échanges de vues qu'avait eus le CAD sur la cohérence des politiques au service du développement, un réseau composé d'agents de quatre ministères a été associé à l'élaboration du livre blanc de 2004. Plus récemment, des réseaux informels de fonctionnaires se sont constitués autour de questions spécifiques, qui ont consolidé l'assise des dispositifs interministériels formels.

Cela dit, l'existence de mécanismes interministériels de coordination des politiques ne saurait à elle seule garantir une plus grande cohérence des politiques. Les exemples suivants, se rapportant à l'environnement, aux migrations de main-d'œuvre, aux échanges, et aux droits des femmes et à l'égalité des sexes mettent en évidence des améliorations au niveau des processus mais des résultats plus mélangés au niveau de l'impact global :

- *Environnement.* Une étroite coordination est opérée de longue date entre le MAE et le ministère de l'Environnement sur la question de la durabilité. Elle a eu des effets tangibles, parmi lesquels un plan d'action pour l'intégration des questions d'environnement dans la coopération pour le développement (MAE, 2006a). Dans son mémorandum, la Norvège indique qu'elle se classe première dans le domaine de l'environnement en 2007 au regard du *Commitment to Development Index* (CDI)[11].

- *Migrations de main-d'œuvre.* Un réseau informel de fonctionnaires a commencé à se pencher sur la question en 2003, en raison des discussions en cours au sein de l'UE. Ces rencontres informelles ont débouché sur la production, en 2006, d'un rapport sur la cohérence entre la politique des migrations et la politique du développement.[12] Un projet a ensuite été établi et 15 propositions sont en cours d'examen. Le ministère du Travail et de l'Intégration sociale a dernièrement fait paraître un livre blanc sur les migrations de main-d'œuvre, dans lequel il est tenu compte des « besoins des pays d'origine » (Communiqué de presse, 2008). Dans le domaine des migrations, la Norvège se classe aux alentours de la dixième place au regard du CDI depuis plusieurs années.

- *Echanges.* Les questions de développement et d'échanges relèvent les unes et les autres du MAE ce qui facilite la coordination des politiques visant ces deux domaines. Le Ministère consulte aussi d'autres parties prenantes, notamment les

10 Mémorandum soumis au CAD par la Norvège en vue de l'examen par les pairs (MAE, 2008b), dénommé dans le présent rapport « le mémorandum ».

11 Etabli par le Centre for Global Development, le Commitment to Development Index note 21 donneurs sur la base de la vigueur des efforts qu'ils déploient pour aider les pays en développement à atteindre à la prospérité, la bonne gouvernance et la sécurité. Globalement, la Norvège vient à la troisième place. Elle se classe aussi première pour ce qui est de la sécurité, et sixième dans le domaine de l'investissement. Son score s'est nettement amélioré depuis 2003.

12 On trouvera dans OCDE (2008b) un compte rendu des travaux récents de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement, un chapitre de cet ouvrage étant en particulier consacré aux aspects institutionnels de la cohérence entre la politique des migrations et la politique du développement.

milieux d'affaires et les ONG. Un groupe interministériel sur les échanges se réunit par ailleurs à intervalles irréguliers et, après la conférence ministérielle de l'OMC à Doha en 2001, des échanges de vues permanents se sont organisés, par exemple sur les échanges et l'agriculture. La Norvège a en outre établi un plan d'action pour l'aide à l'appui des échanges (MAE, 2007a). En dépit de tout cela, elle se classe avant-dernière au regard du CDI pour son action dans le domaine des échanges et du développement.

- *Droits des femmes et égalité des sexes.* Dans ce domaine, une collaboration s'est instaurée entre quatre ministères – MAE, Défense, Justice et Police, et Enfants et Égalité – auxquels incombe en outre la mise en œuvre du plan d'action norvégien pour l'application de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies.

La CPD fonctionne dans les deux sens de sorte que chacun des ministères intéressés a quelque chose à y gagner. Rechercher des solutions avantageuses pour tous est un moyen efficace d'œuvrer à la cohérence des politiques. Normalement, pour porter ses fruits, la coordination interministérielle suppose la diffusion de notes de réflexion sur des questions spécifiques, des rencontres entre fonctionnaires et ministres, une entente sur la voie à suivre et la mise au point d'un plan d'action. Les exemples qui précèdent donnent à penser que des conditions particulières doivent être remplies pour que la coordination interministérielle soit réellement efficace. Dans le cas de l'aide pour le commerce, la perspective de négociations internationales avec le travail en équipe que cela impliquait au sein du MAE a joué un rôle important pour promouvoir la cohérence des politiques. Dans celui des migrations de main-d'œuvre, un réseau informel de fonctionnaires déterminés s'est attelé à un objectif spécifique, assurer la cohérence entre les politiques des migrations et du développement, au lieu de s'interroger sur les conflits potentiels au niveau de l'orientation de l'action puis de chercher à les résoudre. Dans celui de l'environnement, des facteurs politiques rendent la coordination impérative.[13] Actuellement, le Ministre du développement international est également titulaire du portefeuille de l'environnement, ce qui facilite la coordination entre les deux ministères.

Lors du précédent examen par les pairs, il avait été suggéré à la Norvège d'envisager la mise en place de mécanismes « pangouvernementaux » pour resserrer la coordination entre les ministères. Rien n'a toutefois été fait dans ce sens. Les membres de la Commission des affaires étrangères estiment qu'une démarche plus stratégique est nécessaire et que la cohérence des politiques au service du développement doit être mieux intégrée dans le dispositif institutionnel que ce n'est actuellement le cas. Si des réseaux informels sont certes essentiels, les fonctionnaires qui y participent sont conscients qu'en l'absence de priorités stratégiques clairement définies ils n'ont rien à quoi raccrocher leur travail et risquent de se laisser influencer par les grands titres des médias. De son côté, la Commission sur la cohérence des politiques reconnaît dans son rapport que la Norvège devrait s'interroger sur les impératifs systémiques liés à l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement, et elle a elle-même recherché des moyens de resserrer la coordination et étudié divers modèles institutionnels mis en place dans d'autres pays. Elle a aussi tenu compte des travaux de l'OCDE dans ce domaine. Bien que tout le monde s'accorde sur la conception élargie de l'APD, certains conseillers du gouvernement, universitaires et membres de la commission font valoir que l'approche

13 Voir Stokke (1999), qui souligne également que l'environnement est un souci si important pour la Norvège que le système national de recherche a été réorganisé pour lui faire une large place.

actuelle de la Norvège aura du mal à prendre corps faute d'un cadre plus stratégique qui assure l'intégration des considérations de développement dans toutes les composantes du système. Pour élaborer ses recommandations, la Commission s'est donc posé les questions suivantes : comment renforcer les dispositifs d'aplanissement des tensions potentielles entre les différents domaines d'intervention des pouvoirs publics, comment accroître le droit d'accès à l'information entre ministères, et comment promouvoir des exemples incitatifs de situations avantageuses pour toutes les parties. Dans son rapport, elle préconise que le MAE soit investi d'une mission de coordination axée sur la cohérence des politiques au service du développement et qu'une unité spécifiquement chargée de cette tâche soit mise en place en son sein.

Le renforcement des systèmes de suivi, d'analyse et d'information, une nécessité

Suivi

L'absence de suivi de la cohérence des politiques adoptées par les différents ministères est un point sur lequel le système norvégien est reconnu pécher. Le MAE ne semble pas, actuellement, s'inquiéter systématiquement de la cohérence des initiatives prises par les autres ministères avec la politique du développement. Aucun ministère particulier n'étant investi de cette responsabilité, les capacités de suivi de la cohérence sont déficitaires. La pression extérieure ne semble pas non plus très forte, la société civile ne paraissant pas se préoccuper beaucoup de suivre la CPD. La Commission a recommandé une amélioration du suivi et du retour d'information aux décideurs, et dans son rapport elle a suggéré que les activités de suivi et d'évaluation soient placées sous la supervision d'une commission permanente comprenant des membres de la société civile et du monde des affaires. Elle a également proposé que ces activités soient confiées à des chercheurs indépendants et à des centres de recherche de pays en développement. On a cependant du mal à déterminer qui exercerait le contrôle du suivi. Les fonctions de suivi et de contrôle doivent être implantées dans un espace neutre de telle sorte que l'instance qui en est chargée n'ait pas d'intérêts à défendre. Une solution pourrait être d'élargir les responsabilités dévolues en matière de cohérence des politiques au cabinet du premier Ministre, qui a une bonne vue d'ensemble de la stratégie gouvernementale. En plus, pourrait être mise en place une unité spécifique au sein du MAE, comme le préconise la Commission.

Analyse

Il existe au sein de l'administration des capacités pour l'analyse des questions de CPD, mais il conviendrait de les étoffer. Les ministères sont à même de réaliser les travaux indispensables pour étayer les positions soutenues par la Norvège dans les négociations internationales sur des sujets délicats et d'élaborer des plans d'action. La Norvège est dans l'ensemble dotée de solides capacités de recherche sur les questions de développement. Elle semble pourtant manquer de moyens institutionnels pour ce qui est de l'analyse à long terme et de la recherche sur les problèmes de cohérence des politiques. Peut-être lui faudrait-il aussi disposer d'une méthode plus fiable de recensement des effets des manquements à la cohérence des politiques.[14]

14 Ce point de vue est corroboré par une évaluation du Research Council of Norway (2007 et 2008) ; voir au chapitre 4.

Information

Etant donné le consensus qui prévaut pour ne pas limiter à l'aide l'action en faveur du développement, la Cour des comptes pourrait s'intéresser à la cohérence des politiques au service du développement et la Commission des affaires étrangères du parlement réclamer la production d'un rapport annuel sur le sujet. En 2007, le rapport de performance de la Norad était centré sur la contribution de la Norvège aux résultats obtenus à l'échelle mondiale (Norad, 2007d), mais uniquement à travers la politique d'aide. La Norad n'est actuellement investie d'aucune mission d'évaluation de la cohérence globale des politiques. Cela dit, comme elle est indéniablement soucieuse de résultats et collabore avec les commissaires aux comptes, elle pourrait étendre son champ d'investigation à des domaines autres, dans le droit fil de la conception élargie du développement adoptée par le gouvernement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Norvège s'est appliquée à rehausser la cohérence au service du développement des politiques qu'elle suit dans plusieurs domaines, mais ne s'est pas encore dotée en la matière d'une approche intégrée. Elle serait bien inspirée d'instaurer des mécanismes institutionnels d'analyse, de suivi et de retour d'information si elle veut que prenne corps sa vision élargie.

- Les autorités pourraient envisager de faire établir un rapport annuel indépendant, centré sur la cohérence des politiques au service du développement. Pourrait également être explorée la possibilité d'intégrer dans le mandat de la Norad la commande d'évaluations indépendantes de la CPD.

- Les autorités pourraient s'interroger sur l'implantation, le mandat et le champ de compétence d'une structure institutionnelle qui serait chargée d'analyser les conflits d'intérêt potentiels, de faire réaliser des études sur un horizon plus long, de coordonner les travaux de recherche, ainsi que de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement entre les différents ministères et de suivre leurs efforts en la matière.

- Afin d'intensifier la recherche à long terme sur les questions de cohérence des politiques au service du développement, le ministère des Affaires étrangères pourrait envisager d'essayer de trouver, en collaboration avec le Research Council of Norway, des moyens d'inciter les établissements de recherche à se pencher sur le sujet.

Chapitre 3

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

Volume de l'APD

En 2007, l'aide publique au développement (APD) nette de la Norvège s'est chiffrée à 3 727 millions USD, soit 0.95 % de son revenu national brut (RNB). Ce pourcentage est le plus élevé de tous les donneurs membres du CAD et il place la Norvège parmi les cinq pays seulement qui dépassent l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations Unies.

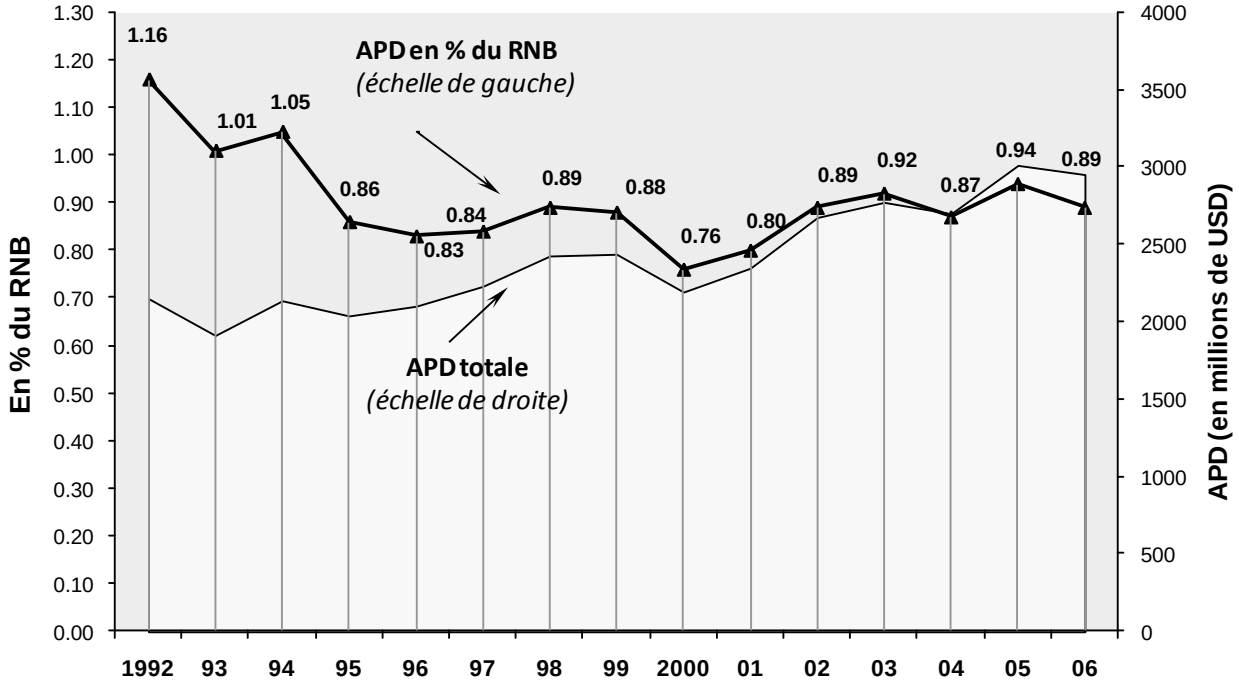
Il convient de féliciter la Norvège d'avoir dépassé le pourcentage de 0.7 % pendant plus de 30 années consécutives, ce pays s'étant en fait assigné un objectif plus ambitieux, soit 1 % de son RNB. Si la Norvège a manqué de peu cet objectif en 2007[15], elle a réussi à accroître son APD par rapport au niveau de 2006 qui était de 0.89 %. Qui plus est, ces pourcentages ne rendent que partiellement compte de la situation. La Norvège étant le cinquième exportateur de pétrole dans le monde, les prix du pétrole et les recettes pétrolières ont contribué à l'accroissement du RNB de sorte que son APD a considérablement progressé — elle est passée de 2 954 millions USD en 2006 à 3 727 millions USD en 2007 (figure 2). Le CAD se félicite aussi des dispositions budgétaires prises par la Norvège pour porter son rapport APD/RNB à 1 % en 2009 en dépit de la crise financière mondiale.

Par ailleurs, la Norvège se trouve dans une situation enviable en ce sens que l'aide au développement recueille un large soutien aussi bien des milieux politiques que de l'opinion publique. La quasi-totalité des partis politiques sont favorables à l'objectif de 1 % et, grâce notamment à ses recettes pétrolières importantes, la Norvège ne subit pas des pressions aussi fortes que celles qui sont exercées sur de nombreux autres donneurs pour qu'ils consacrent leurs dépenses à d'autres usages. Pour la Norvège, le défi à relever ne consiste pas à affecter des ressources suffisantes à l'aide au développement, mais à utiliser et à gérer ces ressources d'une manière aussi efficiente et efficace que possible.

15 Il est peu probable que l'objectif de 1 % fixé pour le rapport de l'APD au RNB soit atteint dans le contexte de la flambée des prix du pétrole étant donné que le budget de l'aide au développement est calculé ex ante sans correction à la hausse du budget, durant l'année en cours, pour tenir compte d'un accroissement du RNB supérieur aux prévisions budgétaires.

Figure 2. Versements nets d'APD, 1992-2006

Aux prix et taux de change constants de 2006



Répartition de l'aide

Le MAE n'a pas adopté de stratégie ou de système formel pour orienter les crédits d'aide vers les différents canaux d'acheminement. D'une manière générale, les choix en matière de financement sont effectués en fonction de trois critères : (i) les priorités définies dans la plate-forme politique (Soria Moria) ; (ii) les dépenses courantes, déterminées à partir des données du passé qui sont modifiées ici ou là, plus ou moins selon la nécessité et l'opportunité ; et (iii) les initiatives et priorités politiques sont adoptées une à une (comme la nouvelle ligne budgétaire en faveur de l'égalité homme-femme, le nouveau programme "Pétrole contre développement" et un ciblage renforcé sur l'Afghanistan et les territoires palestiniens).

Qui plus est, les lignes budgétaires concernant l'aide humanitaire et les fonds mondiaux modifient aussi la structure générale des dépenses et le choix des pays partenaires peut changer selon la situation politique des pays et les opportunités qui s'y offrent. Cette flexibilité du système norvégien et sa capacité de lancer de nouvelles initiatives sont encouragées par le MAE qui les considère comme des aspects très positifs. Avec l'accroissement de l'APD, la Norvège réussit à s'acquitter des engagements qu'elle a pris tout en répondant à de nouveaux besoins. Toutefois, en l'absence de vue d'ensemble des besoins et des priorités, il n'est pas facile de savoir si les différents canaux de financement ont été utilisés au mieux pour réaliser ces objectifs.

Dans l'ensemble, la part des concours apportés aux organisations multilatérales a légèrement diminué, la part de l'aide bilatérale a baissé et l'aide multilatérale préaffectée

a augmenté. Selon les propres chiffres de la Norvège (MAE, 2008b)[16], 28 % des crédits alloués en 2006 ont transité par le budget central des organisations multilatérales – pourcentage resté stable au cours des cinq dernières années. Durant la même période, l'aide bilatérale a quelque peu diminué, passant de 50 % à 45 %, et l'aide multilatérale préaffectée s'est accrue de 17 % à 22 %. Si l'aide multilatérale préaffectée a gagné en importance, la nature de ce type d'aide a changé. L'offre d'une aide multilatérale spécialement destinée à des pays donnés — approche très répandue il y a dix ans — a été largement remplacée par une aide multilatérale en faveur de thèmes ou de secteurs spécifiques.

Aide bilatérale

Selon la Norvège, 18 % seulement de son aide totale est programmée au niveau du terrain par les ambassades. Les autres apports dont certains comme l'aide « thématique », l'aide humanitaire, l'aide aux organisations non gouvernementales et l'aide multi-bilatérale, entrant dans l'aide bilatérale sont planifiés et programmés par les services centraux. En conséquence, les ambassades en savent parfois assez peu sur l'ensemble des différents canaux par lesquels l'aide norvégienne parvient aux pays où elles sont implantées. Cela pose des problèmes en ce qui concerne la prévisibilité et la reddition de comptes. Les ambassades ne sont pas en mesure de donner aux gouvernements des pays partenaires une vue d'ensemble de la totalité des financements sur lesquels ils peuvent miser, ce qui accroît la complexité de la planification pour les pays partenaires. La reddition de comptes est, quant à elle, affaiblie car si l'ambassade est essentiellement responsable de l'aide qu'elle achemine et chargée d'aider le gouvernement du pays partenaire à assurer le suivi de cette aide et à en rendre compte, il n'existe pas de mécanisme de reddition de comptes couvrant la totalité de l'aide norvégienne allant à un pays donné.

Une concentration géographique insuffisante

En 2002, la Norvège a classé les pays bénéficiaires de son aide en deux catégories, à savoir les « principaux pays partenaires » et les « autres pays partenaires ». Pour ces deux catégories de pays, la Norvège a conçu une action de coopération pour le développement prévisible et à long terme, mais pour la seconde catégorie, elle a déclaré nourrir des ambitions plus modestes, s'agissant de la participation au dialogue sur la coopération pour le développement[17]. Depuis l'examen par les pairs réalisé en 2004, la Norvège est revenue sur cette classification et elle ne fait plus de distinction entre les pays partenaires, la différenciation opérée précédemment étant jugée inadéquate et incorrecte. Au cours des huit années écoulées, l'aide au développement consentie par la Norvège s'est considérablement accrue en termes réels de sorte que le pays a pu ajouter de nouveaux pays partenaires à sa liste de pays bénéficiaires sans en supprimer aucun[18]. Le livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004) recense les principaux facteurs qui interviennent dans le choix d'un pays : statut de pays comptant parmi les moins avancés, primauté accordée à la lutte contre la pauvreté, volonté de mener une politique orientée

16 Ces chiffres sont utilisés ici car ils portent aussi sur l'aide multi-bilatérale.

17 Mémorandum (MAE, 2008), page 6.

18 Des décisions relatives à la réduction de l'ampleuri des activités menées au Bangladesh et au Vietnam ont toutefois été prises.

vers la réduction de la pauvreté, situation politique relativement stable et contribution à la stabilité et aux développements régionaux.

La Norvège qui comptait auparavant 7 « partenaires principaux » et 17 « autres partenaires », a maintenant 28 pays partenaires[19] — 15 en Afrique, 11 en Asie et 1 en Amérique latine (tableau 1). Ce changement s'explique par le fait que la distinction opérée entre les différentes catégories a peu à peu disparu. Entre 1995-99 et 2005-06, le pourcentage de l'APD bilatérale allouée par la Norvège à ses 20 premiers pays bénéficiaires est resté stable, à 68 %, tandis que la moyenne du CAD durant cette même période est passée de 74 % à 80 %. De la même manière, le pourcentage de l'APD bilatérale en faveur de ses 10 premiers pays bénéficiaires s'est établi à 47 % en 1995-99 et à 48 % en 2005-06, tandis que la moyenne du CAD est passée de 53 % à 62 % (annexe B, tableau B.4).

Cette dispersion géographique de l'aide fait craindre, notamment au parlement, que les ressources ne soient trop éparpillées et que l'impact de l'aide norvégienne ne s'en trouve dilué. La flexibilité du système norvégien d'APD explique ce manque de concentration ; différentes lignes budgétaires et initiatives concernant, par exemple, l'aide humanitaire et le programme « Pétrole contre développement » incitent à opérer dans de nouveaux pays — ce qui sera peut-être aussi le cas avec la nouvelle initiative en faveur de la sylviculture.

Tableau 1. Pays partenaires de la Norvège

Les chiffres renvoient au classement des dix premiers pays bénéficiaires de l'aide de la Norvège

AFRIQUE	ASIE	AMÉRIQUE LATINE
Angola	Afghanistan (5)	Guatemala
Burundi	Bangladesh	Nicaragua
Érythrée	Chine	
Éthiopie	Inde	
Kenya	Indonésie	
Madagascar	Népal	
Malawi (9)	Pakistan (8)	
Mali	Sri Lanka (7)	
Mozambique (4)	Vietnam	
Nigeria	Timor oriental	
Afrique du sud	Territoires palestiniens (2)	
Soudan (1)		
Tanzanie (3)		
Ouganda (10)		
Zambie (6)		

S'agissant de la répartition régionale de l'aide, la Norvège a alloué, en 2006, 52 % de son APD bilatérale à l'Afrique, 23 % à l'Asie, 6 % à l'Amérique latine, 10 % au Moyen-Orient et 8 % à l'Europe. Bien que l'aide de la Norvège à l'Afrique soit supérieure à la moyenne du CAD (47 %), le pays s'est engagé, après le G8, à doubler son aide à l'Afrique entre 2005 et 2010. Or, aucun changement véritable n'a pu être observé en termes réels — les versements bruts en faveur de l'Afrique se sont établis à 774 millions USD en 2005 et à 777 millions USD en 2006[20] (annexe B, tableau B.3) ; la

19 Soit 27 ambassades, plus une présence au Mali dans le cadre d'un accord de coopération déléguée avec la Suède.

20 À prix et taux de change constants de 2006.

Norvège devra donc déployer de grands efforts au cours des deux prochaines années pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé.

La Norvège a accordé une importance plus grande encore aux pays à faible revenu. En 2006, 60 % de l'APD bilatérale norvégienne sont allés aux pays les moins avancés (PMA), contre 53 % en 2005, soit plus du double de la moyenne du CAD (26 %). Si l'on prend en compte les autres pays à faible revenu, la Norvège a alloué 69 % de son aide bilatérale à ces deux catégories en 2006, soit un pourcentage nettement supérieur à la moyenne du CAD (56 %).

Priorités et concentration sectorielle

Comme indiqué dans le chapitre 1, les pouvoirs publics ont défini « cinq plus une » priorités pour l'aide norvégienne au développement et recensé 11 autres domaines prioritaires traditionnellement importants. Il s'agit de priorités générales couvrant une série de questions sectorielles, thématiques et transversales. Il n'existe pas de données statistiques permettant de vérifier si les décaissements effectués par la Norvège correspondent à ces priorités.

Les statistiques du CAD, qui sont centrées sur l'aide bilatérale sectorielle, ne permettent pas de ventiler les apports totaux de la Norvège pour faire apparaître le niveau de concentration sur les six priorités retenues. Les données disponibles (annexe B, tableau B.5) révèlent que la Norvège fait une large place aux infrastructures et services sociaux. Le pourcentage des versements bruts d'aide bilatérale en faveur de ce secteur est passé de 35 % en 1995-99 à 48 % en 2000-04. En 2005-06, il a atteint 45 %, soit un pourcentage nettement supérieur à la moyenne du CAD qui s'établissait alors à 33 %. Le pourcentage des versements affectés à la gouvernance et à la société civile s'est accru entre 1995 et 2004, mais il est resté inchangé depuis lors. En 2005-06, le restant des versements bruts d'aide bilatérale effectués par la Norvège se décomposait comme suit : 8 % pour l'infrastructure et les services économiques, 6 % pour les secteurs de production, 10 % pour l'aide plurisectorielle et 16 % pour l'aide humanitaire. Ce dernier pourcentage est particulièrement élevé — il est le double de la moyenne du CAD qui est de 8 % — ce qui témoigne de l'importance qu'accorde la Norvège à l'aide humanitaire. On notera aussi le pourcentage très faible de l'aide norvégienne se rapportant à la dette, soit 1 % contre 25 % pour la moyenne du CAD. Cela s'explique par le fait que la Norvège considère que l'allégement de la dette bilatérale doit venir s'ajouter à l'APD et qu'en conséquence, elle ne notifie pas au CAD les remises de la dette bilatérale. La seule composante de l'aide se rapportant à la dette qui soit notifiée est le soutien aux initiatives visant l'annulation des dettes multilatérales. D'une manière générale, la part des versements bruts d'aide bilatérale qu'ont reçue les différents secteurs n'a guère changé depuis le dernier examen de l'aide réalisé en 2004 (les statistiques couvrent la période 2000-04).

Aide multilatérale

La Norvège est un ardent partisan du système multilatéral. En 2006, 27.8 % de son APD brute ont été versés sous forme de contributions au budget central d'organismes multilatéraux, soit un pourcentage relativement stable depuis 15 ans et légèrement supérieur à la moyenne du CAD, 24 %. La Banque mondiale est le premier bénéficiaire de l'APD multilatérale norvégienne et la Norvège siège actuellement au Conseil

d'administration de la Banque mondiale où elle représente les pays nordiques et de la Baltique.

Toutefois, c'est la contribution de la Norvège aux Nations Unies qui est proportionnellement plus importante que dans la plupart des portefeuilles des autres donneurs : la Norvège est le cinquième contributeur des Nations Unies et 16 % de son APD brute vont au système des Nations Unies contre 4 % pour la moyenne du CAD. Ce niveau élevé de soutien témoigne de l'attachement de la Norvège aux Nations Unies et à ce qu'elles représentent, et n'est pas uniquement un moyen de réaliser des objectifs en matière de développement. Plus de la moitié des contributions aux Nations Unies vont à deux organismes, à savoir le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (30 %) et le Programme des Nations Unies pour le développement (27 %), tandis que le restant transite par le Fonds des Nations Unies pour la population, l'Organisation mondiale de la santé, le Programme alimentaire mondial, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et par d'autres agences (annexe B, tableau B.2).

Ces dernières années, ce sont les Fonds mondiaux qui ont bénéficié le plus de l'accroissement de l'aide multilatérale norvégienne, les principaux bénéficiaires en 2006 étant l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (499 millions NOK), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (217 millions NOK) et l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du Programme d'éducation pour tous (200 millions NOK)[21]. On constate aussi une tendance à l'accroissement des contributions multilatérales faisant l'objet d'affectations spéciales. La Norvège verse aux organisations multilatérales tant des contributions à leur budget central que des contributions préaffectées, et si les contributions au budget central sont restées stables et importantes, des crédits en hausse ont souvent été réservés à des domaines précis. Dans le passé, une grande partie de l'aide multilatérale préaffectée fournie par le MAE était destinée à des pays particuliers, mais à présent, cette aide est davantage réservée à des secteurs ou domaines particuliers, comme l'éducation des filles, l'égalité homme-femme ou l'environnement. Les ambassades continuent toutefois d'apporter un soutien à des interventions visant spécifiquement un pays. Selon des statistiques de la Norvège, l'aide multilatérale préaffectée est passée de 2 440 millions NOK (16.9 % de l'APD totale) en 2003 à 4 141 millions NOK (21.9 %) en 2006[22].

La Norvège n'a pas de stratégie d'ensemble à l'égard des organisations multilatérales et préfère conserver sa flexibilité, même si elle décrit ses méthodes et les objectifs de sa coopération avec les organisations multilatérales dans ses rapports annuels. Étant donné son grand attachement au système multilatéral et son fort investissement dans ce dernier, la Norvège devrait, d'une part, établir un système de répartition de son aide fondé sur la performance et, d'autre part, continuer à aider les organisations multilatérales à accroître leur efficience et leur efficacité au service de meilleurs résultats sur la voie du développement. Dans ce contexte, la Norvège compte parmi les donneurs qui sont à l'avant-garde des efforts déployés pour améliorer le fonctionnement des différentes agences des Nations Unies, et aussi pour accroître l'harmonisation et la rationalisation au sein de ce système. En particulier, elle fait partie des 10 donneurs qui participent aux travaux du Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) qui procède à une évaluation annuelle de l'action menée à l'échelon local par certaines de ces organisations. De plus, la Norvège dont le Premier ministre,

21 Chiffres fournis par la Norvège (MAE, 2008b, page 18).

22 Mémorandum de la Norvège (MAE, 2008b, page 14). NOK = couronne norvégienne.

M. Stoltenberg, est membre du Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies, est un ardent défenseur du programme de réforme des Nations Unies intitulé "Unis dans l'action". Ce dernier aborde la question de la fragmentation du système des Nations Unies et met en œuvre des initiatives pilotes consistant à créer dans huit pays une entité dotée d'un seul programme, d'un seul budget et d'une direction unique pour les Nations Unies. L'APD norvégienne continuant à augmenter rapidement et les canaux multilatéraux étant appelés à être de plus en plus largement utilisés, l'intérêt que porte la Norvège à la réforme des Nations Unies est parfaitement justifié.

Aide aux organisations non gouvernementales norvégiennes

Les organisations non gouvernementales (ONG) — et en particulier les ONG norvégiennes — jouent un rôle de premier plan dans l'aide norvégienne au développement et elles aident aussi la Norvège à s'assurer le soutien de l'opinion. Selon les statistiques de la Norvège, plus de 30 % de l'aide bilatérale au développement sont acheminés directement par l'intermédiaire des ONG (33 % si l'on prend en compte les instituts de recherche). La majeure partie de ces financements est fournie par le MAE et concerne l'aide humanitaire. C'est pourquoi par rapport aux autres donneurs. Le plus gros des financements considérés, 24.5 %, va aux ONG norvégiennes, tandis que 2.9 % transitent par des ONG internationales et 2.7 % par des ONG locales implantées dans des pays en développement. Qui plus est, cette aide est concentrée entre les mains d'un petit nombre de grandes ONG partenaires. Les cinq premières —Norwegian Church Aid, Norwegian Refugee Council, Norwegian People's Aid, Croix Rouge Norvège et Save the Children Norvège — reçoivent au total 56 % de l'aide de la Norvège aux ONG.

Le MAE et la Norad entretiennent d'étroites relations avec leurs ONG partenaires. Bien que certaines ONG norvégiennes soient financées à plus de 90 % par les pouvoirs publics, le caractère généralement progressiste et ouvert du débat en Norvège assure aux ONG un degré d'indépendance salutaire et une marge de manœuvre pour émettre des critiques à l'égard des pouvoirs publics. Les ONG apprécient le dialogue franc et ouvert qui a été instauré avec les pouvoirs publics et elles se félicitent aussi, d'une manière générale, de la grande flexibilité du système grâce à laquelle elles peuvent obtenir des financements sous forme de contributions au budget central et des « financements thématiques » pluriannuels ainsi que des crédits pour financer des projets. C'est ainsi que des financements peuvent être accordés au titre de dépenses concernant les droits de l'homme, l'environnement ou l'égalité homme-femme, mais les modalités d'utilisation des crédits dans le cadre de chacune de ces grandes catégories sont très souples. Par ailleurs, comme des financements peuvent être alloués aussi bien par le MAE (aide humanitaire, aide à la transition, à la paix et à la reconstruction, etc.) que par la Norad (financements à long terme, thématiques et sous forme de contributions au budget central) et provenir de plus de dix lignes budgétaires assorties pour la plupart de procédures différentes, le système peut être déroutant pour les ONG et leur prendre beaucoup de temps.

Qui plus est, si quelques principes généraux concernant les relations des pouvoirs publics avec les ONG sont énoncés dans le budget annuel, il n'existe pas de politique générale en la matière. Les autorités norvégiennes ont entrepris de s'attaquer à cette question et la Norad s'attache actuellement à recenser les défis stratégiques et à réviser les lignes directrices concernant son soutien au développement à long terme via les ONG en vue du renforcement de la société civile, lesquelles seront soumises à des représentants de la société civile (aussi bien norvégiens que de pays du Sud) pour commentaires avant

d'être définitivement mises au point. Outre qu'elles définiront les finalités et objectifs des concours aux ONG, elles devraient répondre à deux préoccupations : i) le renforcement du ciblage sur les résultats ; et ii) le recours accru à un plus grand nombre d'ONG locales. Les ONG ne sont pas sans savoir que les financements doivent être rattachés plus étroitement à l'obtention de résultats, mais elles sollicitent aussi une aide accrue pour élaborer les instruments qui les aideront à y parvenir. Outre l'approche plus stratégique de l'interaction avec les ONG, l'accent mis sur les résultats et l'engagement renforcé auprès des ONG locales méritent d'être loués.

Questions transversales

Les femmes et l'égalité entre les sexes

La Norvège est depuis longtemps un ardent défenseur des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes. Cette position recueille un soutien sans réserve des milieux politiques et la Norvège se considère comme un champion de cette cause. L'importance qu'attache la Norvège aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes dans le cadre de la coopération pour le développement, ressort très clairement du document intitulé *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004), ce domaine d'intervention comptant parmi les cinq domaines prioritaires expressément énumérés dans le projet de budget du MAE pour 2008. Dans ce document, la Norvège rend compte de son intention de défendre vigoureusement la cause des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes, et fait état d'un nouveau plan d'action couvrant quatre domaines thématiques prioritaires (voir ci-après). Il ne fait aucun doute que la Norvège accorde à cette question un degré élevé de priorité. Elle s'efforce d'améliorer la prise en compte effective des questions touchant aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes dans ses activités de coopération pour le développement, et elle s'applique à convaincre d'autres acteurs, notamment des institutions multilatérales et d'autres donneurs, de faire de même. Malgré cela, il est apparu, durant la mission sur le terrain effectuée en Tanzanie dans le cadre de l'examen par les pairs, que les questions relatives aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes n'étaient guère mentionnées et qu'il n'existait guère de faits concourant à indiquer qu'une véritable attention était portée à ces aspects (voir annexe D).

On dénombre actuellement quatre plans d'action en faveur des femmes et de l'égalité entre les sexes :

1). *Le Plan d'action pour la défense des droits des femmes et de l'égalité entre les sexes dans le cadre de la coopération pour le développement, 2007-09* (MAE, 2007b).

2). *Le Plan d'action 2006 pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité* (MAE, 2006b).

3). *Le troisième Plan d'action 2006 contre la traite des êtres humains* (MAE, 2006-09).

4). *Le Plan d'action contre la mutilation génitale des femmes* (MAE, 2003), qui se poursuivra jusqu'en 2010.

Le Plan d'action pour 2007-09 retient quatre grands domaines d'intervention prioritaires : le renforcement du pouvoir politique des femmes, le renforcement du pouvoir économique des femmes, la santé en matière de sexualité et de procréation et les droits correspondants, et la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Pour répondre

aux critiques selon lesquelles les questions d'égalité homme-femme n'ont pas été systématiquement prises en compte et que les résultats escomptés n'ont donc pas été obtenus, le Plan d'action prévoit les mesures suivantes : i) des efforts ciblés, y compris une nouvelle ligne budgétaire sur les femmes et l'égalité entre les sexes ; ii) l'affectation de ressources suffisantes et une augmentation du pourcentage des financements pour les activités ayant comme objectif principal ou secondaire de promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes ; et iii) l'adoption d'une stratégie plus claire et plus explicite concernant la prise en compte systématique des questions considérées. Le *Plan d'action pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies* relève de la compétence de quatre ministères (ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, ministère de la Justice et de la Police et ministère de l'Enfance et de l'Égalité) dont l'action est coordonnée par la Norad, et il prévoit toute une série d'activités à mener au plan national pour inciter les ONG et les organisations multilatérales à veiller à la réalisation des progrès vers les objectifs de la résolution.

La Norvège a également pris un certain nombre d'autres initiatives. Elle a désigné un Ambassadeur pour l'égalité homme-femme, elle a multiplié par quatre ses concours à l'UNIFEM, elle participe activement aux travaux du Réseau GENDERNET du CAD et conduit de nombreux travaux avec des organisations multilatérales. La Norvège a été un ardent défenseur du Plan d'action du Groupe de la Banque mondiale — *L'égalité des sexes, un atout économique* (Banque mondiale, 2005) et l'un de ses principaux bailleurs de fonds. Elle a pris la tête des efforts déployés à l'échelle internationale pour donner suite à l'appel lancé par le High-Level Panel on System-Wide Coherence en faveur du renforcement de la cohérence et de l'amélioration du financement de l'action menée par les Nations Unies dans le domaine de l'égalité homme-femme. De plus, la Norvège, en sa qualité de co-présidente de la Conférence de Doha sur le financement du développement, s'est engagée à faire avancer le dossier de l'égalité homme-femme en tant que domaine à financer en priorité, dans la perspective des discussions de Doha et du document qui en résultera. La Norvège a aussi accru son aide axée sur l'égalité des sexes, comme il ressort de ses notifications faites au moyen du marqueur relatif à l'égalité homme-femme élaboré par le CAD-OCDE (tableau 2)[23].

23 Le marqueur relatif à l'égalité homme-femme est un utile indicateur, mais il ne mesure que les moyens mis en œuvre et non pas les produits ou les résultats. Il ne permet pas non plus d'évaluer dans quelle mesure les questions d'égalité homme-femme sont prises en compte dans les programmes et projets.

Tableau 2. Aide de la Norvège en faveur de l'égalité homme-femme et du renforcement du pouvoir des femmes, 2005 et 2006

En millions USD, à prix courants

	2005	2006
Objectif principal	55	79
Objectif significatif	253	363
Non orienté vers l'objectif	1 085	1 260
Non examiné	0	0
Total de l'aide ventilable par secteur	1 393	1 702
Aide axée sur l'égalité des sexes[24]	22%	26%
Total de l'aide non ventilable par secteur	555	951
Aide pour l'égalité des femmes[25]	23	19

Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées. Si l'examen de l'aide réalisé en 2004 a pris acte de la priorité accordée à la question de l'égalité homme-femme et des efforts déployés en la matière, il a aussi mis en lumière certaines faiblesses du système. Ces faiblesses ont été rappelées dans *L'évaluation de la stratégie en faveur des femmes et de l'égalité entre les sexes dans le cadre de la coopération pour le développement (1997-2005)* (Norad, 2005a). Ce rapport tend à indiquer que la Norvège a tenu compte de la nécessité d'intégrer les considérations d'égalité homme-femme dans les objectifs d'action et d'évoquer l'égalité entre les sexes en tant que question transversale dans d'importants documents nationaux et de programmation, mais que la question de l'équilibre à réaliser entre la prise en compte générale de la problématique homme-femme et la conduite d'interventions ciblées n'a pas été systématiquement abordée. Il y est signalé que l'engagement politique doit être transposé dans la pratique, de sorte que l'égalité homme-femme devienne un élément visible du dialogue, de la programmation et de la notification au niveau des pays. Il y est également recommandé d'instituer un fonds pour la conduite de travaux analytiques sur l'égalité homme-femme, de former et d'informer davantage le personnel sur la question, et d'entreprendre des travaux spécifiques pour promouvoir l'égalité homme-femme dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide. Qui plus est, il est indiqué que les ressources humaines affectées à la promotion de l'égalité homme-femme ne sont pas suffisamment nombreuses, et suggéré de créer une unité spécialisée dans les questions touchant aux femmes et à l'égalité entre les sexes et dotée à temps plein d'un spécialiste de l'égalité homme-femme chargé des actions de sensibilisation. Il est aussi recommandé de mettre en place un réseau thématique et de désigner dans les différentes ambassades un correspondant pour les questions relatives aux femmes.

C'est en partie en réaction à l'Examen de l'aide et aux critiques formulées dans l'évaluation que la Norvège a procédé à une réévaluation de ses politiques et pratiques et qu'elle a récemment produit le *Report No.11 (2007-2008) to the Storting - On Equal*

24 Pourcentage de l'aide ventilable par secteur. Les activités non examinées au regard du marqueur relatif à l'égalité homme-femme n'ont pas été prises en considération.

25 Depuis 2005, le secteur "Femmes et développement" a été remplacé par le soutien des "Organisations et institutions pour l'égalité des femmes" qui relève de la catégorie "Infrastructure et services sociaux divers".

Terms: Women's rights and gender equality in development policy (MAE, 2008c). Tout en faisant valoir qu'elle est le seul donneur à avoir consacré un Livre blanc aux droits des femmes et à l'égalité entre les sexes, la Norvège reconnaît que si elle accorde depuis toujours une large place à cette question, elle n'a pas pleinement tenu ses engagements. Le Livre blanc fait état de la détermination de la Norvège de promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes dans le respect des cultures et des sensibilités. Il souligne que des progrès doivent être réalisés dans ce domaine pour atteindre les OMD (en particulier l'OMD 3, promouvoir l'égalité des sexes, l'OMD 4, réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans, et l'OMD 5, améliorer la santé maternelle). Il est déclaré dans ce document que la question de l'égalité entre les sexes doit être prise en considération dans tous les secteurs de la politique norvégienne de développement et qu'il conviendrait d'accroître la part en pourcentage des crédits d'aide au développement qui est affectée à des activités en faveur de l'égalité homme-femme. Il est également indiqué que la Norvège travaillera en étroite collaboration avec les organisations multilatérales pour qu'elles fassent une plus large place à l'égalité homme-femme et qu'elles y consacrent davantage de travaux. Dans le Livre blanc, la Norvège reconnaît que la mise en œuvre de ses principes n'a pas été suffisamment systématique et elle s'engage à mettre en place un cadre cohérent pour assurer le suivi des plans d'action.

Il est clair qu'au niveau des grandes orientations, la Norvège compte parmi les donneurs qui déploient le plus d'efforts pour promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes. Elle fait tout son possible pour renforcer son action et pour faire avancer le débat international en intervenant auprès d'autres acteurs. La Norvège accorde un degré de priorité élevé à la question des femmes et de l'égalité entre les sexes et elle a pris résolument des mesures pour répondre aux critiques et recommandations en apportant des changements et en lançant de nouvelles initiatives. Il s'agit maintenant de les mettre en œuvre d'une manière efficace et d'obtenir des résultats. En plus des efforts consentis pour améliorer la prise en compte systématique de la problématique homme-femme, la Norvège a mis en place un fonds spécifique pour les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, et cette double approche devrait empêcher que le ciblage sur l'égalité des sexes ne disparaisse. Toutefois, les possibilités d'amélioration sont encore nombreuses. Avec seulement une équipe restreinte au sein du MAE et trois agents à la NONAD qui s'emploient à renforcer le ciblage des activités sur l'égalité entre les sexes, les ressources demeurent limitées. Les connaissances techniques dans ce domaine sont disséminées entre les diverses organisations et la prise en compte de la question de l'égalité des sexes est encore souvent considérée comme un moyen d'affiner après coup la formulation des projets et programmes, et non comme devant intervenir au début du processus. C'est ce qui s'est produit en Tanzanie où le souci des droits des femmes et de l'égalité des sexes semble être un ajout de dernière minute, peu de mesures volontaristes ou spécifiques étant prévues dans ce domaine. De plus, la Norvège doit examiner plus avant comment les grandes orientations sont mises en œuvre et dans quelle mesure les obligations en matière de notification et de reddition de comptes sont satisfaites. Par ailleurs, les plans d'action ont accru la demande des ambassades en quête d'expertise dans le domaine de légalité homme-femme, mais la capacité de s'assurer les services de tels spécialistes demeure faible.

Changement climatique et environnement

La politique que mène la Norvège à l'appui de l'environnement dans un contexte de développement est définie dans le rapport au Parlement intitulé *Fighting Poverty Together*. Il y est clairement indiqué que la gestion durable des ressources naturelles et environnementales est une condition préalable essentielle

pour le développement. Le rapport établit clairement un lien entre une répartition plus équitable de la consommation des ressources naturelles et l'amélioration du niveau de vie dans les pays pauvres, et il rappelle les engagements internationaux à l'égard de l'environnement qui sont énoncés dans Action 21, les Conventions de Rio et les Déclarations des Sommets de Johannesburg et du Millénaire. Les grandes orientations sont transposées dans un plan d'action pour l'intégration des questions d'environnement dans la coopération pour le développement qui a été approuvé en juin 2006 pour la période courant jusqu'en 2015 et retient quatre domaines thématiques prioritaires pour l'action de la Norvège, à savoir :

- la gestion durable de la diversité biologique et des ressources naturelles ;
- la gestion des ressources en eau, la distribution d'eau et l'assainissement ;
- le changement climatique et l'accès aux énergies propres ; et
- les substances dangereuses.

Selon le plan d'action, les principaux efforts seront déployés dans le premier domaine prioritaire, à savoir la biodiversité et les ressources naturelles. De plus, il est clairement énoncé dans ce plan que l'environnement est à la fois un domaine transversal, puisqu'il y est stipulé que les préoccupations liées à l'environnement doivent être prises en compte dans toutes les activités de coopération pour le développement, et un secteur d'intervention en soi couvrant la coopération pour le développement et ayant pour principal objectif la gestion durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

Les rapports par pays contenus dans le rapport annuel 2006 donnent à penser que l'environnement est inclus en tant que secteur dans les programmes-pays, un soutien étant apporté, par exemple, à la National Forest Authority en Ouganda, à l'action menée au Mali pour décentraliser la gestion des ressources naturelles dans la région du delta intérieur et à la gestion forestière en Tanzanie. L'environnement est également pris en compte dans d'autres programmes sectoriels comme le programme à l'appui de l'agriculture au Malawi.

Toutefois, de nombreux autres programmes ne font pas expressément mention de l'environnement et il est également difficile de dire jusqu'à quel point les considérations d'environnement entrent systématiquement en ligne de compte, d'autant qu'il n'existe pas en la matière d'orientations précises concernant, par exemple, les évaluations d'impact[26]. S'il est posé en principe que toutes les activités doivent faire l'objet d'une évaluation d'impact, il est également indiqué que cette évaluation incombe aux bénéficiaires. Il serait prudent d'appliquer la législation ou la réglementation nationale relative à l'évaluation d'impact lorsqu'il en existe une, mais il semble insuffisant de laisser ces évaluations à l'appréciation des bénéficiaires qui n'ont pas nécessairement une réglementation adéquate ou même la capacité de la faire appliquer. Il est également énoncé que la Norvège accorde de l'importance aux questions touchant à la gouvernance et qu'elle soutiendra le renforcement des capacités pour la conduite d'évaluations d'impact. Or, on ne voit pas très bien de quelle manière et dans quels domaines ce soutien est apporté.

En outre, le nombre de postes de spécialistes de l'environnement ou des ressources naturelles est limité, aussi bien au ministère qu'à la Norad, et plus encore sur le terrain, et on voit mal, en conséquence, comment un plan d'action aussi ambitieux pourrait être

26 Le Manuel de la coopération pour le développement stipule qu'une évaluation de la viabilité, y compris du point de vue de l'environnement, est obligatoire.

intégralement mis en œuvre. La fourniture d'un soutien adéquat au personnel de terrain constitue pour la Norad un défi majeur. La Norvège a envoyé six spécialistes[27] dans cinq pays africains qui permettront dans une certaine mesure de soutenir la réalisation des objectifs fixés en matière d'environnement. L'impact qu'aurait un cumul par le ministre de ses fonctions et de celles de ministre de l'environnement n'est pas apparu clairement à l'équipe chargée de l'examen. Toutefois, sans expertise suffisante, la Norvège risque, malgré son ambition de jouer un rôle de chef de file dans les domaines de l'environnement et du développement, de ne pas pouvoir passer des paroles aux actes. On peut donc se féliciter de ce que la Norvège ait l'intention de conduire un examen à mi-parcours pour déterminer quels sont les ajustements nécessaires à apporter au plan d'action et de ce qu'une évaluation complète doive avoir lieu peu après 2015. La Norvège pourrait utilement communiquer le résultat de ces deux exercices au CAD.

Des ressources supplémentaires ayant été affectées à la coopération pour le développement en 2008, le gouvernement a annoncé le lancement de nouvelles initiatives dans les domaines du changement climatique et de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. Le changement climatique est ainsi devenu la première priorité d'action, à la place de la gestion de la biodiversité et des ressources naturelles. La Norvège concentrera ses efforts sur trois grands aspects : i) l'intensification de la coopération bilatérale pour une énergie propre en Afrique, en Amérique centrale, en Amazonie et en Asie (pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions et à renforcer leur capacité de participer à des programmes de limitation des émissions après 2012, à l'intégration du Protocole de Kyoto) ; ii) le soutien à la recherche, à la coopération technique et au secteur privé en liaison avec le climat, et iii) le soutien aux initiatives multilatérales. Si l'accent s'est déplacé, les objectifs en matière de lutte contre le changement climatique ont été énoncés aussi bien dans les documents d'orientation que dans le plan d'action. On peut se demander comment ces réorientations vont pouvoir être assimilées à l'échelon local, encore qu'une grande partie des financements devrait transiter par des institutions multilatérales. Le Premier ministre norvégien a également annoncé, en 2007, une augmentation de la dotation annuelle de 500 millions USD au titre de la prévention de la déforestation des forêts pluviales. Le programme sera basé au ministère norvégien de l'environnement et ses crédits transiteront par des organisations multilatérales et des initiatives mondiales. Ce programme en étant encore à un stade très peu avancé, aucune stratégie précise n'a encore été définie en ce qui concerne les modalités de programmation ou d'utilisation des crédits. Fait positif, il semble que la Norvège ait instauré un dialogue avec d'autres donneurs ayant lancé des initiatives analogues de manière à unir leurs efforts et à coordonner leurs activités.

On notera que la Norvège prête attention à la cohérence des politiques dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles. Ainsi, les autorités estiment que la réglementation nationale de la Norvège relative aux ventes de bois devrait s'appuyer sur des dispositifs internationaux, intergouvernementaux, eux-mêmes fondés sur des conventions ou accords multilatéraux de manière à ne pas causer du tort involontairement aux pays pauvres qui se sont engagés dans une gestion durable des forêts et qui tirent leur revenu des exportations de bois[28]. Par ailleurs, des directives sur les brevets sont mises en œuvre au profit des pays en développement et le projet de

27 Quatre d'entre eux sont des spécialistes de l'énergie ayant pour mission d'assurer le suivi de la nouvelle initiative pour une énergie propre qui a été lancée en avril 2007.

28 Voir Fighting Poverty Together (MAE, 2004), section 3.6.

budget pour 2008 donne des précisions sur le degré de cohérence à atteindre entre la politique du gouvernement visant le changement climatique et ses ambitions en matière de développement durable.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- En tant que donneur de taille intermédiaire actif dans les domaines du développement, de la construction de la paix, du renforcement des appareils d'État et de l'aide humanitaire, la Norvège pourrait élaborer une stratégie pour la répartition des volumes supplémentaires d'APD (canaux, secteurs et pays). Une proportion importante des ressources supplémentaires transitent par différents canaux bilatéraux pour parvenir aux pays partenaires, la Norvège devrait envisager une démarche plus intégrée, plus stratégique et plus explicite au niveau des pays, qui garantirait la synergie et optimiserait l'impact de ces efforts.
- La Norvège devrait gérer avec soin la dispersion géographique croissante de son aide. Elle devrait veiller à ne pas trop disséminer ses ressources, un tel saupoudrage risquant d'amoindrir les retombées potentielles de son aide.
- Il convient de féliciter la Norvège qui est à la fois un ardent défenseur des organisations multilatérales et à la pointe des efforts déployés pour réformer le système des Nations Unies et accroître son efficience et son efficacité. La Norvège pourrait envisager d'élaborer une stratégie d'ensemble pour orienter les dépenses multilatérales.
- La révision de la stratégie visant à régir les relations de la Norad avec les ONG dans le domaine du développement est la bienvenue. Le ciblage prévu sur les résultats et le recours croissant aux ONG locales doivent être encouragés. La nouvelle approche devrait aussi permettre de clarifier et de simplifier les dispositifs de financement des ONG en fusionnant ou du moins en coordonnant mieux les nombreuses lignes budgétaires dont proviennent les concours aux ONG. Il faudrait par ailleurs mieux aider les ONG à se doter des capacités requises pour répondre à l'exigence légitime du MAE et de la Norad d'obtenir de leur part des preuves de résultat.
- La Norvège doit être félicitée pour sa ferme prise de position en ce qui concerne les droits des femmes et l'égalité entre les sexes, mais elle doit continuer à veiller à ce que ses déclarations de principe deviennent réalité. Si la Norvège traite les questions transversales comme des priorités thématiques spécifiques, elle doit s'assurer que sa politique en matière d'égalité homme-femme trouve un écho dans les structures institutionnelles et qu'elle est dotée de ressources suffisantes, et veiller à ce que l'égalité homme-femme soit systématiquement prise en considération dès les premiers stades et tout au long du cycle des programmes et des projets.
- Pour mettre en œuvre son ambitieux plan d'action pour l'environnement, la Norvège doit faire le point sur ses ressources actuelles en personnel spécialisé pour les adapter aux objectifs énoncés dans le plan. La Norvège pourrait utilement préciser comment les évaluations d'impact doivent être effectuées et validées, d'autant que leur réalisation au pays bénéficiaire.

Chapitre 4

Organisation et gestion

La réforme organisationnelle : des rôles à clarifier et des défis très particuliers à relever

Les impacts positifs de la réorganisation

La réorganisation du système d'aide norvégien intervenue en 2004 s'inscrivait dans le cadre d'un projet plus vaste visant à moderniser la fonction publique, qui était piloté par le ministère de l'Administration publique et de la Réforme. Il s'agissait d'accroître l'efficacité de l'administration publique et d'améliorer la cohérence des politiques entre les institutions. S'agissant du système d'aide, plusieurs organisations étaient concernées. La politique du développement et la politique étrangère sont désormais deux domaines d'activité totalement intégrés au sein du ministère des Affaires étrangères, qui est devenu le pivot du système. Le rôle des ambassades dans la gestion de l'aide bilatérale a par ailleurs été renforcé. La Norad est maintenant un service technique[29] rattaché au MAE. Le Norfund, qui s'occupe du développement du secteur privé, est devenu totalement indépendant de la Norad[30].

Un élément essentiel[31] de la réforme a été la rationalisation du MAE dont la nouvelle structure organisationnelle est reprise dans la figure 3. Les principales directions chargées des questions de développement sont la Direction pour les opérations de paix et les affaires humanitaires des Nations Unies et la Direction des affaires régionales et du développement. Toutefois, étant donné la large conception du développement qui est celle de la Norvège, la Direction des affaires européennes et de la politique commerciale et la Direction de la politique de sécurité et du Grand Nord examinent aussi les incidences qu'ont les échanges et la sécurité respectivement sur le développement. La réorganisation a permis de réduire le nombre de secrétaires généraux adjoints et de directions, de mettre

29 Le statut de la Norad a changé à plusieurs reprises au fil des ans. Initialement conçu comme un organisme d'exécution distinct, la Norad a ensuite été intégrée au MAE, avant d'en être à nouveau séparée.

30 De plus, le Peace Corps norvégien (Fredskorpset) est devenu constitutionnellement responsable devant le ministre de l'Environnement et du Développement international, et il rend compte chaque année au MAE. L'Institut du service diplomatique, qui est chargé d'améliorer les compétences du personnel, a été détaché de la Norad et intégré au MAE.

31 Cela avait été relevé dans l'examen de l'aide de 2004 où la réorganisation de l'administration de l'aide est aussi considérée comme aidant le MAE à « améliorer ses procédures de délégation de pouvoirs de même que la répartition des tâches au sein du ministère et entre les ambassades et les services centraux ».

davantage l'accent sur les aspects politiques de la gestion de l'aide grâce à la nomination d'un directeur politique[32] et de créer une unité chargée de l'analyse des politiques.

Le programme d'action actuel à l'appui du développement requiert un degré élevé de flexibilité, aussi bien au niveau des pays pour répondre aux besoins des partenaires qu'au niveau central pour mettre en œuvre un programme d'action gouvernemental en expansion à l'appui de la coopération pour le développement. Pour introduire des modalités de travail souples entre les différentes directions, le MAE et la Norad ont mis en place des équipes ou des réseaux chargés de tâches et d'initiatives spécifiques. C'est ainsi que l'unité de l'analyse des politiques dirige l'équipe qui doit rédiger le prochain Livre blanc. Il existe aussi un réseau dont la mission est de promouvoir l'égalité homme-femme dans les différentes institutions et qui a des correspondants au MAE et à la Norad, ainsi que des équipes-pays interdirections à la Norad. Le MAE ou la Norad mettent aussi parfois en place des comités de direction pour gérer des « projets » distincts, ce qui peut aider à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement entre les ministères.

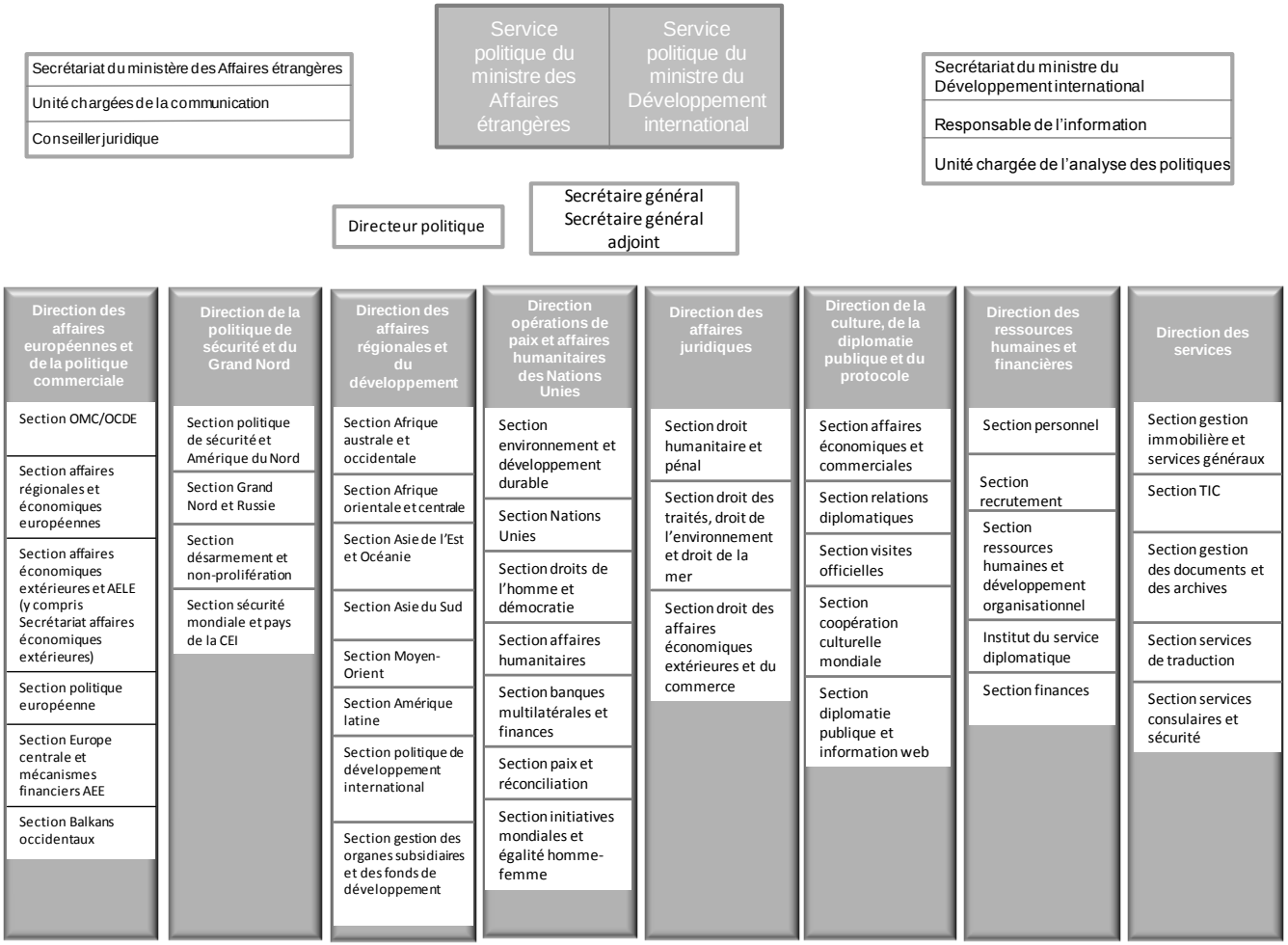
Pour assurer une gouvernance de qualité, l'indépendance de certaines fonctions a été maintenue tandis que le dispositif organisationnel a été simplifié. Ainsi, l'Initiative « Pétrole contre Développement » chapitre 6, encadré 3) a une direction distincte et elle est hébergée par la Norad, étant donné qu'elle a pour objet de fournir des conseils et un soutien et non pas d'effectuer des investissements directs. La réorganisation opérée a également permis de clarifier les responsabilités en ce qui concerne la promotion des activités du secteur privé dans les pays en développement. Ainsi, la Norad est chargée de gérer l'aide sous forme de dons servant à financer les études de faisabilité et la collaboration institutionnelle sur le développement du secteur privé, tandis que le Norfund, qui est un fonds de développement du MAE, a pour mission de gérer les dons, les prêts, les garanties[33] et autres instruments hybrides à l'appui du développement du secteur privé.

D'une manière générale, les intéressés considèrent que cette réorganisation a eu de nombreux effets positifs. Le MAE, la Norad et les ambassades forment à présent un tout bien intégré, apte à relever les défis liés au développement dans le monde actuel tout en autorisant de la souplesse au niveau de la gestion. Au sein du MAE, des équipes-pays peuvent apporter une réponse adaptée aux demandes émanant des ambassades, dont le champ de compétence a été élargi par suite de la décentralisation et qui ont pour rôle de soutenir les partenaires à l'échelon local. La Norad constitue un réservoir de connaissances sur les questions de développement et un dispositif d'assurance qualité dans le cadre de ce système souple. Grâce à la restructuration, le MAE a en outre pu donner suite à diverses initiatives d'ordre politique tout en évitant une ingérence des considérations politiques dans la gestion au jour le jour. Il serait utile que la Norvège partage avec les autres donneurs son expérience des avantages et des problèmes liés à la restructuration du système d'aide.

32 Il avait aussi été suggéré dans l'examen de l'aide de 2004 qu'une plus grande attention soit portée aux aspects politiques du développement.

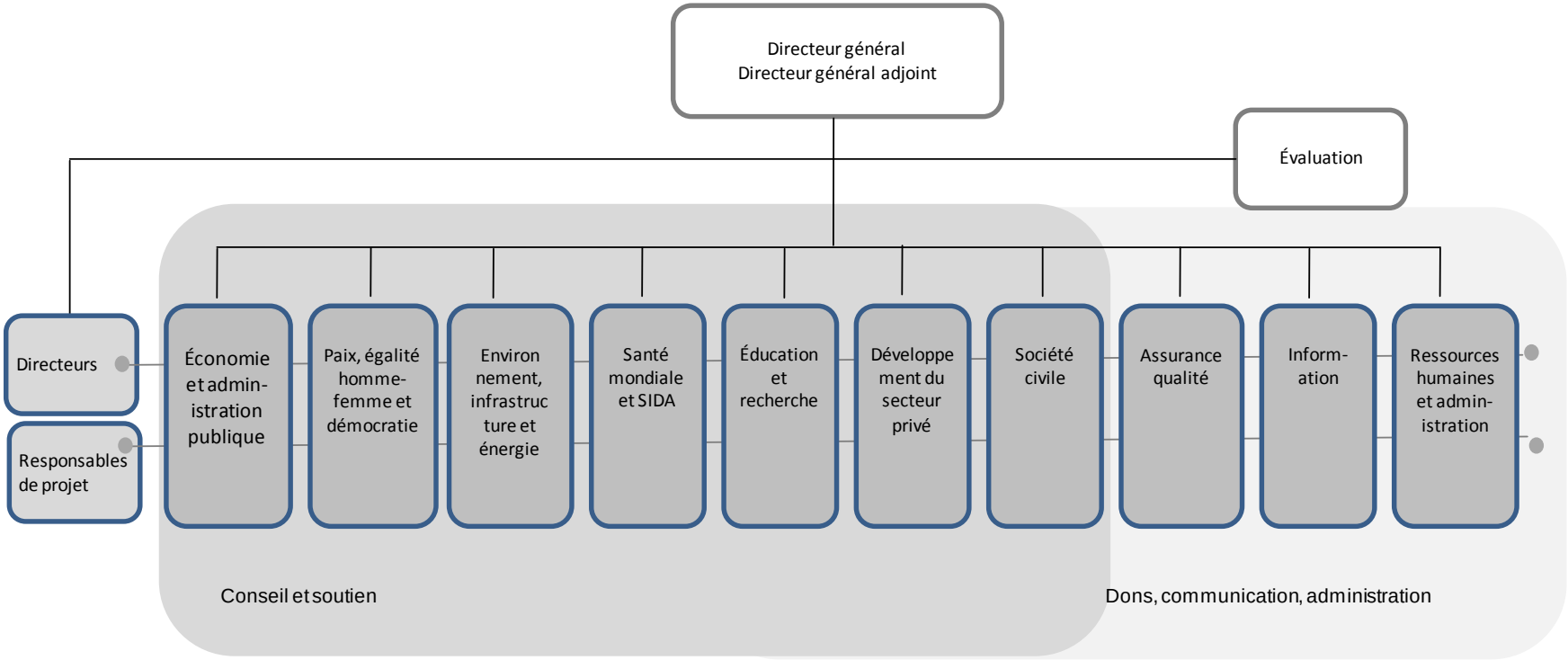
33 De plus, l'Institut norvégien de garantie des crédits à l'exportation (GIEK) opère depuis plus de 70 ans et il est doté d'un conseil, d'une équipe de gestion et d'une commission d'audit qui lui sont propres.

Figure 3. Organigramme du ministère des Affaires étrangères



Source : ministère des Affaires étrangères, 2007

Figure 4. Structure organisationnelle de la Norad



Certains problèmes subsistent en ce qui concerne la clarification des rôles

Le MAE n'a pas encore totalement fini de faire le bilan de sa réorganisation, mais les auteurs du Mémorandum (MAE, 2008b) ne cachent pas que certains problèmes subsistent. La répartition des tâches au sein du système norvégien d'aide au développement, entre la prise de décision, la mise en œuvre et l'apport de connaissances, n'est pas encore totalement claire[34]. Ainsi, bien qu'avec la décentralisation, les ambassades se soient vu déléguer le soin d'organiser les relations au niveau des pays, les services centraux interviennent maintenant davantage dans certains aspects de la gestion quotidienne de l'aide.

Par ailleurs, la nécessité d'allouer des volumes croissants d'APD a compromis la réalisation de certains objectifs de la réforme. Ainsi, la Norad continue à gérer un volume considérable de dons malgré son nouveau rôle de réservoir de connaissances et de soutien (figure 4). De fait, avec la multiplication des activités mondiales et multilatérales, les capacités du MAE concernant la gestion des dons sont considérablement sollicitées, de sorte que la Norad est amenée à combler le déficit de capacités. La responsabilité de la gestion des dons aux ONG est partagée entre le MAE (action humanitaire) et la Norad (développement). La Norad est également chargée de *faire exécuter* des travaux de recherche sur le développement mais elle semble souvent agir comme si elle était chargée de *réaliser* de tels travaux, faisant ainsi concurrence aux instituts de recherche et aux universités pour obtenir des fonds. Le rôle de réservoir de connaissances de la Norad doit donc être clarifié et il devrait consister à faciliter la communication entre les chercheurs spécialisés dans le domaine du développement et le MAE.

S'attaquer aux nouveaux défis en matière de gestion

La taille sans cesse grandissante du programme d'aide pose des défis en ce qui concerne la bonne gestion et l'assurance qualité des dons d'APD alloués aux différents partenaires[35]. La présente section est consacrée à ces défis et porte plus particulièrement sur les dons, la gestion des connaissances et les ressources humaines.

Évaluer la performance en ce qui concerne la gestion des dons

Le MAE, les ambassades, la Norad et le Norfund se partagent la responsabilité de gérer les dons alloués aux partenaires. Le MAE est chargé des grandes orientations et des dotations budgétaires en faveur des pays partenaires tandis que les ambassades gèrent les dons que les pays partenaires mettent en œuvre. Le MAE examine actuellement un dispositif de gestion qui permettrait d'harmoniser et de simplifier les procédures. C'est à

34 Hagen et Sitter (2006) fournissent des informations intéressantes sur les réformes du secteur public dans les pays nordiques et mettent en lumière l'approche mesurée et consensuelle suivie par la Norvège qui a opté pour une réforme progressive.

35 Il a également été noté dans l'Examen par les pairs de 2004 que la réorganisation posait de nouveaux défis pour la gestion axée sur les résultats et une répartition adéquate des compétences tant au sein du MAE que de la Norad.

cet effet qu'il a chargé la Norad de préparer une série de guides pratiques sur la gestion des différents aspects de l'aide[36]. Le plus important de ces guides est le *Manuel de la coopération pour le développement* (Norad, 2005b) qui présente les procédures, les compétences déléguées et la documentation pour le cycle de programme. Différentes procédures sont appliquées pour les programmes portant sur un montant inférieur à 15 millions NOK, compris entre 15 et 50 millions NOK, et supérieur à 50 millions NOK. Le manuel précise aussi les responsabilités des partenaires, comme l'établissement de divers rapports d'étape et de rapports financiers et la réalisation d'audits (couvrant l'ensemble du programme et non pas seulement l'aide norvégienne). Ces lignes directrices très claires aideront la Norvège à conserver la qualité de son programme d'aide bilatérale avec les pays partenaires.

L'assurance qualité : une mission centrale pour la Norad

Tout en continuant à décentraliser son système d'aide et à rechercher une plus grande souplesse, la Norvège a également renforcé l'accent mis sur l'assurance qualité. Il est énoncé dans le *Manuel de la coopération pour le développement* que l'assurance qualité couvre toutes les activités qui se rattachent à l'évaluation et à l'amélioration de l'intérêt ou de la valeur d'un programme ou de sa conformité avec des normes données. Les activités formelles d'assurance qualité comprennent les analyses préalables, la gestion axée sur les résultats, les examens et les évaluations. L'ambassade évalue les programmes portant sur un montant inférieur à 15 millions NOK et la Norad ceux d'une valeur supérieure à 15 millions NOK. La Norad peut aussi réaliser des examens des performances et des évaluations organisationnelles pour soutenir la gestion du programme d'aide. Elle conduit chaque année une dizaine d'évaluations des performances des ambassades norvégiennes ; au cours des deux dernières années, elle a accru le nombre d'examens d'organisations partenaires et elle envisage de réaliser 16 évaluations organisationnelles d'ici la fin de 2008. Cette approche s'inscrit dans le cadre des efforts déployés pour progresser vers un soutien plus stratégique des organisations de la société civile, le résultat de tout examen servant de base à l'établissement d'un nouvel accord cadre avec l'organisation partenaire soumise à l'examen. Le mandat de la Norad concernant l'assurance qualité a été élargi en 2004 et la Norad s'efforce donc d'être un centre d'expertise en la matière. Cela ne veut pas dire qu'elle entend tout faire par elle-même, mais qu'elle deviendra de plus en plus l'interlocuteur privilégié pour ceux qui souhaitent faire exécuter des travaux spécialisés. Toutefois, il pourrait exister un risque de conflit d'intérêts, la même instance étant chargée, d'une part, de fournir des conseils et un soutien techniques et d'autre part, de s'occuper de l'assurance qualité. C'est pourquoi une séparation des deux rôles permettrait de garantir l'objectivité des processus d'assurance qualité.

36 Il s'agit notamment des guides suivants : Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors (MAE/Norad, 2007a), Working with Sector Development Programmes (MAE/Norad, 2007b), Nordic Plus - Practical Guide to Delegated Co-operation (MAE/Norad, 2007c), et Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries (MAE/Norad, 2006b), Nordic Plus – Practical Guide to Joint Financial Arrangements (MAE/Norad, 2007)

Progresser vers l'établissement d'un accord cadre avec les organisations non gouvernementales

L'ensemble du système se caractérise par une tendance à gérer les relations avec les partenaires (pays en développement, agences multilatérales, ONG et milieux d'affaires) et à évaluer leur performance en tant que partenaires, et non pas à centrer l'attention sur les dons au titre de projets ou programmes particuliers. Si le MAE continue à gérer les crédits des ONG destinés à financer des projets d'aide humanitaire, la Norad se tourne de plus en plus vers des accords cadres à long terme pour l'action à l'appui du développement qu'elle mène avec les grandes ONG norvégiennes et elle s'attache davantage à évaluer leur capacité de gestion et leur dispositif de suivi, qu'à suivre le déroulement des différents programmes. En Tanzanie, des ONG œuvrant dans le domaine du développement ont indiqué que cette approche assurait la prévisibilité des financements tout en ménageant aux responsables de programmes la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins des partenaires et s'adapter à l'évolution des situations. Elle présente aussi des avantages à l'échelon central. Ainsi, la Norwegian Church Aid n'a déposé auprès de la Norad qu'une seule demande importante de crédits[37], qui couvrait de nombreuses activités du programme approuvé. Cette évolution est propice à l'appropriation par les partenaires, permet une plus grande souplesse et renforce l'efficacité du système norvégien. Lorsque cela est possible, ce mode de financement des ONG pourrait être repris dans d'autres secteurs (par exemple, dans celui de l'action humanitaire), mais une gestion rigoureuse sera nécessaire pour que le système norvégien puisse conserver la capacité de faire face à des crises imprévues.

D'une manière générale, le MAE, la Norad et les ONG entretiennent de bonnes relations. La conclusion d'accords cadres avec les grandes ONG, le ciblage sur les résultats et l'engagement renforcé avec les ONG du Sud sont fort appréciés. Toutefois, le dispositif actuel concernant les dons pose plusieurs problèmes :

i) En faisant transiter par les ONG une grande partie des fonds bilatéraux destinés à l'action humanitaire, on risque de mettre en péril les nouvelles fonctions décentralisées des ambassades, rendant ainsi difficile la réalisation des objectifs de développement.

ii) Les ONG qui reçoivent des crédits tant pour des opérations humanitaires que pour des activités de développement peuvent être confrontées à différents systèmes d'assurance qualité.

iii) Les priorités stratégiques concernant l'engagement des pouvoirs publics auprès des ONG sont définies dans le budget annuel mais il n'existe pas de politique générale en la matière. La Norad a entrepris d'établir de nouvelles lignes directrices relatives au soutien à long terme de la société civile qui présenteront les buts et les objectifs du financement des ONG et renforceront le ciblage sur les résultats.

iv) À l'heure actuelle, le dispositif d'audit de la Norvège rend difficile un financement direct des ONG du Sud. Qui plus est, la priorité étant accordée aux grandes ONG norvégiennes, les petites ONG risquent d'être évincées et le nombre de programmes novateurs conduits avec des ONG du Sud pourrait être réduit. Les prochaines lignes directrices relatives aux ONG ont également pour objet d'associer davantage les ONG locales et du Sud au système norvégien de coopération pour le développement.

37 Alors qu'elle en a déposé plus de 100 auprès du MAE.

Améliorer la gestion des connaissances

Avec la restructuration, une place beaucoup plus large a été faite à la gestion des connaissances[38] dans le système d'aide. La Norvège cherche à promouvoir une culture de la gestion axée sur les résultats et à recueillir des informations sur les performances par le biais de l'analyse, de la recherche et de l'évaluation. Elle a entrepris d'élaborer un modèle novateur de gestion des connaissances. Cette section sera consacrée à trois aspects de la gestion des connaissances dans le système norvégien, à savoir le renforcement du ciblage sur les résultats, la capacité d'analyse et de recherche, et la politique d'évaluation.

Renforcement du ciblage sur les résultats dans le système d'aide de la Norvège

Il ressort du rapport 2007 de la Norad intitulé *Norwegian aid works – but not well enough*, que la Norvège déploie des efforts concertés et louables pour mesurer les résultats. Mais elle a aussi une vision réaliste de la complexité et des limitations inhérentes à la mesure de son impact sur le développement, la Norad reconnaissant qu'il est impossible de parler des résultats *norvégiens* en matière de coopération pour le développement en partie en raison des difficultés d'imputation (voir chapitre 5).

Les autorités tiennent à ce qu'une culture de la gestion axée sur les résultats imprègne tout le système de coopération pour le développement. Des documents de référence ont été établis pour exposer les raisons justifiant un suivi des résultats et les procédures à utiliser à cet effet au MAE. Le *Manuel de la coopération pour le développement* (Norad, 2005b) fait état de la nécessité de suivre les résultats intermédiaires à différents stades d'un programme et d'évaluer les risques, et une annexe au manuel établit utilement la hiérarchie des objectifs et la chaîne de résultats. La communication des résultats est également importante pour garantir la transparence. Toutefois, les partenariats instaurés en matière d'aide posent des défis particuliers, par exemple pour les programmes sectoriels et les accords cadres passés avec des ONG. Le renforcement du ciblage sur les résultats lance aussi d'autres défis :

- La Norvège doit définir les résultats qu'elle souhaite obtenir tout en recherchant un juste équilibre entre l'appropriation par les partenaires et l'exercice d'un contrôle politique étroit.

- Un ciblage sur les résultats pourrait conduire à adopter une approche prudente d'évitement des risques alors que dans les pays par nature à risques où la Norvège participe à des activités à l'appui de la paix et du développement, le MAE pourrait devoir adopter une approche plus hardie.

- La Norvège n'a pas de dispositif global de gestion basée sur les résultats qui s'appliquerait à toutes les composantes de son système d'aide. Un tel dispositif permettrait une hiérarchisation des objectifs stratégiques, priorités thématiques, partenaires et canaux de financement.

38 La gestion des connaissances va du suivi des projets à court terme et des examens de programmes aux évaluations de l'impact et aux travaux de recherche à plus long terme sur des questions générales de développement sortant du cadre de l'APD. Elle recouvre aussi le retour d'informations pour la prise de décision et la diffusion générale.

Renforcement de la capacité d'analyse et de recherche

Les autorités norvégiennes ont une certaine capacité d'analyse et de recherche en ce qui concerne les questions touchant au développement. Depuis l'examen par les pairs de 2004, le MAE s'est doté d'une unité chargée de l'analyse des politiques, comptant cinq agents, ce qui a permis des améliorations sur ce plan. La Norad se charge quant à elle des travaux d'analyse liés au programme dont le MAE a besoin, en vertu de sa mission de conseil et de soutien. Selon le Research Council of Norway (RCN)[39], le pays a une solide capacité de recherche en matière de développement, notamment dans les domaines où la Norvège concentre ses efforts d'aide, comme la construction de la paix et la résolution des conflits.

Le RCN a fait apparaître que les principaux défis à relever en matière d'analyse concernaient la recherche sur le long terme et la recherche critique. La recherche sur le long terme est importante dans plusieurs nouveaux domaines de l'aide au développement, comme le changement climatique ou les effets de la mondialisation. Si, les instituts de recherche réalisent des études sur le court terme, souvent commandées par des ministères, les universités conduisent des travaux de recherche plus fondamentale sur les évolutions à plus long terme, qui sont souvent financés par le RCN[40]. Il ressort aussi de l'évaluation réalisée par le Conseil qu'il est nécessaire d'apporter un soutien à la recherche critique. La Norvège pourrait tenir compte des conclusions du RCN pour mettre en place des structures propres à accroître sa capacité d'analyse et de recherche.

Évaluation

La Norad qui s'est vu confier un nouveau mandat concernant l'évaluation, a défini, en 2006, une politique d'évaluation donnant de bons résultats[41]. La direction de l'évaluation appelle à utiliser les normes de qualité du CAD dans toutes les évaluations et les autorités se sont attaquées à plusieurs questions essentielles, comme la préservation d'un certain degré d'indépendance pour la fonction d'évaluation au niveau stratégique, qui est préconisée par le ministre actuel. Si les directions et les ambassades commandent les examens habituels des projets et des programmes, la Norad s'occupe des examens et des évaluations stratégiques avec dix spécialistes de l'évaluation et un budget annuel de 22 millions NOK. L'évaluation couvre tous les domaines de la coopération pour le développement sur un cycle de trois ans. Si le ministère pourvoit au financement de la direction et désigne son responsable la direction viennent du ministère, la direction de l'évaluation de la Norad recrute les évaluateurs (souvent en dehors de l'administration), sélectionne les thèmes des évaluations (le MAE peut proposer des thèmes), définit l'objet de l'évaluation et rend compte au Secrétaire général du MAE par l'intermédiaire du Directeur général de la Norad (qui peut annexer des commentaires aux conclusions et recommandations de la direction de l'évaluation).

L'évaluation de l'aide multilatérale pose des problèmes particuliers ; la Norad n'a un rôle clairement défini en matière d'évaluation que lorsque l'aide norvégienne est

39 Le RCN a commandé une évaluation indépendante des travaux de recherche sur le développement de la Norvège couvrant la période 2001-05. Voir Research Council of Norway (2007).

40 Dans le cadre de l'Initiative « Pétrole contre Développement », les compagnies pétrolières investissent elles-mêmes dans la recherche sur le long terme..

41 Pour le mandat et la liste complète des évaluations, voir Norad, 2006a. Pour la politique d'évaluation, voir Norad, 2006c.

préaffectée. La Norad a donc participé à des examens par les pairs (concernant, par exemple, la fonction d'évaluation de l'UNICEF) et à des évaluations conjointes (par exemple, une étude de l'organisation Women's World Banking), qui observent des normes de qualité reconnues.

La direction de l'évaluation de la Norad estime que sa fonction d'évaluation est vulnérable dans la mesure où l'agence a essentiellement un rôle de conseil. Il faut donc que les évaluations soient prises en compte dans les politiques et pratiques pour montrer qu'elles sont utiles. Dans le cadre de la nouvelle politique mise en place, on veille à ce que les enseignements tirés des évaluations soient mis à profit lors de l'élaboration des politiques et pratiques, point soulevé lors de l'examen par les pairs de 2004. Si la direction de l'évaluation de la Norad sélectionne le thème des évaluations, elle examine avec le MAE les propositions relatives à la suite à donner à ces évaluations. Le MAE, par le canal de son Secrétaire général, doit préparer un plan d'action pour les évaluations qui est annoncé aux pays partenaires, et le ministère rend compte au Secrétaire général au terme d'un an. L'objectif est d'améliorer l'assurance qualité et le ciblage sur les résultats du système. Les actions de suivi reposent sur la communication d'informations et la transparence, les rapports étant présentés à l'auditeur général et au parlement, et rejoignant le domaine public. Le rapport 2007 de la Norad (Norad, 2007d) qui rassemble des informations tirées des évaluations et d'autres sources, a livré au public les résultats de l'aide fournie par la Norvège. Selon le rapport, ce système fonctionne bien et il semble que des progrès aient été accomplis (par exemple, l'évaluation de l'intégration des considérations d'égalité homme-femme a débouché sur l'adoption d'une nouvelle approche, voir MAE, 2007b) encore qu'il soit trop tôt pour évaluer les effets sur le dispositif d'ensemble.

Accorder les ressources humaines aux nouveaux défis

Si les autorités ont accru les effectifs du MAE, des ambassades et de la Norad, elles doivent encore faire davantage. L'accroissement de 16 %[42] des effectifs totaux qui est intervenu entre 2004 et 2008, masque des variations importantes. En 2004, le MAE avait un effectif total de 649 agents, lequel a augmenté de 19 % pour atteindre 774 agents en 2008. Durant la même période, l'effectif total de la Norad est passé de 205 à 228 agents (+11 %). L'accroissement des effectifs a davantage concerné le personnel spécialisé dans le développement que celui œuvrant dans les domaines de la diplomatie, des échanges et d'autres aspects des affaires étrangères. Cela étant, un certain nombre d'experts de la Norad ont rejoint le MAE et les ambassades avant d'assumer des fonctions dans des domaines autres que le développement, ce qui brouille un peu le tableau. Dans les ambassades, le nombre d'agents recrutés en Norvège est passé de 548 à 632 (+15 %) depuis 2004, mais on a aussi dénombré, en 2007, 899 agents recrutés localement. Malgré l'évolution vers la décentralisation et l'augmentation des effectifs dans les ambassades, les capacités de certaines ambassades doivent encore être renforcées. Plusieurs fonctionnaires ont indiqué qu'étant donné que les ambassades n'étaient pas encore dotées de capacités suffisantes, les services centraux conservaient l'initiative.

Des recrutements sont en cours pour combler les lacunes mais il est difficile de trouver les experts voulus pour assumer certaines fonctions nouvelles. C'est ainsi que pour soutenir l'initiative relative à la forêt pluviale, l'ambassade implantée au Brésil va

42 Les chiffres cités dans ce paragraphe ont été fournis par le MAE à l'équipe chargée de l'examen par les pairs après la visite à Oslo.

recruter au moins une personne de plus. Mais dans des États fragiles où l'ambassade coordonne la diplomatie et l'aide au développement, il est difficile de recruter des agents possédant les compétences requises en l'absence de structure d'incitations attrayante compte tenu du caractère éprouvant des affectations dans des zones de conflit où la construction de la paix représente une contribution spécifique de la Norvège au développement. Dans ces cas, les lacunes existantes ont été comblées en recrutant des agents sous contrat de courte durée, du personnel itinérant et des consultants, et en formant des agents en poste. Toutefois, au dire de certaines ONG, ce sont toujours de nouveaux visages, avec les conséquences que cela comporte pour la continuité des relations, la mémoire institutionnelle et la gestion de carrière.

L'accroissement des financements allant aux instances multilatérales et à la recherche de solutions aux problèmes mondiaux n'a pas donné lieu à une évolution correspondante des effectifs des services concernés. Si la forte progression du budget et l'augmentation plus lente des effectifs ont peut-être induit une plus grande efficience administrative en apparence[43], il est difficile de maintenir la qualité des programmes lorsque la pression à dépenser et à lancer de nouvelles initiatives, comme la lutte contre le changement climatique, ne cesse de s'intensifier. La Norad a retenu les priorités suivantes pour conserver à son personnel son haut niveau de compétences en matière de développement : gestion des ressources naturelles, l'accent étant mis sur la gouvernance et la viabilité[44] ; égalité, intégration et droits économiques ; enfin, prise en compte des risques de conflit dans le cadre de la coopération pour le développement et construction de la paix. La formation sera également importante ; l'Institut du service diplomatique est chargé de la formation formelle du personnel tandis que le MAE et la Norad s'occupent de la formation sur le tas du personnel des ambassades. La Norad collabore aussi avec l'Institut du service diplomatique pour partager avec les autres acteurs norvégiens de la coopération pour le développement de bonnes pratiques en matière de gestion du développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les autorités norvégiennes pourraient réfléchir à la manière de mieux différencier les rôles respectifs du MAE et de la Norad, notamment pour ce qui est de la gestion des dons. La Norad doit mieux cerner sa mission concernant la création d'un système de gestion des connaissances destiné à étayer le processus de décision.
- Pour renforcer encore son ciblage sur les résultats, le MAE pourrait réfléchir aux moyens de rattacher le budget du programme aux résultats, de prendre en compte l'innovation et la prise de risque, et d'évaluer la performance des partenaires multilatéraux.
- La Norvège pourrait accroître encore l'efficacité du dialogue déjà actif et ouvert qu'elle mène avec les ONG en adoptant une démarche plus systématique et plus stratégique qui devrait être définie dans la nouvelle approche stratégique de la Norad et ses lignes directrices concernant le soutien à la société civile. L'exigence légitime du MAE et de la

43 Le calcul des dépenses de personnel est compliqué en raison du coût plus élevé (environ deux à trois fois plus) des effectifs en poste dans les ambassades.

44 Les compétences de la Norad en la matière proviennent de l'expérience acquise dans le cadre de l'Initiative « Pétrole contre développement ».

Norad d'obtenir des ONG des preuves de résultats devrait s'accompagner d'actions spécifiques destinées à accroître les capacités des ONG en la matière.

- Le MAE pourrait se pencher sur l'efficience au plan administratif de différentes approches et initiatives visant à remédier à certains problèmes de capacités existant au sein du système.
- La Norad pourrait étudier les moyens de maintenir une séparation institutionnelle entre la gestion des connaissances et l'assurance qualité, et d'introduire dans l'évaluation un mécanisme permettant de faire le point sur les résultats tout en maintenant un équilibre entre indépendance et pertinence.
- La Norvège se trouve confrontée à une série de défis en termes de ressources humaines et de recrutement, qui résultent de la réorganisation et de l'évolution des priorités. Le système intégré pose des problèmes lorsqu'il s'agit de recruter et de retenir des individus ayant des compétences particulières en matière de développement, par exemple dans les domaines de l'environnement et du changement climatique. La Norvège devra aussi s'attaquer à des problèmes particuliers de ressources humaines et de gestion à l'échelon local si elle veut continuer à pouvoir faire preuve de la même souplesse, et être prête à répondre aux besoins des partenaires et à combler les vides laissées par d'autres donneurs.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

Une volonté résolue d'œuvrer pour l'efficacité de l'aide

La Norvège est déterminée à assurer la concrétisation du programme d'action défini pour accroître l'efficacité de l'aide. Elle fait partie des donneurs les plus actifs dans le débat international sur ce sujet et s'emploie, depuis les années 90, à améliorer la mise en œuvre de l'aide qu'elle dispense dans le cadre de son programme de coopération pour le développement en s'attachant à renforcer l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. Le chapitre 5 du document *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004), intitulé « More targeted and more effective assistance » (Pour une aide mieux ciblée et plus efficace), a ainsi pour objet de décrire les efforts que la Norvège déploie en vue d'apporter à ses pays partenaires un soutien plus fructueux. À travers l'examen d'un large éventail de thèmes – qui vont du respect des stratégies nationales dans les programmes d'aide au développement à la répartition géographique de l'aide, en passant par la coopération entre donneurs et les formes nouvelles qu'elle prend, le soutien conjoint aux programmes nationaux, le rôle des parties prenantes et l'utilisation des différents canaux d'acheminement – il expose les idées et les pratiques de la Norvège en la matière. C'est en partie grâce à ces orientations claires que le souci de l'efficacité de l'aide est bien ancré dans le système norvégien.

Après l'adoption de la Déclaration de Paris, la Norvège a continué à jouer un rôle de premier plan dans l'action en faveur de l'efficacité de l'aide tout en s'attachant à mieux définir et à affiner les efforts qu'elle déploie dans ce domaine. Depuis plusieurs années, elle bénéficie dans cette démarche d'un appui constant de la part des sphères politiques, et les pressions qui peuvent la pousser à se reposer sur l'aide classique fondée sur les projets pour donner de la visibilité à son action, sont limitées. Elle est donc à même de faire preuve de souplesse et d'utiliser des outils novateurs pour mettre en œuvre son aide, comme les dispositifs fondés sur des programmes.

Si la Norvège n'a pas défini de plan d'action global unique en faveur de l'efficacité de l'aide, des notes d'information sur le sujet sont communiquées aux ambassades et le MAE estime que cet objectif doit être systématiquement pris en compte et bien intégré dans toutes ses activités. Il semble qu'à tous les niveaux du système, y compris le terrain, le personnel possède une connaissance approfondie des principes qui sous-tendent le programme d'action pour l'efficacité de l'aide et des difficultés que pose leur application. De plus, la Norvège joue dans ce domaine un rôle moteur auprès des autres donneurs, en particulier ceux du groupe Nordique plus composé de pays partageant les mêmes valeurs, qui fait une place privilégiée à l'efficacité et à l'harmonisation et a rédigé plusieurs guides pratiques fort utiles sur le sujet (voir chapitre 5).

La Norvège a pris part aux *Enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* réalisées par le CAD en 2006 et 2008 (OCDE, 2006 et 2008a). Elle a aussi fait effectuer, en 2007, une analyse complémentaire sur le sujet à l'aide des statistiques provenant de l'enquête 2006, dont elle a présenté les conclusions dans un court rapport intitulé *Norway's Performance in Implementing the Paris Declaration : Insights from the 2006 baseline survey* (Booth, 2007). Dans ce document, les efforts de la Norvège sont comparés à ceux que déploient les donneurs du groupe Nordique plus et les autres membres du CAD en général dans les mêmes pays partenaires.

Dans la suite de ce chapitre sont examinés la question de la décentralisation et les efforts que fait la Norvège pour contribuer à la réalisation des cinq grands objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris, à savoir l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. L'attention se porte aussi sur l'efficacité de l'aide mise en œuvre à travers les canaux de financement autres que les dispositifs bilatéraux car, comme le fait remarquer à juste titre le MAE, seulement 18 % de l'aide norvégienne au développement consistent dans des apports d'État à État, l'immense majorité des concours empruntant d'autres voies, comme les organisations multilatérales, les fonds mondiaux et les ONG.

Point sur la décentralisation

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs promettent de prendre des mesures concrètes pour remédier à « la délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donneurs », en vue de favoriser l'appropriation et l'alignement. La Norvège a amorcé son processus de décentralisation en 2004, soit un an avant l'adoption de la Déclaration de Paris, en prenant un engagement officiel écrit dans ce sens et en mettant en place un plan pour guider cette entreprise. Elle estime maintenant que celle-ci a été menée à son terme. Elle est généralement considérée comme l'un des donneurs qui ont poussé le plus loin la décentralisation, ses bureaux locaux étant à même d'exercer une influence non négligeable sur la prise de décision et la mise en œuvre de l'aide bilatérale[45] et de jouer un grand rôle dans ces domaines.

De plus, il ressort de l'Enquête sur le degré de décentralisation des systèmes de coopération pour le développement des membres du CAD au profit des services sur le terrain (OCDE, 2008d), réalisée par le CAD, que la Norvège fait aussi partie des membres qui délèguent le plus le pouvoir financier, les ambassades pouvant engager et verser n'importe quel volume de crédits dans le cadre de l'enveloppe budgétaire. En ce qui concerne les effectifs, cette enquête montre qu'avec 28 % des agents norvégiens dans les bureaux locaux, la Norvège se situe dans la moitié supérieure des membres pour le pourcentage de personnel présent sur le terrain. Si l'on tient compte du personnel local, les effectifs de l'aide norvégienne sont répartis à parts égales entre les services centraux et le terrain (voir également le chapitre 4).

45 L'aide multilatérale, l'aide humanitaire et l'aide aux ONG ne sont pas décentralisées et restent du ressort des services centraux sur le plan de la stratégie et de la mise en œuvre.

Appropriation et alignement

Une défense vigoureuse du principe de l'appropriation

La Norvège souligne sans ambiguïté toute l'importance qu'elle attache au fait que les pays prennent en main leur développement. Elle estime en fait que l'appropriation par les pays devrait avoir la primauté parmi les principes qui sous-tendent le programme d'action pour l'efficacité de l'aide. Dans le mémorandum qu'elle a adressé au CAD, elle appelle à réaffirmer que l'appropriation constitue le principe fondamental auquel les quatre autres doivent être rattachés (MAE, 2008b). Depuis de nombreuses années, la Norvège considère que la mise en place de plans stratégiques de lutte contre la pauvreté et l'appropriation au niveau national sont des conditions indispensables pour garantir la cohérence à l'échelle du système de la politique de développement d'un pays partenaire.

Il semble qu'en Tanzanie, la Norvège n'a pas attendu pour mettre en pratique le principe de l'appropriation. Elle adhère à la stratégie d'aide conjointe à ce pays et toutes ses activités s'inscrivent dans le cadre de ce dispositif et le prennent comme référence (voir chapitre 5 et annexe D). Les échanges de vues tenus avec les autorités tanzaniennes ont confirmé que les activités de la Norvège concordaient aussi avec les priorités qu'elles ont définies pour leur pays. Toutefois, des questions se posent à propos du processus de planification et des instruments auxquels il fait appel dans le système norvégien. Si la Norvège et la Tanzanie ont signé un mémorandum d'accord de portée générale, l'ambassade ne dispose que d'un plan glissant sur trois ans élaboré pour son propre usage. Les objectifs et les activités de celle-ci sont présentés dans ce simple texte qui énonce de façon sommaire les thèmes qu'ils recouvrent et les secteurs concernés. Certes, l'ambassade jouit de ce fait d'une marge de manœuvre, mais elle ne possède pas d'outil de référence solide exposant les motifs qui sous-tendent l'action menée par la Norvège et les résultats qu'elle cherche à obtenir. De plus, comme ce plan annuel n'existe qu'en norvégien, il est peu probable qu'il ait été communiqué aux autorités tanzaniennes. Il y a davantage lieu de penser que, compte tenu des relations respectueuses que l'ambassade et ces dernières entretiennent de longue date, la plupart des informations contenues dans ce document sont portées à leur connaissance par d'autres moyens. Elles ont en effet paru satisfaites des priorités de la Norvège. Il serait néanmoins justifié de mettre en place des dispositifs plus formels (outre le Cadre de dépenses à moyen terme) pour faciliter les échanges d'informations avec les pouvoirs publics et les autres donneurs.

Tableau 3. Résultats obtenus par la Norvège au regard des indicateurs de l'efficacité de l'aide

	Indicateurs (3-8 : alignement, 9-10 : harmonisation)	Définitions	Valeurs des indicateurs[46]			Objectifs-cibles indicatifs pour 2010
			2005 (publication en 2006)	2007 (publication en 2008)		
			33 pays	33 pays	54 pays	
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	Apports d'aide au secteur public comptabilisés dans le budget national / Versements d'aide au secteur public	57 %[47]	66 %	47 %	85 %
4	Renforcer les capacités par un soutien coordonné	Coopération technique dans le cadre de programmes coordonnés / Coopération technique	75 %	57 %	51 %	Objectif-cible de 50 % atteint
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques / Versements d'aide au secteur public	60 %	59 %	56 %	
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés / Versements d'aide au secteur public	68 %	75 %	70 %	
6	Eviter les structures de mise en œuvre parallèles	Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre / Nombre de pays	3 PIUs	7	10	1
7	L'aide est davantage prévisible	Versements d'aide enregistrés / Apports d'aide prévus	55 %	56 %	42 %	78 %
8	L'aide est non liée	Aide non liée / Aide bilatérale totale	99 %	100 %	100 %	100 %
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	Approches fondées sur des programmes / Total des versements d'aide	37 %	49 %	47 %	66 %
10a	Missions conjointes	Nombre de missions conjointes / Nombre total de missions	56 %	33 %	30 %	Objectif-cible de 40 % atteint
10b	Réalisation conjointe de travaux analytiques par pays	Nombre d'analyses conjointes / Nombre total de travaux analytiques par pays	77 %	87 %	66 %	Objectif-cible de 66 % atteint

Note : Enquête 2006 : les informations contenues dans ce tableau correspondent aux données communiquées pour 13 pays sur 34 et couvrent 40 % de l'aide-pays programmée en 2005.
Enquête 2008 : les informations contenues dans le tableau correspondent aux données communiquées pour 19 pays sur 54 et couvrent 47 % de l'aide-pays programmée en 2007.

Source : Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, réalisées par l'OCDE-CAD (OCDE, 2006 et 2008a).

46 La valeur de l'indicateur est une moyenne pondérée calculée d'après le portefeuille d'activités du donneur considéré dans les pays ayant pris part à l'enquête.

47 Pour des motifs liés à la conception des indicateurs 3 et 7, la valeur de l'indicateur est fondée sur le ratio moyen par pays et non sur une moyenne pondérée globale.

Un bon classement pour l'alignement mais l'objectif-cible est encore loin

Les résultats relevés pour la Norvège au regard des indicateurs relatifs à l'alignement lors des enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2006 et 2008a) et dans le rapport Booth (Booth, 2007) sont satisfaisants, mais celle-ci doit faire encore mieux. Prenons par exemple l'Indicateur 3, qui mesure l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales à travers la comparaison des versements de fonds avec les estimations budgétaires. Le chiffre, relativement bon, de 56 % a été enregistré pour la Norvège lors de l'enquête de suivi 2006, et de 66 % lors de l'enquête 2008 (voir tableau 3). Pour ce même indicateur, le rapport Booth fait état d'un résultat supérieur à celui des autres donneurs membres du CAD, soit 60 %, contre 50 % pour les autres pays du groupe Nordique plus et 43 % pour les autres donneurs. Les résultats de la Norvège sont cependant très variables selon les pays partenaires, et vont ainsi de 96 % au Vietnam à 4 % en Zambie, mais cette fourchette correspond de façon générale à celle qui a été relevée pour les autres donneurs (encore que dans le cas de l'Afghanistan, du Bangladesh et du Vietnam, l'aide de la Norvège est plus fortement alignée sur les priorités nationales que celle des autres donneurs). Mais à l'instar de tous les membres du CAD, la Norvège a encore beaucoup de progrès à faire pour atteindre l'objectif-cible de 85 %.

En ce qui concerne l'Indicateur 4, qui mesure le degré de coordination de l'assistance technique, l'enquête 2006 a permis d'enregistrer pour la Norvège le chiffre élevé de 75 %, mais celui-ci était passé à 57 % lors de l'enquête 2008 s'agissant des mêmes pays partenaires. Il restait cependant supérieur à l'objectif-cible de 50 %. Les pays partenaires où un degré élevé de coordination de l'assistance technique a été constaté pour la Norvège reçoivent de cette dernière une aide fondée sur des programmes. Dans le cas de l'Éthiopie, pour laquelle la Norvège n'utilise pas cette forme d'aide, le chiffre relevé est zéro.

La Norvège obtient aussi de bons résultats en ce qui concerne le pourcentage des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques (Indicateur 5a) et les systèmes de passation des marchés (Indicateur 5b) des pays partenaires. Elle se situe également en tête pour ces indicateurs et fait mieux que les autres membres du groupe Nordique plus qui, eux-mêmes, se classent devant les autres donneurs. Cependant, elle peut encore faire des progrès, comme le montre le rapport Booth qui constate qu'elle n'utilise pas du tout le système de gestion des finances publiques de l'Éthiopie, à la différence des autres membres du groupe Nordique plus. La Norvège s'appuie aussi moins que ces derniers sur le système de gestion des finances publiques du Mozambique et de la Tanzanie.

Prévisibilité de l'aide

Les résultats de la Norvège s'agissant de la prévisibilité de l'aide sont assez satisfaisants. Pour la plupart de ses pays partenaires, le financement qu'elle dispense fait officiellement l'objet d'une programmation annuelle, mais en réalité, des engagements informels à moyen terme sont également pris au niveau des programmes et des projets et reconduits d'une année sur l'autre. Les 27 ambassades de la Norvège dans les pays partenaires sont habilitées à gérer les fonds et reçoivent des « lettres d'affectation des ressources » établies d'après un plan stratégique triennal contenant des chiffres indicatifs,

ainsi que des plans annuels pour chaque pays. Les autres ressources financières, comme les lignes budgétaires thématiques, spéciales ou à finalité humanitaire du MAE, sortent en grande partie[48] des critères de planification de l'ambassade, tout comme les fonds destinés aux ONG norvégiennes et internationales, gérés par la Norad, qui relèvent généralement d'un calendrier à moyen terme. Cependant, en Tanzanie, d'autres donneurs ont déclaré craindre que l'aide norvégienne ne devienne moins prévisible en raison de l'adoption de nouvelles initiatives et d'une modification des priorités.

S'agissant de l'Indicateur 7, qui permet de comparer les apports d'aide prévus aux versements d'aide enregistrés dans les comptes publics, le chiffre relevé pour la Norvège est 55 % selon l'enquête 2006 et 56 % selon l'enquête 2008. C'est un résultat honorable et le rapport Booth montre que la Norvège se classe aussi devant tous les autres donneurs pour cet indicateur. Elle est cependant encore assez loin de l'objectif-cible de 75 % fixé pour 2010. L'auteur de ce document examine une autre version de l'indicateur de la prévisibilité – consistant à comparer les apports d'aide prévus et les versements d'après les informations fournies par les donneurs dans les deux cas – et constate que, selon cet outil de mesure, les résultats de la Norvège sont moins bons que ceux des autres membres du groupe Nordique plus, surtout à cause des chiffres inférieurs à la moyenne qui ont été relevés pour l'Afghanistan, le Bangladesh et le Kenya.

Déliement de l'aide : une longueur d'avance

La Norvège joue un rôle de premier plan dans la promotion du déliement de l'aide et l'action visant à le concrétiser. Elle adhère à la *Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés* adoptée en 2001 par le CAD (OCDE, 2001) et va même au-delà des mesures qu'elle préconise en offrant une aide non liée à tous les pays en développement, et pas seulement aux PMA (comme en témoignent au tableau 3 les chiffres relevés pour l'Indicateur 8 lors des enquêtes de suivi). Ses activités de coopération technique pure sont aussi en grande partie non liées et ses apports d'aide alimentaire l'étaient tous en 2007.

Soutien fondé sur des programmes

Conformément aux objectifs énoncés dans la Déclaration de Paris, la Norvège défend avec ferveur les modalités d'aide reposant sur des programmes. Les autorités reçoivent dans ce domaine un appui sans ambiguïté de la part du Storting et font un usage croissant du soutien budgétaire général, des approches sectorielles et du financement commun. Assuré de façon directe ou par l'intermédiaire de la Banque mondiale et de fonds fiduciaires multi-donneurs, le soutien budgétaire a progressé de façon non négligeable entre 2005 et 2007 (de 65 % selon les chiffres de la Norvège). On estime que 25 % de l'aide dispensée au niveau des ambassades revêtent la forme d'un soutien budgétaire, quoique dans le cas de la Tanzanie, cette part est de 40 % environ. Ce dernier pays constitue à cet égard un bon exemple : la Norvège y travaille avec ardeur en collaboration avec 13 autres donneurs dans le cadre d'un mécanisme collectif de soutien budgétaire général, apportant ainsi une forme d'aide bien adaptée à un pays partenaire dont l'appareil d'État est stable. Mais ce cas témoigne aussi des difficultés que cette modalité

48 Le soutien direct aux organisations de la société civile locale et l'aide dispensée au titre de certaines lignes budgétaires (comme les crédits spéciaux destinés aux femmes et à la culture) entrent dans les critères de planification appliqués par les ambassades.

d'aide peut poser, ce groupe de donneurs devant faire face à d'importants problèmes de corruption[49] au sein de la Banque centrale de Tanzanie (voir annexe D et encadré 4 au chapitre 6).

Malgré l'usage croissant que fait la Norvège de l'aide fondée sur des programmes, l'enquête de suivi 2006 n'a fait apparaître qu'un chiffre de 36 % pour l'Indicateur 9, qui sert à mesurer l'emploi de procédures ou dispositifs communs (OCDE, 2006). L'enquête 2008 a permis de constater une progression non négligeable pour les mêmes pays partenaires, avec un résultat de 49 %, qui demeure cependant encore assez éloigné de l'objectif-cible de 66 %. Le rapport Booth classe la Norvège bien au-dessous des autres membres du groupe Nordique plus (34 % contre une moyenne de 55 % pour le groupe), mais l'auteur fait observer à juste titre que la définition des formes d'aide fondées sur des programmes est sujette à interprétation et qu'elle a sans doute été comprise différemment par certains donneurs (Booth, 2007). En tout état de cause, il est clair que la Norvège peut encore faire des progrès dans ce domaine.

Le souci de promouvoir l'harmonisation

La Norvège a classé l'harmonisation parmi les priorités énoncées dans son Livre blanc intitulé *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004), et elle s'emploie toujours à resserrer sa collaboration avec les autres donneurs. Elle a joué un rôle particulièrement actif dans la démarche entreprise par le groupe Nordique plus pour instaurer des règles et procédures propres à faciliter la coordination en son sein. Plusieurs outils d'intérêt pratique ont été élaborés à cette fin, dont les suivants :

- un guide sur les dispositifs de financement conjoint (février 2004, avec la contribution du Canada) ;
- une politique commune et un guide pour la passation des marchés (novembre 2004, avec la contribution du Canada et de l'Allemagne) ;
- des principes pour assurer la complémentarité dans l'action (novembre 2005), destinés à régir la répartition des tâches dans le cadre du processus des stratégies d'aide conjointes ;
- un guide pratique de la coopération déléguée (octobre 2006) (voir également le chapitre 4).

L'enquête de suivi 2006 a montré que, sur l'ensemble des missions effectuées par la Norvège sur le terrain, la part des missions conjointes a été assez importante, avec un chiffre de 56 % pour l'Indicateur 10a (tableau 3). Mais il est préoccupant de constater qu'au moment de l'enquête 2008, cette part était tombée à 49 %. S'agissant des travaux analytiques conjoints par pays (Indicateur 10b), de très bons résultats ont été relevés pour la Norvège (77 % selon l'enquête 2006 et 87 % selon l'enquête 2008). Par exemple, l'harmonisation représente un impératif dans le cas de la Tanzanie où sont présents de très nombreux donneurs. Les activités menées par la Norvège dans ce pays s'inscrivent dans le cadre de la stratégie d'aide conjointe qui a été définie pour lui, laquelle en constitue aussi la référence, et la Norvège participe activement à bon nombre de groupes

49 Il n'y a pas lieu de penser que le soutien budgétaire général soit davantage exposé au risque de corruption que les autres modalités d'aide, mais les craintes que suscite ce risque sont souvent plus fortes dans le cas de cette forme d'aide en raison de l'importance et de la nature des fonds qu'elle met en œuvre.

sectoriels de donneurs, ainsi qu'au dispositif collectif précité de soutien budgétaire général. Cependant, avec un si grand nombre de donneurs qui oeuvrent dans tant de secteurs, il est évident que la division du travail doit être améliorée. La Norvège en reconnaît la nécessité et ne semble pas pour le moment disperser trop largement ses efforts entre les différents secteurs en Tanzanie. Toutefois, de façon plus générale, l'augmentation du niveau de l'APD et le souhait des responsables de l'aide d'intensifier leur activité risquent de susciter un mouvement qui irait à l'encontre du souci actuel de renforcer la division du travail et se traduirait par une multiplication des pays et des secteurs bénéficiaires. La Norvège va devoir faire face à ces tendances antagonistes et sans doute résister à la tentation d'étendre son aide à de nouveaux secteurs (voir les informations sur ce sujet au chapitre 3).

Il est par ailleurs manifeste que la Norvège a bien saisi la nature du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et de l'harmonisation, notamment les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre et aussi les effets bénéfiques qu'il peut avoir. Dans son mémorandum (MAE, 2008b), elle exprime son inquiétude à propos des coûts de transaction, en expliquant que les efforts tendent à se concentrer sur les groupes de travail et les réunions, et que l'attention portée aux résultats est insuffisante, à tel point qu'il n'est pas toujours possible de mettre en avant la valeur ajoutée que l'harmonisation peut apporter. Il y a lieu de saluer la Norvège pour les critiques constructives qu'elle formule en vue de défendre les principes de l'efficacité de l'aide et de l'harmonisation, en mettant l'accent sur la nécessité d'améliorer les méthodes de travail. La Norvège a aussi joué un rôle actif dans les travaux préparatoires du 3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en tant que membre du groupe consultatif composé de représentants des donneurs et de la société civile tant des pays donneurs que des pays bénéficiaires.

Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

Le MAE et la Norad sont bien conscients des effets bénéfiques que peut avoir la gestion axée sur les résultats, mais insistent aussi sur les difficultés que présente l'application de cette approche dans le cas de certaines des nouvelles modalités d'aide qui ne permettent pas d'imputer directement les résultats obtenus. Les fonctionnaires font observer que, comme il n'est pas possible d'établir directement le lien entre les efforts de la Norvège et les effets produits du point de vue de la réalisation des OMD, la tendance naturelle est de centrer l'attention sur le financement et les activités plutôt que sur les résultats, selon un dilemme auquel sont confrontés tous les donneurs. Ils souhaitent à juste titre donner la priorité aux résultats au niveau des pays, mais pensent qu'il n'est pas possible de rattacher directement les résultats des projets à ces derniers. Cela tient au fait que plusieurs facteurs extérieurs aux projets entrent en jeu, et que ceux-ci peuvent aussi mettre de nombreuses années à produire des effets concrets. Ce constat vaut également pour les formes d'aide fondées sur des programmes, comme le soutien budgétaire, qui permet difficilement de mettre la contribution norvégienne en relation avec les résultats obtenus, ainsi que d'associer les apports dont il fait l'objet aux résultats relevés au niveau des pays. Par conséquent, les fonctionnaires norvégiens estiment que la communauté des donneurs doit se montrer moins ambitieuse et faire preuve d'un plus grand réalisme quant à ce qui est possible et ce qui ne l'est pas.

La situation est jugée tout aussi complexe dans le cas de l'aide multilatérale. Les fonctionnaires signalent que le MOPAN (Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales) a été créé dans le but d'accroître l'efficacité des institutions des Nations unies, et les résultats de ses travaux occupent une place de premier plan dans

le dialogue avec les organisations multilatérales. Ils reconnaissent toutefois que les résultats des évaluations du MOPAN n'influent pas vraiment sur le montant des crédits que la Norvège affecte aux institutions des Nations unies, qui dépend principalement des contributions qu'elle a coutume d'apporter et de choix d'ordre politique

En ce qui concerne la responsabilité, les fonctionnaires norvégiens pensent que la reddition intérieure de comptes est nécessaire des deux côtés et que les deux parties doivent se rendre mutuellement des comptes. L'un des moyens qui, selon eux, peuvent contribuer à renforcer la responsabilité est de rendre publics les montants versés : les ambassades doivent veiller à la transparence du financement qu'elles assurent aux gouvernements, afin que la population des pays partenaires connaisse l'importance et la nature de ce soutien financier. Les lignes directrices définies par la Norvège indiquent que les ambassades devraient rendre publiques les informations sur ce sujet et, à l'heure actuelle, certaines le font de manière systématique, mais pas d'autres. Il pourrait aussi être utile d'accroître le soutien apporté aux organisations de la société civile, afin qu'elles puissent exercer une fonction de surveillance.

Efficacité de l'aide dispensée par l'intermédiaire des organisations multilatérales, des fonds mondiaux et des ONG

La Norvège fait observer que, bien qu'elle donne la priorité à la concrétisation des principes relatifs à l'efficacité de l'aide dans ses efforts bilatéraux, seulement 18 % de son aide au développement sont programmés par les ambassades à l'échelon des pays. Elle est parfaitement consciente du fait que l'immense majorité de ses fonds d'aide est dispensée par d'autres voies ; par conséquent, pour accroître l'efficacité de l'aide, il est nécessaire d'améliorer la façon dont ces concours sont versés à travers ces autres canaux, à savoir les organisations multilatérales, les fonds mondiaux et les ONG norvégiennes.

La Norvège s'attache à oeuvrer dans ce sens. Outre sa participation au MOPAN, elle fait pression sur les organisations multilatérales pour qu'elles accordent plus d'attention à l'appropriation, utilisent davantage les systèmes nationaux, réduisent le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles et s'associent à des exercices communs comme l'élaboration de stratégies d'aide conjointes et les examens des dépenses publiques et de la responsabilité financière. Lors des travaux sur la reconstitution des ressources des banques internationales et des fonds mondiaux qu'elle soutient (en particulier le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme), la Norvège a insisté auprès des instances dirigeantes de ces organismes pour qu'ils observent les principes énoncés dans la Déclaration de Paris, à savoir assurer l'appropriation locale, agir dans une grande mesure de manière conjointe et prévisible et utiliser les dispositifs nationaux d'établissement des rapports.

La troisième catégorie de destinataires de l'aide norvégienne au développement, qui en reçoit une grande part sous forme de dons, est constituée par le secteur des ONG norvégiennes. Si les organisations non gouvernementales n'ont pas signé la Déclaration de Paris, les représentants la société civile ont pris une part active dans l'élaboration du Programme d'action d'Accra lors du 3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu en septembre 2008. Les ONG interviennent au niveau du projet, mais des dispositions sont prises, notamment dans le cadre de la nouvelle approche de la Norad, pour assurer la mise en place de dispositifs de financement ayant un caractère plus stratégique. C'est dans cette optique que la Norad débat actuellement de la nouvelle démarche stratégique qu'elle souhaite adopter pour étayer son soutien à la société civile tant du Nord que du Sud, laquelle met particulièrement l'accent sur les résultats.

Cependant, si les ONG sont conscientes de la nécessité d'obtenir des résultats, elles manifestent à cet égard une certaine résistance car elles ne veulent pas être tenues d'appliquer des mesures qu'elles jugent peu réalistes ou inefficaces.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Si la Norvège ne possède pas de plan d'action spécifique pour renforcer l'efficacité de l'aide, il y a lieu de saluer les progrès non négligeables qu'elle a accomplis dans ce domaine, notamment en intégrant dans une grande mesure les priorités relatives à l'efficacité de l'aide dans son système de coopération pour le développement. Elle est encouragée à poursuivre ses efforts dans ce sens. De plus, la Norvège appréhende cette question en formulant des critiques constructives et devrait continuer à défendre avec ardeur mais de façon judicieuse l'adoption de mesures propres à accroître l'efficacité de l'aide.
- La Norvège met en avant la souplesse dont elle est capable de faire preuve, mais elle devra s'attacher à trouver un juste équilibre entre la flexibilité de son aide et le respect de l'impératif de clarté et de transparence en utilisant les instruments requis.
- La Norvège doit étendre les efforts qu'elle déploie pour appliquer les principes relatifs à l'efficacité de l'aide aux modes de financement autres que les apports d'État à État. Le programme d'action pour l'efficacité de l'aide gagnerait à ce que des donneurs progressistes comme la Norvège continuent à attirer l'attention sur cet objectif et à s'en faire les défenseurs.
- La Norad est encouragée à porter à son terme le débat avec les ONG norvégiennes, ainsi qu'avec les représentants de la société civile des pays du Sud, au sujet de la nouvelle approche stratégique concernant la société civile, ainsi qu'à veiller à ce que celle-ci permette non seulement d'accroître la transparence et la responsabilité de cet important secteur du système norvégien de coopération pour le développement, mais aussi de renforcer l'efficacité des activités des ONG.

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Contexte

Le CAD a décidé, pour le biennium 2007-2008, que tous les examens par les pairs devraient couvrir deux thèmes particuliers. Le premier de ces thèmes, à savoir le renforcement des capacités, doit obligatoirement être traité. Quant au second thème, ce peut être l'une ou l'autre de deux options. En l'occurrence, la Norvège a choisi de retenir la triple question de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la lutte contre la corruption comme deuxième thématique de son examen par les pairs.

Renforcement des capacités

Politiques et approches

Le Mémorandum de la Norvège (MAE, 2008b) souligne que le renforcement des capacités est un maillon essentiel de la politique norvégienne de développement et des efforts qu'elle déploie pour faire durablement reculer la pauvreté dans les pays partenaires. Cet axe prioritaire ressort également du Manuel de la coopération pour le développement, outil de planification de la coopération pour le développement à long terme, selon lequel la coopération norvégienne pour le développement doit contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires de planifier, mettre en œuvre et suivre les programmes engagés et de rendre compte des résultats (Norad, 2005b). Le renforcement des capacités ne figure toutefois pas dans la liste actuelle des priorités de la coopération norvégienne pour le développement et, comme c'est aussi le cas dans la plupart des autres pays donneurs, il n'existe pas de politique ou directives suprêmes concernant la conception et la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités ou l'intégration de cette préoccupation dans les programmes de développement d'une manière générale.

L'approche norvégienne du renforcement des capacités semble privilégier largement l'intégration de ce type d'activités dans les politiques et programmes sectoriels et thématiques. Pour cette raison notamment, il y a peu de références explicites à cette notion dans les déclarations et documents stratégiques et autres notes d'orientation. Le Livre blanc qui sous-tend la politique norvégienne actuelle en matière de coopération pour le développement, intitulé *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004), précise que l'aide norvégienne doit s'appuyer sur les priorités et les systèmes nationaux mais n'aborde pas les détails pratiques du renforcement des capacités. Cette absence de véritable politique opérationnelle donne à penser qu'il convient de définir exactement

comment le renforcement des capacités s'inscrit dans la politique globale de coopération pour le développement, ce qui pourrait aboutir à une prise en compte plus systématique de cette question dans les efforts de développement menés par l'ensemble des services de l'administration de l'aide norvégienne.

Le renforcement des capacités dans la pratique

Comme indiqué plus haut, le renforcement des capacités paraît être envisagé principalement sous l'angle de l'utilisation des systèmes nationaux et de la prise en compte des priorités nationales en tant que points d'ancrage pour la délivrance de l'aide norvégienne au développement. La performance de la Norvège à cet égard est bonne, puisqu'elle est un fervent partisan de modalités conjointes d'acheminement de l'aide et un héraut infatigable de l'efficacité de l'aide et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. En Tanzanie, l'intensification progressive du soutien budgétaire et le solide appui accordé aux priorités nationales de développement sont des principes de base de l'aide norvégienne à ce pays.

L'aide financière effective qu'apporte la Norvège au renforcement des capacités est toutefois difficile à estimer. Les statistiques du CAD reposent sur une définition de la « coopération technique » au sens large, qui englobe un ensemble de dépenses connexes telles que l'assistance technique, les bourses d'études ainsi que les frais de scolarité et de formation. La coopération technique aurait ainsi atteint près de 450 millions USD en 2006, soit environ 16 % de l'APD globale.

A l'instar de nombreux autres donneurs du CAD, la Norvège vise à intégrer systématiquement ses efforts en matière de renforcement des capacités dans les programmes et projets sectoriels qu'elle met en œuvre et a enregistré des progrès de ce point de vue. Elle accorde une importance toute particulière à la mise en place de capacités locales pour assurer les principales fonctions attendues de l'administration. Elle est par exemple fermement déterminée à assortir l'utilisation accrue qu'elle fait du soutien budgétaire général d'efforts spécifiques en vue d'assurer la bonne gestion financière des sommes allouées à cet effet (encadré 2), puisque que c'est là un aspect important pour la viabilité à long terme des programmes d'aide. En outre, l'attention qu'elle prête à accorder les priorités en matière de développement avec les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif permet à la Norvège de mieux cibler ses efforts de renforcement des capacités, et de pouvoir compter sur un solide réservoir de compétences pour répondre aux besoins d'assistance technique. La gestion des ressources naturelles dans le secteur du pétrole en offre un bon exemple, puisque la Norvège a prodigué des conseils ciblés dans ce domaine à plus de 20 pays pour les aider à mettre en place des structures et des institutions capables d'assurer une gestion durable et équitable de la richesse nationale (encadré 3).

Bien que le Manuel de la coopération pour le développement stipule que le renforcement des capacités doit être au centre de toute action à l'appui du développement et contienne quelques indications pour l'évaluation des capacités institutionnelles lors de l'élaboration des programmes de développement, peu d'orientations spécifiques sont fournies sur la manière d'intégrer et de traiter les problèmes de capacité dans chaque secteur, ou de suivre et mesurer les résultats des interventions dans ce domaine (Norad, 2005b). La viabilité sur la durée fait partie des critères clés à l'aune desquels mesurer les progrès accomplis et les résultats obtenus, mais le manuel n'indique pas expressément comment les mesurer et n'évoque pas non plus les conditions préalables à remplir lors du processus d'élaboration du programme pour garantir cette viabilité à terme. Il n'existe pas

non plus d'outils permettant de déterminer les causes fondamentales des déficits de capacité, et il serait souhaitable de réaliser des travaux pour affiner l'analyse du renforcement des capacités dans le cadre de la coopération pour le développement.

Il ressort à l'évidence de ce qui précède que la Norvège, comme la plupart des autres membres du CAD, a encore du chemin à parcourir pour prendre systématiquement en compte le renforcement des capacités dans le contexte général de sa politique de coopération pour le développement. Il apparaît également que la Norvège doit donner des orientations claires sur les meilleures pratiques à suivre pour intégrer plus régulièrement ces activités dans les programmes menés par l'ensemble des services de l'administration chargée de l'aide. L'expérience de la Tanzanie donne à penser que la Norvège a trouvé les moyens concrets d'intégrer systématiquement le renforcement des capacités dans ce pays ; l'absence d'orientations expresses et la rareté des références au renforcement des capacités dans les politiques et stratégies ne sont pas nécessairement des inconvénients majeurs dans ce cas (voir encadré 2). Cependant, la Norvège pourrait rechercher un cadre de collaboration avec d'autres donneurs pour soutenir les efforts nationaux de renforcement des capacités, et assurer la coordination entre différentes activités et leur alignement sur les besoins identifiés par le pays.

Encadré 2. Le renforcement des capacités en Tanzanie

En Tanzanie, la place accordée par la Norvège à l'aide-programme (le soutien budgétaire général représente 40 % de l'aide bilatérale totale) est révélateur de son engagement à renforcer les systèmes nationaux et la fixation de priorités nationales, même si les niveaux atteints sont encore bien inférieurs à ceux d'autres grands donneurs (le Royaume-Uni fournit environ 80 % de son aide bilatérale sous la forme d'un soutien budgétaire). La Norvège a également fait preuve d'adaptabilité, de flexibilité et d'audace en lançant des activités à Zanzibar, en dépit d'une situation politique difficile. Elle s'applique actuellement à renforcer les capacités en consolidant les structures de gestion financière et en rehaussant les compétences de façon à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité du soutien budgétaire sur le long terme. L'exemple que fournit le programme à l'appui de l'électricité à Zanzibar, où le renforcement des capacités fait partie intégrante d'un programme sectoriel, montre bien que la Norvège a été à même de mettre en place des structures viables capables de donner des résultats durables sans faire appel à des experts internationaux pour le suivi de l'assistance technique, ce qui s'explique en partie par une grande souplesse dans l'utilisation des fonds norvégiens, laquelle confère au personnel chargé du projet toute latitude pour s'impliquer dans la fixation des priorités du projet et leur éventuelle modification.

La Norvège affecte par ailleurs des ressources au financement d'activités spécifiques de renforcement des capacités au niveau des pays, ce qui lui permet d'assortir ses programmes de développement sectoriels d'une assistance technique et de formations ciblées. Chaque ambassade dotée d'un budget pour la coopération pour le développement dispose d'un fonds spécial grâce auquel elle peut recruter des experts locaux et parfaire les connaissances de professionnels qualifiés déjà sur place au lieu de devoir faire venir des consultants de Norvège. En outre, la Norvège soutient le renforcement des capacités de la recherche locale par le biais de programmes d'échange s'adressant aux étudiants de niveau mastère et aux chercheurs, et en contribuant au financement du budget central d'universités dans les pays partenaires. Les autorités norvégiennes font aussi largement appel aux compétences locales lorsqu'elles commandent des études, souvent au détriment de ses propres universités et instituts de recherche.

Le soutien apporté par le canal multilatéral

La Norvège est résolument favorable à l'utilisation du canal multilatéral pour renforcer le développement des capacités dans les pays partenaires. Elle est active au sein

d'organisations et de réseaux internationaux, y compris au sein du CAD/OCDE, qui œuvrent à l'amélioration des stratégies de renforcement des capacités et des approches de la question. Qui plus est, la Norvège est l'un des principaux partenaires du PNUD, dont le mandat consiste notamment à aider au renforcement des capacités locales des pays partenaires. En 2006, la Norvège a apporté à cette organisation un financement de près de 1.3 milliard NOK. Ces concours sont certes salués et conformes aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris, mais la Norvège pourrait jouer un rôle plus actif encore pour réunir un consensus autour de définitions clés et concourir à l'effort déployé pour rationaliser les interventions multi-donneurs en matière de renforcement des capacités, à l'échelle mondiale comme au plan local.

Le soutien apporté par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales

Le recours aux ONG est au cœur de la politique de développement de la Norvège, et l'action de ces organisations est guidée par les mêmes principes et politiques que ceux qui sous-tendent la coopération bilatérale. Les ONG constituent de ce fait une importante courroie de transmission de la stratégie de renforcement des capacités de la Norvège. On ne dispose toutefois que de données limitées sur la façon dont les ONG s'y prennent concrètement pour développer les capacités locales, qui dépend dans une large mesure de la compétence propre de l'organisation et de son attachement au renforcement des capacités, ainsi qu'aux priorités définies et aux ressources allouées à l'appui de cette activité en particulier. Mieux connaître la dynamique à l'œuvre favoriserait l'efficacité des activités de renforcement des capacités.

Si ce qui précède donne à penser que la Norvège a sans doute trouvé les moyens concrets d'aborder le renforcement des capacités dans certains pays, il semblerait à certains signes qu'une approche plus structurée soit souhaitable. Pour le moment, l'intégration systématique de cette préoccupation paraît être largement laissée à l'initiative individuelle des gestionnaires de programmes ; elle est donc fonction de leurs préférences et exposée aux changements d'affectation du personnel. Le MAE et la Norad gagneraient à confronter les enseignements tirés de leur expérience respective de programmes et interventions à partir de cas concrets d'intégration réussie. Le renforcement des capacités doit encore être intégré dans le cycle des projets de façon bien plus cohérente grâce à la mise au point d'un outil plus performant permettant de recenser les besoins précis en termes de capacités lors de la phase d'élaboration des programmes.

Lors de l'examen par les pairs, certains responsables ont exprimé leur préoccupation quant aux conséquences à long terme de l'offensive déployée actuellement pour hisser à 1 % la part de l'APD dans le RNB. Le niveau de l'aide augmentant, les gestionnaires de programmes sont davantage soumis à pression pour décaisser les fonds distribués, d'où une propension naturelle à privilégier des postes de dépenses plus importants et des programmes sectoriels plutôt que des activités de renforcement des capacités moins coûteuses mais nécessitant plus de personnel. A mesure que la Norvège intensifiera sa coopération pour le développement, elle devra veiller à s'assurer que des questions transversales importantes comme le renforcement des capacités ne sont pas laissées de côté.

Gouvernance, reddition de comptes et lutte contre la corruption

Cadre stratégique et cadre d'action

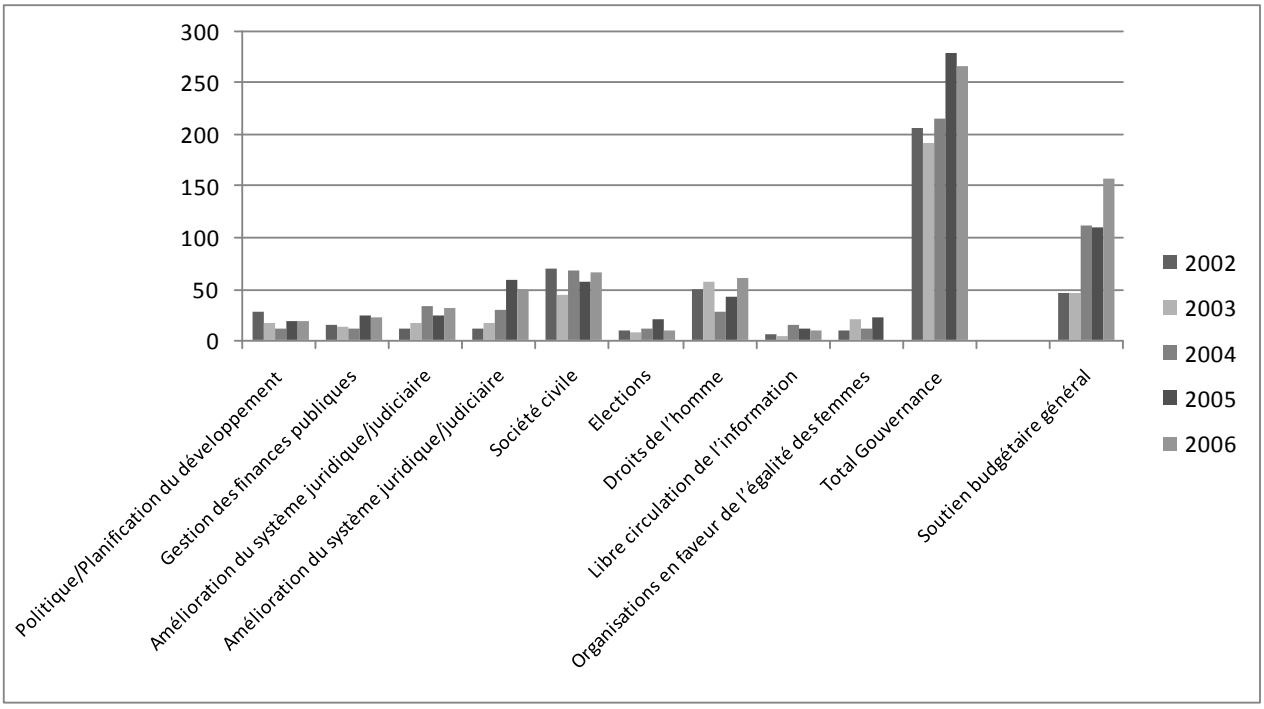
La politique de la Norvège dans le domaine de la gouvernance et de la corruption à l'échelle mondiale s'appuie sur de solides assises et figure parmi les cinq priorités du gouvernement actuel. Plus particulièrement, le budget de 2008 précise que la Norvège doit être à l'avant-garde de la lutte internationale contre la corruption. La Norvège semble s'appuyer pour réaliser cet objectif sur une maîtrise consommée de ses avantages comparatifs dans le choix de ses interventions sectorielles, qui l'a amenée à axer ses priorités en matière de gouvernance avant tout sur la promotion de la lutte contre la corruption et d'une gouvernance saine et responsable des ressources naturelles.

Le fondement stratégique de l'approche norvégienne en matière de gouvernance est défini dans le document *Fighting Poverty Together* (MAE, 2004), qui consacre la priorité accordée à la lutte contre la corruption et la replace dans le contexte général de la réforme de la gouvernance et de l'établissement de processus démocratiques et de structures de gouvernance efficaces. La stratégie est pragmatique en ce qu'elle prend acte des aspects d'économie politique de la réforme de la gouvernance. Elle met en garde contre le fait que les efforts déployés pour promouvoir une bonne gouvernance bousculent les structures du pouvoir et que les fonctions de gouvernance ne peuvent être améliorées que s'il y a une volonté politique sous-jacente. Pour surmonter ces difficultés politiques, la Norvège insiste sur la pertinence des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration en matière de gouvernance, et en particulier sur la nécessité de lier la coopération pour le développement au niveau des pays au dialogue engagé sur les politiques à suivre et à l'action diplomatique. Il ressort des entretiens menés en Tanzanie que cette formule fonctionne bien, et d'autres partenaires au développement ont déclaré faire souvent appel à la Norvège lorsque des problèmes particuliers doivent être soulevés avec les autorités nationales.

Aide publique au développement à l'appui de la gouvernance et de la lutte contre la corruption

Selon les codes de notification au CAD concernant la gouvernance, le soutien apporté par la Norvège dans ce domaine se chiffrait en 2006 à 266 millions USD, contre 207 millions en 2002 (figure 5). Cependant, l'appui de la Norvège à la gouvernance en pourcentage de l'APD totale a presque été divisé par deux entre 2002 et 2006, passant de 19 % à 10 % de l'aide publique. Les chiffres exacts relatifs à la lutte contre la corruption ne sont pas disponibles sur la base statistique du CAD dans la mesure où ces activités relèvent de codes plus généraux, essentiellement la « gestion des finances du secteur public ».

Figure 5. L'APD norvégienne aux activités dans le domaine de la gouvernance, 2002-2006 (millions USD)



Approches globales de la lutte contre la corruption

Dans l'ensemble, la Norvège est un ardent défenseur des approches globales de la bonne gouvernance au service de la lutte contre la corruption et, en tant que tel, favorise le recours accru au système multilatéral. Le pays joue un rôle clé pour faire respecter et appliquer la Convention des Nations unies contre la corruption, et prend également une part active aux travaux du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, à commencer par le mécanisme de suivi instauré en vertu de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. La Norvège soutient en outre la mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et héberge le Secrétariat international de l'ITIE à Oslo, dont elle est le seul pays développé occidental à avoir entériné les principes et critères.

L'approche de la Norvège à l'égard de la gouvernance et de la lutte contre la corruption n'est pas conventionnelle, à bien des égards, et témoigne d'un grand esprit d'innovation et d'un ferme désir de faire changer les comportements. Une telle approche n'est possible que du fait d'une détermination politique sans faille au plus haut niveau à mettre en échec la corruption, qui a permis aux acteurs de la coopération pour le développement de conserver pragmatisme et flexibilité dans leurs travaux et de suivre une ligne d'action qui combat tant la demande que l'offre de corruption.

S'agissant de réduire la demande de corruption, la Norvège est un des pays du monde qui déploient le plus d'efforts pour assurer que les fonctionnaires publics aient à répondre de leurs actes de corruption et elle a développé des trésors de zèle pour obtenir le lancement d'initiatives mondiales à cette fin. A titre d'exemples : i) c'est à son instigation

qu'a vu le jour l'Initiative pour la restitution des avoirs volés (StAR), visant à aider activement les pays pauvres à récupérer les avoirs publics dérobés par des dirigeants corrompus et ii) elle apporte un soutien constant au réseau Corruption Hunter Network, qui offre un lieu de rencontre aux représentants du ministère public, juges et autres responsables d'entités participant à la lutte contre la corruption. Grâce à ce genre d'activités, la Norvège est parvenue à obtenir la mise en place et le maintien de structures mondiales propres à inciter les pays pauvres à condamner les actes de corruption et à leur donner les moyens de le faire systématiquement et dans la transparence.

Pour ce qui est de réduire l'offre de corruption, l'engagement actif de la Norvège dans des instances et tribunes internationales ayant à traiter de la lutte contre la corruption montre sa résolution à améliorer la transparence du système international d'aide. De plus, l'approche norvégienne repose avant tout sur le principe selon lequel les efforts visant à minimiser l'offre de corruption doivent commencer par s'appliquer à soi-même ; c'est pourquoi le MAE assiste les entreprises norvégiennes actives sur les marchés mondiaux pour qu'elles respectent les règles internationales édictées en matière de lutte contre la corruption lorsqu'elles exercent leur activité dans des pays pauvres. La ligne de conduite de la Norvège en la matière est énoncée dans le document *Say no to corruption – it pays* (MAE, 2008d), lequel s'inspire du code pénal de 2003 qui définit des règles strictes pour faire échec à la corruption.

La Norvège suit en outre une politique de tolérance zéro pour ce qui concerne son propre personnel. Le MAE a récemment adopté un train de mesures destinées à renforcer l'administration des fonds de développement norvégiens, et notamment mis en place des systèmes plus performants pour traiter les cas où est suspectée une utilisation abusive de ces fonds. La Norvège s'est entre autres dotée d'un code de bonne conduite en matière de lutte contre la corruption, qui vise en priorité à aider les agents sur le terrain à réagir et traiter les irrégularités financières. En outre, une nouvelle unité de contrôle interne a été créée pour appuyer la mise en œuvre de ce code de conduite et garantir que les systèmes et protocoles de gestion financière sont d'une part adaptés et d'autre part respectés.

Approche vis-à-vis de la gouvernance des ressources naturelles

La bonne gouvernance dans le secteur du pétrole est l'une des cinq grandes priorités du système norvégien de coopération pour le développement. Le programme 'Oil for Development' a été lancé en 2005 dans l'optique d'exporter l'expertise et l'expérience de la Norvège dans le secteur du pétrole et de permettre aux pays en développement de gérer leurs propres ressources pétrolières de telle sorte qu'elles contribuent à une réduction durable de la pauvreté. Ce programme, qui vise essentiellement à offrir aux pays partenaires un soutien ciblé afin qu'ils mettent en place des structures saines de gestion et de gouvernance dans le secteur pétrolier, dispose également d'une petite équipe de spécialistes techniques disponibles pour les pays à leur demande. Jusqu'ici, le programme a apporté un soutien à long terme à dix pays, et vingt autres ont reçu une aide de moindre envergure. L'encadré 3 décrit le programme plus en détail.

Le programme Oil for Development est une parfaite illustration d'une approche innovante de la coopération pour le développement. Le MAE et la Norad font appel aux compétences et à l'expérience d'autres secteurs du gouvernement et œuvrent dans un secteur du développement certes inhabituel, mais qui peut avoir une incidence non négligeable sur la croissance et le développement des pays partenaires. Certains commentateurs norvégiens mettent toutefois en garde contre une expansion trop rapide du programme, suggérant de plafonner le nombre des principaux pays partenaires pour

permettre à la Norvège de s'engager plus à fond et de cibler prioritairement des pays où son action peut vraiment apporter un plus. Par ailleurs, le programme porte essentiellement sur des procédures techniques et administratives et sur la réforme du secteur pétrolier. Compte tenu de la corrélation entre une gestion saine des ressources naturelles et les processus de démocratisation, en particulier dans les pays en proie à un conflit, l'articulation avec des processus de décision démocratiques et une participation à large assise doit toutefois être également prise en compte de façon systématique. Les résultats du programme doivent en outre être mesurés à l'aune des mêmes critères que d'autres activités de coopération pour le développement – ex. : lutte contre la pauvreté, lutte contre la corruption, appropriation, etc. – pour minimiser le risque qu'une attention excessive portée à un secteur en particulier ne fasse sortir du champ des objectifs de développement plus portée plus générale.

Encadré 3. Le programme 'Oil for Development'

La Norvège apporte une aide au secteur pétrolier depuis trente ans, mais l'initiative actuelle baptisée 'Oil for Development' et lancée en 2005 a rapidement pris de l'ampleur. Ce programme a pour objet de mettre en place dans les pays en développement un régime pétrolier de nature à favoriser le développement grâce à une bonne gestion des ressources et des recettes pétrolières aussi bien que de l'environnement. C'est une approche qui vise à conférer aux pays en développement le même type de marge d'action que celle qu'a su se donner la Norvège lorsque l'exploitation du pétrole a transformé ce pays relativement pauvre en un pays prospère. A l'heure actuelle, l'initiative bénéficie à dix principaux pays, et à vingt autres dans le cadre d'une coopération plus limitée. L'initiative Oil for Development est plus structurée et plus coordonnée que les programmes précédents. Gérée par le MAE et dotée d'un Secrétariat hébergé au sein de la Norad, elle est dirigée par un Comité de pilotage qui regroupe les ministères du Pétrole et de l'énergie, des Finances et de l'Environnement. Les ambassades jouent par ailleurs un rôle important pour canaliser les demandes d'assistance et présenter un éclairage des enjeux du développement dans le pays. L'industrie pétrolière norvégienne apporte son expertise au programme, dont les principaux organismes d'exécution sont les suivants : la Direction norvégienne du pétrole, le Petrad (Programme international de gestion et d'administration du pétrole), l'Autorité de lutte contre la pollution et la Direction de la gestion de la nature. La coopération avec tout un éventail de parties prenantes – institutions multilatérales, autres pays donneurs, industrie pétrolière et organisations de la société civile – est également fondamentale pour que puissent être atteints les principaux objectifs assignés à l'initiative Oil for Development.

Au Timor Leste, l'initiative Oil for Development a permis de conseiller les autorités au sujet de la création d'un fonds pétrolier s'inspirant du modèle norvégien et de leur prêter assistance dans le cadre de l'octroi des premières licences d'exploitation au large de la côte du Timor. En Tanzanie, l'Initiative a également permis de conseiller les autorités sur l'utilisation des réserves de gaz et d'entreprendre une évaluation des besoins de formation dans le secteur pétrolier à Zanzibar.

Personnel et organisation

En écho à l'importance accordée aux questions de la gouvernance et de la lutte contre la corruption au niveau politique, la Norvège a renforcé ses capacités institutionnelles et humaines. Une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption a été créée au sein de la Norad, unité chargée d'administrer le Corruption Hunter Network et de prodiguer des conseils ciblés aux ambassades et aux gestionnaires de programmes sur la façon d'aborder des questions spécifiques dans ce domaine. Une autre unité, également gérée par la Norad, a été créée pour le programme Oil for Development.

Alors que de manière générale, l'organisation des effectifs et la structure institutionnelle semblent bien fonctionner et répondre efficacement aux besoins induits par les activités prévues dans les nouveaux programmes, l'assurance qualité du système, en particulier la décentralisation vers les ambassades des activités relevant des programmes en 2004, donne lieu à des interrogations. Cette décentralisation va certes

dans le sens des recommandations du CAD, mais elle fait peser une lourde charge sur le personnel des ambassades, à qui il incombe de notifier les allégations de corruption qu'ils ont pour mission de mettre au jour. Reste à savoir si le système de coopération pour le développement peut apporter le soutien nécessaire aux ambassades pour les aider à prendre des décisions concernant les activités relevant des programmes et à les évaluer, compte tenu de l'évolution actuelle en faveur de l'aide-programme et de la désaffection générale que subissent les projets de petite envergure.

Efforts déployés pour consolider les systèmes nationaux et les capacités locales au service d'une bonne gouvernance

La Norvège mérite d'être félicitée du pragmatisme dont elle fait preuve dans son approche de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption au niveau des pays. Comme indiqué précédemment, un des axes majeurs de l'approche norvégienne consiste à assurer la transparence du processus décisionnel et des budgets nationaux en faisant appel aux institutions et systèmes nationaux, et en s'appliquant à les améliorer. La Norvège y parvient essentiellement en privilégiant la gestion des finances publiques et le renforcement des capacités, et en apportant un soutien plus spécifique aux bureaux des statistiques et aux instances chargées de la lutte contre la corruption. La Norvège a par exemple soutenu récemment la création et la mise en service de commissions anti-corruption dans des pays comme Madagascar et la Zambie.

Le soutien budgétaire général fait partie intégrante de la coopération norvégienne pour le développement, et vise à promouvoir un dialogue sur les politiques à suivre en phase avec les orientations budgétaires nationales et à fournir des fonds sans affectation spéciale à l'appui des priorités nationales. Ces dernières années, la Norvège a consenti un soutien budgétaire général à neuf pays et territoires : Afghanistan, Malawi, Mozambique, Nicaragua, territoire palestinien, Tanzanie, Timor Leste, Ouganda et Zambie. En 2006, ce soutien s'est chiffré à 780 millions NOK.

Consciente des risques associés à l'octroi d'un soutien budgétaire général (encadré 4), la Norvège s'attache également à renforcer les organisations de la société civile et les médias pour leur donner les moyens de demander des comptes à leurs gouvernements. En 2006, un tiers de l'aide norvégienne aux ONG (soit environ 500 millions NOK d'après les estimations) était dirigé vers des objectifs en rapport avec la gouvernance, visant en particulier à élargir les possibilités du public d'organiser des débats ou d'y participer. Néanmoins, comme indiqué plus haut, le fait de recourir largement aux ONG pour mener à bien les activités de renforcement de capacités et d'en être tributaire suppose que les résultats dépendent en définitive des capacités et de l'engagement de ces organisations en faveur du combat contre la corruption et de la reddition de comptes. Reste là aussi à savoir dans quelle mesure la Norad, qui gère le portefeuille d'ONG, est capable de maintenir la priorité à la lutte contre la corruption de l'aide norvégienne à la société civile.

Encadré 4. Le soutien budgétaire général en Tanzanie

A en juger par les conclusions dégagées de l'expérience en Tanzanie, la Norvège fait preuve de pragmatisme dans son approche du soutien budgétaire général. D'après une récente évaluation des risques de corruption, « le secteur public en Tanzanie continue d'être pénalisé par la corruption à tous les niveaux et dans la plupart des secteurs ». La Norvège continue malgré tout d'apporter un soutien budgétaire général aux autorités tanzaniennes, ce qui semble révélateur de sa disposition à accepter les risques associés à cette modalité d'aide tant que les progrès peuvent être surveillés au fil des années. La réaction de la Norvège aux dernières révélations de corruption – 100 millions USD demeurent introuvables sur le compte de la banque centrale – semblent confirmer cette impression et laissent penser que la Norvège a compris et accepté le fait qu'en matière de corruption, il faut du temps pour modifier les comportements et que la prévisibilité des apports d'aide est un préalable essentiel si l'on veut voir s'améliorer la situation sur le long terme.

En Tanzanie, la Norvège est un acteur clé du combat contre la corruption, et s'affirme comme un partenaire au développement digne de confiance. Le pays s'est investi dans le débat public que suscite le soutien budgétaire général et prête son concours en vue d'améliorer le système de gestion des finances publiques et la transparence de l'utilisation des fonds publics. Elle a par ailleurs commencé à travailler avec le Bureau tanzanien de prévention et de lutte contre la corruption (PCCB) afin de renforcer ses capacités d'enquêter et d'identifier les fonctionnaires corrompus. De plus, la Norvège mérite d'être félicitée d'avoir fait une large place à la lutte contre la corruption dans l'action qu'elle a récemment menée dans le secteur de la foresterie. Elle a de fait su combiner efficacement son intervention dans un nouveau secteur et sa détermination de longue date à renforcer le PCCB par le biais d'une coopération technique ciblée.

Les entretiens avec les interlocuteurs tanzaniens donnent à penser qu'il y a encore un long chemin à parcourir pour que les politiques préconisées se traduisent par des stratégies-pays qui encouragent une action coordonnée et cohérente propre à renforcer les systèmes et les capacités au plan national. En particulier, il semble que les partenaires et les parties prenantes ne soient guère informés des initiatives mondiales décrites plus haut, ce qui amène à se demander dans quelle mesure les priorités retenues à l'échelle mondiale sont en phase avec les actions menées localement. De plus, si la Norvège mérite d'être louée pour le pragmatisme dont elle fait preuve, y compris dans son action aux côtés du PCCB et dans le secteur de la foresterie, le peu de communication avec les donneurs autour de ces initiatives risque de compromettre les efforts déployés pour susciter un front uni des donneurs contre la corruption de nature à se pérenniser. Les suites données aux récentes révélations sur la corruption en Tanzanie le montrent de façon particulièrement aiguë. Les partenaires ont indiqué qu'ils étaient moins certains de la position de la Norvège quant à la corruption qu'ils ne l'étaient il y a quelques années, même si la Norvège affirme avoir transmis un message très cohérent lorsqu'elle a eu à traiter des questions de corruption dans le contexte du soutien budgétaire général.

A l'heure actuelle, certains partenaires se demandent donc si la Norvège ne cherche pas un peu impatiemment à obtenir des résultats rapides et des gains immédiats. A longue échéance, pareille attitude risquerait de saper les efforts déployés par les donneurs pour s'entendre sur une action commune afin de faire échec à la corruption et s'y tenir, et œuvrer ensemble au renforcement des systèmes et des capacités de lutte contre la corruption au plan national. Cependant, compte tenu du ferme soutien politique dont bénéficie les activités dans ce domaine en Norvège même, et des approches innovantes auxquelles elle a recours, cette dernière est bien placée pour assumer un rôle de pilote en

matière de lutte contre la corruption au niveau des pays, et pour faire office de facilitateur afin de faire progresser le dialogue sur les mécanismes spécifiques à mettre en place sur ce front.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Renforcement des capacités

- La Norvège pourrait se doter de garde-fous supplémentaires pour assurer l'institutionnalisation du renforcement des capacités et faire en sorte que cet aspect ne soit pas tributaire des préférences personnelles des gestionnaires des programmes. Pourraient notamment être prévus des échanges plus fréquents entre le MAE et la Norad, à partir de programmes et d'interventions spécifiques où l'intégration de cette dimension semble avoir particulièrement bien fonctionné.

- La Norvège pourrait utilement partager avec la communauté des donneurs les bonnes pratiques qui se dégagent de l'expérience qu'elle a accumulée au niveau des pays en matière de renforcement des capacités. Cela contribuerait à l'instauration d'un cadre de collaboration avec d'autres donneurs permettant d'appuyer les efforts de renforcement des capacités locales. Ces orientations pourraient comporter une évaluation de l'expérience acquise lorsque les activités de renforcement des capacités sont confiées à des ONG.

- La Norvège pourrait jouer un rôle plus actif dans l'élaboration d'un consensus international autour de définitions clés et dans la rationalisation des actions faisant intervenir plusieurs donneurs, tant au niveau local qu'à l'échelon mondial, dans le cadre des travaux que le CAD consacre au renforcement des capacités.

Gouvernance et lutte contre la corruption

- La Norvège devrait envisager d'améliorer ses stratégies de communication relatives à chaque pays pour faire en sorte que les décisions d'ordre stratégique soient bien comprises par les partenaires, pour éviter les malentendus quant à son engagement sur l'action à mener au plan multilatéral à l'appui de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, et pour bien articuler les principales activités bilatérales avec les actions communes mises en place par les donneurs dans ce domaine. Cela vaut tout particulièrement dans les situations difficiles où les donneurs s'évertuent à maintenir un front uni.

- La Norvège pourrait envisager d'assumer un rôle de pilote dans l'instauration de fronts le dialogue sur les mécanismes spécifiques à mettre en œuvre à cet effet. Dans le cadre de ces efforts, la Norvège pourrait également rechercher des moyens de faire en sorte que les initiatives mondiales menées dans le domaine de la gouvernance soient judicieusement raccordées à des activités et réponses spécifiques à chaque pays, qui leur servent de point d'ancrage.

- La Norvège devrait s'assurer que le personnel des ambassades, en première ligne pour détecter les affaires de corruption et s'efforcer d'y porter remède, bénéficie d'un soutien suffisant. C'est là un point d'autant plus important du fait du mouvement de décentralisation de fonctions essentielles au profit des ambassades, du recours accru à l'aide-programme et de l'évolution globale vers des programmes d'envergure au détriment des projets à plus petite échelle.

- La Norvège pourrait envisager de définir des orientations claires à donner aux ONG qui ont vocation à combattre la corruption ainsi qu'un cadre leur permettant de déterminer les capacités à leur disposition pour ce faire et la nature de leur engagement sur ce front. C'est une étape essentielle pour mettre en place des dispositifs anti-corruption qui répondent à une demande et compte tenu du rôle substantiel que jouent les ONG dans les activités de coopération pour le développement.

Annexe A

Progrès accomplis par la Norvège au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2004

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
Fondements stratégiques et orientations nouvelles	• S'interroger sur les retombées que l'approche du développement fondée sur les droits pourrait avoir sur le dialogue entre la Norvège et ses partenaires.	• L'approche fondée sur les droits, dont l'application demeure problématique, est moins mise en avant dans les déclarations de la Norvège.
	• Partager la réorganisation de l'administration de l'aide avec les autres donneurs.	• Aucun bilan officiel de la réorganisation n'a encore été communiqué, mais les conclusions des prochains examens seront diffusées au public (et devront peut-être être traduites).
	• Maintenir le ciblage sur les résultats, compte tenu en particulier du renforcement du soutien apporté aux programmes.	• Le ciblage sur les résultats est maintenu, mais la Norvège souligne également les difficultés d'imputer un impact à ses propres interventions.
	• Éviter que la prise en compte systématique de la question de l'égalité homme-femme ne se traduise par une perte de sa visibilité.	• Progrès considérables accomplis et nombreuses mesures prises, de natures spécifique et systématique (plan d'action, ambassadeur délégué à l'égalité homme-femme, ressources dédiées, par exemple). Toutefois, la question n'est pas encore pleinement intégrée dans la totalité des interventions.
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD	• Réfléchir à la possibilité de développer la planification pluriannuelle afin d'améliorer la prévisibilité.	• L'aide est officiellement planifiée sur une base annuelle, mais la Norvège s'engage de manière informelle sur le moyen terme. Le pays obtient des résultats relativement satisfaisants au regard de l'indicateur de la Déclaration de Paris consacré à la prévisibilité.
	• Accroître la part de l'aide allouée aux pays partenaires.	• Suppression des catégories de pays partenaires. Les partenaires sont désormais plus nombreux, et on ne distingue aucune concentration géographique claire de l'aide norvégienne, contrairement à celle d'autres donneurs.
	• Définir une stratégie claire en matière de relations entre les pouvoirs publics et les ONG, et préciser les critères d'attribution de ressources à ces dernières.	• La Norad élabore une nouvelle approche stratégique des relations avec la société civile.

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
Cohérence des politiques	• Le gouvernement norvégien pourrait rendre compte régulièrement des mesures prises pour améliorer la cohérence de ses politiques, et intégrer les OMD dans d'autres domaines d'intervention. Un mécanisme portant sur l'ensemble de l'administration pourrait être créé.	• Pour l'heure, aucun mécanisme portant sur l'ensemble de l'administration. Les questions de cohérence des politiques sont principalement abordées dans le cadre de discussions bilatérales.
	• La Norad pourrait se voir confier pour mission de conduire des évaluations en matière de cohérence des politiques.	• La Norad héberge les services d'évaluation du développement, mais n'a été jusqu'à présent chargée d'aucune évaluation spécifique en matière de cohérence des politiques.
	• Doit revoir les niveaux élevés de protection qui continuent de s'appliquer à tous les pays à l'exception des PMA.	• En janvier 2008, le gouvernement a revu son système généralisé de préférences et y a apporté des changements ; il a notamment accordé l'accès au marché norvégien, en franchise de droit et de contingent, à tous les produits en provenance de 14 pays à faible revenu, en plus des PMA.
Gestion et mise en œuvre de l'aide	• Préciser le rôle des ambassades dans la mise en œuvre de l'approche fondée sur les droits.	• Comme indiqué, l'importance attachée à l'approche fondée sur les droits a diminué, y compris au niveau des ambassades.
	• Veiller à assurer la circulation permanente de l'information entre le MAE et la Norad et une bonne gestion des connaissances pour l'un comme pour l'autre.	• La Norad a publié un rapport sur ses résultats (*Norwegian Aid Works)* en 2007. Diverses autres initiatives ont été prises, mais l'existence d'une stratégie des connaissances n'est pas clairement établie.
	• Veiller à disposer du niveau de compétences et de ressources nécessaire pour apporter des conseils et un soutien efficaces.	• Des réajustements ont eu lieu au niveau des effectifs, mais l'évolution constante des priorités à l'échelon stratégique signifie que la question des compétences du personnel demeurera problématique.
	• Allouer à la Norad les ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles fonctions.	• Les ressources semblent adaptées, mais leur suivi doit être assuré. Le MAE et la Norad ont mis un certain temps, et ne sont pas encore entièrement parvenus, à s'adapter à leur nouveau rôle.
	• Faire évoluer la gestion des ressources humaines pour tenir compte des exigences découlant de l'utilisation du soutien budgétaire général, du soutien sectoriel et de l'approche fondée sur les droits.	• La formation du personnel a été mise à profit pour s'adapter aux nouvelles priorités stratégiques.
	• Inciter tous les donneurs à soutenir le renforcement des capacités et à aider les gouvernements à assurer le suivi de l'harmonisation et de l'alignement.	• Des travaux conjoints de renforcement des capacités sont financés par des mécanismes de mise en commun de fonds et la participation de plusieurs donneurs.

Domaines	Recommandations formulées en 2004	Progrès accomplis depuis 2004
Aide humanitaire	• Élaborer une stratégie globale de l'action humanitaire.	• Une stratégie de l'action humanitaire est en cours d'élaboration et sera lancée en 2008.
	• Veiller impérativement à assurer une coopération intra et interministérielle afin d'optimiser les réponses aux crises humanitaires et la prise de décision.	• Les processus intra et interministériels ont été renforcés, mais un manque de cohérence subsiste entre les décisions relatives à l'aide d'urgence, l'aide à la transition et le développement.
	• Renforcer les procédures destinées à garantir le respect des « Directives d'Oslo » de 1994 et des directives de 2003. La Norvège est bien placée pour jouer un rôle actif dans la prise en charge de ces questions au sein des instances internationales.	• L'aide militaire et l'aide au développement déployées par la Norvège en Afghanistan sont conformes aux lignes directrices sur la coopération civile et militaire, et représentent un modèle d'EPR doté des caractéristiques nécessaires pour garantir l'intégrité de l'action humanitaire. La Norvège a joué un rôle actif dans la révision et la diffusion des lignes directrices.
	• Participer à des initiatives visant à rehausser la précision et l'actualité des données fournies par les donneurs sur leurs actions humanitaires.	• La Norvège a soutenu la révision des codes-objet du CAD destinée à améliorer le suivi financier dans le secteur humanitaire.

Annexe B

OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants, sauf indication contraire

Versements nets

Norvège	1992-96	1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006
Apports totaux du secteur public	**1 196**	**1 321**	**1 696**	**2 042**	**2 199**	**2 791**	**2 959**
Aide publique au développement	**1 196**	**1 321**	**1 696**	**2 042**	**2 199**	**2 786**	**2 954**
Bilatérale	830	949	1 145	1 462	1 536	2 033	2 198
Multilatérale	366	372	551	580	662	754	756
Autres apports du secteur public	**0**	**- 0**	**-**	**0**	**0**	**5**	**5**
Bilatéraux	0	- 0	-	0	0	5	5
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	**112**	**161**	**452**	**-**	**-**	**-**	**-**
Apports du secteur privé aux conditions du marché	**187**	**240**	**131**	**1 264**	**586**	**1 839**	**1 345**
Bilatéraux : *dont*	187	240	131	1 264	586	1 839	1 345
Investissements directs	147	136	23	1 199	635	1 847	1 351
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	**1 495**	**1 722**	**2 279**	**3 306**	**2 785**	**4 630**	**4 304**
pour référence :							
APD aux prix et taux de change constants de 2006	*2 070*	*2 329*	*2 677*	*2 775*	*2 701*	*3 014*	*2 954*
APD en pourcentage du RNB	*0.97*	*0.83*	*0.89*	*0.92*	*0.87*	*0.94*	*0.89*
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	*1.21*	*1.08*	*1.19*	*1.49*	*1.11*	*1.56*	*1.29*
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	212	251	369	444	462	588	20 (b)
- En pourcentage des versements nets	*18*	*16*	*22*	*22*	*21*	*21*	*1* (b)
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	*5*	*7*	*8*	*8*	*8*	*9*	*6*

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

b. Les faibles montants proviennent de la notification incomplète de l'APD acheminée par les ONGs en 2006.

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2006 et en % du RNB

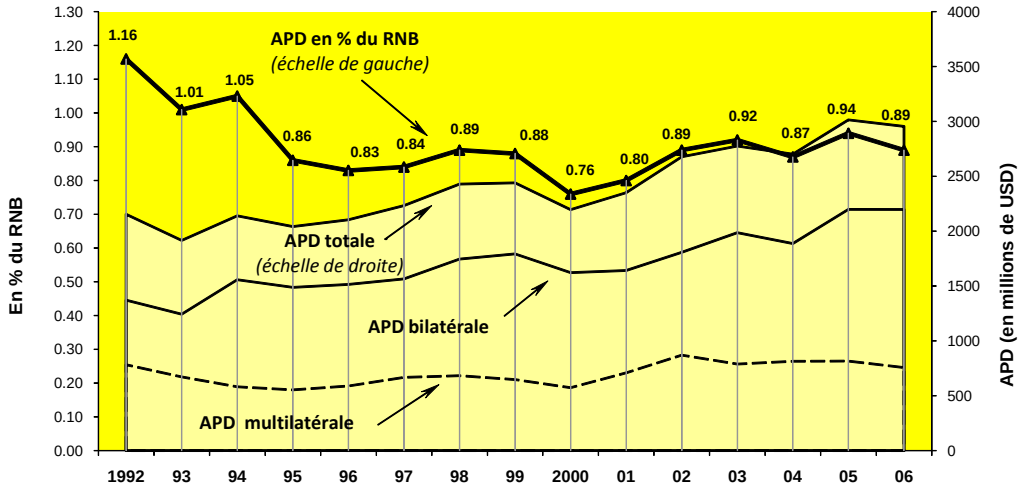


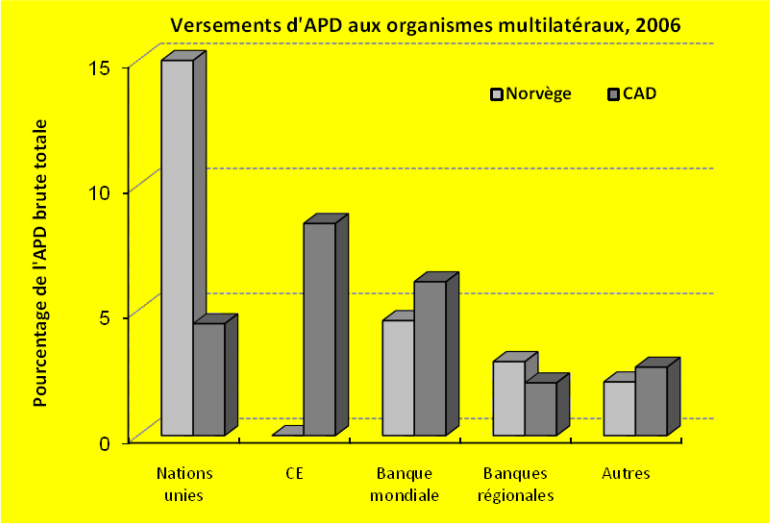
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Versements

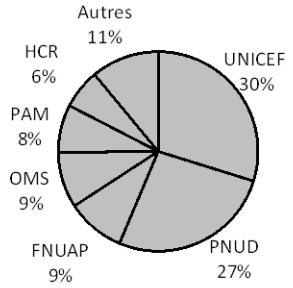
Norvège	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2006%
APD bilatérale brute	**1 815**	**1 996**	**1 894**	**2 199**	**2 198**	**68**	**72**	**70**	**73**	**74**	**76**
Dons	***1 804***	***1 977***	***1 837***	***2 129***	***2 119***	***67***	***71***	***68***	***71***	***72***	**68**
Projets et programmes de développement	934	935	960	1 085	1 065	35	34	35	36	36	15
Coopération technique	281	320	353	346	366	10	11	13	11	12	19
Aide alimentaire à des fins de développement	-	6	-	0	7	-	0	-	0	0	1
Aide humanitaire	202	236	184	372	309	8	8	7	12	10	6
Allégement de la dette	21	30	15	3	23	1	1	1	0	1	17
Dépenses administratives	129	135	145	149	164	5	5	5	5	6	4
Autres dons	237	315	181	176	186	9	11	7	6	6	6
APD bilatérale autre que don	***11***	***18***	***57***	***70***	***79***	***0***	***1***	***2***	***2***	***3***	***8***
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Prises de participation et autres	11	18	57	70	79	0	1	2	2	3	1
APD multilatérale brute	**870**	**788**	**814**	**815**	**756**	**32**	**28**	**30**	**27**	**26**	**24**
Organismes des Nations unies	478	490	539	500	470	18	18	20	17	16	4
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Groupe de la Banque mondiale	177	167	148	201	136	7	6	5	7	5	6
Banques régionales de développement (a)	98	97	91	95	87	4	3	3	3	3	2
Autres	117	34	36	20	63	4	1	1	1	2	3
Total des versements bruts d'APD	**2 685**	**2 784**	**2 708**	**3 014**	**2 954**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Remboursements et annulations de dette	**- 8**	**- 9**	**- 7**	-	-						
Total des versements nets d'APD	**2 677**	**2 775**	**2 701**	**3 014**	**2 954**						
Pour référence :											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-						
Allégement de dette nette	*21*	*30*	*15*	*3*	*23*						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-						
Réfugiés dans les pays donneurs	*196*	*240*	*137*	*74*	*67*						

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 2005-2006)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2005-2006)

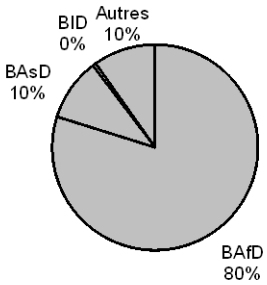
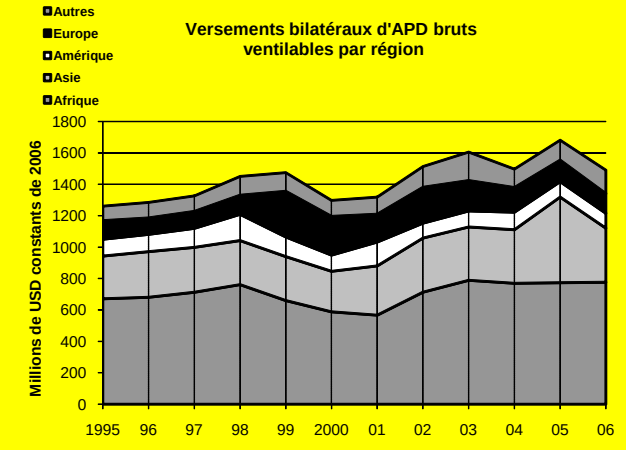
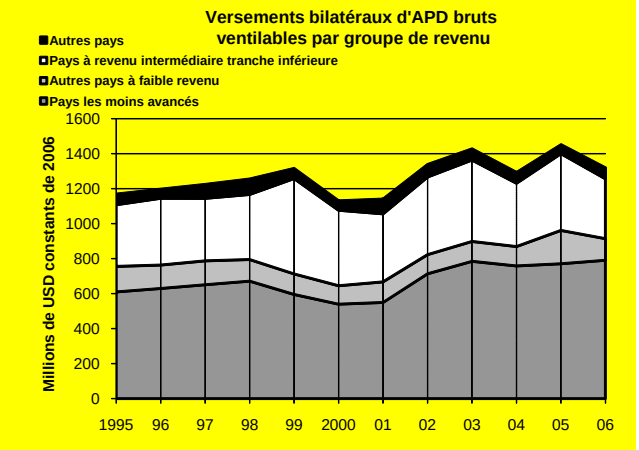


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Versements bruts

Norvège	Millions de USD constants de 2006					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2006%
Afrique	713	789	770	774	777	47	49	51	46	52	**47**
Afrique subsaharienne	628	703	665	703	709	42	44	44	42	48	**42**
Afrique du Nord	6	6	4	2	2	0	0	0	0	0	**4**
Asie	344	339	341	545	344	23	21	23	32	23	**24**
Asie du Sud et Asie centrale	246	245	242	342	226	16	15	16	20	15	**11**
Extrême-Orient	82	71	74	120	91	5	4	5	7	6	**12**
Amérique	95	102	111	98	94	6	6	7	6	6	**9**
Amérique du Nord et Amérique centrale	61	56	71	68	67	4	3	5	4	4	**4**
Amérique du Sud	30	42	36	26	23	2	3	2	2	2	**4**
Moyen-Orient	131	181	116	126	148	9	11	8	7	10	**14**
Océanie	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	**1**
Europe	228	194	157	137	125	15	12	11	8	8	**5**
Versements bilatéraux ventilables par région	**1 513**	**1 605**	**1 496**	**1 680**	**1 490**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pays les moins avancés	713	785	758	771	791	53	55	59	53	60	**26**
Autres pays à faible revenu	109	113	110	190	123	8	8	9	13	9	**30**
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	444	465	362	438	342	33	33	28	30	26	**39**
(tranche supérieure)	72	64	62	52	63	5	5	5	4	5	**5**
Pays en développement plus avancés	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	**-**
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	**1 338**	**1 427**	**1 292**	**1 451**	**1 319**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pour référence :											
Total des versements bruts bilatéraux	1 815	1 996	1 894	2 199	2 198	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	***100***
dont : APD non affectée par région	*303*	*391*	*398*	*518*	*708*	*17*	*20*	*21*	*24*	*32*	***15***
dont : APD non affectée par groupe de revenu	477	569	602	748	879	*26*	*28*	*32*	*34*	*40*	***21***





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

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

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Norvège	1995-99			Memo:	2000-04			Memo:	2005-06			Memo:
	Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent	*Médiane CAD*	Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent	*Médiane CAD*	Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent	*Médiane CAD*
Tanzanie	50	86	7		Afghanistan	50	73	6	Soudan	103	107	8
Mozambique	49	84	7		Tanzanie	49	72	6	Zones/ad. Palestinienne	81	84	6
Zones/ad. Palestinienne	40	68	6		Mozambique	45	67	5	Tanzanie	68	70	5
Bosnie-Herzégovine	36	61	5		Zones/ad. Palestinienne	45	67	5	Mozambique	66	69	5
Bangladesh	35	60	5		Serbie	42	65	5	Afghanistan	65	67	5
5 principaux bénéficiaires	**211**	**359**	**29**	**33**	**5 principaux bénéficiaires**	**230**	**343**	**27**	**33**	**5 principaux bénéficiaires**	**382**	**397**	**29**	**48**
Zambie	33	56	5		Ouganda	31	45	4	Zambie	58	60	4
Ouganda	25	44	4		Zambie	30	44	3	Sri Lanka	52	54	4
Ethiopie	25	43	3		Soudan	28	40	3	Pakistan	51	54	4
Angola	24	41	3		Ethiopie	28	41	3	Malawi	50	52	4
Serbie	23	42	3		Somalie	26	38	3	Ouganda	48	50	4
10 principaux bénéficiaires	**341**	**585**	**47**	**53**	**10 principaux bénéficiaires**	**373**	**552**	**44**	**51**	**10 principaux bénéficiaires**	**640**	**667**	**48**	**62**
Nicaragua	21	36	3		Irak	24	35	3	Ethiopie	40	41	3
Afrique du Sud	18	31	3		Bosnie-Herzégovine	22	34	3	Serbie	33	35	3
Sri Lanka	18	30	3		Sri Lanka	22	32	3	Somalie	33	34	2
Zimbabwe	16	27	2		Angola	21	32	2	Indonésie	28	30	2
Etats ex-Yougoslavie	15	25	2		Bangladesh	18	28	2	Bangladesh	27	29	2
15 principaux bénéficiaires	**429**	**735**	**60**	**65**	**15 principaux bénéficiaires**	**480**	**713**	**56**	**64**	**15 principaux bénéficiaires**	**801**	**835**	**60**	**73**
Guatemala	13	23	2		Malawi	17	25	2	Népal	25	26	2
Rwanda	13	22	2		Afrique du Sud	16	25	2	Irak	23	24	2
Soudan	13	22	2		Etats ex-Yougoslavie, non spéc.	16	23	2	Angola	22	23	2
Chine	12	21	2		Népal	15	22	2	Congo, Rép. dém.	20	21	2
Indonésie	12	20	2		Croatie	13	20	2	Nicaragua	20	20	1
20 principaux bénéficiaires	**493**	**843**	**68**	**74**	**20 principaux bénéficiaires**	**558**	**828**	**66**	**73**	**20 principaux bénéficiaires**	**911**	**949**	**68**	**80**
Total (176 bénéficiaires)	**719**	**1 232**	**100**		**Total (153 bénéficiaires)**	**851**	**1 266**	**100**		**Total (121 bénéficiaires)**	**1 330**	**1 385**	**100**	
Aide non affectée	230	396			Aide non affectée	358	532			Aide non affectée	785	813		
Total des versements bilatéraux bruts	**949**	**1 628**			**Total des versements bilatéraux bruts**	**1 209**	**1 797**			**Total des versements bilatéraux bruts**	**2 115**	**2 198**		

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

aux prix et taux de change courants

Engagements - Moyennes bisannuelles

Norvège	1995-99		2000-04		2005-06		2005-06
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	**294**	**35**	**551**	**48**	**941**	**45**	**33**
Education	60	7	107	9	196	9	7
dont : Education de base	30	4	47	4	96	5	2
Santé	38	4	77	7	171	8	4
dont : Santé de base	20	2	33	3	56	3	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	18	2	34	3	49	2	4
Distribution d'eau et assainissement	23	3	28	2	35	2	4
Bon gouvernement et société civile	82	10	222	19	391	19	9
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	-	-	118	6	2
Autres infrastructures et services sociaux	74	9	82	7	99	5	4
Infrastructures et services économiques	**112**	**13**	**110**	**10**	**170**	**8**	**11**
Transport et entreposage	17	2	13	1	12	1	5
Communications	8	1	9	1	7	0	0
Energie	74	9	57	5	100	5	4
Banque et services financiers	9	1	10	1	14	1	1
Entreprises et autres services	4	1	22	2	37	2	1
Production	**58**	**7**	**74**	**6**	**115**	**6**	**5**
Agriculture, sylviculture et pêche	39	5	58	5	85	4	3
Industries manufacturières, extractives, construction	18	2	11	1	16	1	1
Commerce et tourisme	1	0	5	0	11	1	1
Autres	0	0	0	0	3	0	0
Destination plurisectorielle	**78**	**9**	**88**	**8**	**208**	**10**	**6**
Aide-programme et sous forme de produits	**7**	**1**	**43**	**4**	**90**	**4**	**3**
Aide se rapportant à la dette	**25**	**3**	**15**	**1**	**12**	**1**	**25**
Aide humanitaire	**189**	**22**	**135**	**12**	**326**	**16**	**8**
Frais administratifs des donneurs	**56**	**7**	**61**	**5**	**151**	**7**	**4**
Concours fournis aux ONG (budget central)	**2**	**0**	-	-	-	-	**3**
Refugiés dans les pays donneurs	**24**	**3**	**80**	**7**	**67**	**3**	**2**
APD bilatérale ventilable	**845**	**100**	**1 158**	**100**	**2 081**	**100**	**100**
Pour référence :							
APD bilatérale	*864*	*70*	*1 198*	*70*	*2 115*	*74*	*77*
dont : non affectée	*20*	*2*	*40*	*2*	*34*	*1*	*2*
APD multilatérale	*366*	*30*	*506*	*30*	*755*	*26*	*23*
APD totale	***1 230***	***100***	***1 704***	***100***	***2 870***	***100***	***100***

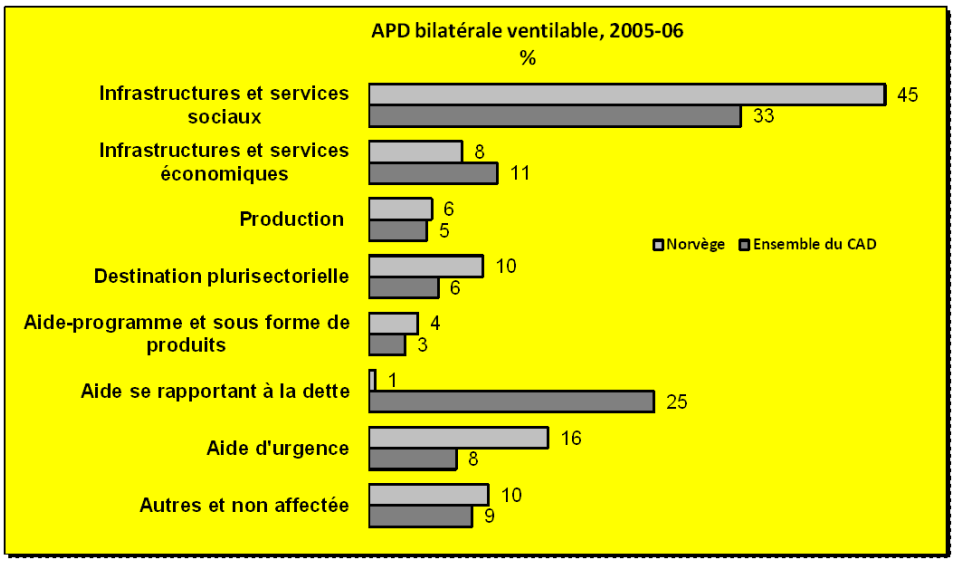


Tableau B.6. Panorama comparatif

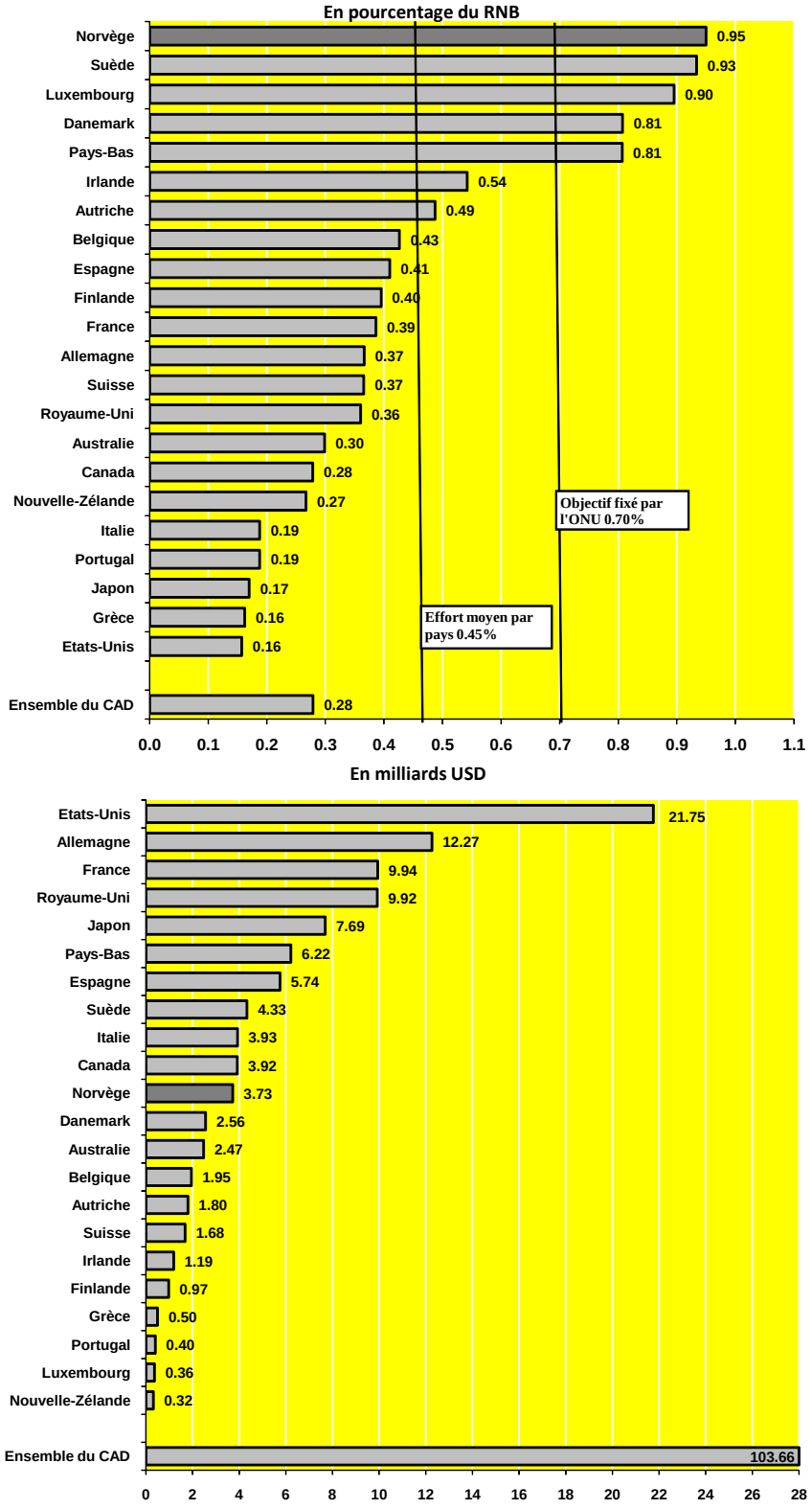
Versements nets

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA	
	2006		Variation annuelle moyenne en termes réels (%)	2006	2006				2006	
	Millions de USD	% du RNB	entre 2000-01 et 05-06	% (a)	% de l'APD (b)	% de l'APD (c)	% du RNB (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	10 435	0.36	7.2	95.6	32.6	12.0	0.12	0.04	25.3	0.09
Australie	2 123	0.30	4.3	99.8	15.4		0.05		21.3	0.06
Autriche	1 498	0.47	13.9	100.0	27.1	11.4	0.13	0.05	16.8	0.08
Belgique	1 978	0.50	9.0	99.4	31.4	11.5	0.16	0.06	36.9	0.18
Canada	3 684	0.29	9.3	100.0	31.3		0.09		33.8	0.10
Danemark	2 236	0.80	-3.1	100.0	34.5	24.8	0.28	0.20	39.3	0.31
Espagne	3 814	0.32	6.7	94.5	45.1	22.8	0.14	0.07	20.1	0.06
Etats-Unis	23 532	0.18	16.4	100.0	10.1		0.02		27.3	0.05
Finlande	834	0.40	9.8	100.0	45.5	27.1	0.18	0.11	35.5	0.14
France	10 601	0.47	10.4	94.7	25.3	7.0	0.12	0.03	24.8	0.12
Grèce	424	0.17	3.2	100.0	55.4	16.7	0.10	0.03	24.2	0.04
Irlande	1 022	0.54	15.5	100.0	38.1	26.2	0.21	0.14	51.3	0.28
Italie	3 641	0.20	13.1	100.0	45.0	8.9	0.09	0.02	21.7	0.04
Japon	11 187	0.25	2.1	89.6	34.6		0.09		29.9	0.07
Luxembourg	291	0.89	5.0	100.0	29.5	21.2	0.26	0.19	42.5	0.38
Norvège	2 954	0.89	5.6	100.0	25.6		0.23		38.2	0.34
Nouvelle-Zélande	259	0.27	6.3	100.0	21.6		0.06		28.6	0.08
Pays-Bas	5 452	0.81	1.7	100.0	21.5	13.5	0.17	0.11	25.6	0.21
Portugal	396	0.21	-2.1	100.0	46.7	15.3	0.10	0.03	60.6	0.13
Royaume-Uni	12 459	0.51	12.6	100.0	30.0	17.5	0.15	0.09	30.7	0.16
Suède	3 955	1.02	8.4	100.0	27.9	21.7	0.29	0.22	29.1	0.30
Suisse	1 646	0.39	6.2	100.0	23.8		0.09		27.5	0.11
Ensemble du CAD	104 421	0.31	8.8	97.5	26.3	16.8	0.08	0.05	28.2	0.09
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.46								

Notes :

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007 (données provisoires)



Annexe C

La Norvège et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

La Norvège a souscrit aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* lors de la conférence inaugurale de Stockholm en juin 2003, mais n'a pas publié de plan national pour leur mise en œuvre[50]. Elle n'a depuis cessé de jouer un rôle de premier plan dans l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et se montre particulièrement active dans les travaux consacrés à la réduction des risques de catastrophe.

L'examen par les pairs de 2008 représente la deuxième évaluation de la Norvège au regard des engagements souscrits à Stockholm[51]. La première, menée en 2004, a abouti à quatre recommandations spécifiques relatives à l'action humanitaire. Le pays a donné des suites satisfaisantes à ces recommandations (voir l'annexe A) et l'équipe chargée de l'examen l'encourage à poursuivre sur cette voie, tout en se penchant également sur les recommandations émanant du présent examen. Celles-ci ont essentiellement trait au renforcement des liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, dans le contexte d'un programme d'action humanitaire en pleine expansion, ainsi qu'à la nécessité d'intégrer davantage l'apprentissage et la reddition de comptes au sein du système public de coopération pour le développement.

L'examen a été mené conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire adopté par le CAD. Le rapport s'articule autour des quatre thèmes retenus dans le document sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : (i) principes généraux ; (ii) financement de l'aide humanitaire ; (iii) promotion et amélioration de l'application des normes existantes ; et (iv) apprentissage et reddition de comptes. Il aborde par la suite les aspects liés à l'organisation et la gestion et se termine par une liste des questions méritant d'être examinées plus avant par la Coopération norvégienne. Il s'inspire avant tout d'un cycle de réunions organisé en mai 2008 entre les principaux responsables politiques, les partenaires du programme d'aide humanitaire et les examinateurs. L'évaluation de l'action humanitaire de la Norvège n'était pas un objectif de la visite sur le terrain en Tanzanie.

Principes généraux

L'action humanitaire est un volet essentiel de la politique étrangère de la Norvège, en même temps que l'expression intrinsèque des valeurs et de la solidarité internationales

50 Lors de la réunion sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire qui s'est tenue à Ottawa en 2004, les donneurs sont convenus d'élaborer un cadre/plan d'action national ou de veiller à ce que les mécanismes nationaux existants prennent en compte les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

51 La Norvège est le premier pays auquel sont consacrées deux évaluations de ce type.

affichées par le pays, et qu'une priorité fondamentale du système de coopération pour le développement (voir chapitre 1). C'est en ayant recours à une approche de l'action humanitaire fondée sur les principes, que la Norvège règle les tensions inhérentes à ce domaine d'intervention. Elle s'efforce notamment de maintenir une séparation discrète entre les objectifs humanitaires et politiques, dans le but de défendre les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, tout en apportant son soutien aux démarches diplomatiques visant à faciliter l'accès humanitaire, à renforcer la protection des populations touchées par des crises et à améliorer la sécurité des travailleurs de l'aide. Cette approche fondée sur les principes – et néanmoins pragmatique – confère à la Norvège une forte crédibilité au sein de la communauté internationale, et renforce sa réputation d'acteur influent du système humanitaire international.

Ardent défenseur du système humanitaire des Nations Unies à l'échelle internationale, la Norvège apporte un soutien inconditionnel à la mise en place du modèle « Delivering as One » au niveau des pays, y compris pour les programmes humanitaires. Elle est un membre éminent de plusieurs groupes informels et officiels de donneurs humanitaires (tels que les groupes de soutien des donneurs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et du Comité international de la Croix Rouge (CICR). Elle a été élue à la vice-présidence de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies en 2005, dont elle préside pour l'heure le Groupe de travail sur le Burundi. Elle a définitivement gagné ses galons de donneur d'aide humanitaire au cours des mois qui ont précédé l'examen par les pairs, en accueillant la Conférence des donateurs pour le Soudan (mai 2008) et la réunion du Groupe de contact sur la Somalie (avril 2008).

Le cadre national de l'action humanitaire est en pleine évolution. Les orientations et les axes stratégiques négociés actuellement proviennent du Livre blanc de 2003-2004 (MAE, 2004), ainsi que des engagements pris au niveau international (notamment des dispositions du droit des réfugiés et du droit international humanitaire, des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, ou de la Résolution 1612 du Conseil des Nations Unies sur les enfants dans les conflits armés). Le plan établi par les autorités norvégiennes pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil des Nations Unies (MAE, 2006c) contient des orientations supplémentaires relatives à la protection des droits des femmes et des petites filles lors des crises. Il est révélateur qu'il fasse reposer les engagements de la Norvège sur des bases interdépartementales, garantissant ainsi l'intégration systématique de la problématique homme-femme dans les processus de prise de décision relatifs à l'aide et au soutien de la paix. Ces documents constituent les fondements d'une approche en matière de crises qui regroupe l'aide humanitaire et le soutien de la paix sous un intitulé commun, celui d'« affaires humanitaires ».

Une stratégie de l'action humanitaire qui prône une approche holistique des affaires humanitaires a été lancée le 15 septembre 2008 et publiée plus tard dans l'année. Elle réaffirme la place de l'action humanitaire au cœur de la politique étrangère de la Norvège. Elle s'articule en une série de mesures (action antimines et enlèvement des armes à dispersion, par exemple) propices à l'instauration d'un environnement favorable à la réalisation de l'objectif principal de la Coopération norvégienne, la lutte contre la pauvreté, ainsi que des objectifs de la politique étrangère. Elle comportera également des directives sur la prise en charge de l'impact humanitaire du changement climatique et énoncera les principes fondamentaux de l'intégration des stratégies de réduction des risques de conflit et de catastrophe au sein des stratégies plus générales de la politique étrangère. Plus précisément, elle devrait s'inspirer du rapport remis récemment au Storting, intitulé *Norwegian Policy on Prevention of Humanitarian Crises* (MAE, 2007c),

ainsi que des conclusions de l'Oslo Policy Forum, *Changing the Way we Develop: Dealing with disasters and climate change (*Oslo Policy Forum, 2008).

Financement de l'aide humanitaire

Gestion

Le financement de l'action humanitaire de la Norvège provient essentiellement (i) des ressources affectées aux catastrophes naturelles au sein de l'enveloppe budgétaire du ministère de l'Environnement et du Développement international ; et (ii) des ressources affectées aux affaires humanitaires générales au sein de l'enveloppe budgétaire du ministère des Affaires étrangères. Le financement de l'aide à la transition suite à une crise émane de crédits distincts, gérés par le Département des affaires régionales et du développement. Si les actions de prévention peuvent bénéficier d'un « financement de départ » provenant du budget alloué aux catastrophes naturelles, l'objectif sur le long terme est, pour ce qui est du financement des mesures de prévention et d'atténuation dans les pays exposés aux crises, d'encourager les accords avec les partenaires bilatéraux sur la base des engagements pris aux termes du Cadre d'action de Hyogo (ISDR, 2005). Les initiatives de renforcement des institutions menées avec les organisations de la société civile (dont certaines sont dotées de capacités dans le domaine humanitaire) sont financées par d'autres crédits gérés par la Norad.

Priorités géographiques

Dans une déclaration récente de politique étrangère au Storting, le MAE explique que les plus grands enjeux de notre époque ne sauraient être géographiquement circonscrits, et qu'ils ne connaissent aucune frontière (MAE, 2008a). Conformément à ce constat, la Norvège attribue son financement principalement en réponse aux besoins humanitaires, une stratégie qui transparaît en conséquence dans ses orientations prises en matière de financement de l'action humanitaire internationale. Ainsi en 2006, les premiers bénéficiaires de l'aide d'urgence, de l'aide humanitaire et de l'aide à la transition étaient le Soudan, les Territoires palestiniens et l'Afghanistan. Cette stratégie se manifeste également dans le niveau régulièrement élevé du financement alloué par la Norvège au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), un dispositif international de premier ordre destiné à garantir une aide plus immédiate et plus fiable aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits armés (voir le paragraphe 13). Toutefois, à l'instar de l'ensemble des donneurs, la Norvège ne dispose pas de ressources illimitées, et elle s'efforce elle aussi d'affecter ses financements de manière à venir en complément de l'aide apportée par le reste de la communauté internationale. Elle a par conséquent adopté, pour ce qui est du versement de l'aide humanitaire, une stratégie qui met à profit les réseaux existants dans les pays où des circuits d'aide, d'autres canaux, et/ou une représentation diplomatique sont déjà bien implantés et peuvent par conséquent optimiser l'impact de son aide. Dans les autres pays, l'aide d'urgence peut être allouée en fonction des besoins humanitaires. En théorie, aucune région/aucun pays bénéficiaire de l'aide humanitaire de la Norvège ne peut automatiquement prétendre à son aide au redressement ou son aide au développement. La Norvège s'en remet davantage à la communauté internationale plus vaste des donneurs (dont les organismes des Nations Unies), pour fournir, en complément de son aide propre, une assistance à la transition. Elle met en avant ses contributions considérables à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, au PNUD et à l'UNICEF, entre autres, comme preuves supplémentaires du soutien qu'elle apporte aux pays sortant d'une crise. Le CAD ne comprend toutefois pas de quelle manière elle parvient à garantir la conformité de l'aide à court terme visant à sauver des vies, à l'engagement pris dans le cadre des principes et bonnes pratique pour l'aide humanitaire, de

« *dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement de long terme* », (principe 9).

Volume

Les versements bruts de la Norvège au titre de l'aide humanitaire notifiable au CAD ont sensiblement augmenté et sont passés de 149 millions USD à l'époque du dernier examen par les pairs de 2004 à 309 millions USD en 2006[52]. Ils représentent 10 % de l'APD brute (16 % de l'APD bilatérale brute)[53], et s'établissent à un niveau bien supérieur à la moyenne du CAD de 6 % de l'APD brute (ou 8 % de l'APD bilatérale brute). Cependant, ces chiffres ne comprennent pas les contributions au budget de base de plusieurs organismes des Nations Unies, qui peuvent en partie être comptabilisées au titre de l'aide humanitaire. Ils n'incluent pas non plus l'action humanitaire (essentiellement la réduction des risques de catastrophe) financée à partir de crédits alloués au développement. Pour résumer, le niveau des contributions de la Norvège témoigne d'un fort engagement en faveur du financement du système humanitaire international, à une époque d'accroissement rapide des besoins. Par ailleurs, comme de nombreux autres donneurs, la Norvège s'est dotée de processus budgétaires lui permettant de débloquer des fonds supplémentaires en cas de crise exceptionnelle. Elle y a notamment eu recours lors du tsunami qui a touché l'Océan indien, du séisme qui a eu lieu au Cachemire et de la sécheresse qui a frappé l'Afrique australe en 2005. Isoler le budget humanitaire régulier de ces crises exceptionnelles permet à la Norvège, du moins en partie, de ne pas remettre démesurément en cause les engagements pris à l'égard des crises en cours.

Canaux d'acheminement

La Norvège réaffirme son adhésion à l'action multilatérale en acheminant une proportion considérable de son aide humanitaire par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Elle a ainsi été, en 2006, le deuxième donneur d'OCHA, à qui elle a versé 20.7 millions USD (OCHA, 2006). Elle était également le sixième donneur global (ou le deuxième en niveau par habitant) du Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (UNHCR), avec 55.2 millions USD (UNHCR, 2006), et le septième du CICR, avec 40.1 millions CHF (CICR, 2006). Le MAE achemine également son aide humanitaire par l'intermédiaire de quelques ONG norvégiennes relativement importantes, sélectionnées pour leur capacité d'intervention dans des contextes humanitaires complexes. Ce partage du financement entre le MAE et la Norad se traduit souvent par une certaine difficulté, pour les ONG, de garantir la continuité de l'aide tout au long des différentes phases des crises. Elles doivent en effet soumettre des demandes de financement séparées et veiller à une gestion minutieuse sur le terrain afin de ne pas interrompre les apports d'aide. Compte tenu de la priorité nouvellement donnée par les pouvoirs publics à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe, l'alignement entre les financements des ONG devra être amélioré pour garantir la continuité de l'aide tout au long du cycle des crises.

52 Les engagements d'aide humanitaire (y compris l'aide aux réfugiés en Norvège) ont atteint 2,386 milliards NOK en 2007 et devraient, selon les prévisions, atteindre 2,635 milliards NOK (soit environ 508 millions USD) en 2008. Les dotations pour 2008 sont réparties entre le budget consacré aux catastrophes naturelles (335 millions NOK) et le budget humanitaire général (2,3 milliards NOK).

53 La moyenne de l'aide bilatérale brute notifiée au CAD au cours du biennium 2005-2006 était de 326 millions USD (annexe B).

Les ONG norvégiennes agissent également en tant qu'intermédiaires dans l'acheminement de l'aide aux groupes de la société civile dans les communautés touchées par des crises. Bien qu'il soit parfois possible de soutenir les ONG locales par le biais des ambassades, les réglementations en vigueur ne favorisent pas d'une manière générale leur financement direct à partir du siège.

Qualité

Dans l'ensemble, la Norvège est considérée par ses principaux partenaires comme un donneur avisé d'aide humanitaire. En 2007, près de 23 % (soit 547 millions NOK) de son aide humanitaire n'étaient l'objet d'aucune affectation préalable, et 26 % supplémentaires n'étaient préaffectés qu'au niveau des pays (dont une proportion considérable aux appels des Nations Unies et du Mouvement de la Croix Rouge les moins bien lotis en termes d'apports financiers). Ces caractéristiques du financement humanitaire témoignent de la volonté de la Norvège d'apporter une assistance flexible et reposant sur les besoins. Le pays a toutefois choisi de ne pas conclure d'accords pluriannuels avec des partenaires chargés de l'exécution, une décision dont on peut penser qu'elle améliore la flexibilité dont disposent les bailleurs publics pour allouer leur financement d'une année budgétaire sur l'autre, mais qui, dans les faits, se traduit par une baisse de la prévisibilité en glissement annuel des financements alloués aux organismes d'exécution. Le MAE est conscient de cet état de fait et a entamé des discussions avec des ONG norvégiennes sur les processus susceptibles d'améliorer la fiabilité de l'aide publique.

Quelque 70 % du budget humanitaire total est affecté au cours du premier trimestre de l'année civile, ce qui garantit à l'action humanitaire de la Norvège un niveau élevé de réactivité. Le reste est réservé dans l'attente d'être utilisé pour des situations d'urgence au cours de l'année, ou d'être affecté à des appels en manque de fonds plus tard dans l'année. L'affectation des ressources reposant sur les besoins est par ailleurs encouragée par l'octroi de financements à des mécanismes de mise en commun de fonds, et à des appels qui permettent de déléguer les responsabilités en matière d'affectation aux processus des Nations Unies. La Norvège se classe régulièrement parmi les quatre principaux donneurs du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) avec des contributions cumulées de 850 millions NOK depuis la création du Fonds en 2006[54]. Elle contribue en outre à des fonds communs créés pour des pays spécifiques (le Soudan ou la République démocratique du Congo, par exemple), ainsi qu'à des appels globaux des organismes des Nations Unies[55], du CICR et du fonds d'urgence de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge.

Exécution

La réussite de la prochaine stratégie de l'action humanitaire dépendra des changements qui seront apportés au mode de fonctionnement des secteurs du développement et de l'aide humanitaire au sein du système d'aide norvégien. Le cloisonnement des volets du système d'aide consacrés au développement et à l'aide humanitaire est considéré comme un point faible, en même temps qu'une source de

54 La Norvège est actuellement représentée au Groupe consultatif du CERF par le directeur adjoint du Département international du Conseil norvégien pour les réfugiés.

55 À titre d'illustration, 27 % de la contribution de 55 millions USD versée par la Norvège à l'UNHCR étaient non affectés (Rapport mondial 2006 de l'UNHCR).

frustration pour certaines ONG partenaires. Afin d'instaurer une relation plus dynamique qui tienne davantage compte des synergies entre ces deux formes d'aide, il est nécessaire de mieux faire connaître les opportunités qu'offrirait un renforcement de leur alignement, ainsi que les risques liés à leur séparation stricte dans des communautés exposées à des crises. L'insécurité alimentaire qui touche certaines régions de Tanzanie est ainsi un problème récurrent (annexe D) auquel il convient de s'attaquer en associant l'aide humanitaire et l'aide au développement, plutôt que de l'aborder uniquement sous l'angle des interventions d'urgence. La mise en œuvre de la stratégie passera par ailleurs par un approfondissement du dialogue et un renforcement des partenariats avec divers nouveaux acteurs qui gravitent en marge du secteur humanitaire, tels que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat et la Commission du développement durable.

La Norvège affiche clairement sa volonté d'améliorer le professionnalisme et les capacités d'exécution de ses principaux partenaires – en particulier au sein du système des Nations Unies. Elle a apporté un financement thématique au *Cluster Appeal for Improving Humanitarian Response Capacity* (appel sectoriel) (OCHA, 2007), et a notamment contribué aux dispositifs GenCap et ProCap. La Norvège soutient en outre ardemment le Groupe sectoriel de rétablissement rapide et plaide pour son inclusion à la Procédure d'appel global (PAG) des Nations Unies. Ces initiatives sont renforcées par des mesures concrètes visant à garantir leur intégration dans les pratiques des organismes partenaires[56].

Cependant, tout en soutenant fermement les Procédures d'appel global, la Norvège ne participe que ponctuellement à la mise au point des Plans d'action humanitaire communs (CHAP) qui les sous-tendent, et ce, en fonction des ressources humaines et/ou de la représentation dont elle dispose sur le terrain. Cette attitude peut être interprétée comme une marque de confiance à l'égard de la capacité des Nations Unies de déceler avec précision les vulnérabilités dans le domaine humanitaire. Cependant, avec son expérience solide de donneur d'aide humanitaire, la Norvège pourrait contribuer utilement aux négociations sur les CHAP. Elle pourrait par conséquent envisager de participer chaque année à un petit nombre d'entre elles, aux côtés d'autres donneurs importants.

La Norvège adhère pleinement à la stratégie des missions intégrées des Nations Unies, tout en soutenant la primauté de l'autorité civile sur l'action humanitaire, ainsi que le respect des principes fondamentaux d'impartialité, d'indépendance et de neutralité de l'action humanitaire. Les *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe* (OCHA, 1994), par la suite familièrement rebaptisées « Directives d'Oslo », ont en effet été rédigées à l'instigation de la Norvège. Celle-ci a mis concrètement en pratique ses engagements dans le cadre de l'établissement de l'équipe provinciale de reconstruction (EPR) en Afghanistan. Les ressources militaires de l'EPR de Maïmana contribuent à la sécurité et à la stabilisation mais ne participent pas à la mise en œuvre des projets de développement qui relèvent de la responsabilité de l'ambassade de la Norvège à Kaboul et qui sont mis en œuvre par l'intermédiaire de la Banque mondiale, des organismes des Nations Unies, du CICR et d'ONG.

56 Le MAE a notamment parrainé une conférence et une formation internationales à l'intention des ONG norvégiennes à Oslo, sur l'aide humanitaire et l'égalité homme-femme (mai 2008).

Apprentissage et reddition de comptes

Au sein du système humanitaire norvégien, les pratiques d'apprentissage et de reddition de comptes s'articulent en trois volets distincts : (i) les évaluations thématiques menées en interne ; (ii) les évaluations externes d'activités individuelles demandées par des ONG dans le cadre des conditions d'octroi de subventions ; et (iii) le soutien externe à des initiatives internationales de reddition de comptes (le Réseau pour l'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance au sein de l'action humanitaire, ALNAP, et le projet Sphère, par exemple). Les points de convergence entre ces différents processus d'évaluation sont flous, ce qui donne l'impression d'une certaine défaillance et d'une absence relative de systématisme de l'apprentissage au sein du système humanitaire. Le moment semble opportun pour mettre en place un nouveau volet, sous la forme d'un cadre de résultats à l'échelle des programmes, qui permettrait à la future stratégie humanitaire de regrouper ces éléments individuels en un cadre global d'apprentissage et de reddition de comptes pour l'action humanitaire. À en juger par le récent rapport de la Norad, intitulé *Norwegian Aid Works – But Not Well Enough*, l'évaluation d'impact semble bénéficier d'un intérêt croissant dans l'ensemble du système norvégien de coopération pour le développement (Norad, 2007d). L'aide humanitaire fait partie intégrante de ce système et doit par conséquent elle aussi être concernée par le ciblage croissant sur les résultats. Il sera à cette fin nécessaire : (i) de définir un plan de mise en œuvre clair, assorti d'objectifs mesurables, pour la prochaine stratégie de l'action humanitaire ; et (ii) de mettre en place des processus d'examen et d'évaluation d'impact plus systématiques qui portent à la fois sur les points forts de l'action humanitaire de la Norvège et sur les enseignements qui peuvent en être dégagés.

Comme dans le reste du programme de la coopération pour le développement, c'est la Norad qui est chargée de demander des évaluations externes de l'action humanitaire financée par la Norvège. La sélection des activités ou des thèmes à inclure dans le calendrier annuel des évaluations peut être l'objet de négociations avec la section des Affaires humanitaires, qui est responsable du suivi des recommandations formulées lors de ces évaluations, et qui prend également des initiatives d'évaluation. Bien que les thèmes soumis à une évaluation soient choisis en fonction de leur intérêt concret, rien n'indique clairement que les enjeux les plus stratégiques soient généralement ciblés. Le Département de la Norad chargé de l'évaluation ne dispose en outre que de compétences limitées en matière de questions humanitaires. Compte tenu des faibles capacités en interne, la Norvège pourrait tirer parti d'une vision plus stratégique des avantages pouvant découler de son soutien aux initiatives internationales en faveur de la reddition de comptes. Comme celle de nombreux donneurs, l'aide apportée par la Norvège à ces initiatives prend essentiellement la forme de contributions, et le pays n'a pas élaboré de stratégie explicite visant à intégrer leurs résultats dans ses pratiques. La Norvège pourrait davantage mettre à profit son statut de membre à part entière de l'ALNAP pour augmenter ses capacités en interne (par exemple, en prenant part à des activités conjointes d'évaluation) et pour proposer des critères internationaux d'évaluation de l'aide humanitaire (en appliquant les Normes de qualité du CAD pour l'évaluation et/ou celles de l'ALNAP).

Organisation et gestion

L'action humanitaire publique de la Norvège relève du Département des Nations Unies, de la paix et des affaires humanitaires au sein du MAE. Dans ce département sectoriel, la section des Affaires humanitaires (dont l'effectif est actuellement de 15

personnes) partage des locaux avec, entre autres, les sections consacrées à la paix et la réconciliation (séparée de la section des Affaires humanitaires en 2006) ; aux droits de l'homme et à la démocratie ; à l'environnement et au développement durable, aux initiatives mondiales et à l'égalité homme-femme ; aux banques multilatérales et au financement ; et aux Nations Unies (voir le graphique 3). Cette configuration crée des synergies puissantes qui peuvent être mises à profit pour s'attaquer aux enjeux humanitaires complexes dans des environnements de crise en évolution constante. La section des Affaires humanitaires est toutefois séparée du Département des affaires régionales et du développement sur le plan fonctionnel, ainsi que de la Norad, ce qui entrave la cohérence et l'instauration de liens appropriés entre les programmes d'aide humanitaire et d'aide au développement.

Le rôle des ambassades dans cette organisation est avant tout de rendre compte au siège, de lui prodiguer des conseils sur des questions liées à des crises, et d'assurer le suivi de l'aide humanitaire versée par la Norvège et mise en œuvre par ses partenaires d'exécution. Si les ambassades effectuent des démarches à l'appui de l'action humanitaire, les ressources qui leur sont allouées à des fins de versements directs sont limitées. On reconnaît cependant qu'une étape fondamentale de la poursuite du programme élargi d'action humanitaire consistera à aborder les engagements pris au titre de la Déclaration de Hyogo dans le cadre de consultations bilatérales. Il sera à cette fin nécessaire de mieux faire connaître les stratégies de réduction des risques de catastrophe auprès du personnel de l'ambassade, voire de déléguer à ces dernières davantage de responsabilités en matière d'établissement des programmes dans ce domaine.

L'équipe chargée de l'examen par les pairs a été impressionnée par le fort consensus entre l'administration, les ONG et les institutions de recherche sur l'orientation générale et les priorités stratégiques de l'action humanitaire publique. Cette unité de vue est largement attribuée aux processus de consultation – connus sous l'appellation de « modèle norvégien » - qui favorisent les dialogues fructueux sur les principaux enjeux humanitaires. Plusieurs ONG ont explicitement qualifié le MAE d'interlocuteur accessible et efficient. Elles ont toutefois également mentionné des différences de culture institutionnelle entre le MAE et la Norad, qui font obstacle à la cohérence des programmes entre les secteurs de l'humanitaire et du développement. Les personnes interrogées ont réclamé un plus haut degré de sophistication dans la communication entre l'administration et les ONG et l'amélioration de la transparence de la prise de décision, en particulier pour ce qui est des critères d'attribution des subventions. Ces demande sont légitimes et le MAE et la Norad doivent par conséquent les examiner afin de consolider les relations de travail positives qui existent entre l'administration, le secteur public et les autres secteurs (dont la recherche).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La publication de la prochaine stratégie de l'action humanitaire tombe à point nommé. La Norvège doit élaborer un plan de mise en œuvre – assorti d'objectifs quantifiables et d'indicateurs – afin de la traduire en engagements concrets et de garantir la transparence. Elle pourrait par exemple se mettre en contact avec d'autres donneurs importants afin de veiller à ce qu'ils participent chaque année à la mise au point d'un certain nombre de CHAP.

- Le rôle pilote joué par la Norvège dans les volets de l'action humanitaire consacrés à la prévention et à l'atténuation est lui aussi apprécié. Traduire ces orientations en pratique au sein du système norvégien de coopération pour le développement passera par des modifications des

méthodes de travail aussi bien dans le secteur de l'aide humanitaire que dans celui du développement. En particulier, les systèmes et les processus internes devront être adaptés, et l'alignement entre les financements des ONG devra être amélioré afin d'assurer la continuité des apports de ressources tout au long du cycle des crises.

- La Norvège doit examiner la possibilité de passer des accords de financement pluriannuels afin d'améliorer la prévisibilité – et de réduire les coûts administratifs – pour ses principaux organismes partenaires (notamment les ONG). Pour autant, le niveau de flexibilité dont bénéficient les organismes humanitaires pour allouer leurs ressources en fonction des besoins ne doit pas être revu à la baisse.

- La Norvège doit renforcer ses efforts visant à systématiser l'apprentissage et la reddition de comptes au sein du secteur humanitaire et mettre à profit les possibilités d'augmenter les capacités d'évaluation en interne (notamment en participant à des activités d'évaluation partagées et/ou conjointes). Elle doit également s'efforcer de mieux intégrer les critères de qualité utilisés pour les évaluations de l'aide humanitaire (en appliquant les Normes de qualité du CAD pour l'évaluation et/ou celles de l'ALNAP, par exemple).

Annexe D

Visite sur le terrain en Tanzanie

Dans le cadre de l'examen du programme d'aide de la Norvège, une équipe du CAD composée d'examinateurs du Canada, de la Commission européenne et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue en Tanzanie du 15 au 20 juin 2008. Elle a rencontré des responsables ministériels norvégiens en poste à Dar es Salaam, des représentants du gouvernement de Tanzanie, de l'administration locale de Zanzibar, d'organisations bilatérales et multilatérales, des ONG internationales et des associations locales. Des discussions ont été menées à Dar es Salaam ainsi qu'au cours d'une visite sur le terrain à Zanzibar.

Présentation de la Tanzanie

a) Profil du pays

La Tanzanie est un grand pays (945 087 km^2) à faible revenu situé en Afrique de l'Est, limitrophe du Burundi, de la République démocratique du Congo, du Kenya, du Malawi, du Rwanda, de l'Ouganda et de la Zambie. Avec un revenu annuel moyen par habitant d'environ 350 USD en 2006, il se classe parmi les pays les plus pauvres du monde. Son économie dépend fortement de l'agriculture, qui représente plus de 25 % du PIB, assure 15 % des exportations et emploie une grande proportion de la main-d'œuvre. La Tanzanie connaît une période de forte croissance économique (croissance réelle du PIB de 7.1 % en 2007) et de stabilité macroéconomique, grâce à l'aide constante apportée par les donneurs et des politiques macroéconomiques solides.

En termes de développement humain, la Tanzanie se classe au 159e rang sur 177 selon l'Indice de développement humain des Nations Unies (PNUD, 2006). Sa population de quelque 40 millions d'individus croît à un rythme annuel avoisinant les 2 %. L'espérance de vie à la naissance n'est que de 51 ans, et près d'un adulte sur trois est illettré. Toutefois, les autorités nationales ont pris la lutte contre la pauvreté à bras le corps et ont accompli des progrès considérables en direction des OMD ; le taux net d'inscription dans l'enseignement primaire est passé de 51 % en 2000 à 98 % en 2006 ; la mortalité infantile a été ramenée de 141 pour 1000 en 2000 à 112 en 2004.

Suite à leur indépendance respective vis-à-vis du Royaume-Uni au début des années 60, le Tanganyika et Zanzibar ont fusionné pour former la Tanzanie en 1964. Ce nouvel État a été gouverné par Julius Nyerere selon les principes socialistes jusqu'en 1985. Le multipartisme est instauré en 1995, date des premières élections démocratiques depuis les années 70. Ce modèle d'unité est unique en son genre, la République unie et Zanzibar étant chacune gouvernée par deux administrations (modèle à deux niveaux). Les deux pays qui se sont réunis demeurent séparés sur la plupart des plans, mais partagent les

politiques monétaire, étrangère et de la défense. L'union reste toutefois fragile, comme le montrent les épisodes de violence que traverse Zanzibar depuis les années 90, suite à des élections multipartites contestées.

b) La stratégie publique de développement

Les efforts nationaux de développement de la Tanzanie sont encadrés par deux stratégies de lutte contre la pauvreté : i) la *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty* (MKUKUTA) qui s'applique au quinquennat 2005/2006 à 2009/2010 ; et ii) la *Zanzibar Strategy of Growth and Reduction of Poverty* (MKUZA). Ces stratégies sont conformes aux objectifs de la *Tanzania Development Vision* (Vision 2025) et de la *Zanzibar Development Vision* (Vision 2020).

La Norvège et 18 autres donneurs bilatéraux et multilatéraux se sont inspirés des priorités exposées dans la Mkukuta et la Mkuza pour élaborer une Stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie en décembre 2006. Ce document constitue le cadre global de la coopération internationale et de l'alignement de l'aide extérieure apportée à la Tanzanie. Avec 13 autres donneurs, la Norvège verse par ailleurs à la Tanzanie une aide considérable au titre du soutien budgétaire général, afin de l'aider à mettre en œuvre les priorités exposées dans la Mkukuta. Ce soutien budgétaire général est régi par le *Partnership Framework Memorandum* signé en janvier 2005, et s'élève à environ 20 % du budget national. Conformément aux accords signés entre le Gouvernement de l'Union et le gouvernement de Zanzibar, 4.5 % du total des financements extérieurs perçus par la Tanzanie sont transférés à Zanzibar, qui les alloue à des activités de lutte contre la pauvreté.

L'aide publique au développement perçue par la Tanzanie

Avec une APD nette représentant 14.5 % de son revenu national brut, la Tanzanie est extrêmement dépendante de l'aide publique au développement. La Norvège est le neuvième donneur du pays (graphique D.1).

Figure 6. Graphique D.1. Aide perçue par la Tanzanie au titre de l'APD

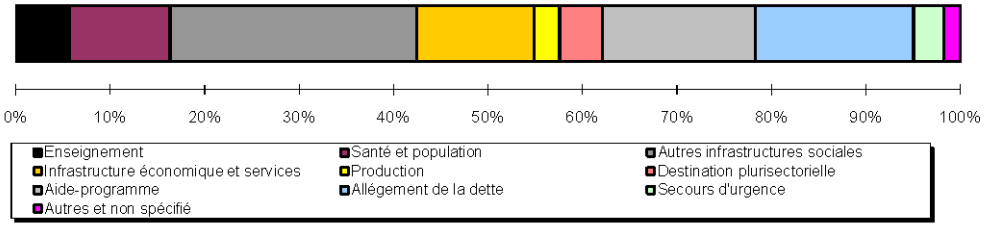
Tanzanie

Recettes	2004	2005	2006
APD nette (millions de USD)	1 751	1 481	1 825
Aide bilatérale (APD brutte)	58%	54%	18%
APD nette / RNB	15.7%	12.0%	14.5%
Apports du secteur privé nets (millions de USD)	104	185	127

Pour référence	2004	2005	2006
Population (millions)	37.5	38.5	39.5
RNB par habitant (USD Base Atlas)	320	340	350

10 premiers donneurs d'APD brute (moyenne 2005-06)	(USD m)
1 IDA	2 046
2 FAfD	339
3 Royaume-Uni	220
4 CE	177
5 États-Unis	108
6 Pays-Bas	102
7 Suède	102
8 Danemark	90
9 Norvège	68
10 Fonds mondial (GFATM)	65

Répartition sectorielle de l'APD bilatérale (2005-06), engagements



Sources: OCDE, Banque Mondiale.

L'aide de la Norvège à la Tanzanie

La Norvège est un partenaire fiable du développement de la Tanzanie depuis plus de 40 ans ; son engagement de longue date en faveur des secteurs clés est apprécié par le gouvernement et les autres partenaires. Le pays est notamment très actif dans le secteur de l'infrastructure routière, et ce, depuis plus de 30 ans. Les observateurs et les différentes parties prenantes ont souligné que la Norvège était considérée comme un donneur attentionné, sensible et prudent, dont la neutralité respectée est bien reconnue et appréciée, en particulier lorsque le pays intervient dans un environnement politique très délicat comme celui de Zanzibar.

a) Stratégie et établissement des programmes

L'aide apportée par la Norvège au développement de la Tanzanie est régie par un mémorandum d'accord qui couvre la période 2007-2011, et qui repose sur la Stratégie d'assistance conjointe pour la Tanzanie. La stratégie et l'engagement de l'ambassade norvégienne sont pour leur part exposés dans un plan triennal révisé chaque année. Le contenu de cette stratégie, et non le document lui-même, a été examiné avec les autorités tanzaniennes. Il ne s'agit toutefois pas d'un document conjoint entre les deux pays, et il existe uniquement en norvégien[57].

57 Strategisk plan for utviklingssamarbeidet 2009-11.

Si l'engagement de la Norvège repose sur la Stratégie d'assistance conjointe pour la Tanzanie, le processus par lequel la Norvège établit les priorités et les objectifs stratégiques de son programme de développement en Tanzanie n'est pas entièrement clair. Pour l'heure, le programme de la Norvège et les priorités des autorités tanzaniennes semblent concorder, mais les objectifs du programme semblent plus influencés par le siège en Norvège que par les politiques et les priorités du gouvernement tanzanien. Cette situation pourrait faire naître des tensions si les objectifs des deux parties étaient amenés à diverger. Il est en outre malaisé de déterminer dans quelle mesure la Norvège et les autres donneurs partagent les mêmes priorités en vue d'encourager l'harmonisation et l'amélioration de la coordination.

b) Volumes, canaux et répartition de l'aide

Avec 483 millions NOK perçus en 2006, la Tanzanie est le troisième bénéficiaire de l'aide bilatérale de la Norvège. Elle est en outre le premier bénéficiaire des crédits affectés à l'aide bilatérale à long terme. L'aide apportée par la Norvège à la Tanzanie est restée stable au fil des ans, mais selon les estimations du plan triennal en vigueur, elle devrait sensiblement augmenter à près de 743 millions NOK d'ici 2011, conformément à l'accroissement global du budget d'APD (voir le chapitre 3).

Le tableau D.1 montre qu'en 2007 environ 40 % de l'APD bilatérale totale à la Tanzanie était versée sous forme d'aide aux programmes dans le cadre du soutien budgétaire général, alors que 40 % supplémentaires étaient consacrés à faire progresser la coopération et le développement dans des domaines prioritaires clés tels que la gouvernance, l'énergie et la santé. Les 20 % restants étaient alloués à la société civile et au renforcement des médias. Cette proportion est stable depuis plusieurs années. L'ambassade de Norvège prévoit, au cours des prochaines années, une diminution progressive des fonds préaffectés, au profit des ressources allouées au soutien budgétaire général. L'interruption, en 2008, du soutien direct aux secteurs de l'infrastructure routière et de l'éducation illustre cette tendance.

L'aide préaffectée est répartie entre plusieurs secteurs, déterminés en fonction des priorités de la politique publique norvégienne, et décrits dans le plan stratégique triennal. Parallèlement à l'accroissement progressif du soutien budgétaire général, la Norvège renforce de manière significative son soutien aux secteurs de l'énergie, de la gestion des ressources naturelles et de la santé (afin d'atteindre les quatrième et cinquième objectifs des OMD portant respectivement sur la réduction de la mortalité infantile et sur l'amélioration de la santé maternelle). L'importance attachée à ces domaines témoigne de l'évolution des priorités de la politique norvégienne. La Norvège prévoit en outre de s'engager dans le secteur de la sylviculture dans le cadre de la nouvelle initiative mondiale pour les forêts tropicales. Par conséquent, si les chiffres montrent que la Norvège reste un donneur actif dans plusieurs secteurs, ils indiquent aussi que les priorités sont fixées et modifiées par le siège, ce qui entraîne un réalignement des ressources sur le terrain (voir plus bas pour un examen plus approfondi).

Tableau 4. Tableau D.1. Coopération norvégienne en Tanzanie, 2007 & 2008

En millions NOK

Sector	Actual 2007	Plan 2008
GBS (including PFM support)	230	280
Governance	102.5	101.5

Energy	25.5	20
Environment and natural resources	11.5	30
MDG 4/5	43.7	50
Forestry/climate	-	-
UN reform	25.5	30
Other sectors	120.7	119
Total main sectors	**560**	**630**
Culture	4.7	6.6
Regional initiatives	3	5
Consultants	0.6	0.8
Total bilateral	**568**	**642**

Le recours soutenu aux ONG pour l'acheminement de l'aide norvégienne est entré dans les mœurs et semble fonctionner de manière satisfaisante en Tanzanie. Un nouveau dispositif de financement prévoit le financement d'ONG locales par des ressources norvégiennes transitant par des ONG norvégiennes. Cette nouvelle approche est estimée et appréciée des ONG locales car elle leur permet d'entrer plus facilement en contact avec les gestionnaires de fonds et d'accéder plus rapidement au financement. La Norvège est encouragée à poursuivre sa politique de soutien au renforcement des capacités des ONG, et pourrait envisager de clarifier ses exigences en matière de notification et de résultats au cours de la prochaine période.

c) L'ambassade de Norvège

L'ambassade de Norvège à Dar es Salaam, de taille moyenne, gère les relations bilatérales et l'aide à la Tanzanie. La délégation des responsabilités du siège à l'ambassade semble fonctionner correctement, de même que l'intégration des programmes et la coordination avec le gouvernement, les donneurs et les autres acteurs. L'ambassade semble être également capable d'influer de manière efficace sur les politiques définies par le siège. À titre d'exemple, elle est parvenue à inclure les zones boisées dans le programme sur la sylviculture, initialement limité aux forêts tropicales.

Le niveau des effectifs et l'éventail des qualifications à l'ambassade semble approprié. Il est envisagé de recruter du personnel supplémentaire pour travailler sur les nouveaux projets prioritaires. Cependant, si le siège continue de modifier les priorités, un décalage risque de s'instaurer entre les compétences et les postes à l'ambassade, ce qui pourrait porter atteinte à la capacité de la Norvège de mener à bien ses priorités de manière efficace. Cet aspect est source de préoccupations grandissantes depuis 2004, année où la réorganisation de la Norad s'est traduite par une diminution des effectifs dotés de compétences techniques et d'expérience sur le terrain, au profit d'un personnel plus « généraliste ».

Mise en œuvre et efficacité de l'aide

À de nombreux égards, la Tanzanie est un pays pilote pour ce qui est de l'avancement du programme d'action sur l'efficacité de l'aide. L'amélioration de l'harmonisation et de l'alignement a permis de réduire les coûts de transaction liés à l'aide et à la coopération pour le développement pris en charge par les autorités tanzaniennes, même si force est de constater que les coûts de transaction pour les donneurs ont clairement augmenté, parallèlement au développement des organismes de coordination.

Au niveau de la stratégie et de la planification, la coopération de la Norvège semble alignée sur les priorités et les stratégies de développement de la Tanzanie. La Norvège a

également entrepris de réorganiser ses instruments d'acheminement de l'aide afin de mieux intégrer les principes d'efficacité de l'aide ; elle a par ailleurs fait du soutien budgétaire général un volet fondamental de ses programmes. Sa stratégie semble bien pensée, et repose sur un engagement en faveur d'une approche coordonnée des donneurs. La Norvège s'efforce en outre de réduire les risques liés au soutien budgétaire général en s'impliquant dans des initiatives de lutte contre la corruption et en apportant son soutien à la gestion des finances publiques (y compris à Zanzibar).

De manière générale, les partenaires au développement, bilatéraux et multilatéraux, font part, en Tanzanie, de leur satisfaction à l'égard de la coopération norvégienne pour le développement. La Norvège est considérée comme un donneur avisé, engagé et proactif, et a été félicitée par ses partenaires pour son engagement explicite et de long terme en faveur de l'aide au développement, de l'amélioration de la coordination des donneurs et de la division des tâches dans le pays. Cependant, alors qu'elle poursuit ses efforts d'alignement de sa politique d'aide sur les priorités de la Tanzanie, elle doit veiller, lorsqu'elle se retire d'un secteur dans lequel elle intervient depuis de nombreuses années (celui des infrastructures routières, par exemple), à ce que le « vide » qu'elle laisse, notamment pour ce qui est de l'expertise technique, soit comblé par d'autres acteurs. Elle doit en outre expliquer les raisons de son retrait à ses partenaires, afin d'éviter tout malentendu à l'égard de son engagement.

Si le vaste engagement sectoriel de la Norvège est en général bien perçu par les autres partenaires, on se demande si la multiplication des priorités définies au siège ne témoigne pas de l'éparpillement de son aide entre un nombre trop important de secteurs, ce qui mettrait ainsi à mal la coordination entre les donneurs et irait à l'encontre des accords portant sur la division du travail. Ainsi, en décidant de soutenir les OMD 4 et 5, la Norvège a fait son entrée dans un secteur de la santé déjà surpeuplé, où son aide a été versée à un fonds commun pour la santé. Cet exemple illustre la façon dont le siège impose parfois ses priorités et adresse des orientations détaillées qui ne sont pas forcément en adéquation avec la réalité de la situation dans le pays.

La Tanzanie est l'un des pays pilotes de l'Initiative « Delivering as One », et les Nations Unies jouent un rôle de premier plan dans la coordination des donneurs. La Norvège soutient ardemment les Nations Unies auxquelles elle apporte un soutien stratégique et financier constant. Son adhésion à cette initiative, tant sur le plan politique que par l'octroi d'un financement d'avance, et sa volonté de ne pas céder aux pressions visant à affaiblir cette concentration et à répartir les fonds entre les organismes des Nations Unies est très positive et hautement estimée.

La Norvège a progressé dans l'intégration de questions transversales dans ses programmes. Ses efforts de renforcement des capacités font partie intégrante de ses activités de gestion des finances publiques et des travaux qu'elle mène dans le secteur de l'électricité à Zanzibar, et semblent parvenir à instaurer progressivement des capacités durables de gestion de ces projets à l'échelon local. Cependant, bien qu'étant une priorité au siège, la question de l'égalité homme-femme ne figurait pas dans le plan triennal de l'ambassade, et ne semblait pas non plus être prise en compte systématiquement dans les projets et les programmes. On ne sait toujours pas avec certitude si elle est une priorité véritable des programmes de la coopération norvégienne en Tanzanie.

Lutte contre la corruption

La Norvège est bien placée pour s'atteler au problème de la corruption à l'échelle mondiale, et a notamment créé des dispositifs tels que le Corruption Hunter Network et une initiative sur les flux monétaires illicites. Les débats menés en Tanzanie donnent toutefois à penser qu'elle peine à traduire ces initiatives en stratégies par pays visant à promouvoir la coordination et la cohérence des efforts en vue de renforcer les capacités et les systèmes nationaux. Ses initiatives mondiales sont notamment peu connues des partenaires et des acteurs présents en Tanzanie.

La Norvège est félicitée pour son approche pragmatique en Tanzanie, et notamment pour sa coopération avec le *Prevention and Combating of Corruption Bureau* (PCCB). L'ambassade a récemment apporté une aide à court terme au PCCB tout en entamant l'évaluation nécessaire à un renforcement institutionnel de plus longue durée conjointement avec le Royaume Uni. Cependant, certains partenaires craignent pour l'heure que la « course aux résultats » mette en péril les efforts de plus long terme déployés par les donneurs pour promouvoir, de manière concertée, le renforcement des capacités et des systèmes nationaux chargés de la lutte contre la corruption. Compte tenu toutefois du fort soutien politique dont bénéficient les travaux de lutte contre la corruption en Norvège, et des approches innovantes mise en œuvre dans ce domaine, le pays est bien placé pour assumer un rôle plus prépondérant dans les activités de lutte contre la corruption sur le terrain.

Assistance humanitaire

L'assistance humanitaire est gérée et financée à partir du siège et l'ambassade ne contribue par conséquent que peu aux décisions quotidiennes dans ce domaine. Elle remplit toutefois une mission importante d'observation, de défense et de soutien de l'action humanitaire en Tanzanie.

L'un des défis humanitaires prioritaires en Tanzanie est la présence d'un nombre considérable de réfugiés de courte et de longue durée en provenance du Burundi, dans les régions occidentales du pays. La Norvège finance les actions menées par le *Norwegian People's Aid* et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) dans les camps de réfugiés. L'UNHCR a tenu à souligner que la Norvège était un appui solide et utile, que son ambassade était très au fait des enjeux humanitaires et qu'elle était un allié de poids de l'Organisation. Ainsi, lorsque la possibilité a été donnée de régulariser la situation des réfugiés burundais de longue durée, l'ambassade de Norvège et son ambassadeur étaient en première ligne des soutiens apportés par les donneurs et ont rapidement proposé leur aide, tant par des prises de position orales que sur le plan financier. De manière générale, l'UNHCR est très satisfaite de ses relations et de ses interactions avec la Norvège, aussi bien au siège que sur le terrain. Elle estime satisfaisante la coordination entre le siège et le terrain, et considère que la position affichée par le pays est toujours claire.

La Tanzanie, qui est touchée par des sécheresses récurrentes et des inondations sporadiques, conserve un déficit alimentaire. Compte tenu de la priorité accordée par l'action publique à la prévention des crises et à la préparation (voir l'annexe C), il pourrait être nécessaire d'attacher à l'avenir une plus grande importance à la question de la sécurité alimentaire. L'ambassade reconnaît en outre que davantage d'efforts pourraient être déployés pour établir un lien entre l'aide d'urgence, l'aide au relèvement et l'aide au développement en Tanzanie. La Norvège a ouvert une nouvelle ligne

budgétaire portant sur une subvention transitoire qui pourrait s'avérer utile, mais à l'instar de l'ensemble des donneurs, elle peine toujours à apporter une solution satisfaisante à la transition entre les activités humanitaires et l'aide au développement.

Bilan

À l'issue de sa visite, l'équipe chargée de l'examen par les pairs a présenté un bref exposé et mené des discussions fructueuses avec l'ambassade sur ses premières impressions et sur les principales questions méritant d'être examinées plus avant. Il s'agit notamment du mode d'établissement des priorités de la Norvège ; de la répartition de l'aide et de l'engagement sectoriel ; des implications du soutien budgétaire général ; et de la prise en compte systématique des questions transversales.

Définitions des principaux termes

***Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif*[58].**

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

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: 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 financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de 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 a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) 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). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné, Par convention, le taux de référence

58. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2007 - *Coopération pour le développement* », Volume 9, No. 1.

est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, 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.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2005, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

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).

RÉAMÉNAGEMENT (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 (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau 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) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Bibliographie

Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (2003), *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire,* Stockholm.

Booth, D. (2007), *Norway's Performance in Implementing the Paris Declaration: Insights from the 2006 Baseline Survey*, Overseas Development Institute, London.

Cabinet du Premier ministre (2007) *The Soria Moria Declaration on International Policy*, Cabinet du Premier ministre, Oslo.

Center for Global Development (2007), *Commitment to Development Index*.

CICR (Comité international de la Croix Rouge) (2007), *Rapport annuel 2006 du CICR*, CICR, Genève.

Eurobaromètre spécial 222 (2005), *Attitudes envers l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial 222, vague 62.2 TNS Opinion & Social, Eurobaromètre, Bruxelles.

Hagen, K. et N. Sitter (2006), "Public Sector Reform and Economic Success: Nordic Lessons to be Learnt", document présenté lors de la 20e IPSA World Congress Explaining Institutional Change in Public Administration.

MAE (Ministère des Affaires étrangères) (2004-2005), *rapport n°21 au Storting : The Government's Environment Policy and the State of the Environment in Norway*, MAE, Oslo.

MAE (2004), *Fighting Poverty Together: A Coherent Policy for Development*, rapport n°35 au Storting, avril 2004, MAE, Oslo.

MAE (2006a), *Norwegian Action Plan for Environment in Development Co-operation*, MAE, Oslo.

MAE (2006b), *The Norwegian Government's Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security*, MAE, Oslo.

MAE (2006c), *The Norwegian Government's action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security*, MAE, Oslo.

MAE (2007a), *Aid for Trade: Norway's Action Plan 2007,* MAE, Oslo.

MAE (2007b), *Action Plan for Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation 2007-2009*, MAE, Oslo.

MAE (2007c), *Norwegian Policy on Prevention of Humanitarian Crises*, rapport n°9 au Storting, décembre 2007, MAE, Oslo.

MAE (2008a), *Proposition No. 1 to the Storting: Norwegian Development Assistance in 2008 - priority areas*, MAE, Oslo.

MAE (2008b), *Memorandum of Norway submitted to the DAC in view of the Peer Review of Norway,* avril 2008, MAE, Oslo.

MAE (2008c), *rapport n°11 au Storting : On Equal Terms – Women's Rights and Gender Equality in International Development Policy*, MAE, Oslo.

MAE (2008d), *Say No To Corruption – It Pays. Information for Norwegian businesses operating in a global market,* MAE, Oslo.

MAE (2008e), *Foreign Policy Address to the Storting*, MAE, Oslo.

Ministère norvégien du Travail et des Affaires sociales (2008) *A positive attitude towards labour migration* Press Release 38/1. Oslo

Norad (2005a), *Evaluation of the "Strategy for Women and Gender Equality in Development Co-operation* (1997-2005), Norad, Oslo.

Norad (2005b), *Development Co-operation Manual,* Norad, Oslo.

Norad (2006a), *Evaluation of Norwegian Development Co-operation,* Norad, Oslo.

Norad (2006b), *Nordic Plus: Practical Guide to Delegated Cooperation,* Norad, Oslo.

Norad (2006c), *Evaluation Policy* 2006-2010, Norad, Oslo.

Norad (2006d), *Strategy Towards 2010,* Norad, Oslo.

Norad (2006e), *Annual Report on Norwegian Bilateral Development Co-operation 2006,* Norad, Oslo.

Norad (2006f), *Lessons from Evaluations of Women and Gender Equality in Development Co-operation* Norad, Oslo.

Norad (2007a), *Assessment of Sustainability Elements/Key Risk Factors: Practical Guide,* Norad, Oslo.

Norad (2007b), *Working with Sector Development Programmes: Practical Guide,* Norad, Oslo.

Norad (2007c), *Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries: Guidelines*, Norad, Oslo.

Norad (2007d), *Norwegian Aid Works – But Not Well Enough. The results of Norway's international development cooperation 2007,* Norad, Oslo.

Norad (2008a), *Draft Appraisal of Future Norwegian Budget Support to Tanzania: Assessment of corruption risk,* Norad, Oslo.

Norad (2008b), *Oil for Development*, Norad, Oslo.

Norfund (2007) *Annual Report 2006,* Norfund, Oslo.

Norfund (2008) *Annual Report 2007,* Norfund, Oslo.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2001), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés,* OCDE, Paris.

OCDE (2003), *Norvège : Préparer l'avenir dès maintenant*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Enquête du CAD de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris,* OCDE, Paris.

OCDE (2008a), *Enquête du CAD de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris,* OCDE, Paris.

OCDE (2008b) Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement COM/SG/DCD(2008)1, OCDE, Paris.

OCDE (2008c), *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment,* OCDE, Paris.

OCDE (2008d) *Survey on the Level of Decentralisation to the Field in DAC Member States Development Co-operation Systems*, OCDE, Paris.

OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies) (1994), *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe –« Directives d'Oslo ", rév. 1.1 novembre 2007*, OCHA, Genève.

OCHA (2006), *Annual Report 2006: Activities and Use of Extra Budgetary Funds*, OCHA, Genève.

OCHA (2007) *Appeal for Building Global Humanitarian Response Capacity*, OCHA, Genève.

Oslo Policy Forum (2008), *Changing the Way We Develop: Dealing with Disasters and Climate Change*, OCDE, Paris.

Research Council of Norway (2007), *Norwegian Development Research – An Evaluation*, RCN, Oslo.

Research Council of Norway (2008), *Development Paths in the South: What are the results of 10 years of research?* RCN, Oslo.

SIPC (Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes) (2005), *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, SIPC, Genève.

Statistics Norway 2007, *Holdminger till Norsk Bistand*, Roll-Hansen, Nadim and Lagerstroem. Statistics Norway, Oslo.

Stokke, O. (1999), "Development Co-operation and Policy Coherence: The Case of Norway", in Forster J. and O. Stokke (eds.) *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, London.

UNHCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés) (2006), *UNHCR Global Report 2006: Challenges and Achievements*, UNHCR, Geneva.

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

Veuillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org

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

http://www.oecd.org/cad