

**Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au
développement**

Norvège 2013

**Les Principales Conclusions et
Recommandations du CAD**

1

Vers un effort global en appui au développement



Indicateur : Le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparait au niveau des politiques publiques, de la coordination au sein de l'administration et des activités de développement

Principales conclusions

L'attachement de la Norvège à la démocratie, au respect du droit et aux droits de l'homme individuels est, au même titre que son engagement à défendre une société de tolérance et d'ouverture, au cœur de sa politique étrangère. C'est pour cela qu'elle est un acteur comptant parmi les plus progressistes sur la scène internationale du développement, un acteur capable d'apporter un éclairage stratégique sur des enjeux planétaires ayant des répercussions sur le pays et sur le rôle qu'il joue au niveau international, notamment d'apporter son concours aux processus de paix en Colombie et au Soudan, de s'attaquer aux défis climatiques mondiaux en cofinçant des solutions novatrices et de militer pour l'égalité homme-femme et les droits de femmes sur le plan international ainsi que pour une meilleure protection des minorités religieuses et sexuelles. La volonté de la Norvège d'être à la pointe sur ces questions fondamentales et brûlantes pour le développement dans le monde mérite d'être saluée. Sa stratégie consiste en outre à mettre l'accent sur un petit nombre de thèmes sur lesquels elle peut faire la différence avant d'élargir son rayon d'action jusqu'à l'échelle planétaire. Le fait de concentrer son effort lui permet de peser plus lourd que son poids réel sur la scène internationale.

La Norvège s'efforce, et a d'ailleurs progressé dans cette voie, de mettre en œuvre des politiques cohérentes et propices au développement s'articulant de manière explicite avec la réduction de la pauvreté et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le ministère des Affaires étrangères est le principal organe de coordination interministérielle au service de la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques menées par les pouvoirs publics. Il pilote l'analyse des domaines pouvant donner lieu à des conflits entre les politiques suivies ainsi que la coopération avec d'autres ministères au service de la résolution des problèmes de cohérence. Son action se déploie pour l'essentiel au cas par cas, l'accent étant placé sur tel ou tel sujet lorsqu'il se présente et lorsque la nécessité de mener une réflexion pangouvernementale pour atteindre un objectif précis se fait sentir. La Norvège pourrait progresser encore en centrant son effort, grâce à un mécanisme approprié, sur quelques questions centrales qui sont sources d'incohérences potentielles (ou avérées).

Depuis le dernier examen par les pairs qui lui a été

consacré, la Norvège a soumis au Parlement plusieurs rapports faisant le point sur les mesures prises par le gouvernement pour remédier aux incohérences constatées. C'est là un bon début, mais les rapports – dont l'élaboration est coordonnée par le ministère des Affaires étrangères – sont soumis à l'approbation de l'ensemble des ministères, ce qui pourrait peut-être conduire à laisser en suspens les questions les plus délicates. Les rapports ont en effet fait l'objet de critiques de la part de la société civile norvégienne qui y voit l'expression d'une tendance à l'autosatisfaction. Pour surmonter cette difficulté, le ministère pourrait demander la réalisation d'études de longue haleine destinées à recenser les sources de conflits potentiels entre les politiques publiques et à permettre de disposer d'éléments solides pour étayer les discussions avec d'autres ministères.

La Norvège a adopté une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans des domaines essentiels de sa politique de coopération pour le développement, comme le changement climatique, la construction de la paix, l'égalité entre les sexes et la santé dans le monde. Elle s'attaque à des sujets spécifiques à des pays et opère des arbitrages entre des priorités concurrentes en organisant à Oslo des débats interministériels formels ou informels. Cependant, comme l'équipe qui a conduit l'examen par les pairs l'a constaté au Guatemala, les synergies qui existent à Oslo ne sont pas toujours automatiquement transposées sur le terrain en une action de portée pangouvernementale dans les pays partenaires.

La Norvège sait à quel point il importe qu'elle réussisse à mobiliser d'autres ressources publiques et privées, y compris en recourant à des formules de financement novatrices, au service de son approche à l'échelle de l'administration toute entière pour être en mesure de relever les défis mondiaux du développement. Elle dispose de toute une palette de programmes de soutien au secteur des entreprises financés par l'aide, destinés notamment à financer des investissements en fonds propres dans les secteurs des énergies renouvelables, de la finance et de l'agroalimentaire par l'intermédiaire du Fonds d'investissement norvégien pour le développement. Le programme norvégien de soutien à la création de petites entreprises illustre aussi comment la Norvège utilise le levier de l'APD pour stimuler l'investissement privé dans les pays partenaires. On ne dispose toutefois pas d'éléments suffisants sur les efforts qu'elle déploie pour instaurer un climat propice à l'investissement et à



la création d'entreprises dans les pays partenaires, condition pourtant importante pour que son action ait davantage d'impact sur le développement. La Norvège pourrait également considérer de plus près les effets potentiellement positifs dans les pays en développement des investissements réalisés par le Fonds de pension public norvégien, qui est le plus grand fonds souverain du monde.

Recommandations

1.1 La Norvège parvient à peser plus lourd que son poids réel en prenant des initiatives mondiales et en cherchant à nouer des partenariats pour faire avancer ces initiatives. Elle devrait viser à multiplier les partenariats avec des donneurs partageant ses analyses pour attirer des ressources supplémentaires et améliorer la viabilité à long terme de ses initiatives mondiales.

1.2 Pour améliorer encore la coordination, le suivi et l'information, la Norvège devrait élaborer un plan d'action pour la cohérence, précis et assorti d'un calendrier, destiné à résoudre un certain nombre de problèmes fondamentaux d'incohérence avec les objectifs adoptés à l'échelle de l'ensemble de l'administration, ainsi qu'un plan détaillé de mise en œuvre.

2 Vision et politique de la Norvège en matière de coopération au développement



Indicateur : La politique de coopération au développement du membre s'articule autour d'orientations, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux engagements internationaux

Principales conclusions

Depuis l'examen par les pairs réalisé en 2008, le gouvernement norvégien a raté les orientations stratégiques qui doivent gouverner sa politique de coopération pour le développement dans divers livres blancs consacrés à la politique étrangère, l'aide au développement et l'aide humanitaire, et il s'est efforcé d'améliorer la convergence entre ces différents domaines de l'action publique. Ces livres blancs et les recommandations qu'ils contiennent, émanant du Parlement norvégien (Storting), constituent les éléments de base du cadre dans lequel s'inscrivent la politique d'aide de la Norvège et ses engagements en la matière, cadre s'articulant explicitement avec l'objectif de réduction de la pauvreté et les OMD.

La politique norvégienne de développement demeure centrée autour des objectifs du pays consistant à réduire la pauvreté et à instaurer la justice sociale et un développement durable. Le livre blanc de 2009, intitulé en anglais *Climate, Conflict and Capital*, est une référence essentielle pour la définition des objectifs de la politique norvégienne de développement. Dans cet ouvrage, le changement climatique, les conflits violents et la pénurie de capitaux sont considérés comme les premiers défis à relever pour combattre la pauvreté. Le gouvernement norvégien définit également sa politique dans trois livres blancs consacrés respectivement à une priorité thématique : l'environnement et le change climatique ; la santé mondiale ; et la croissance et la juste répartition des bénéfices qui en découlent. Ces publications contiennent une liste d'intentions déclarées, sans toutefois mentionner de résultats attendus ou tracer des orientations plus précises sur la transposition de la politique définie en activités sur le terrain.

La Norvège ne choisit plus de pays partenaires « prioritaires ». Elle place de plus en plus sa politique de coopération pour le développement sous le signe d'une assistance reposant sur des initiatives thématiques. Elle a cependant opté pour un partenariat privilégié et à long terme avec un sous-groupe de pays en développement. Elle fait en outre preuve de souplesse dans la démarche qu'elle suit pour l'affectation de son aide bilatérale et pour le choix des canaux d'acheminement, des instruments, des secteurs et des partenaires en fonction de critères relatifs à l'adéquation aux besoins et à l'efficacité, et aussi d'une pondération des risques éventuels.

La Norvège continue de mener un certain nombre d'initiatives novatrices et de se comporter en donneur « ultraspécialisé » selon l'expression employée dans le

précédent examen par les pairs. Celles-ci lui permettent de mettre à profit son avantage comparatif, notamment dans le cadre des programmes Oil for Development (Pétrole contre développement), Tax for Development (La fiscalité au service du développement) et Energy+, et elle semble, par ce moyen, se positionner sur un marché où il existe une demande pour de tels produits et qui est en expansion depuis quelques années.

La Norvège considère le système multilatéral comme complémentaire de son action bilatérale, en particulier dans des secteurs où les donneurs sont nombreux et où elle estime que les canaux multilatéraux offrent une meilleure efficacité, tels que la santé et l'éducation. La nouvelle politique norvégienne de coopération avec le système des Nations unies devrait, en complément des évaluations de la performance des organisations multilatérales, permettre d'établir une hiérarchie des priorités à respecter pour gérer à l'avenir les crédits d'aide multilatérale.

Les priorités de la Norvège, à savoir les États fragiles et la lutte contre la pauvreté, s'incarnent dans ses politiques et ses stratégies, et sont conformes aux orientations définies par le CAD. La Norvège a montré, par travers son soutien en faveur de l'égalité homme-femme et de l'environnement, qu'elle est capable d'intégrer de façon systématique les questions transversales dans ses programmes d'aide. Elle devrait en outre renforcer l'articulation entre aide au développement et aide humanitaire (voir page 12).

Recommandations

2.1 Les orientations stratégiques qui gouvernent son programme d'aide sont définies dans les livres blancs que publie la Norvège. Indiquer les résultats escomptés et tracer des orientations sur la concrétisation de la politique qui a été définie en stratégies opérationnelles pourraient faciliter une mise en application plus efficace des priorités

2.2 Définir une stratégie claire et fondée sur des données factuelles pour guider la prise de décisions concernant l'aide bilatérale pourrait aider la Norvège à placer la réduction de la pauvreté au cœur de ses activités et à éviter d'intervenir dans des situations dans lesquelles elle ne possède pas un avantage comparatif manifeste ou une véritable compréhension du contexte, mais aussi l'aider à inscrire dans la durée sa coopération pour le développement.

3

Répartition de l'aide publique au développement de la Norvège



Indicateur : Le volume et la répartition de l'aide sont déterminés en fonction de la déclaration d'intention du pays membre et des engagements qu'il a souscrits au niveau international

Principales conclusions

La Norvège se fixe depuis longtemps des objectifs généreux en matière d'aide et elle continue de le faire aujourd'hui. Elle s'est engagée à maintenir à 1 % le pourcentage de son revenu national brut (RNB) affecté à l'APD. En 2012, elle occupait le dixième rang du classement des donateurs en fonction du volume d'APD, et le troisième rang pour l'APD en pourcentage du RNB, avec un chiffre de 0.93% (soit 4.8 milliards USD). Le gouvernement norvégien, arrivé au pouvoir en octobre 2013, a confirmé la détermination de la Norvège à maintenir un niveau élevé d'APD. Le pays peut se permettre de conserver un niveau d'APD aussi élevé grâce à la forte adhésion de l'opinion publique et du monde politique à la coopération pour le développement et grâce à la bonne santé de son économie. La Norvège mérite d'être félicitée pour son engagement sans faille en faveur du développement. Parce que les budgets d'APD sont fixés en pourcentage du RNB, on peut penser que la croissance continue de l'économie norvégienne va alimenter une hausse des apports d'aide en volume dans les années à venir. Cela étant, si le volume global de l'APD est assez facile à prévoir, la répartition des dotations entre les canaux d'acheminement et les pays destinataires l'est beaucoup moins, et cela en raison du fait que la Norvège n'a pas défini de stratégie à proprement parler en la matière, pas plus qu'elle ne s'est donné d'objectifs quantitatifs par région ou par groupe de revenu (si l'on excepte l'Afghanistan).

Depuis le dernier examen par les pairs, on a pu observer un basculement dans la répartition géographique de l'aide norvégienne, et sa répartition en fonction des groupes de revenu, au profit de l'Amérique du Sud et des initiatives mondiales, et des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Cette évolution est le résultat d'une concentration accrue sur des initiatives thématiques destinées à favoriser le soutien à la fourniture et à la préservation des biens publics mondiaux et s'explique aussi par l'importance désormais attachée par la Norvège à certains nouveaux partenariats stratégiques, notamment avec le Brésil, face à des enjeux planétaires précis dont la prise en compte s'inscrit dans le cadre de l'effort d'atténuation du changement climatique. Malgré un léger recul des versements effectués par la Norvège au bénéfice des pays les moins avancés et des pays d'Afrique subsaharienne, ceux-ci continuent de s'adjuger une part considérable de son aide, soit respectivement 59 % et 45 % du montant total de l'APD en 2011.

Le part de l'APD bilatérale norvégienne dirigée vers les premiers bénéficiaires d'APD a fléchi au fil des ans, d'où une moindre concentration de l'aide norvégienne. En 2010-2011, à peine plus du tiers de l'aide bilatérale est allé aux 20 premiers bénéficiaires d'APD, contre 46 % en moyenne au début des années 2000. Cette évolution illustre le fait

que l'aide norvégienne continue d'être très dispersée entre un grand nombre de pays partenaires. C'est vers le soutien aux secteurs de l'environnement et de l'énergie qu'a été dirigée la proportion la plus élevée (22 %) de l'aide bilatérale norvégienne en 2011, puis vers le soutien au développement économique et au commerce (22 %) et à la bonne gouvernance (20 %). Comme indiqué précédemment, c'est de plus en plus dans des initiatives thématiques, dont beaucoup, même si elles n'ont pas nécessairement une portée mondiale, ont par nature une dimension mondiale, que les priorités de la Norvège en matière d'aide trouvent leur concrétisation. L'initiative phare de la Norvège sur le climat et la forêt a toutefois pâti de problèmes de décaissement dans les principaux pays partenaires concernés. Ces difficultés sont peut-être en partie dues au fait que les programmes ont été lancés avant la réalisation des analyses visant à déterminer comment en garantir la faisabilité et la viabilité. Des problèmes de capacités d'absorption se sont également posés dans les pays partenaires. Près de la moitié de l'enveloppe totale affectée au projet à son lancement n'a de ce fait pas été dépensée.

En ce qui concerne les dotations transitant par les canaux multilatéraux, la Norvège entend intensifier son soutien aux organismes de développement de Nations unies prenant la forme de contributions aux budgets centraux de ces organismes. Actuellement, 54 % seulement du montant total des ressources allant à des organisations multilatérales ou transitant par des organisations multilatérales servent à alimenter des budgets centraux. La Norvège n'a en fait pas élaboré de directives sur les proportions respectives de ses contributions aux budgets centraux et de ses contributions extrabudgétaires. Il est indispensable qu'elle définisse une démarche stratégique pour donner suite à l'intention annoncée dans son livre blanc de 2012. De plus, les synergies potentielles entre l'aide bilatérale et multilatérale ne sont pas systématiquement exploitées dans les processus de prise de décisions.

La Norvège a également pris des mesures pour rendre le système multilatéral plus efficace et transparent, dont certaines conjointement avec d'autres donateurs. Néanmoins, pour la notification de ses apports d'aide (multi-bilatéraux) faisant l'objet d'une préaffectation, elle continue d'exiger de ses partenaires multilatéraux la reddition de comptes via plusieurs canaux bilatéraux, y compris au moyen d'évaluations et d'invitations à consolider leurs processus d'évaluation internes. Les entretiens organisés avec dans le cadre du présent examen par les pairs avec des représentants d'organismes multilatéraux donnent à penser que la Norvège est peut-être trop exigeante en matière de reddition de comptes et que ses demandes vont au-delà de ce que ses partenaires attendent d'un État membre.



Recommandations

3.1 La Norvège aurait avantage à mettre en place une planification stratégique annuelle, tant au niveau central qu'au niveau des pays, s'appuyant sur des évaluations a priori et des analyses des résultats attendus au regard du développement.

3.2 La Norvège devrait veiller à ce que son besoin de transparence n'ait pas pour effet de menacer ou de dupliquer les structures de reddition de comptes de ses partenaires multilatéraux. Il conviendrait qu'elle s'en remette et participe davantage à des processus d'évaluation conjointe afin de maintenir les coûts de transaction pour les partenaires multilatéraux à un niveau aussi bas que possible.

4

Gestion de la coopération au développement de la Norvège



Indicateur : Le membre a une conception de l'organisation et de la gestion de son programme de coopération pour le développement adaptée au but recherché

Principales conclusions

Depuis le dernier examen par les pairs, le ministère des Affaires étrangères et l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norad) ont réformé la gestion de l'aide norvégienne. Norad a également réorganisé sa structure organisationnelle en fonction des nouvelles priorités thématiques du ministère. Le dialogue entre les deux institutions se poursuit, aussi bien sur le plan formel qu'informel.

Le ministère des Affaires étrangères et Norad ont défini des stratégies et réformé les dispositifs en place afin d'offrir, face aux défis qui se profilent, des réponses plus novatrices et plus souples tant au niveau des pays que des services centraux. Comme en témoigne le programme Tax-for-Development, la volonté de la Norvège de tester de nouvelles idées et de nouvelles approches de la coopération pour le développement porte ses fruits. La Norvège n'est cependant pas en mesure de porter son engagement au delà du niveau actuel à cause des capacités limitées dont disposent les ministères et organismes spécialisés concernés (notamment le ministère des Finances et l'administration fiscale norvégienne). Pour mobiliser davantage de ressources et consolider la viabilité à long terme de ses initiatives, la Norvège pourrait s'efforcer de nouer des partenariats ou de s'associer à des partenariats avec d'autres partenaires au développement aussi bien au niveau des services centraux que des pays.

La gestion de l'aide bilatérale norvégienne est dans une large mesure décentralisée, conformément aux objectifs que la Norvège s'est elle-même fixés et aux engagements qu'elle a souscrits à Busan, ce qui autorise une flexibilité suffisante pour répondre à l'évolution des besoins des pays. Si les services centraux sont responsables de la politique globale et des dotations budgétaires allouées aux pays partenaires, une fois que les fonds sont affectés en fonction des autorisations de crédits (permettant de hiérarchiser les priorités), ce sont les ambassades qui sont compétentes pour toutes les décisions concernant le financement et la programmation, y compris les effectifs, les instruments et même, jusqu'à un certain point, les partenaires/canaux.

En dépit de ces améliorations, la question de savoir dans quelle mesure la Norvège doit se comporter comme un gestionnaire de dons est prise en compte dans les discussions en cours entre le ministère et Norad. Plus précisément, bien qu'elle assume des fonctions d'assurance-qualité et de gestion de connaissances, Norad est également mandatée pour gérer l'aide prenant la forme de dons. Son champ de compétence s'est étendu ces dernières années.

Par ailleurs, la faible distance qui sépare formulation et mise en œuvre de la politique, et quelquefois le recoupement des fonctions au sein du ministère, peuvent parfois conduire à privilégier la rapidité au détriment de la qualité au stade de la conception des programmes. Le programme d'aide doit permettre de servir avec une certaine flexibilité les objectifs fixés au niveau politique. Parallèlement, il y a lieu de veiller à ce que la mise en œuvre se déroule en prenant appui sur une base d'analyse solide et dans le respect des principes pour une aide efficace internationalement acceptés. Une répartition plus claire des responsabilités que représentent la définition et la mise en œuvre de la politique pourrait accroître l'efficacité du programme de coopération pour le développement dans son ensemble. Le ministère est encouragé à considérer ces aspects lorsqu'il commencera à travailler sur une stratégie institutionnelle dans la perspective de 2017.

La Norvège gère efficacement ses ressources humaines au vu des impératifs de terrain et des nouvelles méthodes de travail ayant cours. Elle a également résolu dans une large mesure les difficultés concernant le recrutement et la rétention de personnel mises en évidence dans l'examen par les pairs de 2008. Si elle investit assurément dans le perfectionnement de son personnel, elle pourrait accentuer son effort en faveur du renforcement des capacités des équipes recrutées localement. Le personnel de Norad constitue en outre une source de savoir-faire précieuse pour le programme norvégien d'aide. Pour que leur savoir conserve toute sa valeur et son actualité, il faudrait que les agents de Norad se voient proposer régulièrement des postes sur le terrain afin d'être à même d'acquérir et de conserver une base de connaissances solide.

Recommandations

4.1 La Norvège devrait continuer à clarifier la répartition des rôles entre le ministère des Affaires étrangères et Norad.

4.2 Pour accroître la capacité de Norad de dispenser des conseils avisés sur des pays, fondés sur des données factuelles, les agents de Norad devraient être encouragés à demander des postes à l'étranger, et leurs candidatures devraient continuer d'être étudiées, conformément à la politique de mobilité du personnel appliquée par le ministère.

5

Mise en œuvre et partenariats de la coopération norvégienne



Indicateur : Le membre favorise l'acheminement d'une aide de qualité dans les pays partenaires et optimise l'impact de son soutien selon les définitions énoncées dans la Déclaration de Paris, le Programme d'action d'Accra et le Partenariat de Busan

Principales conclusions

Les processus de budgétisation et de programmation de l'aide norvégienne ménagent une grande flexibilité, permettent de mettre en place des programmes par pays sur mesure et autorisent une certaine prévisibilité des financements. De plus, l'aide bilatérale norvégienne est déliée en totalité. Si les montants versés aux institutions financières internationales d'aide au développement sont certes hautement prévisibles, la Norvège devrait cependant continuer d'améliorer la prévisibilité des dotations affectées aux principaux fonds et programmes des Nations unies pour le développement, et globalement des financements transitant par le canal multilatéral. Elle pourrait faire en sorte que l'aide allouée à ses pays partenaires soit plus prévisible en fournissant des prévisions complètes sur les financements futurs à moyen terme.

Il ressort des statistiques que la Norvège a utilisé les systèmes nationaux pour acheminer 82 % de l'aide allouée aux pays partenaires ayant participé à l'Enquête sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'alignement de l'aide norvégienne sur les stratégies nationales de ses partenaires et le recours aux systèmes nationaux et à des procédures conjointes sont très variables selon les contextes nationaux. La Norvège préfère collaborer avec des organisations multilatérales et des organisations de la société civile (OSC) et acheminer son aide par leur intermédiaire dans les pays soumis à un régime pratiquant l'oppression et la discrimination.

La volonté de la Norvège de donner nettement la priorité à la réduction des risques transparaît dans le document d'orientation et les orientations stratégiques qu'elle a publiés sur le sujet. La prise en compte de la réduction des risques dans ses programmes semble toutefois fortement tributaire d'initiatives personnelles des agents. Au Guatemala par exemple, c'est le niveau élevé de compétence et la solide expérience du personnel local qui ont permis la prise en compte de la réduction des risques dans les projets. Une intégration plus systématique de cette dimension dans la planification et la programmation est toutefois souhaitable.

La Norvège a mis en place dans les pays une division du travail efficace avec les autres donateurs et elle accorde la priorité aux secteurs dans lesquels elle concentre depuis longtemps ses activités et possède un savoir-faire reconnu. La concentration sectorielle de activités de la Norvège est marquée dans les principaux pays destinataires de son aide puisque dans ces pays, trois ou quatre secteurs s'adjugent 70 %, voire plus, de l'APD bilatérale totale. La coopération norvégienne pour le développement s'articule aussi de plus en plus autour d'initiatives bilatérales, évolution qui

s'accompagne d'un léger déclin des approches fondées sur des programmes traduisant une réorientation des priorités thématiques. Si la Norvège investit déjà beaucoup à l'appui de la reddition intérieure de comptes dans ses pays partenaires, elle pourrait œuvrer plus intensément encore au renforcement de la reddition mutuelle de comptes. Pour l'exécution de ses programmes par pays, la Norvège a établi avec un large éventail de partenaires une collaboration à la fois stratégique et efficace reposant sur un système relativement décentralisé. Dans le cadre de ses activités de soutien au secteur privé, elle a réussi à mobiliser des entreprises norvégiennes présentes dans des pays en développement, mais pourrait également concourir à l'instauration d'un environnement plus propice à l'essor d'un secteur privé local.

La Norvège a clairement engagé une politique de mobilisation de la société civile qui se concrétise par des partenariats solides avec des OSC, tant sur le plan national qu'international, et avec des pays partenaires. Les synergies entre les projets des OSC approuvés à Oslo et ceux qui sont approuvés sur le terrain pourraient être renforcées pour que la stratégie de soutien aux OSC gagne en cohérence au niveau des pays. Sur le plan intérieur, les OSC norvégiennes jouent un rôle important dans l'éducation au développement et en tant qu'observateurs critiques du programme norvégien d'aide au développement.

La démarche de la Norvège à l'égard des États fragiles est clairement déterminée par le contexte, les structures de coordination, les stratégies globales et les outils étant choisis au cas par cas. Si elle offre une grande flexibilité, elle pourrait toutefois gagner en rigueur, par exemple grâce à la définition de priorités claires à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour orienter la collaboration dans des contextes de fragilité, grâce à la fixation d'objectifs partagés réalistes et grâce à l'attention portée aux arbitrages à opérer entre risques et opportunités et entre gains à court et à long terme.

Enfin, le risque demeure une question complexe, la règle en vigueur, à savoir la tolérance zéro à l'égard de la corruption, coexistant avec une très grande tolérance vis-à-vis des programmes à risques. Les risques programmatiques ne font pas l'objet d'une analyse et d'un suivi systématiques.



Recommandations

5.1 Pour que son aide soit plus prévisible, la Norvège devrait fournir à ses pays partenaires des prévisions à moyen terme plus complètes.

5.2 Lorsqu'elle est active dans des contextes de fragilité, la Norvège devrait définir des priorités claires à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en coordination avec d'autres donneurs, des priorités réalistes compte tenu du calendrier à respecter et des arbitrages à opérer entre risques et opportunités et entre effets à court et à long terme. Elle devrait également déterminer, en concertation avec ses partenaires, quels seront les risques tolérés, quels seront ceux qui seront gérés et comment le fardeau des risques sera réparti.

5.3 La Norvège devrait s'efforcer de préciser, en accord avec ses partenaires, quels seront les risques tolérés et comment ils seront gérés.

6

Résultats et reddition de comptes de la coopération norvégienne



Indicateur : Le membre planifie et gère le programme de coopération d'une manière axée sur les résultats, et favorise l'apprentissage, la transparence et la reddition de comptes

Principales conclusions

La Norvège a poursuivi ses efforts pour donner un ancrage plus solide à la culture de la gestion axée sur les résultats. Elle a notamment normalisé les procédures de gestion de l'ensemble des financements gérés par le ministère des Affaires étrangères, les ambassades et Norad, désormais régies par un nouveau Manuel de la gestion des dons intégrant des directives opérationnelles sur la gestion axée sur les résultats et la gestion des risques, et sur la gestion financière. La Norvège s'attache également à imposer une gestion axée sur les résultats en mettant en place une aide fondée sur les réalisations dans un certain nombre de secteurs jugés prioritaires, à savoir la sylviculture, l'énergie et la santé, dans lesquels les versements sont subordonnés à l'exécution d'une action mesurable ou à la réalisation d'un objectif de performance.

Les objectifs suprêmes des politiques et des programmes financés par l'APD norvégienne sont fixés chaque année dans le budget national, les ressources étant réparties entre les différentes lignes budgétaires. Le projet de budget annuel demeure toutefois un inventaire de programmes et de crédits correspondants, et les lignes budgétaires ne sont pas explicitement reliées à des indicateurs de performance portant sur des résultats et des réalisations. Le ministère des Affaires étrangères est encouragé à faire figurer des objectifs mesurables et des prévisions de résultats dans le document indiquant les autorisations de crédits adressé chaque année aux ambassades et organismes d'aide afin d'assurer une reddition de comptes davantage axée sur les résultats et de mieux raccorder les budgets, les objectifs et les résultats.

Au niveau des pays, la Norvège utilise, lorsqu'elle intervient dans le cadre d'approches sectorielles, les cadres de suivi des partenaires ou des cadres de suivi conjoints comme socle de la gestion axée sur les résultats même si ses programmes d'aide, évolutifs par nature, transcendent de plus en plus souvent les secteurs définis par les administrations partenaires (tels que l'environnement et l'énergie). Dans le cas du soutien à des OSC, les unités responsables des programmes et les ambassades qui gèrent les subventions accordées aux OSC évaluent les résultats à partir des rapports de mise en œuvre établis par les partenaires. La qualité variable de ces rapports a toutefois été signalée par Norad comme une source de difficulté. Parce que la responsabilité de la mesure des résultats obtenus grâce à ces subventions incombe dans une large mesure aux partenaires sur le

terrain, Norad pourrait accorder un rang de priorité plus élevé au soutien au renforcement de la capacité de ces derniers de mettre véritablement en pratique une gestion axée sur les résultats.

L'aide au développement est un secteur très bien évalué au sein du secteur public norvégien. Le Département de l'évaluation de Norad s'emploie, conformément à son mandat, à préserver son indépendance, et les évaluations sont menées à bien par des consultants et des chercheurs venus de l'extérieur choisis à l'issue d'un processus de mise en concurrence. Les thèmes sur lesquels portent les évaluations sont sélectionnés en fonction de leur importance, de leur spécificité et du risque encouru, et le Département s'est doté de capacités idoines pour conduire des évaluations stratégiques et des évaluations de programmes répondant aux normes de qualité définies par le CAD. Un meilleur contrôle de la qualité des évaluations décentralisées pourrait également contribuer à améliorer les données factuelles sur le programme d'aide norvégien. La Norvège pourrait également collaborer plus étroitement avec d'autres partenaires pour la réalisation d'évaluations conjointes et concourir au renforcement des capacités d'évaluation des pays partenaires.

Bien que suffisamment développé, le système d'apprentissage devrait être mieux intégré dans le système d'aide norvégien. Les données factuelles ne sont pas systématiquement utilisées dans le cycle de programmation. Il est également difficile de déterminer si les enseignements tirés du suivi des résultats infléchissent les décisions de la Norvège concernant l'aide bilatérale. Leur impact pourrait peut-être être plus grand si la Norvège parvenait à se forger une culture de l'évaluation à l'échelle de l'ensemble du système, à mettre en place un mécanisme institutionnalisé de réponse de la hiérarchie et à recueillir et diffuser plus systématiquement les conclusions dégagées de l'expérience acquise.

Depuis le dernier examen par les pairs, la Norvège a pris des mesures pour améliorer la transparence de sa coopération pour le développement, y compris en donnant accès, sur le site de Norad, à l'ensemble des données sur l'aide norvégienne de 1960 à aujourd'hui, et en œuvrant à la concrétisation des engagements pris à Busan en matière de transparence. Le gouvernement norvégien publie les résultats obtenus dans le domaine du développement dans un souci de lisibilité et de transparence, mais il devrait établir un plan de communication à proprement parler de façon à mieux cibler sa stratégie de diffusion des résultats en optimisant l'utilisation des canaux en fonction des publics visés.



Recommandations

6.1 La Norvège devrait améliorer encore son système d'apprentissage en se dotant d'un mécanisme institutionnalisé de réponse de la hiérarchie, précisant notamment les circuits de remontée de l'information et attribuant clairement la responsabilité du suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les évaluations.

6.2 La Norvège devrait veiller à assurer l'homogénéité de la qualité de l'ensemble des évaluations, y compris des évaluations décentralisées, afin d'enrichir la masse de données factuelles sur son programme d'aide.

7 Aide humanitaire de la Norvège



Indicateur : Le membre contribue à minimiser les effets des chocs et crises ; il sauve des vies, atténue les souffrances et préserve la dignité humaine dans des situations de crise et de catastrophe

Principales conclusions

La Norvège demeure un donneur d'aide humanitaire important et ses efforts en la matière font l'objet d'une large adhésion tant de la part du monde politique que de l'opinion publique. Elle nourrit de vastes ambitions sur la scène humanitaire mondiale puisqu'elle entend œuvrer, à la fois par la voie du financement et de la diplomatie humanitaires, au traitement des questions humanitaires, à l'amélioration de la qualité de la réponse internationale aux problèmes humanitaires et au renforcement du ciblage de l'action humanitaire sur la prévention des crises.

La Norvège s'est également efforcée d'accroître la flexibilité et la prévisibilité de ses financements humanitaires en concluant des accords de partenariats pluriannuels avec des partenaires majeurs, dont des organisations non gouvernementales (ONG), qui contribuent également à donner à ses partenariats une orientation plus stratégique. Les partenaires apprécient que leurs relations avec l'équipe chargée de l'aide humanitaire norvégienne soient étroites, franches et ouvertes. La Norvège se tourne en outre activement vers les nouveaux donneurs.

Les mécanismes de réponse rapide sont efficaces, les crises de faible ampleur étant couvertes par les contributions non négligeables versées par la Norvège au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), complétées, en cas de crise majeure, par des financements provenant d'une réserve et par la fourniture de biens et la mise à disposition de personnels prêts à intervenir. Dans d'autres domaines, la Norvège demeure un donneur très attaché à ses principes pour ce qui concerne la coordination civilo-militaire, et elle applique une stratégie éprouvée de formation de ses personnels aux questions humanitaires.

Les résultats du programme humanitaire sont communiqués au Parlement, et un rapport annuel est ensuite publié, preuve que la reddition de comptes est assurée.

Des progrès notables ont été accomplis dans d'autres domaines, progrès qui demandent à présent à être confirmés. Premièrement, la Norvège gagnerait à montrer comment elle a réussi à transposer chaque année toute la palette des préoccupations humanitaire énumérées dans sa politique humanitaire en décisions effectives en matière de dons. Ce faisant, elle préviendrait tout risque que la conformité à ses principes de ses décisions en matière de financement soit mise en doute. Comme d'autres donneurs, la Norvège pourrait également étudier comment faire en sorte que son système d'alerte précoce débouche systématiquement sur

une réaction rapide, en mettant à profit les enseignements de la crise récente au Sahel.

Par ailleurs, la Norvège se montre raisonnable et pragmatique dans sa démarche pour appuyer le redressement après une crise puisqu'elle propose des financements humanitaires souples sur une plus longue durée autorisant une adaptation des programmes à l'évolution du contexte. Elle a également consenti un effort louable pour relier changement climatique et approches humanitaires ; les équipes chargées de l'un et l'autre aspect procurent un soutien conjoint aux plans nationaux d'adaptation et initiatives des partenaires. Cependant, l'équipe en charge de l'aide humanitaire rend compte de ses activités par des circuits la plupart du temps distincts de ceux réservés à l'équipe chargée de l'aide au développement, ce qui compromet la cohérence de la démarche en cas de crise, celle-ci étant entravée par des difficultés d'ordre structurel ; or c'est la prévention des crises qui en fait en premier lieu les frais. Le renoncement aux stratégies par pays partenaire n'a pas non plus été un avantage dans la mesure où les possibilités, pour la Norvège, d'analyser les risques de catastrophe et de crise au niveau des pays et, en conséquence, sa capacité de veiller à ce que les programmes de développement prévoient des mesures adéquates de réduction des risques, sont désormais plus restreintes.

Enfin, en l'absence de résultats attendus mesurables de l'action et de la diplomatie humanitaires de la Norvège, il est difficile d'apprécier objectivement les progrès réalisés. Le suivi des efforts des partenaires n'est pas homogène : les ONG partenaires sont en effet assujetties à une surveillance plus stricte que leurs homologues rattachées aux Nations unies et les enseignements tirés des évaluations des partenaires ne font pas l'objet d'une diffusion active.

Recommandations

7.1 La Norvège devrait promouvoir une intensification des synergies entre les programmes humanitaires et les programmes de développement, en particulier dans les domaines de la prévention des crises et de la réduction des risques.

7.2 Elle devrait définir clairement les résultats attendus de ses financements et de sa diplomatie humanitaires.