

**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Pays-Bas**

2011

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.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

ISBN 978-92-64-09833-6 (PDF)

Collection: Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.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 24 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 de l'Irlande et de la Suède pour l'examen qui a eu lieu le 13 décembre 2011.

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, la Corée, 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.

L'aide des Pays-Bas : aperçu synthétique

PAYS-BAS

Gross Bilateral ODA, 2008-09 average, unless otherwise shown

APD nette	2007	2008	Variation 2007/08
Prix courants (USD m)	6 993	6 426	-8.1%
Prix constants (2008 USD m)	6 993	6 676	-4.5%
En euros (millions)	4 848	4 615	-4.8%
APD/RNB	0.80%	0.82%	
Aide bilatérale (%)	74%	75%	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Indonésie	165
2 Afghanistan	130
3 Soudan	127
4 Ghana	109
5 Mozambique	103
6 Ethiopie	100
7 Suriname	92
8 Tanzanie	89
9 Mali	78
10 Bangladesh	78
Memo: % de l'APD bilatéral brute	
5 principaux bénéficiaires	12%
10 principaux bénéficiaires	21%
20 principaux bénéficiaires	32%

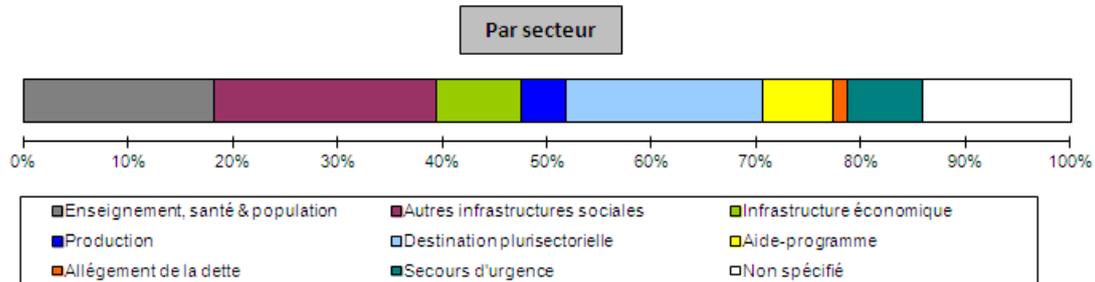
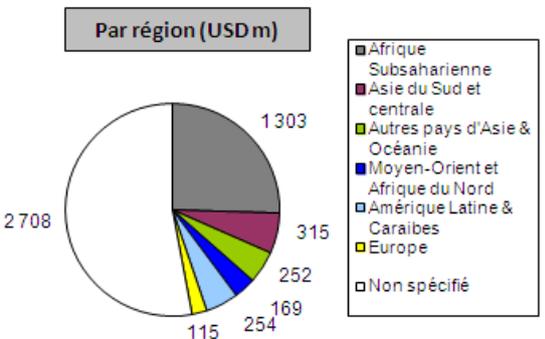
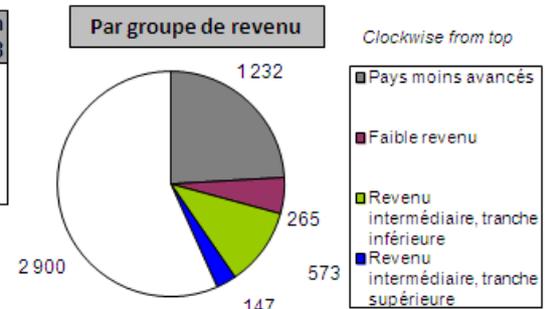


Table des matières

Liste des sigles.....	9
Les principales conclusions et recommandations du CAD.....	11
Chapitre 1 Orientations stratégiques.....	25
Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs	25
Une bonne réputation et un ancrage solide	25
Réformer la politique néerlandaise de développement	26
Une occasion de réformer l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise.....	28
Canal bilatéral : réduction de moitié du nombre de pays partenaires.....	28
Le système multilatéral : apporter un soutien solide à caractère stratégique	30
La société civile : nécessité d'un regard neuf.....	31
Allier développement du secteur privé et promotion des intérêts commerciaux néerlandais : une démarche non dénuée de risques	32
L'intégration systématique des questions transversales exige une approche plus stratégique	32
Vers une meilleure reddition de comptes : mettre en place une stratégie de communication et de sensibilisation vis-à-vis de l'opinion publique.....	33
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	35
Chapitre 2 Au-delà de l'aide, le développement	37
Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation formulée lors du dernier examen par les pairs.....	37
Un attachement déjà ancien à la cohérence des politiques au service du développement	38
Les Pays-Bas doivent consolider encore leur approche	39
Progrès accomplis sur le plan du contrôle, de l'analyse et de l'information concernant la cohérence des politiques au service du développement	42
Progrès accomplis dans l'adoption d'approches pangouvernementales	42
Investir du temps, de l'énergie et des ressources pour assurer l'efficacité des approches pangouvernementales	42
Les Pays-Bas ont bien progressé dans le domaine de la coopération interministérielle sur les États fragiles	44
Perspectives d'avenir : le programme d'action à l'échelle de l'ensemble de l'administration au-delà du cadre de l'aide	46
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	46
Chapitre 3 Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide.....	47
Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs.....	47
Des niveaux d'APD qui restent élevés	47

Un système intégré.....	48
Faire face aux compressions budgétaires	49
Exploiter les atouts du système.....	49
Gérer avec soin le recentrage de l'aide bilatérale	51
Les Pays-Bas devraient affiner l'orientation de leurs programmes en faveur de la société civile	52
Réformer le canal des entreprises.....	53
Répartition géographique de l'aide bilatérale : la transparence doit être renforcée	53
Composition de l'APD bilatérale des Pays-Bas	54
Le renforcement des programmes relatifs aux nouvelles priorités thématiques : un défi de taille pour les Pays-Bas	55
Maintenir les questions transversales au premier plan	56
Les Pays-Bas devraient préserver leur contribution au système multilatéral	56
Les apports d'aide ne relevant pas de l'APD.....	58
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	59
Chapitre 4 Organisation et gestion	60
Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs.....	60
Un ministère intégré s'adaptant au changement	61
Il sera indispensable de bien gérer les changements à venir et de les faire connaître	61
Renforcer les liens entre le terrain et les services centraux	62
Améliorer les liens entre le terrain et les services centraux pour le partage des connaissances et la cohérence de la gestion.....	63
Nécessité de mettre en place une organisation axée sur l'acquisition de connaissances et sur les résultats, et de mieux utiliser les évaluations et autres éléments d'information	64
Recentrer la planification et le suivi afin de mieux comprendre et mettre à profit les résultats	65
Mettre à profit le solide corpus de données tiré des évaluations.....	66
Efforts en cours pour améliorer la gestion globale des connaissances	67
Rendre l'information sur l'aide néerlandaise plus accessible	68
Tirer le meilleur parti des ressources humaines et des compétences dont dispose le ministère	68
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	70
Chapitre 5 Efficacité et résultats de l'aide	71
Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs.....	71
Une ferme volonté de rendre la coopération pour le développement plus efficace.....	71
Concrétisation des engagements souscrits : prendre acte des résultats tangibles qui ont été obtenus et recenser les obstacles entravant la progression	72
L'efficacité de l'aide au-delà de l'APD bilatérale	73
Des progrès dans les domaines de l'appropriation et du soutien au renforcement des capacités des pays partenaires.....	74
Des avancées sur le front du déliement de l'aide néerlandaise et dans l'articulation entre, d'une part, le déliement et, d'autre part, l'appropriation et l'efficacité	75
Utiliser davantage les systèmes des pays partenaires	75
Le défi de la prévisibilité.....	76
De façon générale, les Pays-Bas apparaissent comme un champion de l'harmonisation, mais certaines décisions pèchent par manque de coordination	77
Faire davantage d'efforts pour promouvoir la gestion axée sur les résultats en matière de développement et améliorer la reddition de comptes	78

Les nouvelles orientations stratégiques : perspectives d'amélioration de l'efficacité de l'aide néerlandaise et défis à relever	79
Conserver les formules éprouvées et les utiliser pour avancer	79
Mettre en œuvre de nouvelles stratégies conformes aux principes pour l'efficacité de l'aide.....	81
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	82
Chapitre 6 Aide humanitaire.....	83
Peu de progrès dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs.....	83
Une priorité désormais urgente : donner sa forme finale à la politique humanitaire néerlandaise	84
Nécessité évidente d'ancrer la stratégie des Pays-Bas dans un cadre d'action à caractère pangouvernemental	84
Œuvrer de façon plus cohérente en faveur du redressement	85
Un regain d'intérêt pour la réduction des risques de catastrophe au sein de l'équipe chargée de l'aide humanitaire.....	86
Partenariat : œuvrer en faveur d'une réforme de l'ensemble du système, de l'instauration d'une dynamique plus puissante et d'un renforcement de la coordination.....	87
Les dotations sont-elles à la hauteur des ambitions mondiales des Pays-Bas ?.....	88
Mécanismes de mise en œuvre : des possibilités d'acheminer l'aide encore plus efficacement	89
La définition d'un mandat clair pour l'aide humanitaire permettrait d'affiner la coordination à l'échelle pangouvernementale	89
Mettre à profit les bonnes pratiques pour améliorer encore l'efficacité.....	89
Considérations à prendre en compte pour l'avenir.....	91
Annexe A Progrès accomplis dans l'application des recommandations issues de l'examen de 2006	93
Annexe B OCDE/CAD statistiques sur les apports de l'aide.....	98
Annexe C Visite sur le terrain en Tanzanie	105
Annexe D Organigramme du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas	113
Bibliographie.....	114

Tableaux

Tableau 1.	Classement des pays partenaires des Pays-Bas selon leur profil (2011).....	28
Tableau 2.	Progrès accomplis par les Pays-Bas dans le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, 2006-2011	38
Tableau 3.	Nombre de spécialistes sectoriels au ministère, 2011	69
Tableau 4.	Soutien budgétaire général : changement de cap pour le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda	77
Tableau B.1.	Apports financiers totaux	98
Tableau B.2.	APD par grandes catégories	99
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	100
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale.....	101
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	102
Tableau B.6.	Panorama comparatif	103

Figures

Graphique 1.	L'aide des Pays-Bas par canal d'acheminement, 2009.....	50
Graphique 2.	Les 15 pays partenaires des Pays-Bas, 2011	51
Graphique 3.	Comparaison des affectations d'APD bilatérale des Pays-Bas, 2003-2007 et 2008-2009.....	54
Graphique 4.	Composition de l'APD bilatérale des Pays-Bas, 2009	55
Graphique 5 .	APD multilatérale des Pays-Bas versée aux budgets centraux et sous forme de contributions extrabudgétaires, 2009	58
Graphique 6.	Couverture générale du plan stratégique pluriannuel pour 2008-11	64
Graphique 7.	Les Pays-Bas affichent des résultats inégaux au regard des objectifs qu'ils s'étaient fixés concernant les indicateurs décrits dans la Déclaration de Paris	73
Graphique 8.	Canaux d'acheminement des financements humanitaires octroyés par les Pays-Bas, 2009	85
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2008	104
Graphique C.1.	Structure de coordination de l'aide en Tanzanie	107
Graphique C.2.	APD des Pays-Bas à la Tanzanie, 2004-2009	109

Encadrés

Encadré 1.	Bonnes pratiques : le Fonds néerlandais pour l'OMD 3 et le dispositif « Funding Leadership and Opportunities for Women » (FLOW).....	13
Encadré 2.	Bonnes pratiques : le programme néerlandais de développement du secteur de la sécurité au Burundi	15
Encadré 3.	Bonnes pratiques : les programmes gérés par l'ambassade des Pays-Bas en Tanzanie..	22
Encadré 4.	Le Fonds néerlandais pour l'OMD 3 et le dispositif « Funding Leadership and Opportunities for Women » (FLOW)	33
Encadré 5.	La note d'orientation des Pays-Bas sur les migrations internationales et le développement	43
Encadré 6.	Le programme néerlandais de développement du secteur de la sécurité au Burundi.....	45
Encadré 7.	Le rôle pilote des Pays-Bas dans une évaluation associant plusieurs donateurs au Sud-Soudan	67
Encadré 8.	Souplesse et capacités techniques : les Pays-Bas apportent plus que de l'argent à la Tanzanie	80
Encadré C.1.	Mesures prises par le gouvernement de Tanzanie pour associer la société civile à la lutte contre la pauvreté.....	108

Liste des sigles

AIV*	Conseil consultatif des affaires internationales
APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
CAD	Comité d'aide au développement
CAP*	Procédure d'appel global
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies
CHAP*	Plan d'action humanitaire commun
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DDE*	Département du développement économique durable
DEC*	Département de l'efficacité et de la cohérence
DGIS*	Direction générale de la coopération internationale
DGPZ*	Direction générale des affaires politiques
DIE*	Département de l'intégration européenne
DME*	Département de l'environnement, de l'eau, du climat et de l'énergie
DMH*	Département des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la bonne gouvernance et de l'aide humanitaire
DSO*	Département du développement social
DVF*	Département des Nations unies et des institutions financières internationales
EFV*	Unité des États fragiles et de la construction de la paix
FEZ*	Département des affaires financières et économiques
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FLEGT	Plan d'action de l'UE pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux
FMO*	Société néerlandaise de financement du développement
GFDRR*	Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement de la Banque mondiale
IFI	Institution financière internationale
IOB*	Département de l'évaluation des politiques et des opérations
ISB*	Unité de l'inspection et de l'évaluation

JAST*	Stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MFS II*	Nouveau système de cofinancement avec la société civile II
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales
NAPA*	Plan d'action Paris/Accra des Pays-Bas
NCDO*	Comité national pour la coopération internationale et le développement durable
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
ORET/ORIO*	Programme de financement des exportations liées au développement/ Fonds de financement des infrastructures de base
PSI*	Fonds pour l'investissement dans le secteur privé
REDD*	Programme des Nations unies pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
RNB	Revenu national brut
SNPC	Système de notification des pays créanciers (CAD)
SVW*	Comité directeur pour la coopération en matière de sécurité et la reconstruction
UNISDR*	Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies
WRR*	Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés

EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
-	(Nul)

À propos des données

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

Taux de change (EUR pour 1 USD) :

2007	2008	2009	2010
0.7305	0.6933	0.7181	0.7550

Les principales conclusions et recommandations du CAD

Vue d'ensemble

Au cours de leurs soixante années d'expérience de la coopération pour le développement, les Pays-Bas ont acquis à juste titre la réputation de savoir réagir de façon constructive et novatrice quand des difficultés se posent et faire œuvre de pionnier lorsqu'ils adoptent des stratégies nouvelles. Ils comptent parmi les quelques rares membres du CAD, au nombre de cinq, qui ont atteint l'objectif de consacrer 0.7 % du revenu national à l'aide publique au développement (APD), fixé par les Nations unies. Ils vont même chaque année au-delà de ce chiffre depuis 1975.

Les Pays-Bas sont en train de revoir leur approche de la coopération pour le développement en vue de formuler des politiques et des stratégies mieux adaptées à un monde en évolution rapide. S'ils continuent de privilégier les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), ils réorientent progressivement leur aide du développement social vers les secteurs économiques, en s'attachant à accroître l'autonomie des pays en développement et à renforcer l'articulation entre les objectifs de développement, l'action en faveur des biens publics mondiaux, comme la politique relative au climat ou la protection de la biodiversité, et les intérêts néerlandais. Les Pays-Bas ont fait des choix audacieux dans le domaine de la coopération pour le développement. Ils ont notamment ramené le nombre de leurs pays partenaires de 33 à 15 et celui de leurs priorités thématiques à quatre seulement : (i) la sécurité et le respect de la légalité ; (ii) l'eau ; (iii) la sécurité alimentaire ; (iv) les droits et la santé en matière de sexualité et de reproduction, avec un ciblage sur les femmes en particulier (encadré 1).

Il est certes important que les Pays-Bas concentrent leurs activités de coopération pour le développement sur un moins grand nombre de pays et de secteurs, mais ils doivent le faire en veillant à ce que les principes de l'appropriation, de l'alignement et de l'harmonisation inscrits dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide soient respectés. Ils pourraient profiter de ce changement de stratégie pour donner l'exemple et faire en sorte que l'axe thématique de leurs efforts de coopération pour le développement dans chaque pays partenaire soit déterminé à travers des consultations approfondies avec les autorités de ce pays et les autres partenaires de son développement. Les Pays-Bas ont aussi intérêt à réformer les canaux d'acheminement de leur aide, en tirant parti de leurs points forts et en assurant leur alignement sur la nouvelle politique. En ce qui concerne l'action humanitaire, ils ont entrepris de relever le défi d'améliorer le système mondial d'aide humanitaire, tâche d'importance qu'il faut maintenant ancrer dans une politique humanitaire à caractère pangouvernemental.

Cadre général de la coopération pour le développement : des réformes d'envergure

Réformer la politique néerlandaise de développement

Principales conclusions : La nouvelle ligne d'action sera applicable à tous les canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise mais, pour l'heure, seule la nouvelle orientation stratégique du programme bilatéral (géré par les ambassades des Pays-Bas) a été clairement définie. L'absence d'approche stratégique nouvelle pour la totalité des canaux d'acheminement signifie que ces derniers n'ont pas encore été alignés sur la politique globale, ni articulés les uns avec les autres.

Recommandation : Parfaire le cadre stratégique de la coopération pour le développement :

- en énonçant les principes interdépendants qui doivent régir chacun des principaux canaux d'acheminement de l'aide, ainsi que des critères et des objectifs généraux clairs pour chacun d'eux ;
- en explicitant comment la nouvelle politique sera mise en œuvre à travers chacun de ces canaux.

La réforme de leur politique de coopération pour le développement offre aux Pays-Bas la possibilité de mettre en synergie l'ensemble des principaux canaux d'acheminement de leur aide (bilatéral, multilatéral, société civile, entreprises et action humanitaire), en veillant à ce que chacun d'eux soit aligné sur la nouvelle politique globale et qu'ils s'articulent les uns avec les autres. Cette démarche a déjà été amorcée pour le canal bilatéral (fonds gérés par les ambassades des Pays-Bas et fonds thématiques gérés à l'échelon central). La stratégie multilatérale néerlandaise de 2009 devra être actualisée de façon à prendre en compte les nouvelles priorités, mais certains éléments gardent leur intérêt et peuvent continuer d'offrir une assise cohérente. La mise en place de leur nouvelle ligne d'action générale donne aux Pays-Bas l'occasion de porter un regard neuf sur le rôle de leur société civile et de leurs entreprises en tant que canaux d'acheminement, et de mieux l'aligner sur leurs objectifs généraux de développement. Si l'une des grandes missions du premier de ces deux canaux reste le renforcement de la société civile dans les pays en développement, les Pays-Bas devront expliquer plus précisément pourquoi ils s'appuient principalement sur les ONG néerlandaises pour atteindre ce but, au lieu de soutenir directement les ONG du Sud. Ils devraient aussi examiner comment le canal des entreprises, qui privilégie le secteur privé, peut contribuer de façon plus directe à la réalisation de leur objectif général d'assurer l'instauration d'un climat favorable à l'investissement et aux affaires dans les pays partenaires.

Principales conclusions : La réforme de la coopération néerlandaise pour le développement n'est pas dénuée de risques. Ceux-ci résident principalement dans le fait d'allier développement du secteur privé et promotion des intérêts commerciaux néerlandais, et aussi dans la possibilité pour les Pays-Bas de compromettre la pérennité de leurs investissements ou de ceux de leurs partenaires en se retirant de certains pays et secteurs.

Recommandation : Afin de mieux maîtriser les risques liés à la réforme de leur politique de coopération pour le développement, les Pays-Bas devraient :

- veiller à ce que les objectifs de développement demeurent prioritaires et qu'il n'y ait pas confusion entre regain d'attention pour le secteur privé et promotion des intérêts commerciaux néerlandais ;
- organiser et effectuer leur retrait de certains secteurs et pays de manière concertée et transparente avec les gouvernements des pays partenaires et les autres partenaires du développement, et en s'attachant à honorer les engagements pris et à réduire au minimum l'impact négatif de leur départ sur les pays dépendant de l'aide.

Les Pays-Bas doivent faire face à plusieurs risques stratégiques découlant des réformes qu'ils ont engagées. Premièrement, ils doivent s'attacher à faire en sorte que le regain d'intérêt pour le développement du secteur privé reste dissocié de manière claire et sans équivoque de la promotion des intérêts commerciaux néerlandais. Ils devraient aussi veiller à ce que leur retrait de certains pays et secteurs n'ait pas pour effet de compromettre la pérennité des investissements qu'eux-mêmes ou leurs partenaires y ont effectués, et conduire par conséquent ce processus avec circonspection et dans le respect des principes relatifs à l'efficacité de l'aide. Leur sortie de ces pays et secteurs peut également nuire à leur réputation. En outre, du fait de la réorientation de leurs efforts de secteurs comme l'éducation, qui a toujours fait partie des priorités néerlandaises, vers des domaines tels que la sécurité alimentaire, il peut y avoir inadéquation entre les compétences de leur personnel et leurs nouvelles priorités thématiques tant que le ministère n'aura pas procédé à la réorganisation requise et recruté un nombre suffisant de spécialistes de ces questions. Les Pays-Bas devront conduire cet exercice avec rapidité et efficacité pour que leurs priorités stratégiques puissent réellement se concrétiser.

Encadré 1. Bonnes pratiques : le Fonds néerlandais pour l'OMD 3 et le dispositif « Funding Leadership and Opportunities for Women » (FLOW)

Géré à l'échelon central, le Fonds néerlandais pour l'OMD 3 investit dans des projets visant à promouvoir l'égalité des droits et des chances des femmes et des filles. Il soutient 45 projets dans le monde entier, avec une dotation initiale de 70 millions EUR pour la période 2008-2011, une nouvelle dotation de 70 millions EUR étant prévue pour la période 2012-2015. L'objectif de ces projets est de garantir les droits des femmes en matière de propriété et d'héritage, de faire en sorte qu'elles puissent bénéficier de conditions et de possibilités d'emploi égales, d'accroître leur participation à la vie politique et à la gestion des affaires publiques, et de mettre fin aux violences qu'elles subissent. Les activités financées sont très différentes, mais toutes ont été sélectionnées pour la contribution qu'elles sont susceptibles d'apporter à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015. Quant au dispositif FLOW, il succède au Fonds pour l'OMD 3 avec une dotation de 70 millions EUR à affecter entre 2012 et 2015. Son but est d'améliorer la situation des femmes et des filles, de renforcer leurs droits et les possibilités qui s'offrent à elles, et de leur permettre de réaliser leur potentiel.

Améliorer la reddition de comptes : définition d'une stratégie de communication et de sensibilisation de la population

Principales conclusions : Les pouvoirs publics ont fait des efforts pour mieux informer l'opinion au sujet des résultats de la coopération néerlandaise pour le développement. La population des Pays-Bas est de plus en plus sceptique quant à l'impact et à l'efficacité de la coopération pour le développement, en particulier de l'aide de gouvernement à gouvernement.

Recommandation : Les Pays-Bas devraient suivre une approche à caractère stratégique pour renforcer la communication et le dialogue avec le parlement, la société civile et l'opinion au sujet du développement et des résultats de leurs activités de coopération pour le développement, notamment :

- en élaborant une stratégie de communication ;
- en affectant expressément des ressources et en appliquant des méthodes ciblées de communication des résultats aux publics visés;
- en menant une action stratégique auprès des ONG, des organismes de développement et

des groupes de réflexion tant au niveau de la définition des orientations qu'à celui de leur mise en oeuvre.

Les récents changements d'orientation ont en partie pour but de répondre à la pression grandissante qu'exercent l'opinion et le parlement sur les pouvoirs publics pour qu'ils démontrent que leurs efforts de coopération pour le développement donnent des résultats et expliquent en quoi ces derniers concernent les intérêts des Pays-Bas. Par conséquent, pour garantir la réussite de ses réformes, le gouvernement devra s'attacher à expliquer à l'opinion néerlandaise en quoi celles-ci aideront les Pays-Bas à obtenir des résultats concrets dans le domaine du développement.

Le ministère des Affaires étrangères (dénommé ci-après « le ministère ») est certes bien conscient qu'il est important d'informer les contribuables au sujet des activités menées dans le domaine de la coopération pour le développement et de leurs résultats, mais il lui faut élaborer un ensemble cohérent de messages à l'intention de publics cibles et redoubler d'efforts pour faire connaître ce que les Pays-Bas ont accompli et en apporter la preuve. Ces derniers disposent de ressources suffisantes pour pouvoir informer la population sur les résultats de leurs efforts de coopération pour le développement. Ces ressources doivent être employées de manière plus stratégique et servir à adresser des messages bien précis aux publics visés. De plus, le Comité national pour la coopération internationale et le développement durable (NCDO), principal organe néerlandais chargé de faciliter le débat public sur la notion de citoyenneté mondiale, pourrait se livrer à une analyse détaillée des raisons de la désaffection de différents segments de la population vis-à-vis de l'aide. Cette analyse pourrait servir à étayer l'élaboration d'une stratégie de communication ciblée pour le ministère.

Promouvoir le développement au-delà de l'aide : fixer des priorités claires pour la mise en oeuvre

Renforcer l'engagement des Pays-Bas en faveur de la cohérence des politiques au service du développement

Principales conclusions : La démarche suivie par les Pays-Bas pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement repose sur une assise solide, mais il faudrait qu'un éventail plus large de services de l'administration se l'approprie pleinement. Les autres donateurs peuvent tirer des enseignements utiles de l'expérience néerlandaise en matière d'approches pangouvernementales (encadré 2).

Recommandation : Forts des progrès qu'ils ont accomplis dans la promotion du développement au-delà de l'aide, les Pays-Bas devraient : mettre en place un programme articulé autour de priorités claires et assorti d'échéances précises dans le cadre de sa nouvelle stratégie sur la mondialisation, afin de garantir que les politiques concernées des Pays-Bas et de l'Union européenne iront dans le sens de leurs politiques de développement (ou, à tout le moins, ne leur nuiront pas). Ce programme devrait traduire l'engagement des Pays-Bas en faveur du développement dans des plans d'action et comporter des objectifs stratégiques pangouvernementaux.

Outre une impulsion à un niveau politique élevé, l'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement exige la pleine adoption de ce principe par tous les services de l'administration, et la définition de priorités claires pour guider son application. Le CAD recommande que tous les ministères néerlandais souscrivent à un plan d'action pour la cohérence des politiques qui énonce avec précision les priorités et les échéances à respecter. Ce plan trouvera son assise générale dans les travaux récemment effectués dans le cadre de l'UE avec le concours des Pays-Bas, notamment les

engagements en faveur de la cohérence des politiques au service du développement inscrits dans le Consensus européen pour le développement et les conclusions connexes du Conseil de l'UE. Ces documents recensent cinq domaines prioritaires dans lesquels il est particulièrement important de rechercher la cohérence : (i) les régimes commerciaux mondiaux et les marchés financiers internationaux ; (ii) le changement climatique et la gestion durable des ressources ; (iii) la sécurité alimentaire ; (iv) les migrations ; (v) les États fragiles, la sécurité et les conflits.

Les Pays-Bas n'ont pas encore intégré ces cinq domaines prioritaires de l'UE dans leurs propres programmes de travail. Ceux-ci sont pourtant très proches des nouvelles priorités thématiques qu'ils ont assignées à leur politique de coopération pour le développement, et ils leur offriraient le cadre dont ils ont actuellement besoin pour définir des objectifs interministériels. À cet égard, les Pays-Bas prévoient d'élaborer une stratégie sur la mondialisation qui, au-delà de la coopération pour le développement, aura pour but de s'attaquer à des défis de portée mondiale tels que la gestion durable des matières premières, la pénurie énergétique, les pandémies mondiales, le changement climatique, la criminalité transfrontalière et les accords commerciaux internationaux. Le gouvernement néerlandais s'est maintenant engagé dans la définition de ce programme d'action en procédant à des consultations avec les principales parties prenantes. Le dispositif qu'il est suggéré de mettre en place dans le rapport pour faire progresser la cohérence des politiques au service du développement devrait constituer l'un des principaux piliers de cette nouvelle stratégie sur la mondialisation.

Investir du temps, de l'énergie et des ressources pour assurer l'efficacité des approches pangouvernementales

Leur expérience des cinq dernières années a permis aux Pays-Bas de faire plusieurs constats importants au sujet du coût et des avantages de l'adoption d'approches pangouvernementales, en particulier dans le cas des États fragiles (encadré 2). Ils ont ainsi principalement appris que, pour être efficaces, ces approches devaient faire l'objet dès le départ d'un investissement non négligeable en temps et en énergie pour permettre aux services concernés de l'administration de définir de manière concertée des objectifs communs et d'examiner ensuite la stratégie à adopter et les ressources requises.

Encadré 2. Bonnes pratiques : le programme néerlandais de développement du secteur de la sécurité au Burundi

Le programme novateur de développement du secteur de la sécurité au Burundi offre un bon exemple d'approche pangouvernementale.

1. ***Une démarche intégrée*** : afin de prendre en compte la diversité des problèmes qui se posent au Burundi, des difficultés que ce dernier a à résoudre et de ses besoins, ce programme associe les ministères néerlandais chargés du Développement, des Affaires étrangères et de la Défense.
2. ***Un engagement à long terme des Pays-Bas*** : ce programme est fondé sur un protocole d'accord d'une durée de huit ans qui a pris effet en avril 2009.
3. ***Un fonctionnement souple*** : à la différence des autres interventions en faveur du développement du secteur de la sécurité, les caractéristiques du programme ne sont pas immuables et peuvent donc évoluer tout au long des huit années au gré du dialogue et des négociations qui ont lieu en permanence entre les deux parties.
4. ***Le souci d'établir de bonnes relations de travail*** : le protocole d'accord assure l'établissement de relations de travail constructives aux différents niveaux, et prévoit la mise en place d'un dispositif clair de gestion et de supervision (voir point suivant).

5. *Un programme encadré par un responsable* : un fonctionnaire néerlandais est chargé de coordonner les travaux et de veiller à ce qu'ils déroulent conformément au calendrier prévu.

Volume et affectation de l'aide : les Pays-Bas respectent toujours leur engagement

Le niveau de l'APD néerlandaise reste élevé

Principales conclusions : Tout en restant déterminés à ne pas consacrer moins de 0.7 % de leur revenu national au budget de l'APD, les Pays-Bas procèdent à une réduction rapide de leurs apports au titre de la coopération pour le développement ; si elle n'est pas conduite avec soin, cette démarche pourrait avoir un impact négatif sur leurs pays partenaires. Les Pays-Bas n'ont pas encore adapté à leurs nouvelles orientations stratégiques le processus de planification et d'établissement du budget pour la totalité des canaux d'acheminement de leur aide.

Recommandation : Afin de continuer à honorer leur engagement et de mener à bien leurs réformes, les Pays-Bas devraient :

- éviter que leur rapport APD/RNB ne tombe au-dessous de la barre de 0.7 % ;
- veiller à ce que les critères et méthodes d'affectation des fonds aux principaux canaux d'acheminement de leur aide reflètent leurs nouveaux objectifs stratégiques et priorités ;
- continuer de concentrer leur APD multilatérale sur un petit nombre d'entités en se conformant à leurs priorités en matière de développement et en tenant compte des performances de ces organismes ;
- accroître la transparence et renforcer la prise de décision en poursuivant les efforts visant à améliorer la notification de la répartition régionale et sectorielle de l'APD bilatérale.

Les Pays-Bas dépassent chaque année depuis 1975 l'objectif de 0.7 % du revenu national brut défini par les Nations unies pour l'APD, ce qui constitue un résultat remarquable. En 2010 :

- les Pays-Bas étaient le sixième donneur du monde et ont apporté 4.9 % de l'APD totale des membres du CAD, intégralement sous forme de dons ;
- leur APD nette s'est élevée à 6.351 milliards USD, soit une augmentation de 2.2 % en termes réels par rapport à 2009 ;
- leur rapport APD/RNB était légèrement inférieur à celui de l'année précédente : 0.81 % contre 0.82 %.

Faire face aux restrictions budgétaires

En raison de la réduction générale des dépenses de l'ensemble de l'administration néerlandaise décidée à la suite de la crise financière mondiale, ainsi que d'un ralentissement de l'activité économique des Pays-Bas, ces derniers vont diminuer le volume de leur aide au cours des deux prochaines années. Ce processus devra être conduit avec circonspection afin d'éviter qu'il n'ait un impact néfaste sur les pays partenaires et de préserver la prévisibilité des apports de fonds. Le rapport APD/RNB des Pays-Bas va ainsi passer de 0.81 % en 2010 à 0.7 % à l'horizon 2012, avec un stade intermédiaire de 0.75 % en 2011. À compter de 2012, le budget de l'APD néerlandaise représentera en moyenne 0.7 % du revenu national. Cette réduction de l'effort d'APD des Pays-Bas aura un effet légèrement négatif sur la réalisation des objectifs de l'UE concernant le volume de son aide, lesquels avaient été établis sur la base d'un maintien de l'APD néerlandaise à un minimum de 0.8 % du revenu national jusqu'en 2015. Le CAD félicite les Pays-Bas

d'être parvenus à éviter que leur APD ne descende sous la barre de 0.7 % du revenu national malgré la crise financière .

Déterminer le montant des dotations en fonction des priorités et des objectifs stratégiques

Le processus néerlandais d'établissement du budget de l'APD était relativement facile à conduire tant que la dotation affectée à la coopération pour le développement était en progression et que les orientations stratégiques ne changeaient pas, mais à compter de 2011, la tâche va devenir plus difficile à cause des importantes compressions budgétaires et de l'évolution des priorités. Le ministère accompagne toujours le budget annuel de l'APD qu'il présente au parlement d'un plan indicatif glissant sur quatre ans, lequel comprend ledit budget annuel plus des projets de budgets pour les trois années suivantes. Ce processus bien éprouvé de planification et de budgétisation prend appui sur les activités de l'année précédente. Cette approche progressive dans laquelle il s'inscrit va devoir être modifiée sans tarder afin d'assurer le recentrage du volume réduit de l'APD des Pays-Bas sur les priorités et objectifs stratégiques qu'ils ont récemment adoptés. En particulier, le ministère devra veiller à ce que ses critères de répartition des fonds entre les principaux canaux d'acheminement de l'APD reflètent les nouvelles orientations stratégiques (une fois que celles-ci auront été bien précisées pour chaque domaine de programmation).

Cibler davantage l'APD multilatérale

Depuis le dernier examen par les pairs, les Pays-Bas ont apporté au système multilatéral d'importantes contributions à caractère stratégique. Entre 2007 et 2009, ils ont dirigé 25 % de leur APD brute totale vers les organisations multilatérales, ce qui leur a permis de se classer au huitième rang des donateurs du CAD pour l'APD multilatérale. Les Pays-Bas ont une présence très active dans les instances de gouvernance des organismes multilatéraux qu'ils soutiennent. S'ils souhaitent demeurer un bailleur de fonds important et capable d'influer sur le comportement de ces derniers, ils devront continuer de concentrer leur APD multilatérale sur un petit nombre d'entités, tout en liant plus étroitement leur contribution à leurs performances. Ils devraient mesurer celles-ci en s'appuyant sur les systèmes d'information et d'évaluation de ces organismes eux-mêmes, ainsi que sur les travaux du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et des autres donateurs, et se servir des informations ainsi obtenues pour guider leurs décisions.

Accroître la transparence dans la notification de la répartition géographique de l'aide bilatérale

Si les Pays-Bas ont davantage centré leur aide sur les pays pauvres depuis le dernier examen par les pairs, à peine la moitié de l'APD bilatérale néerlandaise notifiée est ventilée par pays, ce qui permet difficilement d'avoir un tableau complet de leur portefeuille d'activités. Pour chaque année depuis 2006, la part de l'APD bilatérale totale notifiée par les Pays-Bas qui n'est pas ventilée par pays, se situe entre 45 et 55 %. Le ministère prend actuellement des mesures pour s'attaquer à ce problème et espère pouvoir fournir en 2011 des informations plus précises sur les apports de 2010 au titre du Système de notification des pays créanciers (SNPC). La transparence de l'aide néerlandaise s'en trouvera améliorée.

Organisation et gestion : tirer le meilleur parti de l'effort global des Pays-Bas

Renforcer la synergie et les liens entre les canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise

Principales conclusions : *Il n'y a pas suffisamment de synergie entre les principaux canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise et les liens opérationnels entre les services centraux et le terrain ne sont pas assez solides. Cette situation prive les Pays-Bas de la possibilité de renforcer la cohérence et l'efficacité de son action. Les changements d'ordre organisationnel qu'ils prévoient d'effectuer leur offriront l'opportunité de se pencher sur ces problèmes.*

Recommandation : Afin de renforcer la synergie entre les différents canaux d'acheminement de leur aide, les Pays-Bas devraient :

- associer plus étroitement les équipes présentes sur le terrain aux activités de planification et de gestion concernant les principaux canaux d'acheminement de leur aide, en particulier en matière d'appui à la société civile, aux entreprises, aux priorités thématiques et à l'aide humanitaire ;
- faire de leurs stratégies-pays des outils de planification plus complets, qui embrassent l'ensemble des contributions apportées par les Pays-Bas à leurs pays partenaires.

Les efforts des Pays-Bas pourraient produire un impact plus grand si ces derniers renforçaient les liens et la synergie entre les canaux de financement du ressort de La Haye et ceux qui relèvent de leurs ambassades. Le fait que ces canaux soient gérés chacun séparément prive les Pays-Bas de la possibilité d'optimiser leur contribution car il ne leur permet pas de prendre suffisamment en compte le point de vue du terrain et empêche les ambassades de disposer des informations dont elles ont besoin pour pouvoir représenter et coordonner l'ensemble des efforts néerlandais. De simples modifications dans la manière de procéder, comme ci-dessous, pourraient faciliter la création d'une synergie entre les canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise et le resserrement des relations entre le terrain et les services centraux, pour le plus grand profit de tous :

- Donner à la planification une portée plus grande. Les plans stratégiques pluriannuels définis pour les pays partenaires ne couvrent actuellement que les fonds gérés par les ambassades des Pays-Bas. En élargissant la prochaine génération de stratégies-pays de façon à y faire davantage de place aux fonds bilatéraux gérés au niveau des services centraux, les Pays-Bas pourraient jeter les bases d'un processus plus intégré de planification, de programmation, d'échange d'informations et de suivi ;
- Faire de la planification relative aux programmes gérés à l'échelon central un processus ouvert en y associant pleinement les équipes présentes sur le terrain ;
- Diffuser plus largement les analyses. Les responsables des canaux d'acheminement de l'aide actuellement non couverts par les stratégies-pays peuvent aussi avoir intérêt à prendre connaissance des analyses qui sous-tendent ces stratégies (lesquelles portent souvent sur les performances des pays et les difficultés qui se posent d'une manière générale et au niveau sectoriel).

Améliorer l'information sur les résultats

Principales conclusions : *Les stratégies-pays ne décrivent pas le but primordial que visent les activités néerlandaises de coopération dans les pays concernés, et les objectifs à atteindre ne sont pas toujours clairement cernés ni les moyens d'en mesurer la réalisation. À cause de ces lacunes, il est difficile de rendre compte des résultats.*

Recommandation : Veiller à ce que les objectifs de développement des Pays-Bas — au niveau mondial et à l'échelon des pays et des programmes — soient énoncés de manière explicite et puissent être mesurés, et que la nature des informations requises pour la gestion axée sur les résultats, la reddition de comptes et l'apprentissage soient clairement spécifiées.

Les Pays-Bas ont fait de gros efforts pour améliorer la reddition de comptes sur les résultats depuis le dernier examen par les pairs, mais ils ont eu de la peine à satisfaire pleinement la demande d'informations de la part du parlement et de la population sur l'impact de leurs activités de coopération pour le développement. Il semble que la difficulté de rassembler des informations de qualité sur les résultats tiennent fondamentalement aux modalités de la planification, s'agissant tant des stratégies-pays que des projets, laquelle ne donne pas lieu à un énoncé clair des objectifs, des résultats à mesurer et des moyens de le faire. Les stratégies-pays actuelles n'exposent pas le but premier que vise la coopération néerlandaise pour le développement dans les pays partenaires concernés, ou n'expliquent pas en quoi les activités prévues vont aider à l'atteindre. Le ministère a tenté de remédier à ce problème en y ajoutant une description de la « chaîne des résultats », c'est-à-dire, dans un ordre logique, des ressources qui vont être mises en œuvre, des produits et des retombées des différents projets ou de l'ensemble du programme-pays. Il va maintenant prendre des dispositions pour que la prochaine génération de stratégies-pays ait comme point de départ les principaux objectifs visés par la coopération néerlandaise pour le développement dans les pays en question, et pour que la « chaîne des résultats » soit bien mise en évidence dans ces documents.

Renforcer la gestion des connaissances

Principales conclusions : *Les Pays-Bas n'ont pas encore mis en place un dispositif efficace de gestion des connaissances, bien qu'il s'agisse maintenant d'une priorité du ministère. En particulier, il n'y a toujours pas d'échange systématique de connaissances et de données d'expérience entre les différentes équipes et entre le terrain et les services centraux.*

Recommandation : Appliquer concrètement la stratégie de gestion des connaissances en identifiant :

- les gisements de connaissances et les lacunes en la matière ;
- les mesures concrètes à prendre pour pouvoir pleinement exploiter l'expérience et les dispositifs de suivi et d'évaluation disponibles au niveau interne ;
- les moyens de faire en sorte que les connaissances et autres données d'observation servent à éclairer les décisions d'ordre stratégique et pratique, ainsi qu'à renforcer et à professionnaliser la coopération néerlandaise pour le développement.

Le ministère a fait de la gestion des connaissances une priorité interne et élaboré un « plan d'action » en vue d'améliorer la gestion (i) des compétences, (ii) des structures

organiques, (iii) des technologies de l'information. Selon les auteurs de ce plan, l'échec de la plupart des 43 initiatives qui ont été prises au cours des dix années écoulées pour améliorer la gestion des connaissances a principalement tenu à une appropriation insuffisante de ces initiatives par les services du ministère. Celles-ci étaient en effet portées par des individus qui s'y intéressaient de façon personnelle et n'ont donc pas résisté lorsque ceux-ci se sont engagés dans d'autres fonctions. Bien qu'il soit dénommé « plan d'action », ce document n'énonce pas de mesures particulières à prendre et n'explique pas non plus quelles sont les principales lacunes à combler en matière de connaissances. Dans une prochaine étape, le ministère devrait donner à ce plan une traduction concrète à travers un programme articulé autour de priorités claires et assorti d'un calendrier, notamment avec des objectifs et des indicateurs précis au regard desquels apprécier les résultats.

Tirer le meilleur profit des ressources humaines et des compétences des Pays-Bas

Principales conclusions : *Le système néerlandais de coopération pour le développement a déjà connu des réductions d'effectifs et d'autres devraient survenir. Or, le ministère ne possède pas encore d'informations complètes sur ses agents et leurs compétences, et il n'effectue pas de planification stratégique pour déterminer comment les déployer au mieux, ce qui l'empêche de faire un usage optimal de son personnel.*

Recommandation : Afin d'utiliser au mieux les effectifs et les compétences dont il dispose, le ministère devrait :

- considérer le développement comme l'une de ses disciplines de travail ;
- répertorier les compétences de ses agents et les acquis de leur expérience ;
- instituer la planification stratégique des effectifs ;
- améliorer le soutien apporté et les incitations offertes au personnel recruté à l'échelon local.

Les Pays-Bas ont été tout à fait sensibles aux récents appels en faveur de la professionnalisation de la coopération néerlandaise pour le développement et d'une prise en main du problème de la rotation du personnel. Le Comité a été informé que des efforts étaient actuellement déployés dans ce sens. Le ministère cherche actuellement à recruter des compétences bien adaptées à ses nouvelles priorités stratégiques, tout en s'efforçant de retenir les agents en place et de perfectionner leur savoir-faire. La modification des priorités sectorielles risque cependant de lui faire perdre des spécialistes chevronnés, dont les compétences ne correspondent plus aux orientations en vigueur, alors que l'expérience qu'ils possèdent en matière de stratégie et de mise en œuvre pourrait être utile pour l'exercice de fonctions techniques et de gestion. Afin de remédier à ce problème, le ministère devrait recenser les compétences présentes dans ses services. L'un de ses hauts fonctionnaires a en effet déclaré à l'équipe d'examineurs que « il y a ici beaucoup de connaissances et de savoir-faire, mais personne ne sait où ils sont ». Dans le même ordre d'idées, le ministère n'effectue pas de planification stratégique de ses effectifs. C'est un effort qui sera indispensable s'il veut pouvoir tirer le meilleur parti de son personnel pour la mise en œuvre de ses nouvelles orientations.

Le ministère a accru le nombre de personnes recrutées dans les pays partenaires, mais celles-ci ne peuvent accéder aux postes de niveau intermédiaire ou supérieur, ni être transférées dans d'autres ambassades des Pays-Bas. Compte tenu de l'importance du

personnel d'origine locale pour la mise en œuvre d'un programme de qualité, les Pays-Bas devraient continuer à chercher des moyens de mieux tirer profit de ses compétences et de lui permettre de progresser dans la hiérarchie, notamment de bénéficier de possibilités spécifiques d'évolution professionnelle.

Efficacité et résultats de l'aide : faire fond sur les progrès accomplis et les points forts

Des progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Principales conclusions : *Les Pays-Bas ont bien avancé dans l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris, mais ils ont eu de la peine à progresser dans certains domaines essentiels, notamment l'amélioration de la prévisibilité de leur aide, l'utilisation des systèmes nationaux des pays partenaires et la réalisation de travaux d'analyse dans les pays partenaires conjointement avec d'autres donateurs. Par conséquent, en 2008, les Pays-Bas n'avaient atteint que quatre des huit objectifs qu'ils s'étaient fixés au regard des indicateurs figurant dans la Déclaration de Paris.*

Recommandation : Afin d'accroître l'efficacité de leur aide, les Pays-Bas devraient :

- chercher des moyens de rendre celle-ci plus prévisible, préciser leur approche de la conditionnalité et utiliser davantage les systèmes des pays partenaires ;
- accroître la transparence de leurs plans, activités et décisions de financement pour les besoins de leurs partenaires et des autres parties prenantes ;
- continuer à délier leur aide.

Outre leur contribution à la réalisation des objectifs-cibles collectifs inscrits dans la Déclaration de Paris de 2005, les Pays-Bas se sont fixé pour 2010 des buts clairs afin de rendre leur aide plus efficace, en s'inspirant de ceux qui ont été adoptés par les membres de l'UE. Avec un niveau de départ élevé, ils ont atteint trois de ces objectifs en 2005 et en avaient réalisé quatre en 2007. La part de leur soutien au renforcement des capacités qui assurée dans le cadre de dispositifs coordonnés a progressé de façon particulièrement remarquable. Ils ont en revanche pris du retard pour d'autres objectifs, notamment la réalisation de travaux d'analyse au niveau des pays conjointement avec d'autres donateurs. Le ministère a bien mis à profit les résultats de l'Enquête de suivi de l'OCDE pour tenter de recentrer ses efforts. Dans un plan d'action élaboré en 2009, il énonce deux priorités : (i) améliorer la prévisibilité de l'aide ; (ii) utiliser davantage les systèmes nationaux. Les efforts relatifs à la première de ces priorités devraient viser, entre autres buts essentiels, à remédier au défaut de prévisibilité à court terme qui touche certains des programmes financés par les Pays-Bas, comme dans le cas du soutien budgétaire général.

Les Pays-Bas ont accru la part de leur aide qui est non liée et, globalement, 86 % des apports d'aide néerlandais ont été notifiés comme tels en 2009. Le CAD se félicite de cette avancée qui signifie que les Pays-Bas respectent leurs engagements au regard de la *Recommandation de 2001 du CAD* et du Programme d'action d'Accra, et qu'ils s'attachent à répondre à un problème que l'examen par les pairs de 2006 avait soulevé. Ces efforts de déliement permettent de garantir l'efficacité de l'aide néerlandaise, c'est-à-dire d'assurer une meilleure utilisation des ressources en donnant aux partenaires les moyens de choisir les projets et les fournisseurs qui leur conviennent le mieux, et de laisser plus de place à l'initiative des pays partenaires. Par conséquent, les Pays-Bas

devraient s’efforcer de résister à la pression qui est exercée sur eux pour les faire renoncer à l’engagement qu’ils ont pris de délier davantage leur aide publique au développement.

Miser sur les points forts des programmes gérés par les ambassades des Pays-Bas

Principales conclusions : *Les Pays-Bas ont particulièrement bien réussi à appliquer les principes relatifs à l’efficacité de l’aide aux canaux d’acheminement dont la gestion relève de leurs ambassades dans leurs pays partenaires. Mais pour ce qui est des autres canaux d’acheminement, ils n’ont pas été aussi rigoureux dans l’observation de ces principes, ce qui explique en partie leurs résultats inégaux dans la réalisation des objectifs qu’ils se sont fixés pour rendre leur aide plus efficace.*

Recommandation : Afin d’accroître la part de leur aide qui est mise en œuvre avec efficacité, les Pays-Bas devraient :

- confier à leurs ambassades dans les 15 pays partenaires la programmation de l’utilisation d’une plus grande part de leurs ressources bilatérales non déléguées, afin d’exploiter au maximum leurs points forts, notamment la souplesse et les capacités ;
- veiller à ce que les 15 ambassades soient dotées du savoir-faire et du mandat nécessaires pour pouvoir améliorer la prévisibilité de l’aide néerlandaise, faire un usage plus grand des systèmes nationaux et accroître la transparence des plans, activités et décisions de financement des Pays Bas.

Les ambassades des Pays-Bas ont acquis une bonne réputation dans le domaine de l’aide au développement, qu’elles sont capables de mettre en œuvre avec efficacité. La réussite des activités de coopération dont elles assurent la gestion tient à deux de leurs caractéristiques : la souplesse avec laquelle elles les mènent et leurs solides capacités techniques (encadré 3). Le ministère devrait veiller à ce que ces points forts soient préservés et en tirer parti pour améliorer tout l’éventail des activités néerlandaises de coopération pour le développement. Les dispositions prévues pour recentrer le soutien des Pays-Bas sur quinze pays seulement seront une bonne occasion de faire en sorte que les quinze ambassades correspondantes disposent de la marge de manœuvre et des moyens nécessaires pour utiliser avec efficacité un budget plus important et superviser l’ensemble des activités néerlandaises de coopération pour le développement dans les pays partenaires.

Encadré 3. Bonnes pratiques : les programmes gérés par l’ambassade des Pays-Bas en Tanzanie

En Tanzanie, plusieurs partenaires — notamment des fonctionnaires tanzaniens, des ONG partenaires et d’autres donateurs — ont attiré l’attention de l’équipe d’examineurs sur le fait que, grâce à la souplesse et aux capacités que possède l’ambassade des Pays-Bas, la contribution qu’elle apporte sous la conduite du terrain en faveur du secteur de la santé et de la décentralisation, représente bien davantage qu’un simple soutien financier.

Souplesse

- En ce qui concerne le secteur de la santé, les autorités de la Tanzanie appréciaient la souplesse avec laquelle les Pays-Bas redéployaient leur soutien de façon à combler des lacunes essentielles, en tenant compte des besoins de la Tanzanie et non des préoccupations de l’opinion néerlandaise. L’ambassade a aussi aidé une ONG spécialisée dans la santé à mener à son terme un projet fructueux de lutte contre le paludisme, pour lequel un autre donateur avait supprimé la dernière tranche de financement.
- Les Pays-Bas ont accepté de se joindre à la Banque mondiale pour contribuer au financement du programme tanzanien de décentralisation et de réforme des administrations locales. Lorsque la Banque mondiale tardait à verser les fonds requis, la souplesse dont les Pays-Bas savaient faire preuve

garantissait le commencement des activités du programme à la date prévue.

Capacités

- Ayant constaté que le suivi laissait à désirer dans le secteur de la santé, et que le personnel de l'ambassade possédait en la matière un savoir-faire spécifique, des fonctionnaires de cette dernière et de l'administration tanzanienne ont entrepris d'élaborer ensemble un plan de suivi et le cadre nécessaire à sa mise en œuvre.
- En ce qui concerne la réforme des administrations locales, l'ambassade des Pays-Bas a été associée à l'élaboration de la stratégie y afférente ; elle a demandé instamment que des efforts soient faits pour améliorer le suivi et mieux prendre en compte les conclusions des rapports d'audit, et elle a participé activement à des examens conjoints. Ses capacités lui ont permis de conduire une action en faveur de l'amélioration de l'exécution des programmes.

Vers de meilleures pratiques en matière d'aide humanitaire

Arrêter une politique humanitaire officielle : une nécessité urgente pour les Pays-Bas

Principales conclusions : *Faute de mandat stratégique clair en matière d'aide humanitaire, les Pays-Bas n'ont pas défini d'objectifs officiels dans ce domaine, ni des orientations pour la coordination interministérielle sur les questions humanitaires, et ne disposent pas du point d'ancrage nécessaire à une programmation efficace et responsable.*

Recommandation : Les Pays-Bas devraient finaliser leur politique humanitaire pangouvernementale, qui devrait comporter des objectifs humanitaires clairs et promouvoir :

- les actions de sensibilisation visant au renforcement du système humanitaire mondial ;
- le respect constant de l'impératif humanitaire, tant au sein du ministère que dans l'ensemble de l'administration ;
- le resserrement des liens avec les autres programmes néerlandais et la tenue de débats plus structurés avec le parlement et les partenaires ;
- le renforcement de l'efficacité des programmes ;
- la reddition de comptes au regard des objectifs néerlandais en matière d'aide humanitaire.

Les Pays-Bas jouent un rôle essentiel dans le renforcement du système humanitaire mondial : les travaux qu'ils effectuent à cette fin sont utiles et importants, et ils doivent se poursuivre. Afin d'étayer cette action, ils tirent parti du respect qu'ils inspirent et de ressources financières non négligeables pour faire passer des réformes essentielles en matière humanitaire, encourager les organismes multilatéraux à mettre en œuvre l'aide dans ce domaine avec plus d'efficacité, et améliorer la coordination. Toutefois, ces précieux efforts n'ont pas encore été ancrés dans une politique humanitaire pangouvernementale.

Faute de mandat stratégique clair dans ce domaine, il n'est pas facile d'assurer une coordination efficace à l'échelle pangouvernementale et les débats avec les partenaires et le parlement sont limités. Cette situation pourrait poser un problème très épineux dans un proche avenir si, par exemple, l'équipe chargée de l'action humanitaire doit plaider en faveur de l'impératif humanitaire face à des politiques telles que la stratégie néerlandaise globale des « 3D » (Défense, Diplomatie et Développement). Du fait de l'absence de ligne d'action officielle en la matière, il est également difficile de vérifier si les Pays-Bas affectent suffisamment de fonds à leurs propres objectifs humanitaires ou s'ils parviennent à les atteindre.

S'inspirer des bonnes pratiques pour accroître l'efficience

Principales conclusions : *Accroître l'efficience du programme permettrait d'alléger la charge de travail du personnel chargé de l'aide humanitaire à La Haye, et de le libérer pour l'exécution de tâches d'un caractère plus stratégique et de travaux d'analyse, tout en contribuant à améliorer la qualité, la ponctualité et la prévisibilité du financement;*

Recommandation : Afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de leur aide humanitaire, les Pays-Bas devraient :

- perfectionner leurs mécanismes d'intervention rapide en cas de situation d'urgence d'apparition soudaine ;
- accroître l'utilisation des dispositifs de financement pluriannuel dans les situations d'urgence complexes et lors des crises tenaces.

Un mécanisme efficace d'intervention rapide permet de venir en aide aussi vite que possible aux survivants d'une catastrophe, et aussi d'alléger la charge de travail du personnel des donateurs, ce qui laisse à celui-ci, ainsi qu'aux partenaires, davantage de temps pour analyser l'évolution de la situation sur le terrain. Les Pays-Bas possèdent des instruments très divers pour faciliter la réalisation d'interventions rapides, mais ils pourraient faire preuve d'une plus grande efficience, par exemple en procédant à une mise en place préalable du financement et en appliquant des procédures accélérées et simplifiées.

Les Pays-Bas devraient donner à tous les partenaires travaillant dans des situations de crise qui se prolongent indéfiniment la possibilité de bénéficier également des accords de financement pluriannuel qu'ils ont passés avec certaines ONG. Le renforcement des pouvoirs des ambassades en matière de financement pourrait aussi permettre d'assouplir la coopération, de fortifier les capacités techniques et de resserrer les liens stratégiques entre les programmes néerlandais d'aide humanitaire, de promotion de la stabilité et de développement dans ces situations complexes.

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Forts de six décennies d'expérience, les Pays-Bas remettent à plat leur approche de la coopération pour le développement et élaborent de nouvelles politiques et stratégies pour mieux s'adapter à un monde en rapide mutation. Le présent chapitre analyse comment les Pays-Bas ont réformé les orientations stratégiques régissant leurs activités de coopération pour le développement au cours des cinq dernières années. S'appuyant sur les mesures qu'ils ont prises au regard des recommandations formulées par le CAD lors du dernier examen par les pairs (OCDE, 2006a) et les autres évolutions intervenues depuis 2006, ce chapitre met aussi en relief quatre lignes d'action qui doivent retenir l'attention :

- (i) Parachever le cadre stratégique de l'ensemble de la coopération néerlandaise pour le développement et renforcer la synergie entre les différents canaux d'acheminement de l'aide des Pays-Bas.
- (ii) Renforcer les pratiques et les systèmes utilisés par les Pays-Bas pour la prise en compte systématique des questions transversales.
- (iii) Gérer les risques induits par une action alliant développement du secteur privé et promotion des intérêts commerciaux des Pays-Bas.
- (iv) Renforcer la communication et le dialogue avec la société civile et l'opinion publique néerlandaise au sujet de l'aide et du développement.

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs

Les Pays-Bas ont mis en application la première des deux recommandations relatives aux orientations stratégiques formulées lors du dernier examen par les pairs (voir synthèse à l'annexe A) – à savoir supprimer les objectifs de dépenses thématiques, le dernier d'entre eux devant être définitivement abandonné en 2011. L'autre recommandation énoncée, à savoir relancer le dialogue intérieur, n'a pas été mise en œuvre, point qui est examiné dans la dernière section du chapitre.

Une bonne réputation et un ancrage solide

Les Pays-Bas sont un donneur bilatéral respecté qui peut se prévaloir d'une expérience de la coopération pour le développement remontant à plus de 60 ans. Ils jouissent d'une réputation bien méritée pour avoir su s'adapter à de nouveaux défis dans un esprit constructif et créatif et avoir mis sur les rails de nouvelles approches opérationnelles. Les Pays-Bas sont l'un des quelques rares membres du CAD, au nombre de cinq, à avoir atteint l'objectif fixé

par les Nations unies d'affecter 0.7 % du revenu national à l'aide publique au développement (APD). Depuis 1975, ils ont même chaque année dépassé cet objectif.

Le ministère des Affaires étrangères, ci-après dénommé « le ministère », est responsable de la politique extérieure du pays, et c'est par son intermédiaire qu'est acheminé l'essentiel de l'APD néerlandaise. La politique extérieure néerlandaise souhaite « des Pays-Bas forts dans une Europe forte » et la coopération pour le développement (notamment les efforts de l'Union européenne à l'appui du développement) est perçue comme un instrument pivot pour y parvenir (MAE, 2011a). Le ministère continue d'être le point d'ancrage du système de gestion de l'aide au développement néerlandaise, les autres ministères – essentiellement ceux des Finances, des Affaires économiques, de l'Environnement et de la Défense – jouant un rôle dont la pertinence et l'importance vont grandissant.

Réformer la politique néerlandaise de développement

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la coopération néerlandaise pour le développement n'a pas changé depuis le dernier examen par les pairs. Il comprend : i) la procédure budgétaire, et notamment la loi de finances votée par le parlement chaque année, et ii) l'Accord de coalition¹ pour chaque législature, l'accord actuel étant entré en vigueur en 2010 (VVD et CDA, 2010).

Depuis le dernier examen, les Pays-Bas ont soumis leur aide au développement à deux cycles de réformes contrastés, dont toutes les implications restent encore à déterminer. Le premier train de réformes, qui s'est étalé de 2006 à 2009, a suivi en grande partie les orientations stratégiques antérieures fondées sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mais en recentrant les efforts des Pays-Bas sur un plus petit nombre de pays partenaires (ramené de 40 à 33) et de priorités thématiques. Les Pays-Bas se sont également appliqués à renforcer les synergies entre les principaux canaux d'acheminement de leur aide en les rattachant à un cadre stratégique global défini dans une note d'orientation intitulée *Our Common Concern* (MAE, 2007a). Ce processus d'harmonisation, que des notes plus détaillées (MAE, 2009c ; MAE, 2009i) n'ont cessé d'affiner, n'était pas encore achevé lorsqu'a été engagé le deuxième train de réformes en 2010.

Le deuxième cycle de réformes se démarque sensiblement de la politique néerlandaise de développement telle qu'elle avait été menée jusqu'ici. Alors que la note *Our Common Concern* s'intéressait plus particulièrement au développement social et économique au service des populations les plus pauvres du monde, le centre de gravité de l'aide néerlandaise s'est déplacé vers les secteurs économiques, l'autonomie des pays en développement et les biens publics mondiaux (MAE, 2010a et 2011b). Ces nouvelles orientations, qui ont été dégagées pour l'essentiel du rapport du Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale intitulé *Less Pretension, More Ambition* (WRR, 2010), prennent acte des liens existant entre les objectifs de développement (les OMD demeurent l'un des axes prioritaires de l'aide néerlandaise), l'action en faveur des biens publics mondiaux comme la politique relative au climat ou la protection de la biodiversité, et les intérêts néerlandais. Cet infléchissement de la politique obéit également à une pression grandissante de l'opinion et des parlementaires néerlandais, qui souhaitent que les pouvoirs publics démontrent que les efforts néerlandais de coopération pour le développement donnent des résultats, et aussi que ces efforts fassent prévaloir les intérêts nationaux des Pays-Bas.

1. Depuis 1900, les Pays-Bas n'ont eu que des gouvernements de coalition.

Le ministère a saisi l'occasion qui lui était donnée par les réductions budgétaires touchant l'ensemble de l'administration néerlandaise pour opérer des choix audacieux en matière de coopération pour le développement, notamment :

- réduire encore le nombre de pays partenaires en le portant de 33 à 15 ;
- resserrer le ciblage thématique de la coopération néerlandaise pour le développement, pour ne conserver que quatre axes prioritaires (décrits comme des vecteurs stratégiques dans les documents d'orientation des Pays-Bas) : i) la sécurité et le respect de la loi, ii) l'eau, iii) la sécurité alimentaire, et iv) la santé et les droits sexuels et reproductifs ;
- accroître les possibilités qu'a le secteur privé néerlandais de s'engager dans la coopération pour le développement.

Toutefois, pour que ces réformes soient fructueuses, les autorités néerlandaises devront parachever et mettre en œuvre le cadre stratégique correspondant. Les nouvelles orientations s'appliqueront à l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise mais, pour l'heure, seule la nouvelle articulation stratégique du programme bilatéral a été clairement définie. Les Pays-Bas entendent revoir l'ensemble des principaux axes de programmation de leur aide en fonction de ces nouvelles orientations, en particulier la promotion des biens publics mondiaux et le souci de renforcer la concentration, l'efficacité et la professionnalisation de leur contribution au développement. Il s'agira donc, pour chaque canal d'acheminement, de mettre au point une approche stratégique ou une feuille de route propre à garantir un meilleur ciblage et l'obtention de meilleurs résultats. Pour mener à bien leurs réformes, les Pays-Bas doivent s'appuyer sur les principaux atouts de leur coopération pour le développement, en particulier les programmes gérés avec souplesse et réactivité par les ambassades. Ce recentrage de leur action leur donnera réellement les moyens de produire un impact positif dans les 15 pays partenaires, mais seulement à condition de diriger effectivement une plus grande part de leurs ressources bilatérales vers ces pays.

Les Pays-Bas devront en outre gérer plusieurs risques stratégiques liés aux réformes engagées. En premier lieu, le risque de confusion entre développement du secteur privé et promotion des intérêts commerciaux néerlandais. Les Pays-Bas doivent veiller à ce que les objectifs de développement restent la priorité. Existe également le risque que si les réformes prévues ne sont pas mises en œuvre et portées à la connaissance du public néerlandais, le soutien de l'opinion à la cause de l'aide et du développement pourrait encore reculer. De fait, l'évolution des orientations stratégiques des Pays-Bas est en partie dictée par la pression grandissante exercée par l'opinion publique et le parlement, qui souhaitent que les autorités fournissent des preuves tangibles des résultats de l'action menée en matière de coopération pour le développement, et aussi qu'ils fassent prévaloir les intérêts néerlandais. De plus, un désengagement progressif de certains pays ou secteurs peut nuire à la réputation des Pays-Bas, qui doivent veiller à ne pas compromettre ainsi la pérennité de leurs investissements et de ceux de leurs partenaires. Ces risques sont analysés plus en détail dans le reste du chapitre, essentiellement du point de vue des principaux canaux d'acheminement de l'aide. D'autres conséquences de ces recentrages stratégiques – pour la cohérence des politiques au service du développement, le volume de l'aide, l'organisation et la gestion, l'efficacité de l'aide et l'aide humanitaire – sont examinées dans les chapitres correspondants du présent rapport.

Une occasion de réformer l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise

Comme cela avait été le cas lors du premier cycle de réformes (2006 à 2009), les Pays-Bas devront, pour dégager des synergies entre tous les principaux canaux d'acheminement de leur aide (bilatéral, multilatéral, société civile, aide humanitaire et entreprises), s'employer à aligner l'action engagée dans le cadre de chaque canal sur la nouvelle politique globale et à articuler entre eux les objectifs poursuivis à travers chacun, la mission étant déjà accomplie s'agissant du canal bilatéral. C'est pour les Pays-Bas l'occasion de procéder à une réforme d'ensemble du système d'acheminement de leur aide, de mettre à profit les atouts respectifs de chacun des canaux et de faire en sorte qu'ils contribuent directement à la réalisation des objectifs de développement affichés.

Canal bilatéral : réduction de moitié du nombre de pays partenaires

De toutes les décisions prises récemment par les Pays-Bas, c'est celle de ramener le nombre de pays partenaires bilatéraux de 33 à 15 à l'horizon 2015 qui a le plus retenu l'attention des parties prenantes (tableau 1 et graphique 2).

Tableau 1. Classement des pays partenaires des Pays-Bas selon leur profil (2011)²

Profil 1. Réalisation accélérée des OMD	Profil 2. Sécurité & développement	Profil 3. Relations diversifiées
Principaux critères : 1. Pays à faible revenu 2. La fragilité n'est pas le problème dominant 3. Les structures gouvernementales sont telles qu'une collaboration est envisageable	Principal critère : 1. La situation de fragilité ou l'existence de profondes inégalités entravent le recul de la pauvreté	Principaux critères : 1. (Futur) pays à revenu intermédiaire 2. La fragilité n'est pas le problème dominant
Poursuite de la coopération pour le développement : 2012-2015		
Bénin, Éthiopie, Mali, Mozambique, Rwanda, Ouganda	Afghanistan, Burundi, Territoires palestiniens, Sud-Soudan ³ , Yémen	Bangladesh, Ghana, Indonésie, Kenya
Cessation progressive de la coopération pour le développement : 2012-2015		
Bolivie, Burkina Faso, Mongolie, Nicaragua, Sénégal, Tanzanie, Zambie	Colombie*, Rép. dém. du Congo, Guatemala, Kosovo (selon Rés. CS 1244), Pakistan	Égypte, Géorgie, Moldavie, Vietnam*, Afrique du Sud*, Suriname

*Ces pays remplissent les conditions d'accès à un dispositif de transition qui fera évoluer les relations de la coopération pour le développement à une coopération de plus vaste portée

Source : Ministère des Affaires étrangères, Lettre de mars 2011 (MAE, 2011b).

Ce classement des pays a été approuvé par le parlement néerlandais. Les autorités justifient la réduction du nombre de pays partenaires bilatéraux par l'excessive dilution des ressources bilatérales des Pays-Bas et la nécessité de concentrer l'action sur les pays où elle

2. Ces trois profils ont été adoptés par les Pays-Bas en 2008.
3. C'est non pas le Soudan mais le nouvel État du Sud-Soudan qui est inscrit sur la nouvelle liste des pays partenaires (désormais au nombre de 15) des Pays-Bas.

peut avoir le plus d'incidence sur les conditions d'existence des plus défavorisés (MAE, 2011b).

Les considérations qui ont présidé aux choix opérés par les Pays-Bas sont les suivantes :

- la valeur ajoutée des Pays-Bas en tant que donneur et les intérêts néerlandais dans le pays concerné ;
- le revenu, le niveau de la pauvreté et les besoins de développement du pays concerné ;
- les possibilités de donner corps aux quatre priorités thématiques définies par les Pays-Bas ;
- la qualité du système de gouvernance dont le pays est doté ou les moyens qu'il a de l'améliorer ;
- la façon dont la refonte du programme de développement influencerait sur les mesures prévues pour rationaliser le réseau néerlandais d'ambassades (MAE, 2011b).

La répartition des tâches entre les donateurs est un autre des points dont il a été tenu compte. Nous avons pris acte de ce que les Pays-Bas avaient entamé des consultations informelles avec un groupe de six pays partageant les mêmes convictions – membres de l'Union européenne – et d'autres donateurs sur la question de la division du travail (chapitre 5) avant de prendre une décision quant au choix des pays.

Veiller à ce que le recentrage thématique reflète les priorités des pays partenaires

S'il convient de féliciter les Pays-Bas d'avoir opéré un recentrage thématique, l'énoncé global de l'avantage comparatif des Pays-Bas devra être affiné au niveau de chaque pays partenaire. Les Pays-Bas devront veiller en particulier à ce que le choix des domaines sur lesquels se concentrer en priorité dans les pays partenaires soit le fruit de consultations approfondies avec les autorités de ces pays et les autres partenaires de leur développement. Pour chaque pays, les choix thématiques devront être clairement justifiés lors des discussions et dans les stratégies-pays définies par les Pays-Bas. Le recentrage thématique ne doit pas se traduire de fait par la fixation d'objectifs de dépenses thématiques (pratique que les Pays-Bas n'ont abandonnée que récemment), afin de ne pas compromettre l'appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement.

Une action plus particulièrement ciblée sur l'Afrique subsaharienne

Les politiques et stratégies des Pays-Bas donnent plus de poids à l'Afrique subsaharienne depuis le dernier examen par les pairs, évolution qui semble appelée à se poursuivre avec la mise en œuvre des nouvelles orientations stratégiques. Dix des 15 pays partenaires retenus se trouvent dans cette région. Leur nouvelle politique devrait aussi aider les Pays-Bas à répondre aux problèmes soulevés par une évaluation de l'aide néerlandaise à l'Afrique réalisée par le Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB, 2008). Cette évaluation, qui couvrait la période 1998-2006, remettait en question le bien-fondé de l'approche retenue par les Pays-Bas vis-à-vis de cette région, pointant le peu d'attention accordée au secteur agricole en particulier. Les Pays-Bas réagissent aux conclusions de cette évaluation en resserrant le ciblage de leurs programmes, en rendant compte des résultats obtenus et en mettant en avant les nouvelles priorités que sont l'eau et la sécurité alimentaire.

Les États fragiles continueront de retenir l'attention

La nouvelle politique d'aide des Pays-Bas est focalisée sur quatre États fragiles. La stratégie néerlandaise vis-à-vis des États fragiles s'achevant en 2011 (MAE, 2008d), il est tout à fait opportun de dresser un bilan de l'approche suivie jusqu'ici. Il ressort de la nouvelle politique et de l'inventaire des activités de soutien des Pays-Bas aux États fragiles récemment effectué à l'initiative du ministère, que l'approche néerlandaise a été fructueuse, en particulier en Afghanistan et au Burundi, et qu'elle doit être poursuivie (van Beijnum, Hoebeker et Vlassenroot, 2010). Sous l'appellation « 3 D », cette approche, qui réunit les ministères néerlandais chargés de la défense, de la diplomatie et du développement, a permis d'apporter des améliorations concrètes aux modalités de la collaboration entre ces différents ministères et à la façon dont sont mobilisées les ressources. Pour autant, elle n'a pas nécessairement entraîné une plus grande convergence stratégique ou de meilleurs résultats sur le terrain. En outre, cette coopération a pour effet d'allonger le temps consacré à la coordination, d'inciter à la recherche du plus petit dénominateur commun, et de brouiller la structure hiérarchique entre la programmation des activités à l'appui du développement et les opérations sur le terrain. Une évaluation des activités des Pays-Bas dans les États fragiles constituerait un utile premier pas vers un renforcement de l'approche des « 3 D ». Ces travaux permettraient d'apporter des éclairages susceptibles d'enrichir les prochaines stratégies des Pays-Bas concernant les quatre États fragiles partenaires en particulier – voir chapitre 2.

La mise en œuvre de la stratégie néerlandaise vis-à-vis des États fragiles a été facilitée par l'amélioration des structures et des systèmes organisationnels, ce qui donne une base pour asseoir de nouveaux progrès dans ce domaine. Depuis le dernier examen par les pairs, les Pays-Bas ont i) créé une Unité des États fragiles et de la construction de la paix au sein du ministère pour coordonner et étayer les travaux sur la question ; ii) organisé de façon plus souple et plus fluide le déploiement des effectifs et des ressources, en particulier en Afghanistan, au Congo et au Burundi ; iii) réformé leur Fonds de stabilité dans le but de simplifier, d'assouplir et de rationaliser les procédures. L'Unité des États fragiles et de la construction de la paix devrait maintenant se voir doter de pouvoirs et de ressources suffisants pour mettre au point des stratégies régionales et par pays intégrées avec les unités géographiques correspondantes du ministère. Ces stratégies doivent être élaborées sur la base des travaux récents concernant la question du renforcement de l'État et de la construction de la paix, comme le dernier *Rapport sur le développement dans le monde* (Banque mondiale, 2011a) et les lignes directrices de l'OCDE relatives au renforcement de l'État (OCDE, 2011d). Le ministère doit imprimer une forte volonté politique au plus haut niveau pour que les situations de fragilité demeurent une thématique pertinente de la coopération néerlandaise pour le développement, qui soit de surcroît organisée et mise en œuvre avec efficacité.

Le système multilatéral : apporter un soutien solide à caractère stratégique

Pour transposer leur nouvelle politique dans leurs activités d'aide multilatérale, en particulier le ciblage sur les biens publics mondiaux, les Pays-Bas devront s'attacher à tirer parti de leur solide tradition de financement stratégique et généreux du système multilatéral et à la préserver. Ils considèrent les politiques de l'UE en matière de développement comme complémentaires de leurs efforts bilatéraux et s'emploient activement à influencer les politiques et stratégies d'aide de l'UE, ainsi que les programmes gérés par la Commission. Les Pays-Bas soutiennent aussi avec vigueur le système des Nations unies, pour ce qui concerne en particulier la réforme visant à assurer la cohérence de l'action de l'ensemble des institutions de ce système qui œuvrent en faveur du développement. Ils apportent une riche

contribution aux travaux de la Banque mondiale, examinés de plus près aux chapitres 3 et 6. Le ministère devrait continuer à utiliser et à étoffer son cadre d'évaluation de la pertinence, de l'efficacité et du besoin de réforme des organisations multilatérales (y compris à travers les fiches de notification, le suivi des performances et le retour d'information au niveau des services de terrain), ainsi que le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), dont les Pays-Bas sont un membre actif.

Reste encore aux Pays-Bas à déterminer s'ils doivent modifier la politique précédemment mise en place pour guider la conduite de leur aide multilatérale (MAE, 2009i) et, le cas échéant, comment. Une lettre d'orientation du ministère intitulée *Working Together on Global Challenges* (MAE, 2009i), passe au crible les efforts des Pays-Bas en matière d'aide multilatérale à la lumière de l'évolution du contexte international et de l'architecture de l'aide. Ce document définit à grands traits comment les Pays-Bas entendent modifier leur modalités d'action dans le cadre multilatéral afin de donner corps aux quatre priorités décrites dans *Our Common Concern* (MAE, 2007a). Ces priorités thématiques sont certes nouvelles, mais d'autres aspects de la politique énoncée en 2009 restent valables et peuvent continuer d'offrir un cadre cohérent pour l'aide multilatérale néerlandaise. Il reste de la plus haute importance de faire mieux coïncider les objectifs de développement et l'action relative aux biens publics internationaux, ainsi que de renforcer la cohérence.

Nous sommes d'accord avec le récent rapport du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale pour penser que le canal multilatéral offre davantage de possibilités que le canal bilatéral d'appréhender les questions de développement selon une optique mondiale dans le cadre de l'aide extérieure néerlandaise, potentiel qui doit être pleinement exploité (WRR, 2010). Cette conception semble aussi partagée par l'opinion néerlandaise, à en juger par les récents sondages. Les Néerlandais ayant répondu à la dernière Enquête Eurobaromètre (CE, 2010) et aux sondages d'opinion réalisés par les Pays-Bas eux-mêmes (NCDO, 2010) considèrent que les organisations multilatérales sont mieux placées que toute autre instance, y compris les autorités et la société civile néerlandaises, pour aider les pays en développement.

La société civile : nécessité d'un regard neuf

À la faveur des nouvelles orientations stratégiques, les Pays-Bas ont l'occasion de porter un regard neuf sur les moyens de mieux servir leur objectif de renforcer la société civile dans les pays en développement. Dans un premier temps, ils pourraient définir plus précisément les motifs justifiant l'octroi de fonds à cet effet par l'intermédiaire d'ONG néerlandaises. Une note d'orientation (MAE, 2009c) sur les organisations de la société civile (OSC) a annoncé la mise en place d'un nouveau cadre stratégique relatif aux dons pour guider la collaboration avec les ONG (connu sous l'appellation MFS II). Ce cadre établit un ratio de cofinancement applicable aux projets soutenus par le canal de la société civile de 75 % (APD) et de 25 % (contributions privées), et renforce l'articulation entre ce canal d'acheminement et le canal bilatéral. Soixante pour cent des fonds octroyés par le biais du MFS II sont destinés aux pays partenaires et aux priorités thématiques figurant dans *Our Common Concern*. En dépit de l'évolution des priorités géographiques et thématiques, le MFS II fonctionnera selon les modalités initiales jusqu'en 2015. Cela étant, le ministère doit dès maintenant engager une réflexion pour déterminer par quoi sera remplacé ce système et quel devra être le rôle de la société civile compte tenu du nouveau cadre stratégique. Il conviendra en particulier d'expliquer plus précisément pourquoi il est fait appel aux ONG néerlandaises pour assurer le renforcement de la société civile dans les pays en développement (point examiné plus en détail au chapitre 3).

Allier développement du secteur privé et promotion des intérêts commerciaux néerlandais : une démarche non dénuée de risques

Si le fait que les Pays-Bas ont décidé d'accroître les possibilités qu'a le secteur privé néerlandais de s'associer aux activités de coopération pour le développement constitue une réponse constructive aux exigences de la croissance, c'est une option qu'il faut manier avec précaution afin de garantir que les objectifs de développement restent la priorité. Nous saluons les efforts déployés par les Pays-Bas pour réformer certains aspects du canal que représentent les entreprises et les encourageons à poursuivre dans cette voie. Les objectifs de développement doivent toutefois rester pour eux une préoccupation constante qu'ils doivent systématiquement dissocier de la promotion des intérêts commerciaux néerlandais. La réforme du Programme de financement des exportations liées au développement (ORET), désormais intégré au Fonds de financement des infrastructures de base (ORIO), est une initiative bienvenue car elle a permis de délier cette composante de l'aide néerlandaise et de donner aux gouvernements des pays partenaires plus d'influence sur la nature des projets appelés à bénéficier d'un soutien et le choix des sociétés partenaires. Les Pays-Bas doivent maintenant étudier comment les projets soutenus dans le cadre de ce nouveau dispositif, ainsi que les instruments dont celui-ci est assorti – la FMO (Société néerlandaise de financement du développement) et le PSI (Fonds pour l'investissement dans le secteur privé) – peuvent contribuer plus directement à la réalisation de l'objectif général qu'ils affichent, à savoir créer un climat favorable à l'investissement et à l'activité des entreprises dans les pays partenaires (voir chapitre 3).

L'intégration systématique des questions transversales exige une approche plus stratégique

Les Pays-Bas se sont engagés à prendre systématiquement en compte les questions de l'égalité hommes-femmes, de l'environnement et du changement climatique, mais la mise en œuvre de cette approche est inégale. Si un effort tout particulier est fait pour intégrer les considérations d'égalité entre les sexes, et si une forte impulsion est imprimée dans ce sens par les équipes et les personnes qui en sont chargées à la Haye et dans la plupart des ambassades néerlandaises, la prise en compte systématique de l'environnement et du changement climatique semble drainer moins de ressources. Les Pays-Bas disposent d'un conseiller pour l'égalité entre les sexes dans 8 de leurs 15 pays partenaires, aux côtés de 7 experts de l'environnement, mais on ne dénombre aucun conseiller pour le changement climatique. Nous avons noté qu'en Tanzanie, l'ambassade des Pays-Bas s'appuyait sur des contributions de l'ambassade du Danemark lorsqu'elle avait à se faire une opinion sur des questions d'environnement ou de climat, et cette mise en commun des ressources entre donneurs est bienvenue. Le ministère de l'Environnement de la Haye a confié la responsabilité des questions climatiques à ses experts de l'eau en poste dans 10 de ses 15 pays partenaires.

Les Pays-Bas sont considérés comme un chef de file au plan international en matière d'environnement et de changement climatique, en particulier quant aux effets de ces phénomènes sur les pays pauvres. Toutes les interventions soutenues par les Pays-Bas sont examinées au regard de ces questions au stade de la préparation des projets. Les nouvelles priorités thématiques arrêtées par les Pays-Bas permettent à ceux-ci de contribuer à l'action concernant l'environnement et le changement climatique du point de vue de l'eau et de la sécurité alimentaire, mais il leur faudra renforcer leurs capacités dans ces domaines, en particulier dans les pays partenaires, s'ils veulent que leurs efforts aient un impact. Ayant

beaucoup réduit le spectre de leurs activités géographiques et thématiques tout en continuant de dispenser un volume élevé d'APD, les Pays-Bas ont désormais la possibilité d'y parvenir.

Les Pays-Bas, qui sont également internationalement reconnus pour leur action en première ligne sur les questions d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes dans le domaine du développement, peuvent se prévaloir d'une longue et solide expérience pour ce qui est d'intégrer ces questions dans leurs activités de coopération pour le développement. Leurs efforts impressionnants en la matière doivent être poursuivis et renforcés grâce à l'adoption d'une approche plus stratégique. Auparavant l'un des quatre secteurs privilégiés par les Pays-Bas, l'égalité hommes-femmes est désormais traitée comme une question à caractère transversal. Ceux-ci doivent rester attachés à cette thématique et prendre la mesure des contraintes que peut poser sa prise en compte systématique. Les Pays-Bas constatent que les objectifs liés à l'égalité entre les hommes et les femmes ne sont pas atteints dans tous les pays, et que leur prise en compte systématique n'est pas la norme pour tous les canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise (MAE, 2011c). L'Unité de l'égalité des sexes du ministère est désormais rattachée au Département des droits de l'homme. Les ressources propres de l'Unité, qui doivent être maintenues, sont acheminées par le biais du Fonds pour l'OMD 3 (encadré 1). Les partenaires du développement s'accordent généralement à considérer cette démarche comme un exemple de bonne pratique pour la promotion de l'égalité des droits et des chances des femmes et des filles, comme en témoignent les contributions récemment versées au Fonds par le Royaume-Uni. L'Irlande envisage d'apporter, à partir de 2011-2012, une contribution au dispositif « Funding Leadership and Opportunities for Women » (FLOW) qui a succédé au Fonds pour l'OMD 3.

Encadré 4. Le Fonds néerlandais pour l'OMD 3 et le dispositif « Funding Leadership and Opportunities for Women » (FLOW)

Le Fonds pour l'OMD 3 investit dans des projets visant à promouvoir l'égalité des droits et des chances des femmes et des filles. Il soutient 45 projets dans le monde, avec une dotation initiale de 70 millions EUR à distribuer sur la période 2008-2011.

Ces projets ont pour objet de garantir les droits des femmes en matière de propriété et d'héritage, de faire en sorte qu'elles puissent bénéficier de conditions et de possibilités d'emploi égales, de leur permettre de davantage participer à la vie politique et à la gestion des affaires publiques, et de mettre fin aux violences qu'elles subissent. Les activités financées sont très différentes, mais toutes ont été sélectionnées pour la contribution qu'elles sont susceptibles d'apporter à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015.

Le dispositif FLOW, qui succède au Fonds pour l'OMD 3, est doté d'une enveloppe de 70 millions EUR à distribuer sur la période 2012-2015. L'objectif est d'améliorer la situation des femmes et des filles, de renforcer leurs droits et les chances qui leur sont offertes, et de leur permettre de réaliser leur potentiel. Les programmes doivent viser en priorité à promouvoir la sécurité en combattant les violences faites aux femmes (processus en faveur de la paix, de la sécurité et de la reconstruction), l'autonomie économique (sécurité alimentaire, droits en matière d'emploi et accès à l'eau potable), ainsi que la participation et la représentation des femmes sur la scène politique et dans les affaires publiques.

Vers une meilleure reddition de comptes : mettre en place une stratégie de communication et de sensibilisation vis-à-vis de l'opinion publique

Trois importantes institutions (le parlement et deux conseils consultatifs de haut niveau) jouent un rôle pivot dans la coopération néerlandaise pour le développement, et le ministère doit continuer de considérer comme prioritaire la communication avec elles et de renforcer

ses efforts en la matière. Les notes d'orientation présentées dans ce chapitre ont toutes été soumises au parlement néerlandais via le Comité pour le développement international afin d'être examinées et approuvées. Ce dernier recueille beaucoup d'informations et ses membres ont confirmé qu'ils étaient généralement satisfaits de la qualité des données provenant du ministère. Il reçoit également des rapports et autres analyses du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR), organe chargé de donner au gouvernement des avis sur les grands dossiers de société, y compris l'aide. Le Conseil consultatif des affaires internationales (AIV), quant à lui, prodigue des conseils aussi bien au MAE qu'au ministère de la Défense sur la paix et la sécurité, les droits de l'homme, l'aide et l'intégration européenne.

Entre 2006 et 2008, le ministère a amélioré son processus de consultation avec les organisations de la société civile néerlandaise. Ce processus est toutefois en panne depuis peu et doit être relancé, s'agissant notamment du dialogue sur les politiques à suivre. Un dialogue structuré avec la société civile et d'autres parties prenantes a eu lieu en 2007 autour de la note *Our Common Concern* et dans le cadre de la réforme du système de cofinancement avec la société civile mis en place par le ministère. En outre, ce dernier a tenu des consultations approfondies pour la préparation de son *Project 2015*, qui ont abouti à une série d'Accords du millénaire avec la société civile, des instituts de recherche et le secteur privé. Les acteurs concernés nous ont toutefois déclaré que les efforts de consultation et de dialogue sur les politiques à suivre avaient diminué depuis 2009, et que les nouvelles politiques introduites en 2010 et 2011 n'avait pas fait l'objet de vastes débats. Lors de nos missions à la Haye et en Tanzanie (annexe C), diverses parties prenantes – parlementaires, ONG néerlandaises, représentants des pays partenaires ou encore partenaires du développement – nous ont fait part des insuffisances du processus de consultation des Pays-Bas quant à leurs stratégies et politiques. Elles estimaient que les consultations sur les politiques devaient avoir lieu plus tôt dans le processus, ce qui en renforcerait la pertinence.

En dépit d'une forte sensibilisation de l'opinion néerlandaise à la question de l'aide et du développement (ce fut l'un des dossiers débattus lors des dernières élections nationales aux Pays-Bas), la cause rallie de moins en moins de suffrages auprès d'un public de plus en plus sceptique quant à l'efficacité des efforts déployés dans ce domaine, et en particulier de l'aide de gouvernement à gouvernement. Les derniers sondages d'opinion révèlent un recul du soutien apporté par le public à la coopération pour le développement, qui est passé de 80 % à 50 % au cours des cinq dernières années (NCDO, 2010). D'après les réponses recueillies, l'aide de gouvernement à gouvernement et l'aide gérée par la société civile sont les formes de coopération pour le développement qui font le moins recette. Comme il est indiqué plus haut, les enquêtes réalisées montrent que ce sont les organisations multilatérales qui sont perçues comme le plus efficace des canaux d'acheminement de l'aide.

Certes, le ministère est conscient qu'il importe d'informer le contribuable des efforts déployés et des résultats obtenus en matière de coopération pour le développement, mais il doit articuler sa communication auprès des publics ciblés autour de messages cohérents et s'appliquer à mieux faire connaître les réalisations obtenues, preuves à l'appui. Les Pays-Bas disposent de ressources suffisantes pour ce faire. Celles-ci doivent être utilisées dans une optique plus stratégique pour adresser des messages ciblés aux principaux publics concernés. De plus, le Comité national pour la coopération internationale et le développement durable (NCDO), principal organe néerlandais chargé de faciliter le débat public sur la notion de citoyenneté mondiale, pourrait se livrer à une analyse détaillée des raisons de la désaffection de différents segments de la population vis-à-vis de l'aide. Cette analyse pourrait être le point de départ d'une stratégie de communication ciblée.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les Pays-Bas devraient parachever le cadre stratégique dans lequel s'inscrit leur coopération pour le développement i) en y énonçant les principes et critères interdépendants qui présideront à la définition des choix et objectifs à arrêter pour chacun des principaux canaux d'acheminement de leur aide ; ii) en y explicitant comment ils entendent donner corps à leur nouvelle politique à travers ces différents canaux.
- Pour assurer la prise en compte systématique des considérations relatives à l'égalité hommes-femmes, à l'environnement et au changement climatique, les Pays-Bas devraient i) cibler les ressources affectées à cet effort d'intégration sur les moins performants de leurs programmes, ii) veiller à avoir accès à un vivier suffisant de spécialistes de ces trois domaines dans leurs 15 pays partenaires.
- La place de choix que les Pays-Bas réservent au développement du secteur privé dans leurs politiques et programmes constitue une réponse constructive aux exigences de la croissance, mais c'est une option qu'il leur faut manier avec précaution pour parer le risque de confusion avec la promotion des intérêts commerciaux néerlandais. Il convient de veiller à ce que les objectifs de développement restent la priorité.
- Les Pays-Bas peuvent renforcer la communication et le dialogue avec le parlement, la société civile et l'opinion publique en ce qui concerne le développement et la coopération pour le développement en élaborant une stratégie de communication à cet effet, en affectant expressément des ressources et en appliquant des méthodes ciblées de communication des résultats aux publics visés, ainsi qu'en menant une action stratégique auprès des ONG, des organismes de développement et des groupes de réflexion au niveau tant de la définition des orientations que de leur concrétisation.

Chapitre 2

Au-delà de l'aide, le développement

L'OCDE, le CAD et les gouvernements des pays en développement sont conscients que l'aide ne saurait à elle seule produire un recul de la pauvreté. Les pays en développement sont de moins en moins tributaires du soutien technique et financier qu'ils reçoivent des donateurs, et doivent compter de plus en plus sur les ressources qu'ils trouvent par eux-mêmes dans le contexte de la mondialisation. La question qui se pose aux membres du CAD porte sur le point de savoir comment inscrire le développement dans cette perspective mondiale. Pour y répondre, il convient de prendre en compte un certain nombre d'aspects qui, considérés conjointement, constituent ce qu'on appelle le *développement au-delà de l'aide*. Dans ce cadre conceptuel, les examens par les pairs réalisés par le CAD sont centrés sur deux aspects institutionnels étroitement liés :

- (i) La mesure dans laquelle les politiques nationales et (dans le cas des Pays-Bas) européennes touchant à des questions dépassant le cadre de l'aide soutiennent les politiques de développement conduites par les pays examinés ou, du moins, ne leur portent pas atteinte – il s'agit de la *cohérence des politiques au service du développement*.
- (ii) Les moyens d'améliorer la coordination et l'articulation stratégique de la coopération pour le développement avec d'autres politiques visant à résoudre des problèmes mondiaux spécifiques, comme la gouvernance mondiale, les biens publics mondiaux et les problèmes transfrontaliers, ou encore des problèmes se posant dans des pays en développement particuliers, comme les conflits et la sécurité. C'est ce que l'on dénomme *l'approche pangouvernementale*.

Dans le présent chapitre, qui est consacré à ces deux aspects connexes, on constate que les Pays-Bas ont accompli des progrès depuis 2006 en ce qui concerne la promotion du développement au-delà de l'aide. Forts de ces progrès, ils pourraient s'intéresser dans l'avenir aux trois questions suivantes : (i) l'établissement d'un programme d'action pour la cohérence organisé autour de priorités clairement hiérarchisées et définissant des objectifs pangouvernementaux ; (ii) une meilleure prise en compte des points de vue du personnel de terrain en poste dans les ambassades néerlandaises sur les questions touchant au développement au-delà de l'aide ; (iii) le renforcement de la cohérence des approches pangouvernementales et leur application de façon plus ciblée à travers, par exemple, une définition des stratégies-pays faisant appel à l'ensemble de l'administration.

Progrès réalisés dans la mise en œuvre de la recommandation formulée lors du dernier examen par les pairs

Les Pays-Bas ont partiellement mis en œuvre la recommandation énoncée dans le précédent examen par les pairs concernant la cohérence des politiques au service du

développement (annexe A). Ils continuent à recourir à trois stratégies d'intervention se renforçant mutuellement et comportant une dimension fortement axée sur l'UE :

- (i) L'analyse systématique des projets de loi de l'UE afin d'évaluer leur impact sur les pays en développement et la réduction de la pauvreté, et l'intégration d'un point de vue favorable au développement dans les positions défendues par les Pays-Bas à Bruxelles.
- (ii) L'application d'une approche anticipative pour certains dossiers touchant à la cohérence des politiques au service du développement, sous la conduite du ministère des Affaires étrangères, mais également avec la contribution des autres services concernés de l'administration et, si nécessaire, la conclusion d'alliances avec des États membres de l'UE et d'autres parties prenantes partageant les mêmes idées.

Une action de sensibilisation générale à l'importance de la cohérence des politiques au service du développement aux niveaux national, de l'UE et international, un suivi indépendant des efforts déployés par les pays de l'OCDE, et la promotion de la recherche sur l'impact effectivement produit dans les pays en développement.

Pour donner suite à la recommandation formulée lors du précédent examen par les pairs, les Pays-Bas doivent encore renforcer leur évaluation des performances, s'agissant tant de déterminer les progrès accomplis au regard des objectifs fixés que d'apprécier l'impact de certaines actions fructueuses en faveur de la cohérence des politiques. Il leur faut, à cet égard, déployer des efforts au niveau des pays pour collecter des informations sur la manière dont les politiques néerlandaises et les mesures de réforme de ces politiques influent sur le monde en développement, et pour mieux comprendre ce processus.

Un attachement déjà ancien à la cohérence des politiques au service du développement

Le gouvernement néerlandais est conscient depuis longtemps de la nécessité de veiller à ce que toutes ses politiques – et celles de l'Union européenne – soutiennent, ou du moins ne compromettent pas, sa politique en matière de développement. Les Pays-Bas ont joué un rôle actif dans les débats internationaux consacrés à un certain nombre de questions touchant à la cohérence des politiques au service du développement, en particulier dans le cadre de l'Union européenne, mais aussi à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce.

L'OCDE insiste sur le fait que la cohérence des politiques au service du développement doit reposer sur trois piliers : (i) un engagement politique portant sur des objectifs stratégiques clairement précisés ; (ii) des mécanismes de coordination des politiques ; (iii) des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information destinés à produire des données factuelles utiles pour alimenter la reddition de comptes et orienter la formulation et la conduite de politiques gouvernementales éclairées (OCDE, 2008a). Les Pays-Bas ont bien progressé dans l'établissement de ces piliers depuis le dernier examen par les pairs (tableau 2).

Tableau 2. Progrès accomplis par les Pays-Bas dans le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement, 2006-2011

Pilier	Situation en 2006	Progrès accomplis jusqu'en 2011
Pilier A : engagement politique et orientations stratégiques claires	Le ministère des Affaires étrangères avait fait de la cohérence des politiques l'une des principales priorités de la politique extérieure et de développement néerlandaise dans un document intitulé <i>Mutual Interests, Mutual Responsibilities</i> (MAE, 2003). À la volonté	Toutes les grandes déclarations de politique générale adoptées depuis 2006, en particulier <i>Our Common Concern</i> , ainsi que la lettre d'orientation d'octobre 2010 (MAE, 2010a) et les programmes annuels en matière de politique extérieure, soulignent la

Pilier	Situation en 2006	Progrès accomplis jusqu'en 2011
	politique sont venus s'ajouter un cadre stratégique clair et des capacités de mise en œuvre avec la création, au sein du ministère, d'un service spécifiquement chargé de la cohérence des politiques. Le ministère a été chargé de conduire le programme d'action pour la cohérence des politiques au service du développement au sein de l'administration néerlandaise.	volonté politique des Pays-Bas d'assurer la cohérence des politiques au service du développement. Le Service de la cohérence des politiques, qui a maintenant fusionné avec le Département de l'efficacité et de la qualité pour donner naissance au Département de l'efficacité et de la cohérence (DEC), continue à jouer un rôle de chef de file s'agissant de la prise en compte systématique des questions de développement dans l'ensemble des politiques publiques néerlandaises.
Pilier B : mécanismes de coordination permettant d'éliminer les contradictions ou les incohérences entre les politiques et d'optimiser les synergies	Le ministère des Affaires étrangères a adopté une stratégie à l'appui de la cohérence des politiques qui s'articule autour de trois axes : <ul style="list-style-type: none"> • Promotion de la cohérence au niveau de la Commission européenne. • Ciblage de l'action sur des dossiers spécifiques. • Établissement de partenariats et sensibilisation à l'importance de la cohérence des politiques. Le Service de la cohérence des politiques s'est attaché en priorité à établir une collaboration structurée avec les ministères et les ambassades, et à former des coalitions aux niveaux national et international. Il était conscient de la nécessité de ne pas se limiter aux donneurs traditionnels partageant les mêmes idées et de travailler aussi avec les pays partenaires et les organisations de la société civile.	La stratégie à trois volets qui a été adoptée, demeure le principal moyen d'assurer la cohérence des politiques. Au niveau ministériel, le Conseil de coordination pour les affaires européennes est le principal point d'ancrage de la promotion de la cohérence des politiques. Les Pays-Bas continuent à étudier systématiquement les propositions de la CE et à mener une action ciblée sur certains dossiers d'actualité concernant la cohérence. De plus, le ministère des Affaires étrangères effectue des travaux avec d'autres ministères et la société civile sur des questions clés, dont les conclusions sont exposées dans des lettres d'orientation conjointes sur l'agriculture, le développement économique des zones rurales, la sécurité alimentaire, et les migrations et le développement
Pilier C : systèmes de contrôle, d'analyse et d'information	Le ministère des Affaires étrangères a commencé à appliquer des modalités de gestion axée sur les résultats dans ses travaux sur la cohérence en faisant de l'obtention de résultats un objectif central et en rendant des comptes clairs au parlement sur les progrès accomplis, notamment avec le rapport périodique sur l'OMD 8. Le Service de la cohérence des politiques s'efforçait également d'élargir le champ de ses travaux sur la cohérence.	Le Département de l'efficacité et de la cohérence œuvre à l'élaboration d'une approche permettant de procéder à une évaluation systématique des performances. Les expériences réussies et autres progrès sont notifiés dans le Rapport sur les progrès du développement qui paraît tous les deux ans.

Les Pays-Bas doivent consolider encore leur approche

L'approche de la cohérence des politiques suivie par les Pays-Bas a donné de bons résultats dans certains domaines d'action, comme le climat et l'environnement. Elle pourrait toutefois être améliorée si un éventail plus large de services de l'administration se l'appropriait pleinement, ce qui permettrait aussi d'étudier systématiquement toutes les propositions de lois pertinentes afin d'évaluer leur impact sur les pays en développement. De fait, l'objectif ultime des Pays-Bas est d'inscrire la cohérence des politiques au service du développement parmi les attributions de chaque service de l'administration. Les discussions que nous avons eues avec les points de contact compétents de plusieurs ministères néerlandais ont fait apparaître que ce sont les branches de l'administration qui collaborent

avec le ministère des Affaires étrangères sur les questions mondiales, comme le ministère des Infrastructures et de l'Environnement, qui possèdent la connaissance la plus approfondie de la politique de développement conduite par les Pays-Bas. Pour mieux faire connaître la politique néerlandaise de développement dans l'ensemble de l'administration et sensibiliser davantage cette dernière à l'importance qu'elle revêt, trois changements seront nécessaires, à savoir (i) un niveau d'engagement politique plus élevé à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement, notamment pour faire de la prise en compte systématique de cette question une obligation pour tous les services de l'administration ; (ii) la définition d'objectifs stratégiques pangouvernementaux ; (iii) le renforcement des capacités en matière de développement des services les plus concernés de l'administration. Ces points sont examinés tour à tour ci-après.

Renforcer l'engagement au niveau politique

Si des déclarations politiques à haut niveau ont été adoptées pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, l'engagement politique en faveur de cet objectif devrait être renforcé de façon à rendre sa prise en compte obligatoire pour tous les services de l'administration. Jusqu'en 2010, le ministre de la Coopération internationale avait rang de membre à part entière du Conseil des ministres (voir chapitre 4). C'était là un atout important pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, étant donné que le ministre disposait ainsi d'une tribune permanente pour défendre la cause de la coopération pour le développement et appeler l'attention sur les questions de développement tant dans les sphères politiques les plus élevées qu'auprès de l'opinion publique. Le ministre de la Coopération internationale et des Affaires européennes dispose néanmoins d'un siège permanent aux réunions du Conseil des ministres pour l'examen des questions internationales à l'ordre du jour. C'est le ministre des Affaires étrangères qui est responsable en dernier ressort de la cohérence des politiques au service du développement, et il s'attache à promouvoir cette question au sein de plusieurs commissions interministérielles, comme le Comité directeur interministériel pour la coopération en matière de sécurité et la reconstruction. Ces commissions offrent un champ d'action supplémentaire pour la coordination des politiques et représentent un moyen d'assurer la prise en compte de la dimension du développement dans le débat politique. Mais, en définitive, l'engagement et le soutien du Premier ministre et du ministre des Affaires générales sont indispensables pour garantir que tous les acteurs de l'administration néerlandaise maintiendront la cohérence des politiques au service du développement au premier rang de leurs priorités.

Définir des objectifs stratégiques pangouvernementaux

Si une volonté politique à haut niveau est nécessaire, la réalisation de progrès sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement exige aussi l'ancrage de ce concept dans la culture des différentes branches de l'administration, ainsi que la définition de priorités précises pour sa mise en application. L'OCDE recommande que tous les ministères souscrivent à un plan d'action pour la cohérence organisé autour de priorités claires et assorti d'échéances précises, qui définisse des objectifs stratégiques pangouvernementaux et des modalités de mise en œuvre (OCDE, 2009e). Les éléments essentiels de ce plan d'action peuvent être trouvés dans les travaux récents que les Pays-Bas ont soutenus au sein de l'UE, notamment les engagements à l'égard de la cohérence des politiques au service du développement qui figurent dans le Consensus européen pour le développement et les

conclusions connexes du Conseil de l'UE⁴. En novembre 2009, la Commission européenne et les États membres de l'UE ont arrêté un programme de travail sur la cohérence des politiques au service du développement, dans lequel sont recensés cinq domaines prioritaires : (i) les régimes commerciaux mondiaux et les marchés financiers internationaux ; (ii) le changement climatique et la gestion durable des ressources ; (iii) la sécurité alimentaire ; (iv) les migrations ; (v) les États fragiles, la sécurité et les conflits.

Les Pays-Bas n'ont pas encore intégré ces cinq priorités définies par l'UE dans leurs propres programmes de travail. Or, ces priorités sont très proches des nouvelles priorités thématiques qu'ils ont retenues pour leur politique de coopération pour le développement, et elles leur fourniraient les grandes orientations et le cadre dont ils ont actuellement besoin pour fixer des objectifs interministériels. Conformément aux priorités arrêtées par l'UE et aux recommandations formulées par le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR, 2010), les Pays-Bas devraient définir des objectifs spécifiques et une approche pangouvernementale pour l'obtention de résultats dans chacun des domaines considérés. On peut en proposer les exemples suivants : *objectif* – mettre en place une politique migratoire susceptible d'avoir des retombées positives appréciables pour le développement ; *approche* – le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur s'engagent ensemble dans un processus ayant pour objet de faire mieux connaître cette politique et de lui rallier un soutien, des engagements étant pris au niveau le plus élevé et un plan d'action mis au point pour guider les efforts nécessaires à la réalisation de l'objectif retenu.

Renforcer la capacité des pouvoirs publics d'assurer la cohérence des politiques au service du développement

Le ministère des Affaires étrangères dispose, depuis 2002, d'un service spécifiquement chargé de la cohérence des politiques au service du développement, mais il faut doter l'administration de moyens plus amples et de compétences techniques plus stratégiques. L'équipe responsable de la cohérence des politiques au service du développement au sein du Département de l'efficacité et de la cohérence (DEC) rend maintenant directement compte au Directeur général de la coopération internationale et au ministre de la Coopération internationale. Cette équipe se compose de quatre conseillers qui travaillent en liaison étroite avec les autres divisions du ministère dans le cadre d'équipes de projet chargées d'étudier des problèmes particuliers de cohérence. Elle est pilotée par le responsable du DEC et bénéficie d'un soutien administratif, mais elle a un vaste programme de travail aux priorités mal définies et ses ressources sont relativement peu importantes.

Le Conseil scientifique a récemment recommandé de renforcer l'équipe du ministère chargée de la cohérence des politiques au service du développement (WRR, 2010). Cette mesure peut effectivement être nécessaire, mais il est tout aussi important de veiller à ce que (i) les ressources soient concentrées sur un programme de travail concernant la cohérence qui s'articule autour de priorités et d'objectifs clairs et comporte des activités bien définies, du type de celui suggéré plus haut ; (ii) les capacités et les compétences des équipes concernées au sein des autres ministères, comme ceux de l'Environnement, des Affaires économiques, de l'Agriculture et de la Défense, soient également renforcées. Les Pays-Bas pourraient envisager de mettre en place des unités ou des groupes de travail interministériels dans des domaines jugés hautement prioritaires, comme les cinq thèmes retenus par l'UE.

4. Voir CE (2006b et c). Une composante importante de ces résolutions est la décision de publier un rapport d'étape bisannuel sur la mise en œuvre du programme de l'UE pour la cohérence des politiques. Des rapports ont été publiés en 2007 et 2009.

Progrès accomplis sur le plan du contrôle, de l'analyse et de l'information concernant la cohérence des politiques au service du développement

Les Pays-Bas ont réalisé des progrès depuis le dernier examen par les pairs sur le plan du contrôle, de l'analyse et de l'information concernant la cohérence des politiques au service du développement. Ils peuvent consolider ces avancées en tenant compte des enseignements dégagés par l'OCDE (OCDE, 2009e) :

- **Contrôle** : exception faite du mécanisme permettant de déterminer la position néerlandaise sur les questions européennes, les Pays-Bas ne disposent pas encore d'un système de contrôle au sens strict pour évaluer les répercussions de leurs politiques sur le développement, sachant, bien entendu, que toutes les politiques n'entrent pas en ligne de compte. Au sein du ministère, les progrès accomplis sur la voie de la cohérence des politiques envisagée sous l'angle du développement font l'objet d'un suivi interne au même titre que d'autres objectifs opérationnels : les chefs de département rendent compte des progrès réalisés aux directeurs généraux, qui utilisent les informations ainsi fournies pour étayer le processus de planification interne du ministère. Sur le terrain, les ressources des ambassades ne sont guère utilisées pour étudier de façon suivie les effets des politiques néerlandaises concernées sur le développement des pays partenaires, mais il a été décidé d'intégrer l'analyse des questions de cohérence des politiques dans les futures stratégies-pays et stratégies sectorielles, ce qui représente un important progrès.
- **Analyse** : l'adoption d'un programme d'action en faveur de la cohérence plus ciblé et assorti de priorités plus précises permettrait de centrer les travaux de recherche et d'analyse sur un certain nombre de questions stratégiques jugées importantes. Les ressources du ministère pourraient aussi être mieux utilisées si l'on faisait appel aux compétences des organisations de la société civile et des organismes de recherche.
- **Information** : l'information du public sur la contribution apportée par les politiques des Pays-Bas au développement n'est pas assurée séparément, mais fait partie intégrante d'un processus général d'information sur la politique de développement. Elle passe ainsi principalement par le *rapport sur les progrès du développement* qui est soumis au parlement une fois tous les deux ans. Cette information est généralement de bonne qualité, mais elle pourrait être meilleure si elle portait plus particulièrement sur un programme d'action en faveur de la cohérence comportant des priorités.

Progrès accomplis dans l'adoption d'approches pangouvernementales

Depuis le dernier examen par les pairs, les Pays-Bas ont amélioré leurs approches pangouvernementales : (i) la coopération interministérielle a été formalisée avec l'élaboration de plusieurs notes d'orientation communes au ministère des Affaires étrangères et à d'autres ministères néerlandais ; (ii) la coopération entre l'administration néerlandaise et la société civile néerlandaise a été renforcée ; (iii) les Pays-Bas ont soutenu des actions de l'UE, comme l'Initiative pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), qui a pour objet de combattre le commerce de bois d'œuvre provenant d'abattages illégaux.

Investir du temps, de l'énergie et des ressources pour assurer l'efficacité des approches pangouvernementales

Au cours des cinq dernières années, les Pays-Bas ont tiré plusieurs enseignements importants au sujet du coût et des avantages de l'adoption d'approches pangouvernementales, en particulier dans le cas des États fragiles. Ils ont ainsi principalement appris que, pour être

efficaces, ces approches requièrent dès le début un investissement non négligeable en temps et en énergie pour que les services concernés de l'administration puissent définir de manière concertée des objectifs communs, ou du moins complémentaires, et examiner ensuite la stratégie à suivre et les ressources requises. La condition nécessaire à un engagement efficace est que les ressources puissent être mobilisées dès qu'un accord s'est fait sur ce que l'administration dans son ensemble va tenter de réaliser, faute de quoi les approches pangouvernementales ne seront guère plus qu'un processus de coordination conçu comme une fin en soi.

Comme il est indiqué au tableau 2, le ministère a investi des ressources dans le renforcement de ses relations avec d'autres ministères néerlandais concernés, en établissant conjointement avec certains d'entre eux des notes d'orientation sur l'agriculture, le développement économique des zones rurales et la sécurité alimentaire, ainsi que sur les migrations et le développement (encadré 5).

Encadré 5. La note d'orientation des Pays-Bas sur les migrations internationales et le développement

En juillet 2008, une note d'orientation sur les migrations internationales et le développement (MAE, 2008a) a été approuvée par le parlement néerlandais. Ce document, qui fixe des priorités pour l'action à l'intention du gouvernement néerlandais, a permis d'appeler davantage l'attention des services concernés de l'administration sur l'importance des liens existant entre les migrations et le développement, ainsi que de renforcer la participation des organisations de migrants au dialogue et aux processus mis en place pour assurer la gestion à la fois des migrations et de la coopération pour le développement.

En centrant leur action dans le domaine des migrations et du développement sur ces priorités, les ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur ont facilité la définition d'un ensemble d'activités cohérent et ciblé. Celles-ci recouvrent essentiellement des efforts réellement susceptibles de susciter des changements positifs, lesquels consistent par exemple à améliorer la connaissance des questions touchant aux migrations et au développement dans les services consulaires des ambassades néerlandaises. Ces activités ont été limitées aux 40 pays partenaires des Pays-Bas, plus le Maroc, l'Angola et l'Irak. Les progrès réalisés dans ces domaines sont notifiés chaque année au parlement, compte tenu des activités menées et des réalisations accomplies au regard de chacune des priorités. Le programme fait actuellement l'objet d'une évaluation.

Source : Informations présentées à l'équipe chargée de l'examen de l'aide par le ministère des Affaires étrangères, 2008.

Outre les diverses notes d'orientation qui ont été adoptées conjointement avec différentes branches de l'administration, le ministère des Affaires étrangères a travaillé en étroite liaison avec le ministère des Finances sur les approches internationales des questions de fiscalité et de développement. Ces accords, de même que le resserrement de la collaboration interministérielle sur des questions spécifiques, ont aidé à assurer une compréhension identique des problèmes communs et renforcé l'assise nécessaire à une coopération intersectorielle réussie. On peut citer à cet égard en premier lieu l'instauration d'une intense coopération avec le ministère des Infrastructures et de l'Environnement sur (i) le climat, (ii) la gouvernance et les forêts, dans le contexte du soutien apporté par les Pays-Bas au programme pour la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD+), et à l'Initiative de l'UE pour l'application des réglementations forestières. Second exemple: la coopération entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des

Finances dans le cadre du Groupe de travail sur la fiscalité et le développement que les Pays-Bas coprésident avec l’Afrique du Sud.

Les Pays-Bas ont bien progressé dans le domaine de la coopération interministérielle sur les États fragiles

Les Pays-Bas ont également essayé de renforcer la coopération interministérielle dans le domaine des conflits, de la sécurité et des situations précaires, tant au niveau stratégique qu’en termes d’engagement sur le terrain, notamment à travers la coopération civilo-militaire en Afghanistan et au Burundi (encadré 3). La Stratégie 2008-2011 pour la sécurité et le développement dans les États fragiles (MAE, 2008d), qui s’appuie sur le mémorandum des Pays-Bas sur la reconstruction après un conflit (MAE, 2005e), a été une étape importante dans la réunion des grands ministères (Justice, Intérieur et Relations au sein du Royaume, Finances, Défense, Affaires économiques et Affaires étrangères) autour d’une approche intégrée. Comme il est indiqué dans la Stratégie, la finalité profonde de cette approche intégrée est de déterminer comment ces ministères peuvent aider à mettre en œuvre la politique sur les États fragiles et les plans stratégiques pluriannuels compte tenu des besoins locaux (MAE, 2008d).

Les Pays-Bas doivent encore résoudre des difficultés s’agissant de la mise en œuvre d’approches pangouvernementales dans les États fragiles. Ils doivent notamment répondre à la nécessité de (i) définir une stratégie conjointe globale qui précise concrètement sur quoi les différents ministères vont faire porter leurs efforts conjoints, pour quelles raisons et de quelle manière ; (ii) multiplier les affectations croisées entre les trois principaux ministères concernés – Intérieur, Défense et Affaires étrangères – pour resserrer les liens entre eux sur le plan de l’élaboration des politiques et de la programmation ; (iii) dans le contexte de la stratégie des 3D (Développement, Diplomatie, Défense) en particulier, renforcer la cohérence entre l’action en faveur du développement et les efforts de maintien de la paix/sécurité, qui sont le plus souvent dissociés. De plus, le ministère devra examiner les moyens de réserver une large place à la lutte contre la pauvreté dans le cadre de son approche pangouvernementale. La réalisation des objectifs de construction de la paix et de consolidation de l’État est considérée comme une étape essentielle sur la voie de la réduction de la pauvreté et de la concrétisation des OMD. En fait, le Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) a entrepris de définir, en complément des OMD, des objectifs intermédiaires en matière de construction de la paix et de consolidation de l’État, étant donné qu’un ciblage sur la réduction de la pauvreté est souvent de peu d’utilité dans les contextes de fragilité où le rétablissement de la stabilité, du dialogue, de la sécurité et de la justice est considéré comme la priorité première.

La manière la plus efficace de s’attaquer au problème des États fragiles pourrait consister pour les Pays-Bas à faire en sorte que leurs prochaines stratégies-pays s’inscrivent dans une optique pangouvernementale. C’est l’approche que recommande l’OCDE (OCDE, 2010c), mais elle requiert l’adhésion des services concernés de l’administration, ainsi que l’engagement des branches du MAE chargées du développement, de l’aide humanitaire et de la diplomatie. Comme précédemment indiqué dans cette section, elle exigera aussi dès le départ un investissement non négligeable en temps et en énergie pour permettre aux services concernés de définir de manière concertée des objectifs communs et examiner ensuite la stratégie à adopter et les ressources requises. Il faudra aussi que tous ces services acceptent d’être liés par l’obligation de suivre la stratégie-pays adoptée, et qu’ils conviennent d’en faire le premier fil conducteur de leurs activités. Il importe toutefois de garder à l’esprit qu’il

n'existe pas de moyen simple de concilier les objectifs stratégiques ou géopolitiques et les objectifs de développement et de consolidation de l'État. Le rôle de l'ambassade en tant que principale instance de coordination de la stratégie-pays est aussi déterminant pour la réussite de celle-ci. Nous encourageons les Pays-Bas à tenir dûment compte de ces considérations.

Encadré 6. Le programme néerlandais de développement du secteur de la sécurité au Burundi

Le programme néerlandais de développement du secteur de la sécurité au Burundi est un programme novateur qui intègre des principes importants de bonne pratique :

1. *Une démarche intégrée* : afin de prendre en compte la diversité des problèmes qui se posent au Burundi, des difficultés qu'il a à résoudre et de ses besoins, ce programme associe les ministères néerlandais chargés du développement, des affaires étrangères et de la défense. Beaucoup de temps a été consacré, à un stade précoce, à la réalisation d'évaluations conjointes, à l'élaboration de stratégies et à l'établissement de plans, de sorte que tous les fonctionnaires concernés ont suivi les mêmes lignes directrices et joué un rôle de catalyseur au sein de leurs propres services. D'où la possibilité d'adopter une démarche plus novatrice. En conséquence, les trois ministères ont mis à disposition des ressources importantes et un partenariat stratégique a vu le jour à des niveaux élevés de l'administration néerlandaise.

2. *Un engagement à long terme des Pays-Bas* : ce programme est fondé sur un protocole d'accord d'une durée de 8 ans qui a pris effet en avril 2009. Cela montre que les Pays-Bas sont conscients du fait que les progrès seront lents. Le protocole d'accord conclu entre les Pays-Bas et le gouvernement du Burundi prévoit la participation de trois ministères néerlandais (Développement, Affaires étrangères et Défense).

3. *Un fonctionnement souple* : à la différence des autres interventions en faveur du développement du secteur de la sécurité, les caractéristiques du programme n'ont pas été définies une fois pour toutes dès le début et elles devraient évoluer tout au long des huit années à la lumière d'un dialogue et de négociations continus entre les deux parties. Le programme ménage un degré élevé de souplesse – qui est essentiel étant donné la situation actuelle du Burundi et l'approche conjointe suivie par les trois ministères néerlandais. Cette approche a permis de venir à bout de certains problèmes, par exemple de répondre à la nécessité de mettre en œuvre des activités supplémentaires ou nouvelles qui n'étaient pas prévues au stade de la planification.

4. *Le souci d'établir de bonnes relations de travail* : le protocole d'accord permet d'établir des relations de travail constructives aux différents niveaux, et prévoit la mise en place d'un dispositif clair de gestion et de supervision (voir le point suivant). Cela contraste avec d'autres interventions, non néerlandaises, en faveur du développement du secteur de la sécurité où les bailleurs de fonds ne prennent pas le temps d'établir des relations solides avec leurs partenaires.

5. *Un programme encadré par un responsable* : un fonctionnaire néerlandais est chargé de coordonner les travaux et de veiller à ce qu'ils se déroulent conformément au calendrier prévu. Ce poste de responsable du programme est indispensable pour faire en sorte que les grands objectifs et autres résultats soient atteints et pour compléter et renforcer des systèmes nationaux défaillants.

Source : Informations présentées à l'équipe chargée de l'examen par le ministère des Affaires étrangères et ses consultants.

Perspectives d'avenir : le programme d'action à l'échelle de l'ensemble de l'administration au-delà du cadre de l'aide

À la suite d'une recommandation du Conseil scientifique (WRR, 2010) qui a été approuvée par le Parlement, les Pays-Bas prévoient d'élaborer une stratégie sur la mondialisation qui ira au-delà du champ d'action de la coopération pour le développement (MAE, 2011d). Le gouvernement a déjà recensé certains des défis mondiaux auxquels il souhaite s'attaquer, comme les matières premières, la pénurie énergétique, les pandémies mondiales, le changement climatique, la criminalité transfrontalière et les accords commerciaux internationaux, et il s'emploie actuellement à établir, en concertation avec les principales parties prenantes, un programme d'action couvrant tous ces thèmes. Une forte synergie peut se créer entre ce dernier et le programme pour la cohérence des politiques au service du développement qui est préconisé dans ce rapport. C'est pourquoi nous suggérons que les Pays-Bas articulent ensemble les sujets de préoccupation qu'ils entendent inscrire dans leur stratégie sur la mondialisation et les priorités recommandées ici. L'obtention d'avancées au regard de ce double programme pourrait alors constituer un élément essentiel des travaux futurs des Pays-Bas en matière de planification et de notification des activités de développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les Pays-Bas auraient intérêt à définir un programme pour la cohérence des politiques au service du développement qui comporte des objectifs stratégiques pangouvernementaux, ainsi qu'un plan précis de mise en œuvre par tous les ministères concernés.
- Avant d'élaborer la prochaine série de stratégies-pays, les Pays-Bas devraient analyser l'impact produit par leurs politiques et celles de l'Union européenne sur leurs pays partenaires. Cet exercice devrait être le début d'un processus de retour d'information systématique depuis le terrain qui permette d'étayer de manière continue l'élaboration des politiques des Pays-Bas, ainsi que leurs activités de suivi et de notification.
- Les prochaines stratégies-pays devraient aussi être des stratégies pangouvernementales, notamment dans le cas des quatre États fragiles que les Pays-Bas ont retenus comme pays partenaires, pour lesquels une approche propre à assurer la cohérence entre action humanitaire, politique de développement, diplomatie, politique intérieure et défense est fondamentale.

Chapitre 3

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

Depuis 2006, les Pays-Bas se sont fixé, et ont atteint, des objectifs ambitieux concernant le volume de leur aide. Nous tenons à les en féliciter. Le présent chapitre s'en inspire pour proposer quatre considérations à prendre en compte pour l'avenir : (i) le rapport APD/RNB des Pays-Bas ne devrait pas descendre au-dessous de 0.7 % ; (ii) les Pays-Bas devraient revoir leurs critères d'affectation des fonds aux principaux canaux d'acheminement de leur aide à la lumière du nouveau cadre stratégique et des points forts de leur système ; (iii) les Pays-Bas devraient continuer à concentrer leur APD multilatérale sur un nombre restreint d'organisations, en liant davantage leur soutien aux performances de ces dernières ; (iv) les Pays-Bas devraient mener à terme les travaux qu'ils ont entrepris pour améliorer la notification de leur APD dans le but de renforcer la transparence.

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs

Du précédent examen par les pairs sont issues quatre recommandations concernant le volume, les canaux d'acheminement et la répartition de l'aide (voir synthèse à l'annexe A), à savoir : aller plus loin dans les efforts de concentration sectorielle des programmes bilatéraux; élaborer une stratégie plus cohérente pour guider l'action à l'appui du développement du secteur privé et de l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres ; améliorer l'efficacité des programmes en direction des ONG tout en veillant à la complémentarité des activités de ces dernières avec les programmes néerlandais ; et définir une stratégie d'aide multilatérale qui fasse une juste place à la poursuite des objectifs bilatéraux tout en tenant compte des conséquences qui en découlent pour la gestion des organisations multilatérales. Après avoir mis en œuvre deux de ces recommandations, les Pays-Bas doivent désormais s'employer à améliorer la notification de leurs dotations par pays, ainsi que l'efficacité de leurs programmes en direction des ONG.

Des niveaux d'APD qui restent élevés

Les Pays-Bas font partie des cinq seuls membres du CAD qui sont parvenus à porter leur APD à 0.7 % de leur revenu national brut, conformément à l'objectif fixé par les Nations unies, qu'ils dépassent même chaque année depuis 1975 (tableau B.1, annexe B). Les principaux chiffres de la coopération néerlandaise pour le développement en 2010⁵ sont les suivants :

5. Seuls les chiffres globaux sont disponibles pour 2010. L'analyse financière contenue dans le présent rapport s'appuie sur les données relatives à la période allant jusqu'à 2009.

- Les Pays-Bas se sont placés au sixième rang mondial des donateurs et ont ainsi fourni 4.9 % des apports totaux d'APD des membres du CAD (intégralement sous forme de dons ; voir le tableau B.6 à l'annexe B).
- L'APD nette des Pays-Bas s'est élevée à 6.351 milliards USD, soit une augmentation de 2.2 % en termes réels par rapport à 2009.
- L'APD néerlandaise en proportion du RNB a légèrement reculé pour passer de 0.82 % en 2009 à 0.81 % en 2010.

Il est particulièrement méritoire de la part des Pays-Bas d'être parvenus à maintenir leur rapport APD/RNB bien au-dessus de 0.7 % au cours des années qui ont suivi la crise financière, compte tenu de surcroît du phénomène d'érosion de l'adhésion de l'opinion aux efforts d'aide (chapitre 1). Nous tenons par conséquent à les féliciter pour cette réalisation.

Les Pays-Bas réduiront le volume de leur aide au cours des deux prochaines années, tout en s'attachant à ne pas consacrer moins de 0.7 % de leur revenu national à l'APD. Il s'agit là d'une décision dont la mise en œuvre nécessitera une grande adresse, afin d'éviter les répercussions négatives sur les pays partenaires et de préserver la prévisibilité des apports d'aide. Le rapport APD/RNB passera de 0.81 % en 2010 à 0.7 % à l'horizon 2012, avec une étape intermédiaire de 0.75 % en 2011. À partir de 2012, il se maintiendra en moyenne à 0.7 %. Cette diminution de l'APD des Pays-Bas représente une dérogation aux accords passés de longue date entre les différents partis politiques sur le niveau de l'aide, et elle aura un effet négatif sur les objectifs de l'UE en matière de volume d'aide, établis sur la base du maintien de l'APD néerlandaise à un minimum de 0.8 % du revenu national jusqu'en 2015. Toutefois, les Pays-Bas ne cesseront pas pour autant de faire partie des donateurs les plus généreux du monde s'agissant du rapport aide/revenu national. Cette réduction fait partie des mesures générales d'austérité prises par le gouvernement suite à la crise financière mondiale et au fléchissement de l'économie nationale. Si les Pays-Bas ont renoué avec la croissance dès le milieu de l'année 2009, le rythme de la reprise devrait être relativement lent (OCDE, 2010a).

Un système intégré

Le système néerlandais de gestion de la coopération pour le développement est l'un des plus concentrés que possèdent les membres du CAD, l'administration de la quasi-totalité de l'APD relevant d'un ministère unique. À l'époque du dernier examen par les pairs, 80 % de la coopération néerlandaise pour le développement étaient directement gérés par ce ministère. Cette proportion est passée à 87 % en moyenne pour chaque année depuis 2006. Les 13 % restants représentent notamment (i) les dispositifs de réduction de la dette, y compris l'allègement de la dette, géré par le ministère des Finances ; (ii) la gestion des relations avec les institutions financières internationales (IFI), déléguées également au ministère des Finances ; (iii) la gestion du programme ORIO, qui est confiée au ministère des Affaires économiques ; (iv) d'autres contributions des divers ministères sectoriels financées à partir de l'APD (principalement dans les domaines de la défense, de l'environnement, de la gestion de l'eau, des affaires économiques et de l'agriculture).

Les Pays-Bas ont conservé leur Budget consolidé de la coopération internationale (HGIS), qui regroupe l'ensemble des dépenses afférentes à la politique étrangère (qu'elles relèvent ou non de l'APD) au sein d'un cadre de planification unique. Depuis le dernier examen par les pairs, le ministère gère chaque année en moyenne 79 % de la coopération internationale (activités d'APD et autres), la part de ce pourcentage qui est affectée à l'aide

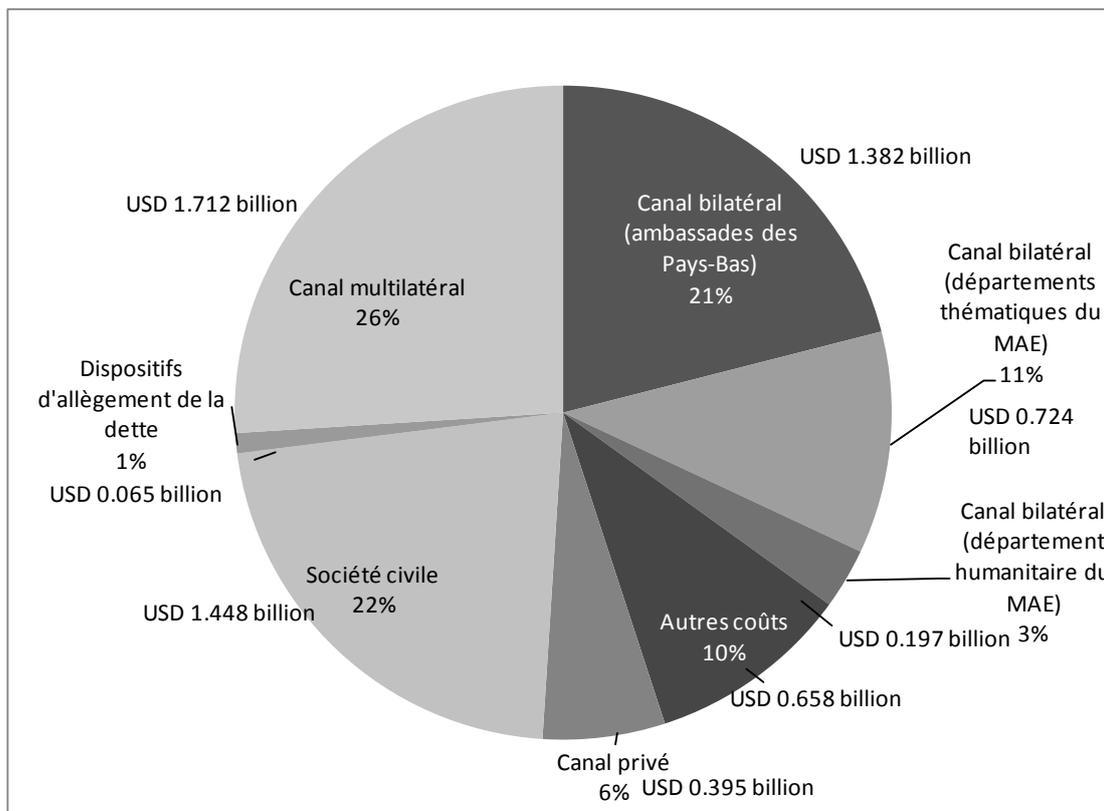
étant stable d'une année sur l'autre. En 2009, l'APD représentait 76 % du budget destiné à la coopération internationale, contre 75 % en 2006. La présentation d'un budget global, que facilite l'existence du HGIS, permet certes d'avoir une vue d'ensemble des dépenses d'APD et des autres dépenses à caractère international, mais il serait utile, pour améliorer la transparence, de ventiler les données par pays bénéficiaire.

Faire face aux compressions budgétaires

Le budget de l'APD présenté chaque année par le ministère au parlement comporte toujours un plan indicatif glissant sur quatre ans, qui recouvre donc le budget annuel de l'APD et les budgets proposés pour les trois années à venir. Les Pays-Bas sont dotés d'un processus bien éprouvé de planification et budgétisation de l'APD, qui s'appuie sur les activités menées au cours de l'année précédente. Celui-ci fait aussi appel à des critères d'ordre quantitatif pour faciliter la détermination des dotations effectives, exercice qui prend également en compte des considérations d'ordre politique. S'il a fonctionné de manière relativement satisfaisante tant que les sommes affectées à l'APD continuaient d'augmenter, ce processus sera plus complexe à gérer dans le contexte des fortes compressions budgétaires et de la réorientation des priorités prévues en 2011 et 2012. Le ministère devra par conséquent revoir ses critères de répartition des fonds entre les principaux canaux d'acheminement de l'APD au regard des nouvelles orientations stratégiques, dès que celles-ci auront été précisées pour chaque domaine de programmation.

Exploiter les atouts du système

L'un des principaux enjeux pour les Pays-Bas est de veiller au bon fonctionnement des principaux canaux d'acheminement de leur APD et de s'assurer que ceux-ci contribuent tous aux objectifs néerlandais en matière de développement de manière que la somme de leurs efforts produise un impact beaucoup plus grand. Comme on l'a vu au chapitre 1, les Pays-Bas ont recours à quatre canaux d'acheminement distincts: (i) le canal bilatéral (qui recouvre les ressources gérées par les ambassades, les fonds thématiques et l'aide humanitaire) ; (ii) la société civile ; (iii) les entreprises ; (iv) le canal multilatéral. Le graphique 1 ci-dessous présente la part de l'APD totale qui a été acheminée par chacun de ces canaux en 2009, les proportions étant restées stables par rapport aux années précédentes. Afin de créer entre eux la synergie voulue et de les aligner sur leur nouvelle stratégie globale, les Pays-Bas devraient réformer ces canaux en s'appuyant sur les atouts spécifiques de leur coopération pour le développement (voir plus bas), et rechercher les moyens de les articuler plus efficacement les uns avec les autres.

Graphique 1. L'aide des Pays-Bas par canal d'acheminement, 2009

Source : Données du ministère des Affaires étrangères présentées lors de l'examen par les pairs.

Lors du processus de réforme et d'affectation budgétaire, les Pays-Bas devraient tenir compte en particulier de deux points forts de leur aide au développement :

Les programmes décentralisés qui sont gérés de manière réactive et souple par leurs ambassades dans les pays partenaires (chapitres 4 et 5). Le recentrage géographique de leur aide offre aux Pays-Bas l'occasion de renforcer leur présence dans leurs 15 pays partenaires, de manière à devenir un donneur significatif⁶ pour chacun d'eux. L'impact produit sur les objectifs de ces quinze pays en matière de développement s'en trouvera accentué, et si les Pays-Bas coordonnent leurs efforts avec ceux des autres partenaires du développement, la répartition globale des tâches pourrait gagner en efficacité.

Leurs contributions stratégiques au système multilatéral. En continuant de financer un nombre restreint de partenaires multilatéraux stratégiques, les Pays-Bas pourront accroître encore leur influence sur eux, mais ils devraient en même temps orienter leur soutien de manière stratégique, c'est-à-dire en fonction de l'avantage comparatif et de l'efficacité de chaque organisation dans tel ou tel domaine.

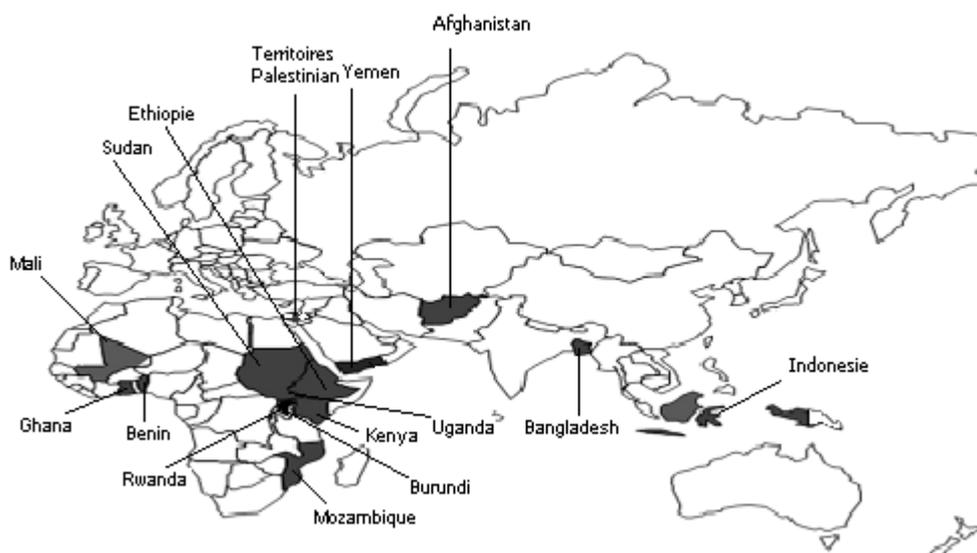
6. Par « significatif » nous entendons que (i) dans chaque pays partenaire, les Pays-Bas font partie des principaux donateurs qui, ensemble, représentent au moins 90 % de la totalité des apports d'aide à ce pays ; et/ou (ii) dans chaque cas, les Pays-Bas fournissent un pourcentage de l'aide perçue par le pays partenaire plus élevé que leur part du volume mondial total de l'aide programmable par pays (en 2009, cette part était de 2 %) (OCDE, 2009n). Voir aussi paragraphe 71 ci-dessous.

Les sections ci-dessous examinent plus en détail ces deux points forts.

Gérer avec soin le recentrage de l'aide bilatérale

Afin de préserver la bonne réputation de leur aide bilatérale et de rationaliser leur APD, les Pays-Bas auront à surmonter au cours des trois prochaines années un double défi sur le plan de la gestion. En supposant que le canal bilatéral continue de représenter un tiers de leur APD totale (ce qui n'est pas confirmé à l'heure actuelle), ils devront gérer judicieusement (i) le retrait de l'APD bilatérale des 18 pays dont ils sont en train de se désengager ; (ii) le doublement de l'aide apportée à leurs 15 pays partenaires, parallèlement au recentrage sur les nouvelles priorités thématiques. Il serait souhaitable, comme il a été précédemment suggéré, qu'au cours des trois prochaines années, les Pays-Bas accroissent leur présence relative dans chacun de leurs 15 pays partenaires (graphique 2) et deviennent pour chacun un donneur significatif (selon la définition contenue dans OCDE, 2009n). Cette évolution représenterait une rationalisation non négligeable de leur APD et pourrait, si elle s'inscrivait dans le cadre d'une coordination efficace avec les autres partenaires du développement, contribuer à l'amélioration globale de la division du travail.

Graphique 2. Les 15 pays partenaires des Pays-Bas, 2011



Les programmes gérés par les ambassades néerlandaises sont essentiellement mis en œuvre suivant une formule alliant soutien budgétaire général et sectoriel et approches fondées sur des programmes. Toutefois, selon la nouvelle stratégie gouvernementale, la part du soutien budgétaire général dans le programme bilatéral va diminuer au cours des prochaines années. Le ministère a confirmé à l'équipe chargée de l'examen par les pairs que l'accent serait dorénavant mis sur les nouvelles priorités thématiques, et que le soutien budgétaire sectoriel et les programmes seraient des instruments possibles de ce nouveau cadre thématique. Les fonds thématiques, qui sont gérés par les départements correspondants du ministère, ont été recentrés sur les priorités énoncées dans la note d'orientation *Our Common Concern*. Ils incluent notamment le Fonds pour l'OMD 3 présenté au chapitre 1. Ils

seront à l'avenir probablement mis en œuvre à travers des projets et non plus par le biais de programmes intégrés de soutien sectoriel. Dans toute la mesure du possible, les Pays-Bas s'attacheront à faire en sorte que ces projets financés à l'échelon central soient reliés aux stratégies et programmes propres aux pays partenaires. L'aide humanitaire est traitée au chapitre 6.

Les Pays-Bas devraient affiner l'orientation de leurs programmes en faveur de la société civile

Depuis le dernier examen par les pairs, les Pays-Bas ont acheminé en moyenne chaque année près d'un quart de leur APD totale vers les ONG et par leur intermédiaire (graphique 1), soit une part beaucoup plus forte que chez de la plupart des membres du CAD. Les ONG bénéficient également d'un soutien dans le cadre des programmes thématiques et des programmes gérés par les ambassades, ainsi qu'au titre de l'aide humanitaire (via un dispositif distinct décrit au chapitre 6). Si les statistiques du CAD ne permettent pas de se faire une idée très précise de la part de l'APD néerlandaise qui est dirigée vers les ONG du Sud, les données du ministère attestent en revanche clairement qu'elle est très inférieure à celle des montants versés aux ONG néerlandaises ou transitant par elles. Entre 2007 et 2009, deux tiers de l'aide des Pays-Bas à la société civile ont été *versés à des ONG* (au titre du budget de base pour financer leurs propres projets) et un tiers a *transité par des ONG* (pour financer des projets mis en place par des donateurs et exécutés par des organisations de la société civile).

Comme indiqué au chapitre 1, le canal de la société civile est désormais plus fortement aligné sur le canal bilatéral, les ONG étant tenues, conformément au système de cofinancement MFS II, de dépenser au moins 60 % des dons qu'ils ont reçus dans les 33 anciens pays partenaires des Pays-Bas et au titre des priorités thématiques énoncées dans *Our Common Concern*. Les contrats signés récemment dans le cadre de MFS II avec les 19 alliances d'ONG (qui ont toutes à leur tête des ONG néerlandaises) ne représentent pas moins de 3.5 milliards USD et ne viendront à expiration qu'en 2015, ce qui signifie que, jusqu'à cette date, la majeure partie de l'aide apportée par les Pays-Bas à la société civile restera engagée au profit de leurs priorités et pays partenaires antérieurs. Cette situation ne doit pas empêcher les Pays-Bas de prévoir dès aujourd'hui de réformer l'aide qu'ils acheminent par l'intermédiaire des organisations de la société civile, de manière à l'aligner sur leurs nouvelles priorités.

La réforme du canal de la société civile devrait débiter par une révision de l'objectif global de ce domaine de programmation à la lumière de la nouvelle politique néerlandaise. Si le but est de contribuer à mettre en place une société civile ou à renforcer celle qui existe dans les pays du Sud afin qu'elle serve d'appui pour la réduction de la pauvreté structurelle (MAE, 2010b), il y aura peut-être lieu de modifier la stratégie suivie. Le système MFS II comporte bien des indicateurs du développement et de la viabilité des ONG locales, dans la pratique, les alliances d'ONG dirigées par des organisations néerlandaises privilégient les priorités thématiques, comme la santé. Toutefois, les ONG locales qui reçoivent un soutien des ambassades des Pays-Bas en dehors du cadre de MFS II perçoivent des fonds directement et non par l'intermédiaire d'une ONG néerlandaise, soutien qui intègre souvent des contributions expressément destinées à assurer leur viabilité. En Tanzanie, les ONG interviewées par l'équipe chargée de l'examen lors de sa mission sur le terrain ont mis en doute la valeur ajoutée apportée par les ONG néerlandaises (annexe C). Il y aurait donc lieu de penser que, dans le cas de la Tanzanie, l'approche suivie par les Pays-Bas pourrait être

davantage axée sur le renforcement de la société civile locale et plus adaptée au pays. À cette fin, ceux-ci pourraient verser directement aux ONG des pays partenaires une plus grande part des fonds destinés au renforcement de la société civile locale par le biais des ambassades néerlandaises.

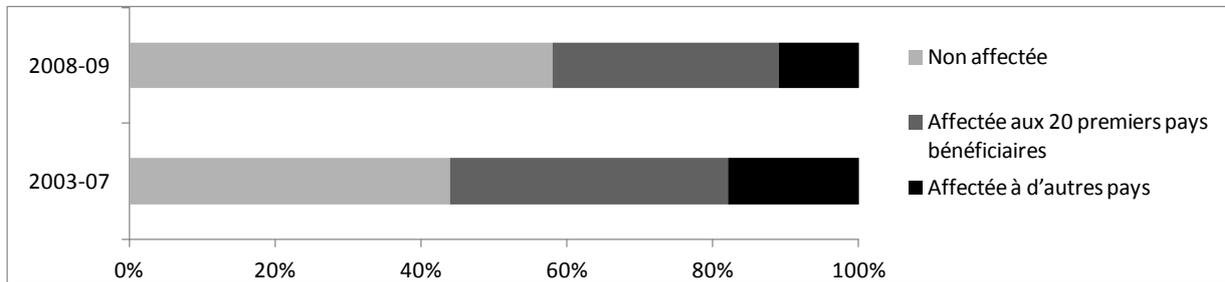
Réformer le canal des entreprises

Le canal des entreprises, pour l'heure le plus petit des principaux canaux d'acheminement de l'aide néerlandaise (graphique 1), devrait gagner en importance sous l'effet de la nouvelle priorité stratégique accordée au secteur privé. Ses principales composantes – le programme ORIO et les activités de la Société néerlandaise de financement du développement (FMO) – sont destinées à stimuler les entreprises et les institutions financières des pays en développement en leur proposant des subventions, des crédits et des garanties. Ces dispositifs d'incitation sont aujourd'hui principalement régis par les règles fixées par les pays partenaires, et les activités financées par le biais du canal des entreprises sont plus axées qu'auparavant sur les objectifs de développement. Selon le rapport récemment publié par le WRR, les dispositifs mis en place depuis les années 60 pour encourager les entreprises néerlandaises à investir dans les pays en développement n'ont pas donné satisfaction (WRR, 2010).

Les Pays-Bas doivent s'efforcer d'accroître et de réformer le canal des entreprises en ayant au préalable clairement défini l'objectif poursuivi. Celui-ci devrait servir davantage à soutenir la création d'un climat propice à l'investissement et aux affaires dans les pays partenaires. Les Pays-Bas ont déjà adopté cette démarche dans le cadre de nombre de leurs programmes de développement du secteur privé administrés par leurs ambassades, qui visent à aider les pays partenaires à instaurer le respect du principe de légalité, en particulier s'agissant des droits contractuels et des droits de propriété, à mettre en place un marché du travail efficace et à se doter d'un appareil d'État capable d'assurer la sécurité physique des personnes. Ces programmes sont également conformes aux orientations du Conseil consultatif des affaires internationales (AIV, 2006) et à celles de l'OCDE/CAD (OCDE, 2006b). Nous approuvons les conclusions du rapport du WRR selon lesquelles les incitations financières ne doivent être utilisées que si elles peuvent susciter un accroissement quantitatif et qualitatif de l'investissement dans les pays en développement, et qu'elles doivent être conçues en fonction de la situation spécifique de chaque pays. Il y a donc lieu de penser que le canal des entreprises pourrait être aligné plus étroitement sur le programme bilatéral, et qu'un rôle plus important pourrait être confié aux ambassades des Pays-Bas dans sa gestion.

Répartition géographique de l'aide bilatérale : la transparence doit être renforcée

Bien que les Pays-Bas aient accru la concentration de leur aide depuis le dernier examen par les pairs en la ciblant sur les pays pauvres, les problèmes que pose depuis 2006 la notification de l'APD néerlandaise permettent difficilement de dresser un tableau complet des activités menées par le pays. Chaque année depuis cette date, la part non ventilée de l'APD bilatérale totale notifiée par les Pays-Bas se situe entre 45 et 55 % (tableaux B.3 et B.4, annexe B ; graphique 3 ci-dessous). Cette situation tient en partie aux modifications apportées en 2006 au système néerlandais de gestion des données. Le ministère prend actuellement des mesures pour résoudre ce problème et pense que des informations plus précises seront communiquées en 2011 sur les apports de 2010 au titre du Système de notification des pays créanciers. La transparence de l'aide des Pays-Bas s'en trouvera par conséquent améliorée.

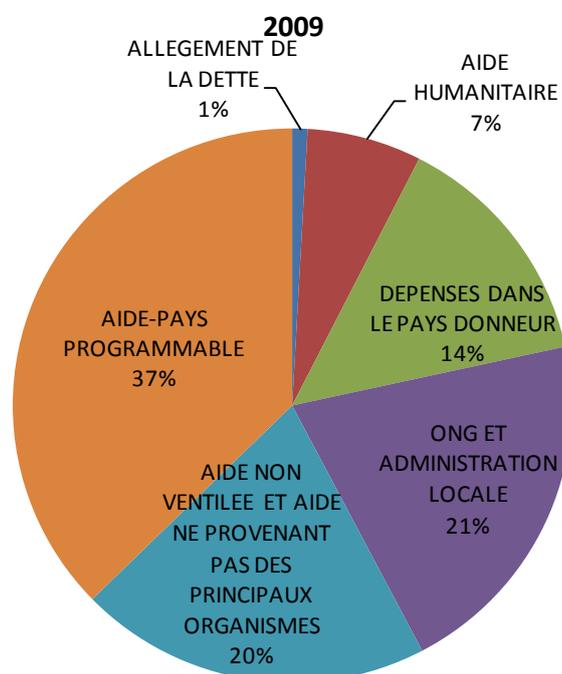
Graphique 3. Répartition comparée de l'APD bilatérale des Pays-Bas, 2003-2007 et 2008-2009

Source : Statistiques du CAD

Si l'APD bilatérale ventilable des Pays-Bas a diminué depuis le dernier examen par les pairs, la part de cette aide qui est affectée aux 20 premiers bénéficiaires a augmenté (graphique 3). Ces derniers, qui sont tous des pays partenaires, ont perçu 68 % de l'APD bilatérale ventilable des Pays-Bas entre 2003 et 2007, apport qui est passé à 73 % entre 2008 et 2009.

Composition de l'APD bilatérale des Pays-Bas

Une partie de l'APD bilatérale des Pays-Bas est considérée comme de l'aide-pays programmable (APP ; graphique 4). Cette aide, qui permet de mesurer la contribution d'un donneur aux programmes de développement « de base » de ses pays partenaires, figure en principe dans les accords entre gouvernements, tels que les protocoles d'accord. En 2009, l'APP des Pays-Bas s'est élevée à 1.9 milliard USD, soit 37 % de leur APD bilatérale, ce qui est très inférieur à la moyenne du CAD (52 %) et représente une baisse de 3 % par rapport à 2008. Ce faible niveau de l'APD n'a rien de surprenant, compte tenu du volume élevé de l'APD bilatérale non ventilée que les Pays-Bas fournissent par le biais de leurs financements centraux, notamment via le canal de la société civile. Il est également important d'observer sur le graphique 4 que les opérations d'allègement de la dette ont représenté 1 % de l'APD bilatérale brute en 2009, et que le stock de la dette est maintenant presque entièrement résorbé.

Graphique 4. Composition de l'APD bilatérale des Pays-Bas, 2009

Source : Statistiques de l'OCDE

Le renforcement des programmes relatifs aux nouvelles priorités thématiques : un défi de taille pour les Pays-Bas

Pour les Pays-Bas, l'une des tâches les plus ardues sera d'accroître les investissements au titre des nouvelles priorités thématiques que sont l'eau et la sécurité alimentaire en partant d'un faible niveau. Comme le montre le tableau B.5 de l'annexe B, les Pays-Bas consacrent la majeure partie de leur APD bilatérale depuis 2006 soit à des domaines qui ne sont plus considérés comme des priorités thématiques, comme les infrastructures et les services sociaux (40 % de l'aide bilatérale en moyenne en 2008/2009), soit à des efforts plurisectoriels, principalement au soutien budgétaire général (20 %). La structure de ces dépenses reflète pour l'essentiel les politiques et stratégies antérieures qui ont été exposées dans *Our Common Concern*. Selon les nouvelles orientations stratégiques, les ressources devraient être redéployées vers les infrastructures et services économiques et la production (dont l'agriculture), des secteurs qui n'étaient auparavant que peu prioritaires (les entreprises ne représentaient que 4 % de l'APD néerlandaise en 2008/2009). Par conséquent, en plus d'avoir à gérer de manière responsable leur retrait de leurs anciens secteurs prioritaires (voir le chapitre 5), les Pays-Bas devront investir beaucoup dans la définition et la planification de programmes concernant les secteurs économiques et productifs de leurs 15 pays partenaires, ainsi que dans la tenue de consultations à leur sujet, pour pouvoir assurer la concrétisation de leurs nouvelles priorités thématiques. Ils s'y emploient déjà pour ce qui est de la sécurité alimentaire, avec le concours de l'OCDE et conformément aux engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire. Étant donné les efforts considérables qu'ils ont déployés depuis 2006 pour supprimer les objectifs de dépenses

thématiques, les Pays-Bas doivent veiller à ce que le recentrage thématique qu'ils ont opéré n'entraîne pas leur réapparition.

Maintenir les questions transversales au premier plan

Les fonds affectés par les Pays-Bas à l'égalité hommes-femmes témoignent de la priorité qu'ils accordent à cette problématique. Ils ont consacré en 2008 une proportion plus élevée de leur APD (842 millions USD)⁷ à des activités concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes que la plupart des autres membres du CAD (OCDE, 2010b). Toutefois, le montant de l'APD néerlandaise destinée à ces activités décroît depuis 2006, année où il atteignait 884 millions USD. Les Pays-Bas doivent maintenir le financement des activités concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes à son niveau élevé.

L'engagement des Pays-Bas en faveur de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique transparaît lui aussi dans leurs dépenses qui, pour ce qui est du changement climatique, ont augmenté entre 2006 et 2008 (dernière année pour laquelle ces données sont disponibles). Leur aide à l'atténuation du changement climatique, en pourcentage de leur APD sectorielle ventilable, est passée de 5 % à 8 % entre ces deux années. Les Pays-Bas ont également avancé dans l'exécution des engagements qu'ils ont pris à Copenhague en 2009 au titre du financement à mise en œuvre rapide. Ces engagements s'élèvent à 467 millions USD, dont 427.5 millions USD de plus que l'APD apportée à l'époque. Ils représentent un supplément de 0.1 % du RNB et viennent s'ajouter au montant de quelque 500 millions USD qu'il a déjà été prévu de consacrer aux activités relatives au climat pour la période 2010-2012 sur le budget ordinaire de l'APD. Malgré la diminution de ce budget et la réduction à 0.75 % de sa part totale du RNB pour 2011 et à 0.7 % pour 2012, les autorités ont confirmé que les dotations promises au titre du financement à mise en œuvre rapide ne seraient pas entamées.

Les sommes affectées par les Pays-Bas aux activités concernant le climat servent à financer des dispositifs novateurs destinés à renforcer les capacités des pays en développement, afin d'accroître leur accès aux marchés du carbone et de permettre aux populations touchées par la pauvreté énergétique de bénéficier plus durablement des services énergétiques modernes. Les Pays-Bas jouent un rôle de premier plan dans le Réseau du CAD sur la coopération pour le développement et l'environnement, en particulier dans ses Équipes de projet sur le changement climatique et sur le renforcement des capacités pour l'environnement. Ils mènent en outre des travaux originaux dans les domaines de l'eau et du changement climatique. Le vif intérêt qu'ils manifestent depuis peu pour ce dernier ne doit toutefois pas les détourner d'autres enjeux environnementaux importants, en particulier la biodiversité, les forêts et, de manière plus générale, la gestion des ressources naturelles. Les Pays-Bas doivent s'attacher à inscrire dans une démarche équilibrée le financement de leurs efforts en faveur de l'environnement et du changement climatique.

Les Pays-Bas devraient préserver leur contribution au système multilatéral

Depuis le dernier examen par les pairs, les Pays-Bas ont apporté au système multilatéral de fortes contributions à caractère stratégique, ce qu'ils devraient continuer de faire à

7. 2008 est la dernière année pour laquelle nous disposons de données sur les dépenses afférentes à l'égalité hommes-femmes.

l'avenir. Le canal multilatéral, le deuxième en importance de leur portefeuille d'aide (graphique 1), a été profondément remanié depuis 2006. Au cours des trois dernières années (2007-2009) la part de l'aide multilatérale des Pays-Bas dans leur APD brute totale a été en moyenne de 25 %, contre 27 % pour la moyenne du CAD. En termes de volume, les Pays-Bas se sont classés au huitième rang des pays du CAD pour les apports d'APD multilatérale effectués pendant cette période.

L'APD néerlandaise est concentrée sur un nombre restreint d'organisations multilatérales. À leur contribution financière les Pays-Bas allient une participation stratégique aux structures de gouvernance des organismes qu'ils financent. Ils prennent de plus en plus en compte les performances de ces derniers comme critère d'affectation des fonds, lesquelles sont appréciées d'après les fiches de notation établies par le ministère⁸, des rapports d'évaluation internes et externes et les travaux du MOPAN. L'APD multilatérale des Pays-Bas vise principalement à améliorer les liens entre les objectifs de développement et les priorités relatives aux biens publics mondiaux (comme le climat et la sécurité), ainsi qu'à renforcer la cohérence au sein des diverses organisations multilatérales et entre elles.

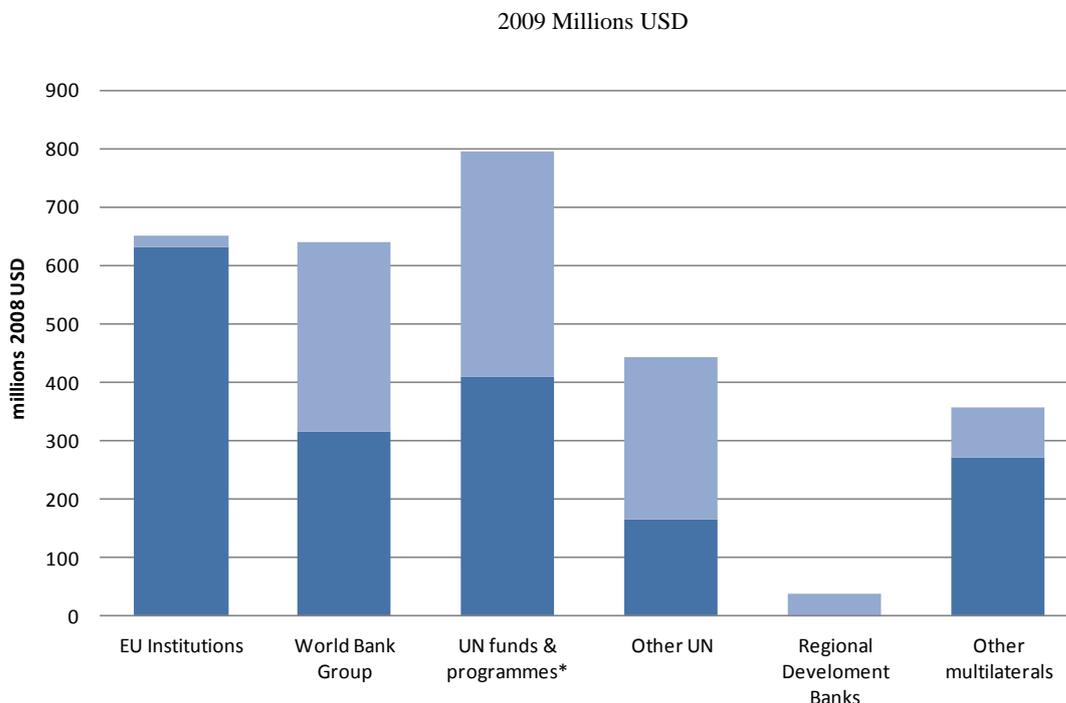
En 2009, les Pays-Bas ont apporté aux organisations multilatérales ou fait transiter par elles 2.58 milliards USD, dont 63 % de contributions à leur budget de base (ou budget ordinaire) (graphique 5), la part de l'APD sous forme de contributions extrabudgétaires (fonds préaffectés à des programmes ou des objectifs précis) ayant été de 37 %, contre 29 % pour la moyenne du CAD. La plus grande part de l'APD multilatérale des Pays-Bas est acheminée par l'intermédiaire des Nations unies, de l'Union européenne et de la Banque mondiale. La contribution versée par les Pays-Bas à l'UE au cours des trois dernières années comprenait en moyenne une part de 61 % à titre statutaire, le reste étant affecté au Fonds européen de développement.

La majeure partie de l'APD multilatérale néerlandaise est dispensée sous une forme qui convient parfaitement aux organismes multilatéraux, mais certains craignent que les Pays-Bas ne préaffectent désormais une plus grande part de leurs fonds à leurs nouvelles priorités thématiques. Les organisations multilatérales financées par les Pays-Bas, en particulier celles qui appartiennent au système des Nations unies et au Groupe de la Banque mondiale, jugent les performances néerlandaises très satisfaisantes. Elles apprécient le niveau assez élevé des contributions des Pays-Bas à leur budget de base et leur participation constructive à leur gouvernance dans le cadre des réunions de leur conseil d'administration.

Le concours financier apporté par les Pays-Bas au système des Nations unies en pourcentage de leur APD multilatérale est beaucoup plus important que celui de la plupart des autres membres du CAD, et ceux-ci sont tenus en très haute estime par les organismes des Nations unies chargés du développement pour lesquels ils sont l'un des principaux donateurs. Les Pays-Bas soutiennent activement la stratégie « *Unis dans l'action* » appliquée à titre expérimental au niveau des pays par le système des Nations unies, et prennent part aux activités organisées à cette fin. Si les institutions des Nations unies apprécient grandement leur contribution, on ne sait pas au juste comment ils vont coopérer avec elles dans l'avenir. Afin de dissiper cette incertitude quant au niveau et aux modalités du financement multilatéral qu'ils assureront dans l'avenir aux Nations unies et à d'autres organisations, les Pays-Bas doivent mettre la touche finale à leur cadre stratégique de manière à clarifier leur positionnement à l'égard des organisations multilatérales qu'ils soutiennent.

8. Rapports des ambassades dans les pays partenaires sur les performances des organisations multilatérales, en particulier sur la façon dont elles coopèrent avec les partenaires du développement dans les pays concernés.

Graphique 5 Apports d'APD multilatérale des Pays-Bas au titre du budget de base et sous forme de contributions extrabudgétaires



Source : Statistiques de l'OCDE

Si les Pays-Bas entendent rester un bailleur de fonds important capable d'influer sur le comportement des organisations qu'ils financent, ils doivent continuer à concentrer leur APD multilatérale sur un nombre restreint d'entités, et lier plus étroitement leur aide aux performances de celles-ci. Ils doivent mesurer ces performances en s'appuyant sur les systèmes d'information et d'évaluation de ces organismes eux-mêmes, ainsi que sur les travaux du MOPAN et des autres donateurs⁹, et se servir des informations ainsi obtenues pour guider leurs décisions.

Les apports d'aide ne relevant pas de l'APD

Selon les chiffres du CAD (tableau B.1 à l'annexe B), après des années de croissance régulière, le niveau des autres apports du secteur public et des apports privés des Pays-Bas en direction des pays admissibles au bénéfice de l'APD a fortement diminué à la suite de la crise financière mondiale de 2008. La valeur des investissements privés néerlandais qui ont été retirés de ces pays a été supérieure à 21 milliards USD en 2008, soit trois fois le montant total de l'aide publique au développement qui leur a été affectée par les Pays-Bas. Les retraits d'investissements ont été moins importants en 2009 (près de 2 milliards USD au total) et ils ont été compensés dans une certaine mesure par la reprise de l'investissement direct, les crédits à l'exportation et les apports multilatéraux. Il n'en demeure pas moins qu'en 2009, pour la deuxième année consécutive, les investisseurs néerlandais ont retiré davantage de

9. Comme le Royaume-Uni, qui a récemment mené lui-même un examen de son APD multilatérale (DFID, 2011).

fonds des pays en développement qu'ils n'en ont investis dans ces pays, et les signes pour 2010 et 2011 ne sont guère encourageants. En recentrant leurs efforts sur la croissance économique et les secteurs productifs, les Pays-Bas entendent utiliser l'APD pour stimuler l'investissement dans le secteur privé des pays en développement, et ce, essentiellement par le biais des dispositifs relevant du canal des entreprises qui ont été examinés plus haut dans le présent chapitre : le Fonds de financement des infrastructures de base (ORIO), la Société néerlandaise de financement du développement (FMO) et le Fonds pour l'investissement dans le secteur privé (PSI).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les Pays-Bas devraient faire en sorte que leur rapport APD/RNB ne tombe pas au-dessous de 0.7 %, et ils sont encouragés à le ramener dès que possible à son niveau antérieur de 0.8 % afin de contribuer à l'objectif global de l'UE.
- Les Pays-Bas devraient réviser leurs critères d'affectation des fonds aux principaux canaux d'acheminement de leur aide de façon à les aligner sur leur nouvelle politique et leur nouveau cadre stratégique. Ils devraient mettre l'accent sur les synergies entre ces canaux et exploiter les points forts que représentent la souplesse avec laquelle ils mettent en œuvre leurs programmes par l'intermédiaire de leurs ambassades, et les contributions à caractère stratégique qu'ils apportent au système multilatéral.
- Les Pays-Bas devraient continuer à concentrer leur APD multilatérale sur un nombre restreint d'entités, en se conformant à leurs priorités en matière de développement et en tenant compte des performances de ces organismes.
- Afin d'accroître la transparence et de renforcer la prise de décision, les Pays-Bas devraient poursuivre leurs efforts visant à améliorer la notification de la répartition géographique et sectorielle de leur APD bilatérale.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Des changements sont apportés à l'organisation et à la gestion des activités de coopération pour le développement des Pays-Bas dans le cadre des réformes et des réductions administratives qui touchent l'ensemble des services de l'État. Après les ajustements intervenus depuis le dernier examen par les pairs, des mutations beaucoup plus profondes devraient être opérées avec la mise en œuvre par le ministère des nouvelles politiques publiques. De fait, des réformes de grande ampleur sont prévues, qui devront être soigneusement gérées et faire l'objet d'une communication adéquate. Cette période de changement pourrait être l'occasion de moderniser l'organisation et de remédier à certains des problèmes qu'elle pose. Après un examen des progrès réalisés dans l'application des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs, le présent chapitre décrit les transformations prévues. Il met ensuite en évidence cinq domaines où une amélioration de la façon dont l'aide néerlandaise est organisée et gérée contribuerait à permettre au ministère d'optimiser la valeur de ses activités de coopération pour le développement : (i) le renforcement des liens entre les services centraux et le terrain ; (ii) un meilleur ciblage de l'information sur les résultats ; (iii) l'amélioration de la gestion des connaissances ; (iv) une plus grande accessibilité à l'information sur l'aide néerlandaise ; (v) une meilleure exploitation des ressources humaines et des compétences dont dispose le ministère.

Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs

L'examen par les pairs de 2006 a abouti à trois recommandations visant à améliorer l'organisation et la gestion des activités néerlandaises de coopération pour le développement (annexe A)¹⁰ :

- (i) Continuer à faire en sorte que les ambassades disposent de ressources humaines adéquates.
- (ii) Simplifier le système de planification et de suivi.
- (iii) Assurer l'indépendance de la fonction d'évaluation.

Conformément à la troisième recommandation, les Pays-Bas ont accru l'indépendance de la fonction d'évaluation (voir ci-après). Les deux autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre. Les Pays-Bas cherchent toujours à doter leurs ambassades de l'éventail de compétences requis, mais ils sont limités dans cet effort par les réductions d'effectifs et le manque d'informations sur les compétences de leur personnel. De plus, si le ministère a rationalisé son système de planification et de suivi en réduisant la quantité

10. On notera que deux autres recommandations figurant sous cette rubrique dans l'annexe A sont examinées dans le chapitre suivant sur l'efficacité de l'aide.

d'informations à fournir dans les rapports annuels, il a aussi, dans le même temps, ajouté un système de notification parallèle.

Un ministère intégré s'adaptant au changement

Le ministère des Affaires étrangères est le centre névralgique de la coopération néerlandaise pour le développement. Il est directement responsable de 87 % de l'aide au développement des Pays-Bas¹¹ ; il joue un rôle de chef de file dans l'élaboration de la politique de développement et sa mise en œuvre, et il est bien armé pour s'acquitter de sa mission de coordination de l'ensemble de l'effort de développement néerlandais (MAE, 2011c).

Les activités de développement sont étroitement intégrées avec les autres domaines de la politique étrangère dans la structure organisationnelle du ministère (annexe D), ce qui présente à la fois des avantages et des risques. Le Directeur général de la coopération internationale est globalement responsable de l'aide néerlandaise et de nombreux départements s'occupant de questions de développement lui rendent compte, mais certains départements thématiques relèvent aussi d'autres directeurs généraux. Les départements régionaux et les ambassades rendent compte à l'ensemble de l'équipe de hauts responsables (qui comprend trois directeurs généraux, un secrétaire général et un secrétaire général adjoint). Cette structure intégrée s'applique aussi au niveau des ambassades, où des équipes thématiques prennent en charge les dossiers concernant les relations diplomatiques, le développement et d'autres formes de coopération. L'objectif de cette intégration est d'assurer qu'aucun obstacle organisationnel n'existe entre le développement et les autres activités relevant de la politique étrangère. Le risque que présente une telle organisation est que les préoccupations relatives au développement soient oubliées ou supplantées par d'autres priorités de la politique étrangère.

Depuis le dernier examen par les pairs, le ministère a introduit 30 changements organisationnels mineurs et, surtout, un changement majeur dans sa structure de direction. Le nombre de ministres a été ramené de trois à deux — dans le cadre d'une réduction des postes ministériels au niveau de l'ensemble du gouvernement — et il n'y a plus de ministre membre du Conseil des ministres qui s'occupe exclusivement du développement. Le portefeuille du développement est maintenant détenu par un ministre d'échelon inférieur qui est aussi chargé des affaires européennes. Nombre des ajustements organisationnels mineurs ont été dictés par la nécessité ; par exemple, 391 postes équivalents plein temps ont été supprimés depuis 2007 (MAE, 2011c). Parmi les autres changements, on peut citer la fusion de différents départements, comme ceux qui étaient responsables de l'efficacité de l'aide et de la cohérence des politiques.

Il sera indispensable de bien gérer les changements à venir et de les faire connaître

Pour mettre efficacement en pratique les nouvelles politiques de l'État — notamment le changement de priorités thématiques, la réduction du nombre de pays partenaires et les coupes dans le budget et les effectifs — d'importants changements organisationnels seront inévitables. Lorsque l'équipe chargée de l'examen s'est rendue à La Haye, il ne lui a pas été possible de déterminer avec précision comment ces changements interviendraient, mais il était certain qu'ils toucheraient aussi bien les services centraux que le terrain :

11. Moyenne pour 2006-2010.

- Au niveau des services centraux. Pour mettre en œuvre les nouvelles priorités, le ministre envisage de restructurer certains départements thématiques. Il réfléchit aussi aux moyens de réorganiser l'équipe de hauts responsables de façon à ce que les différents directeurs généraux ne soient plus rattachés à des domaines d'action spécifiques. Cependant, le fait de ne plus avoir de ministre et de directeur général exclusivement chargés du développement constituerait un changement important et risqué qui pourrait être perçu comme un recul du développement dans l'ordre des préoccupations.
- Sur le terrain. Dix-huit programmes bilatéraux de coopération pour le développement seront progressivement éliminés et cinq des dix fermetures d'ambassades prévues toucheront les pays concernés. Le ministère projette d'établir un réseau de « plateformes » régionales qui fourniraient des services administratifs et consulaires aux missions toujours en place. Dans les pays où les Pays-Bas garderont un programme de développement, il devra aussi recalibrer ses équipes et ses programmes pour tenir compte des nouvelles thématiques.

Quelles que soient les décisions définitives qui seront prises quant à la réforme, il est indispensable que le ministère prévoie et gère soigneusement le processus de changement, notamment:

- en faisant connaître les objectifs, leur raison-d'être et les progrès réalisés aux parties prenantes internes et externes ;
- en parant aux risques associés au changement, notamment : (i) nuire aux investissements déjà réalisés et en cours ; (ii) perdre des compétences et un savoir-faire précieux ; (iii) compromettre la réputation du pays ;
- en veillant à ce que des ressources suffisantes soient disponibles pour garantir une gestion efficace du processus de changement, ce qui implique sans doute de confier la direction de ce processus à un haut responsable et d'éviter de concentrer les gains d'efficience dans les premières phases.

Renforcer les liens entre le terrain et les services centraux

Le ministère a décentralisé ses effectifs et délégué une part importante de ses responsabilités à ses ambassades. Il estime que 40 % environ de son personnel chargé du développement se trouvent dans les services centraux et 60 % sur le terrain, chiffres qui incluent tous les agents recrutés à l'échelon local (OCDE, 2009).¹² Les ambassades sont entièrement responsables de leurs programmes, qui représentent un tiers environ de l'aide bilatérale néerlandaise. Leurs équipes sont habilitées à approuver les versements de fonds aux partenaires au titre des plans stratégiques quadriennaux et des plans annuels convenus avec les services centraux.

Cette approche décentralisée présente deux avantages essentiels. Premièrement, les compétences disponibles au niveau des ambassades permettent aux Pays-Bas d'apporter une contribution d'ordre technique et d'autres éléments utiles aux discussions et à la programmation locales intéressant le développement. Deuxièmement, la délégation aux ambassades du pouvoir de décaisser des fonds pour la coopération favorise la flexibilité et la réactivité du financement assuré par les Pays-Bas. À l'intérieur d'un cadre défini de façon

12. Dans leur réponse à une enquête du CAD/OCDE sur la décentralisation, les Pays-Bas ont indiqué que 30 % du personnel du ministère des Affaires étrangères pouvaient être comptabilisés dans les effectifs de la coopération pour le développement, alors que le rapport effectifs des services centraux/effectifs du terrain est fondé sur l'ensemble du ministère.

concertée, les équipes de terrain disposent d'une marge de manœuvre pour décider quand et comment verser ces fonds et peuvent décider de réorienter les concours si les circonstances changent. Cette aptitude à conjuguer souplesse financière et capacité technique a contribué à forger la réputation des ambassades néerlandaises, qui sont considérées comme des partenaires réactifs et efficaces, et leur permet d'optimiser leurs activités de coopération et d'obtenir des résultats (encadré 5, chapitre 5).

Améliorer les liens entre le terrain et les services centraux pour le partage des connaissances et la cohérence de la gestion

Si l'important degré de décentralisation et de délégation est sans aucun doute un atout majeur, les liens entre les services centraux et le terrain pourraient être améliorés. L'équipe chargée de l'examen a noté deux principaux problèmes concernant ces relations : (i) la nécessité de partager les connaissances et les données d'expérience de façon plus systématique ; (ii) la nécessité d'améliorer la façon dont les différents canaux de financement sont gérés afin de créer entre eux une synergie (voir chapitres 1 et 3).

Les connaissances ne sont pas systématiquement partagées entre le terrain et les services centraux. Les équipes des ambassades ont une expérience précieuse de l'exécution des activités de coopération pour le développement, notamment une connaissance de ce qui marche et de ce qui ne marche pas, mais dans bien des cas, il n'y a pas de collecte d'informations en la matière en vue d'éclairer la définition des politiques et autres stratégies. De même, les efforts faits pour développer les connaissances au niveau central ne bénéficient pas nécessairement à toutes les équipes de terrain. Ce défaut d'interaction est peut-être dû au déclin des « équipes par pays », réseaux de personnes basées dans différentes parties du ministère et chargées de faciliter les relations entre les équipes de terrain et les services centraux. Les équipes par pays ont obtenu des résultats inégaux ; certaines ont été dissoutes lorsque leurs membres ont changé de service. Revitaliser ces équipes — ou les remplacer par un autre mécanisme — pourrait être un moyen d'améliorer la communication et le partage des connaissances. Les échanges qui ont eu lieu lors de la série de visioconférences récemment organisées entre les services centraux et les ambassades en vue d'examiner les difficultés à surmonter pour assurer l'efficacité de l'aide, ont montré combien cette forme de communication et de partage de l'expérience pouvait être utile. Elle devrait prendre un caractère plus systématique.

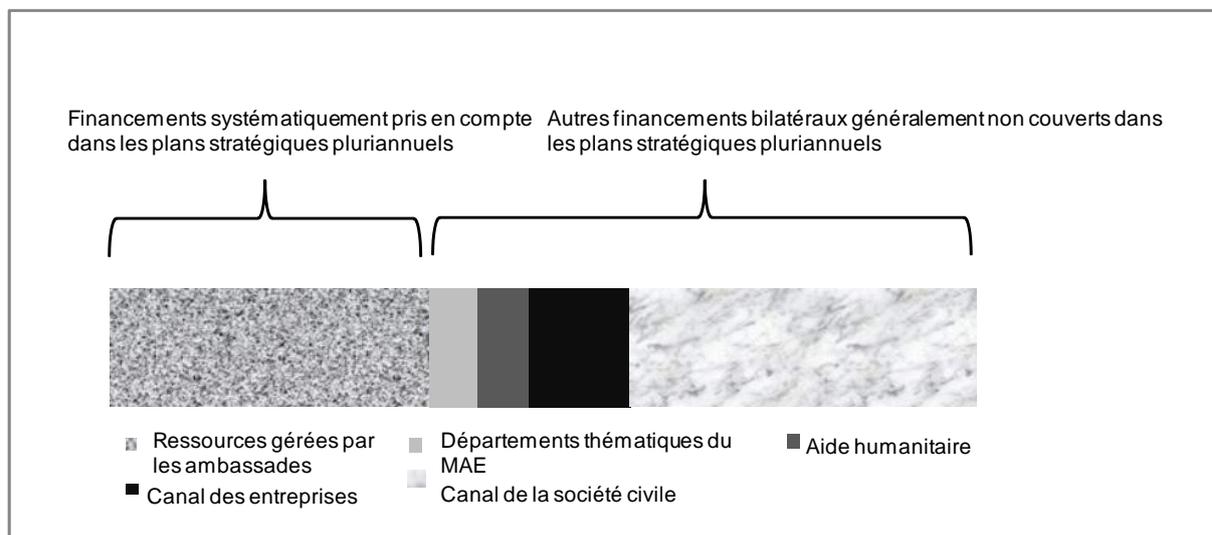
Les Pays-Bas pourraient aussi tirer davantage profit de leur effort global de coopération pour le développement en améliorant les liens et la synergie entre les canaux de financement du ressort de La Haye et ceux qui relèvent de leurs ambassades. Étant donné que ces différents canaux d'acheminement sont gérés de façon séparée, il est difficile d'exploiter les synergies, de tenir compte des points de vue des acteurs présents sur le terrain et de fournir aux ambassades suffisamment d'informations pour qu'elles puissent représenter et coordonner l'ensemble des efforts néerlandais. Si celles-ci sont en principe consultées sur la plupart des canaux d'acheminement gérés par La Haye, ces consultations peuvent avoir lieu trop tard et leurs conseils ne sont pas toujours suivis. Par exemple, l'ambassade néerlandaise en Tanzanie a récemment recommandé au ministère de ne pas donner son accord à deux projets de la société civile néerlandaise. L'un n'était pas conforme aux priorités des Pays-Bas et l'autre n'avait pas fait l'objet de consultations avec les partenaires locaux. La Haye en a tout de même approuvé le financement. Dans certains cas, les ambassades ne sont pas informées de toutes les activités financées et prévues par le gouvernement néerlandais dans le pays. Ce manque d'information pose un problème pour leurs fonctions de gestion et de

surveillance. Il limite aussi les possibilités qu'elles ont de rendre compte de manière transparente aux parties prenantes des activités menées par les Pays-Bas dans le pays.

Des changements simples dans les procédures pourraient contribuer à créer une synergie et à renforcer les relations entre les services centraux et le terrain dans l'intérêt de tous. Ils peuvent notamment consister à :

- instaurer une planification de grande portée. Les plans stratégiques pluriannuels ne portent que sur les fonds gérés par les ambassades (graphique 6). En faisant en sorte que la prochaine génération de stratégies-pays couvre un champ plus large — et prenne en compte davantage de fonds bilatéraux gérés à l'échelon central -- les Pays-Bas pourraient jeter les bases d'un processus plus intégré de planification, de programmation, d'échange d'informations et de suivi ;
- diffuser largement les analyses. Les responsables des canaux de financement qui ne sont actuellement pas couverts par les stratégies-pays pourraient aussi gagner à connaître les analyses qui sous-tendent celles-ci. En particulier, les évaluations stratégiques concernant la gouvernance et la lutte contre la corruption et les analyses effectuées dans le cadre du système de suivi des résultats, qui portent sur les performances des pays et les contraintes qu'ils rencontrent de façon générale et au niveau sectoriel, intéressent tout autant les ambassades que les gestionnaires des programmes relevant de La Haye. L'utilisation du système de suivi des résultats sera facultative pour la prochaine série de stratégies-pays, le ministère prévoyant en fait de fonder les stratégies des ambassades sur des « analyses-pays » qui auront pour objet les contraintes impératives auxquelles est soumis le développement et les principaux risques qui se posent dans chaque contexte (MAE, 2011e).

Graphique 6. Champ généralement couvert par un plan stratégique pluriannuel pour 2008-2011



Nécessité de mettre en place une organisation axée sur l'acquisition de connaissances et sur les résultats, et de mieux utiliser les évaluations et autres éléments d'information

Le ministère a beaucoup fait pour améliorer la communication d'informations sur les résultats depuis le dernier examen par les pairs. Le rapport sur les progrès du développement (*Results in Development Report*), publié tous les deux ans et actuellement dans sa deuxième édition, évalue les réalisations en matière de développement au regard des Objectifs du

millénaire pour le développement, en se fondant sur des exemples relevés dans les pays partenaires (MAE, 2005b et 2009g). Les Pays-Bas ont aussi fait récemment des efforts louables pour déterminer comment la communauté internationale pourrait collectivement améliorer la mesure des résultats du développement. En 2011, ils ont participé à un débat entre acteurs bilatéraux et multilatéraux sur la possibilité d'harmoniser davantage la gestion des résultats et d'élaborer des indicateurs types (OCDE, 2011a). Ils s'attachent à reproduire ces efforts dans différents pays, comme en Tanzanie où des fonctionnaires de l'ambassade s'emploient à améliorer le suivi des résultats dans les secteurs où ils interviennent (encadré 5, chapitre 5).

Si le ministère a beaucoup investi dans le suivi, ses priorités pourraient sans doute encore être ajustées et certains systèmes internes de suivi être fusionnés. Afin de réduire la charge que fait peser l'établissement de rapports sur les équipes par pays, il ne demande plus à celles-ci d'établir des rapports annuels complets mais seulement de rendre compte chaque année des activités qui se déroulent particulièrement bien ou mal. Cependant, ces rapports abrégés et les autres informations sur les projets ne sont pas suffisants pour l'élaboration du rapport sur les progrès du développement. Les équipes ont donc également été invitées à fournir des informations pour ce document tous les deux ans. Cette contribution revêt le plus souvent la forme d'exemples qualitatifs qui, s'ils peuvent constituer une source de bonnes pratiques, sont difficiles à rassembler. Les équipes attribuent aussi une note pour indiquer dans quelle mesure les projets sont sur la bonne voie, mais ces informations ne font pas l'objet d'une collecte ni d'une analyse. Les fonctionnaires du ministère réfléchissent actuellement à la possibilité de fondre ensemble ces systèmes parallèles, à savoir les rapports annuels abrégés et les rapports bisannuels sur les résultats. Cette démarche permettrait de réduire la charge que représente l'établissement de rapports à la fois pour les équipes responsables de l'exécution et pour celles qui rassemblent les informations à l'échelon central.

Recentrer la planification et le suivi afin de mieux comprendre et mettre à profit les résultats

Il semble que la difficulté de réunir des informations satisfaisantes sur les résultats tienne fondamentalement aux modalités de la planification, s'agissant tant des stratégies-pays que des projets. Dans la génération actuelle de stratégies-pays, ni l'objectif global que vise la coopération néerlandaise dans les pays considérés, ni la façon dont les activités prévues contribueront à sa réalisation ne sont précisés. Le ministère a tenté de résoudre ce problème en y ajoutant une description de la « chaîne des résultats » (c'est-à-dire, dans un ordre logique, des ressources qui vont être mises en oeuvre, des produits et des retombées des différents projets ou de l'ensemble du programme-pays). Cette initiative permet aussi de garantir que la prochaine génération de stratégies-pays aura comme point de départ les grands objectifs que vise la coopération néerlandaise dans les pays en question. Une ambassade a déjà publié une nouvelle version de son plan stratégique pour 2010-2011 qui tient compte de ce changement (MAE, 2010g). Il ressort des orientations qui viennent de paraître que la chaîne des résultats sera nettement mise en évidence dans la prochaine série de stratégies-pays (MAE, 2011e).

Au niveau des projets, l'équipe chargée de l'examen a été informée à la fois par le personnel et par des parties prenantes extérieures qu'alors même que beaucoup de temps est investi pour procéder à une planification et à une évaluation détaillées, ces exercices ne comportent pas toujours une définition claire des objectifs et des moyens d'en mesurer la réalisation, de sorte que le suivi est difficile. Moins de temps a été consacré à l'observation

continue des progrès et à la détermination des ajustements éventuellement requis pour obtenir des résultats, alors que cet effort de surveillance régulière et de réglage minutieux est indispensable pour que les Pays-Bas puissent pratiquer la gestion axée sur les résultats.

Le ministère devrait maintenant viser essentiellement à faire en sorte que les activités de suivi permettent de rassembler les types d'informations dont il a besoin, et que ceux-ci soient identifiés dès le départ. Cet effort de rigueur pourrait aussi lui donner les moyens d'associer ses deux systèmes parallèles de notification. Pour le mener à bien, il devrait s'employer en priorité à :

- fixer des objectifs clairs. Les Pays-Bas doivent s'attacher, pour les nouveaux programmes, politiques et projets, à définir des objectifs clairs, ainsi qu'à montrer en quoi chacun des projets relevant des différents canaux de financement contribue à la réalisation des grands objectifs visés pour les pays considérés ou assignés à la politique de développement, et comment les progrès vers ces objectifs peuvent être évalués. Le problème de l'écart entre les informations sur les résultats que les gestionnaires des projets et des programmes pensent pouvoir fournir et les attentes du ministère en la matière, pourra alors être paré dès le départ ;
- poser les bonnes questions. Les services centraux doivent indiquer précisément les informations dont ils ont besoin et ce à quoi elles vont servir (c'est-à-dire s'il s'agit de données qualitatives ou quantitatives, si elles sont destinées aux décisions en matière de gestion ou à l'établissement de rapports externes), et fournir de bons exemples pour orienter les équipes sur les types d'informations utiles.

Mettre à profit le solide corpus de données tiré des évaluations

Le ministère a mis en place un solide dispositif d'évaluation interne. Il effectue en son sein de nombreuses évaluations et s'appuie pour ce faire sur une équipe relativement importante composée à parts à peu près égales d'agents permanents, d'agents venus d'autres services du ministère dans le cadre du système de rotation du personnel et de spécialistes de l'évaluation recrutés à l'extérieur. Pour répondre à une préoccupation soulevée lors du précédent examen par les pairs quant à l'indépendance de l'équipe d'évaluation, le ministère a recruté un directeur extérieur avec un contrat à durée déterminée (MAE, 2011c). L'enveloppe globale des évaluations concernant le développement est d'environ 5 millions USD par an et il est prévu dans le budget qu'elle augmente en 2011. Le programme d'évaluation continue est examiné par l'équipe d'évaluation et les hauts responsables. Il importe de noter que les rapports d'évaluation sont envoyés au parlement accompagnés d'un exposé des mesures que le ministre se propose de prendre pour remédier aux problèmes recensés. Dans un but de partage des connaissances et de réduction des coûts de transaction, l'équipe d'évaluation réalise d'autres évaluations avec les partenaires du développement. L'encadré 4, par exemple, décrit le rôle que les Pays-Bas ont joué dans l'évaluation des activités de coopération pour le développement menées au Sud-Soudan, laquelle a associé plusieurs donneurs.

Si elle est consciente qu'il s'agit là d'un bon point de départ, l'équipe d'évaluation a distingué deux grands défis auxquels elle souhaiterait s'attaquer :

- Améliorer la qualité des évaluations décentralisées. Un petit nombre d'évaluations ne sont pas réalisées par l'équipe d'évaluation et des préoccupations ont été exprimées quant à leur qualité, la solidité de l'une d'entre elles ayant même été mise en doute au parlement. L'équipe centrale d'évaluation souhaite améliorer la qualité de ces exercices et assure actuellement à cette fin un appui pratique, des conseils et un contrôle de qualité.

- Faire en sorte que les éléments d'information tirés des évaluations soient utilisés. Bien que les évaluations soient présentées au parlement accompagnées d'un énoncé formel des mesures proposées pour remédier aux problèmes relevés, aucun contrôle systématique n'est réalisé pour vérifier si elles portent bien sur les problèmes les plus importants, si les mesures proposées sont effectivement mises en œuvre ou si les conséquences sur le plan de la gestion sont prises en compte. Une étude de 2009 a permis de constater que (i) au niveau opérationnel, les agents utilisaient bien les résultats des évaluations pour concevoir les nouveaux programmes malgré l'absence de mécanisme formel ; (ii) les hauts responsables avaient parfois une réaction de défense face aux évaluations, au lieu d'être à l'écoute ; (iii) les évaluations n'étaient généralement pas utilisées comme source d'informations pour éclairer la définition de l'action (Gils et Leeuw, 2009). L'équipe d'évaluation est aussi tenue d'énoncer clairement les conclusions de ses travaux et les mesures qu'elle recommande de prendre, ainsi que de les faire connaître. L'internet est sous-utilisé, en partie parce que le site général du ministère est très peu développé. Bien que les évaluations soient mises à la disposition du public, elles ne sont ni largement diffusées ni faciles à trouver, ce qui en réduit automatiquement l'audience et l'impact.

Encadré 7. Le rôle pilote des Pays-Bas dans une évaluation associant plusieurs donneurs au Sud-Soudan

Une évaluation associant plusieurs donneurs sur le soutien apporté aux activités de prévention des conflits et de construction de la paix au Sud-Soudan, a été entreprise par les Pays-Bas et sous leur conduite. Cet exercice était initialement prévu en réponse à des demandes internes formulées dans le souci d'améliorer la programmation pour les États touchés par un conflit. Mais comme beaucoup d'autres donneurs cherchaient aussi à mieux comprendre comment agir avec efficacité dans les situations postérieures à un conflit, et qu'un grand nombre d'entre eux étaient actifs au Sud-Soudan, un effort d'évaluation conjoint sur ce sujet s'est révélé approprié.

À cette évaluation, qui couvrait la période 2005-2010, ont pris part 15 donneurs et organismes de développement. De plus, un représentant du gouvernement du Sud-Soudan siégeait au comité de pilotage de l'évaluation et un groupe de référence a été établi avec un certain nombre de parties prenantes du Sud-Soudan. Les Pays-Bas présidaient le groupe de gestion de l'évaluation et faisaient partie des neuf donneurs mandataires.

Outre l'analyse des retombées du soutien apporté au Sud-Soudan, cet exercice a permis de mettre en pratique à titre expérimental le projet d'orientations du CAD/OCDE sur l'évaluation des activités de prévention des conflits et de construction de la paix (OCDE, 2011d). Les informations d'ordre méthodologique qui ont été dégagées de ces travaux sont actuellement utilisées pour mettre à jour ces orientations.

Source : (MAE, 2010i).

Efforts en cours pour améliorer la gestion globale des connaissances

Le ministère a fait de la gestion des connaissances une priorité interne et, pour donner effet à cette décision, élaboré un plan d'action (MAE, 2010h). Ce dernier repose sur le constat selon lequel l'insuffisance de l'appropriation interne est la principale raison de l'échec de la plupart des 43 initiatives lancées pour améliorer la gestion des connaissances au cours des dix dernières années. Ces initiatives étaient portées par des individus qui s'y intéressaient de façon personnelle, et elles n'ont donc pas résisté quand ceux-ci se sont engagés dans d'autres fonctions. Le plan recense trois grands facteurs sur lesquels concentrer

les efforts en vue d'améliorer la situation : (i) les compétences ; (ii) les structures organiques ; (iii) les technologies de l'information. Malgré son appellation de « plan d'action », il s'agit d'un document de haut niveau qui n'énonce pas de mesures particulières à prendre, ni n'indique quelles sont les principales lacunes à combler en matière de connaissances. La prochaine étape devrait être pour le ministère de déterminer précisément ce qu'il fera pour chacun de ces trois facteurs et dans quel but.

Rendre l'information sur l'aide néerlandaise plus accessible

Pour bon nombre des changements d'ordre organisationnel que requiert la coopération néerlandaise pour le développement se pose la nécessité de répondre aux trois défis étroitement liés les uns aux autres que sont la communication, l'accès à l'information et la transparence. Ce sont là autant d'aspects incontournables de la reddition de comptes, et aussi de conditions à remplir pour gagner l'adhésion de l'opinion néerlandaise. On a déjà indiqué dans ce chapitre qu'il était important de faire connaître les changements organisationnels à venir, mais rendre accessible l'information sur ce sujet et le faire de façon anticipée revêtent une portée beaucoup plus grande, et ces efforts sont indispensables pour garantir la transparence et renforcer la confiance. La diffusion des données financières et des priorités stratégiques (dont le plan stratégique pluriannuel et l'information sur les domaines auxquels les Pays-Bas affectent leurs fonds) auprès des pays partenaires, et même de la population néerlandaise, est assurée à des degrés divers. Au niveau du système dans son ensemble, elle est limitée. En Tanzanie, par exemple, des organisations de la société civile locale ont souligné la nécessité d'accroître la transparence de l'aide néerlandaise, et aussi de fournir davantage d'informations sur les activités que mènent les Pays-Bas dans le pays et de faire plus largement connaître ces dernières. Multiplier les informations accessibles par le biais des principaux outils de liaison du ministère avec le monde extérieur — son site internet et ses ambassades — devrait être une priorité absolue.

Tirer le meilleur parti des ressources humaines et des compétences dont dispose le ministère

Depuis le dernier examen par les pairs, l'administration néerlandaise dans son ensemble a traversé une phase de réduction des dépenses et le ministère a perdu l'équivalent de 391 postes à temps plein, soit 8 % environ de ses effectifs. Celui-ci estime que comme 30 % environ de ses agents travaillent sur la coopération pour le développement, il a probablement perdu quelque 130 agents dans le domaine du développement (OCDE, 2009). Ces compressions de personnel ont été mises en œuvre alors que le budget du développement augmentait, de sorte qu'elles se sont traduites par une augmentation du rapport budget/effectifs de 20 % environ entre 2007 et 2010. À terme, avec l'accentuation des mesures d'austérité, de nouvelles réductions des effectifs sont probables.

Dans ce contexte, le ministère doit trouver les moyens de mieux gérer ses ressources. Par exemple, étant donné que son système de gestion des ressources humaines est centralisé, des informations sur les compétences existantes sont indispensables s'il veut placer les bonnes personnes aux bons endroits. Or, il n'a pas encore recensé les compétences présentes dans ses services. L'un de ses hauts fonctionnaires a ainsi déclaré à l'équipe chargée de l'examen que « il y a ici beaucoup de connaissances et de savoir-faire, mais personne ne sait où ils sont ». Dans le même ordre d'idées, le ministère ne procède pas à une planification stratégique de ses effectifs. Il devra pourtant le faire s'il veut pouvoir utiliser ces derniers au mieux pour la mise en œuvre de ses nouvelles priorités.

Nous avons demandé au ministère de dénombrer ses spécialistes sectoriels car il n'avait pas encore recueilli d'informations sur ce sujet. Les résultats de cet exercice, présentés au tableau 3, mettent en évidence deux grands problèmes. Le premier est le nombre relativement peu important de spécialistes sectoriels si l'on prend en considération le fait que, d'après les estimations du ministère, plus de 1 500 de ses agents travaillent sur la coopération pour le développement. Le deuxième est l'inadéquation entre les compétences actuellement disponibles et les nouvelles priorités thématiques (chapitre 1). Le ministère ne compte pas de spécialistes de la sécurité alimentaire, de la gouvernance ou des conflits, selon les chiffres qu'il a fournis.

Tableau 3. Nombre de spécialistes sectoriels au ministère, 2011

Specialist	Number of experts
Education	21
Environment and climate change	17
Water	17
Health	12
HIV/AIDS, sexual and reproductive health and gender	8
Research	2
Total	77

Les Pays-Bas sont pleinement conscients des appels lancés récemment en faveur de la professionnalisation de la coopération néerlandaise pour le développement (WRR, 2010 ; AIV, 2010) et d'une prise en main du problème de la rotation du personnel, mais pour répondre à ces préoccupations, il ne suffit pas d'acheter du savoir-faire et de la formation. Les Pays-Bas devraient chercher à retenir et à perfectionner les effectifs qualifiés qu'ils ont déjà. Si le ministère a mis en place un plan de carrière tant pour les généralistes que pour ceux qui travaillent sur le développement, il a dû, comme beaucoup de membres du CAD, déployer bien des efforts pour permettre aux seconds de grimper dans la hiérarchie. En outre, en modifiant les priorités sectorielles, les Pays-Bas courent le risque de perdre des professionnels expérimentés dont les compétences sectorielles ne correspondent plus aux orientations en vigueur, alors que leur expérience en matière de mise en œuvre et d'élaboration des politiques pourrait être utile dans des postes de gestion et des postes techniques. Par exemple, le ministère dispose de davantage de spécialistes de l'éducation (21) que pour tout autre secteur considéré isolément, mais l'éducation n'est plus un secteur prioritaire. Si le ministère dispose de fonds pour recruter à l'extérieur, il devrait s'attacher avant tout à se procurer des compétences spécialisées au lieu de remplacer les généralistes aux premiers échelons. Il pourrait aussi envisager d'utiliser de façon plus stratégique les détachements internes et externes.

De même, bien que le ministère ait accru le nombre d'agents qu'il recrute dans les pays partenaires mêmes, ceux-ci ne peuvent accéder à des postes de niveau intermédiaire ni être transférés vers d'autres ambassades néerlandaises. De plus, il n'y a pas de formation systématique du personnel recruté localement et la solide tradition d'élaboration de documents tant en néerlandais qu'en anglais qu'ont les Pays-Bas semble s'être relâchée ces dernières années, puisque plusieurs documents d'orientation et documents stratégiques ne sont disponibles qu'en néerlandais. Comme l'équipe présente en Tanzanie l'a souligné, il s'agit là d'un obstacle très concret pour le personnel non néerlandais. Les moyens dont les Pays-Bas pourraient tirer parti au mieux des recrutements locaux sont une question qu'il

incombe au ministère d'examiner à un moment où il procède au recentrage de son action sur un nombre moins important de pays.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les Pays-Bas gagneraient à adopter une stratégie de gestion du changement qui prenne en compte de manière privilégiée la nécessité (i) de faire connaître, au niveau interne et à l'extérieur, les objectifs des transformations prévues, (ii) de parer au risque de compromettre la pérennité des investissements effectués et de perdre des compétences précieuses. Ils devront aussi consacrer des ressources à la conduite du processus de changement, notamment à l'échelon des hauts responsables du ministère.
- Pour tirer le meilleur parti de leur aide, les Pays-Bas devraient améliorer la synergie et les liens entre leurs canaux de financement (i) en associant plus étroitement les équipes présentes sur le terrain à la planification et à la gestion des activités relevant de ces canaux, (ii) en faisant de leurs stratégies-pays des outils de planification plus complets.
- Afin d'améliorer l'information sur les résultats, les Pays-Bas devraient veiller à ce que leurs objectifs de développement — au niveau mondial, à celui des pays et à l'échelon des programmes — soient clairement définis, et déterminer avec précision la nature des informations dont ils ont besoin tant pour la reddition de comptes que pour l'enrichissement des connaissances.
- Compte tenu des changements d'ordre stratégique et des réductions de personnel auxquels il fait face, il est indispensable que le ministère mette effectivement en œuvre sa stratégie de gestion des connaissances. Pour ce faire, il devrait mettre en évidence (i) les gisements de connaissances et les lacunes en la matière ; (ii) les mesures concrètes à prendre pour pouvoir exploiter pleinement l'expérience et les dispositifs de suivi et d'évaluation disponibles au niveau interne ; (iii) les moyens de faire en sorte que les connaissances et autres données d'observation servent à éclairer les décisions d'ordre stratégique et pratique.
- Le ministère doit mieux gérer les ressources humaines et les compétences existantes. Il devrait considérer le développement comme une discipline de travail, répertorier les compétences de ses agents et les acquis de leur expérience et instituer la planification stratégique des effectifs. Il devrait aussi réfléchir aux moyens de mieux soutenir le personnel recruté à l'échelon local et d'améliorer les incitations qui lui sont offertes.

Chapitre 5

Efficacité et résultats de l'aide

Les Pays-Bas ont été l'un des principaux promoteurs de l'effort engagé pour améliorer la mise en oeuvre de la coopération internationale pour le développement, et ils se sont beaucoup mobilisés pour faire en sorte que l'aide qu'ils distribuent eux-mêmes soit plus efficace (OCDE, 2005b). Trois facteurs essentiels – engagement politique à haut niveau, bonne sensibilisation du personnel aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris et action déployée par les ambassades néerlandaises pour mettre en pratique ces principes – ont aidé les Pays-Bas à progresser. Dans un contexte stratégique en pleine évolution, ces derniers devront préserver les avancées réalisées et les bonnes pratiques que leurs équipes ont mises au point. Parallèlement, les inflexions stratégiques opérées leur ouvrent la possibilité d'aller plus loin. Compte tenu de l'engagement résolu des Pays-Bas, des progrès qu'ils ont accomplis dans la pratique et de la réorientation de leur politique d'aide, sont formulées dans le présent chapitre cinq considérations à prendre en compte pour l'avenir, qui soulignent la nécessité pour ce pays : (i) d'accroître la prévisibilité de son aide et l'utilisation des systèmes des pays partenaires ; (ii) de se conformer aux principes relatifs à l'efficacité de l'aide pour guider le processus de désengagement progressif de certains secteurs et pays; (iii) de résister aux pressions qui s'exercent en faveur de la liaison de l'aide; (iv) de mettre à profit les enseignements tirés de son expérience fructueuse de la mise en oeuvre de l'aide pour ses nouveaux secteurs prioritaires ; (v) d'exploiter les possibilités offertes par le recentrage de l'effort d'aide sur 15 pays seulement pour consolider les points forts de la coopération pour le développement gérée par les ambassades.

Progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs

Les Pays-Bas ont mis en application l'une des recommandations concernant l'efficacité de l'aide formulées dans le rapport de 2006 (annexe A), à savoir définir une stratégie globale en faveur de l'efficacité de l'aide. Ils n'ont en revanche pas mis en oeuvre la recommandation les appelant à faire preuve de plus de clarté dans leur approche de la conditionnalité. Ce point demeure un sujet de préoccupation, en particulier dans le cas du recours à des modalités politiquement sensibles comme le soutien budgétaire.

Une ferme volonté de rendre la coopération pour le développement plus efficace

Entre l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005 et celle du Programme d'action d'Accra en 2008, et dans le cadre des préparatifs du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé en 2011, les Pays-Bas ont toujours pris une part active au choix des priorités et fait en sorte d'exercer une influence sur le processus. La

volonté politique, qui s'est exprimée à haut niveau, d'améliorer l'efficacité de l'aide néerlandaise – et d'ailleurs l'ensemble de l'aide internationale – a eu pour effet :

- de stimuler l'application, par le personnel du ministère, des principes relatifs à l'efficacité de l'aide (MAE, 2010d) ;
- d'encourager le ministère (i) à constituer, à l'échelon central, une équipe chargée de travailler sur l'efficacité de l'aide (qui a récemment fusionné avec l'équipe responsable de la cohérence des politiques) ; (ii) à adopter un plan pour l'exécution des engagements pris par les Pays-Bas (MAE, 2009b) ; (iii) à effectuer une évaluation du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris (MAE, 2010d), ainsi qu'un exercice d'auto-évaluation (MAE, 2010f) ;
- de susciter des efforts visant à mobiliser l'attention des parlementaires, qui ont notamment consisté à exposer les avancées réalisées en matière d'efficacité de l'aide dans les rapports généraux présentés au parlement sur les résultats obtenus dans le domaine du développement (MAE, 2007c et 2009g).

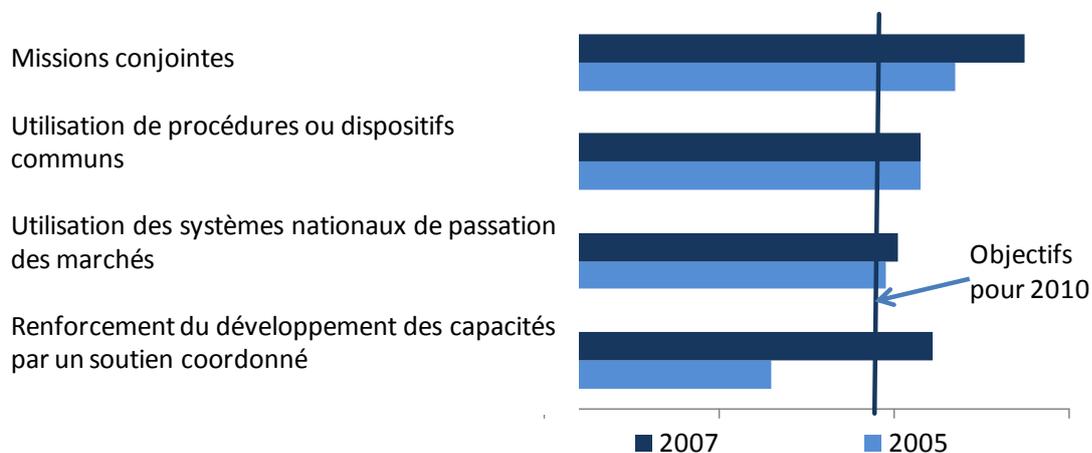
Il n'est toutefois pas sûr que cette volonté politique va rester aussi forte. Cette incertitude tient à la fois à la réorientation stratégique et au sentiment qu'ont les fonctionnaires du ministère que leur approche de l'efficacité de l'aide s'est enlisée dans les détails techniques, et qu'elle risque de perdre le soutien dont elle faisait l'objet au niveau politique et qui a tant compté jusqu'à présent. Or, l'engagement à venir des Pays-Bas à l'appui des initiatives prises au niveau international pour améliorer l'efficacité de l'aide sera probablement déterminant tant pour la réussite de ces actions que pour la concrétisation de la volonté du gouvernement néerlandais de mettre l'accent sur les résultats.

Concrétisation des engagements souscrits : prendre acte des résultats tangibles qui ont été obtenus et recenser les obstacles entravant la progression

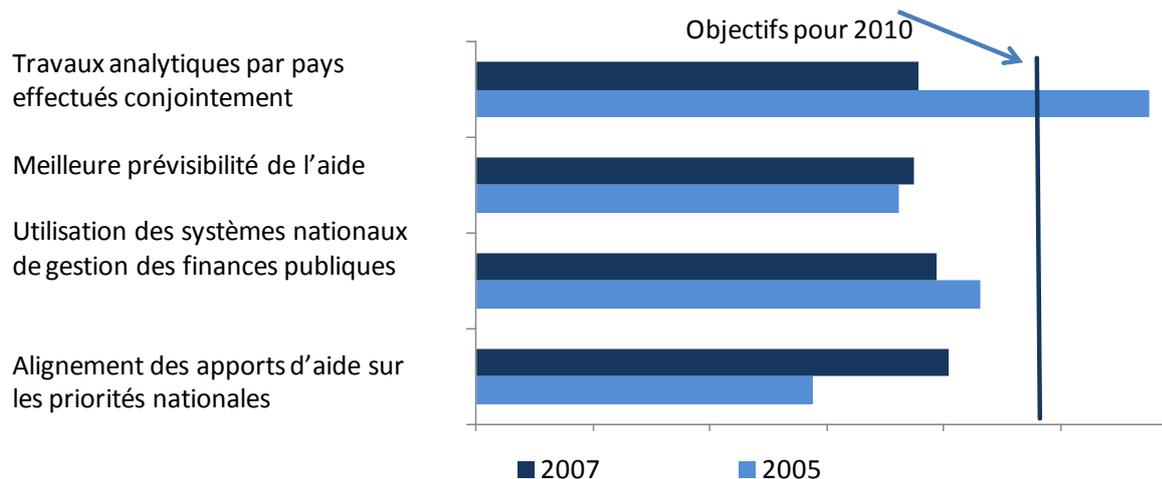
Il ressort des enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris que les résultats obtenus par les Pays-Bas au regard des objectifs qu'ils s'étaient fixés sont inégaux (OCDE, 2007b et 2009h ; graphique 7). En dehors de leur engagement à contribuer à la réalisation des objectifs-cibles collectifs énoncés dans la Déclaration de Paris, les Pays-Bas se sont assigné des ambitions très précises pour 2010, découlant des objectifs convenus par les membres de l'UE. Ayant déjà réalisé trois de leurs objectifs dès 2005, ils partaient donc avec une solide avance. En 2007, le nombre d'objectifs atteints avait été porté à quatre. La part de leur soutien au renforcement des capacités qui est assurée dans le cadre de dispositifs coordonnés, a progressé de façon particulièrement remarquable. Les Pays-Bas ont en revanche pris du retard pour ce qui est de la réalisation conjointe de travaux analytiques au niveau des pays. Le ministère a fait bon usage des conclusions des enquêtes de suivi pour faciliter le recentrage de ses efforts. Son propre plan d'action définit ainsi deux axes prioritaires sur lesquels il estime pouvoir progresser davantage : (i) l'amélioration de la prévisibilité de l'aide ; (ii) l'utilisation des systèmes nationaux (MAE, 2009b).

Graphique 7 Des résultats inégaux au regard des objectifs que les Pays-Bas se sont fixés concernant les indicateurs décrits dans la Déclaration de Paris

Indicateurs pour lesquels les Pays-Bas ont dépassé les objectifs :



Indicateurs pour lesquels les Pays-Bas n'ont pas atteint les objectifs :



Source : Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, 2007b et 2009h)

Note : Résultats fondés sur les données notifiées pour 2005 et 2007 pour les 23 pays bénéficiant du soutien des Pays-Bas et faisant partie des 33 pays couverts par les deux enquêtes.

L'efficacité de l'aide au-delà de l'APD bilatérale

Une bonne partie des efforts déployés et des analyses effectuées par le ministère sur le thème de l'efficacité de l'aide a porté sur la manière dont les ambassades gèrent les fonds qui leur sont confiés, et n'ont guère permis de clarifier comment les Pays-Bas appliquent les principes pour l'efficacité de l'aide aux autres composantes de leur portefeuille d'activités. Le ministère n'a en particulier recueilli aucune information sur l'alignement ou l'harmonisation de l'aide transitant par les canaux relevant de La Haye, ou encore sur la contribution de cette aide à l'appropriation des processus par les pays partenaires. En ce qui

concerne les autres canaux – canal multilatéral et société civile –, les Pays-Bas se réfèrent aux notions de coordination, d’harmonisation et d’alignement, mais dans des sens différents.

- Les Pays-Bas s’efforcent de coordonner leur aide multilatérale et de se comporter en bon partenaire, par exemple en adoptant des positions concertées avec d’autres pays et en assurant aux principales organisations partenaires avec lesquelles ils collaborent un soutien prévisible au titre de leur budget de base (MAE, 2009i). La prochaine étape consistera pour eux à se servir de la position qu’ils occupent au sein des organes dirigeants de ces organisations pour faire en sorte qu’elles mettent en œuvre leur aide avec efficacité.
- En ce qui concerne les financements accordés aux organisations de la société civile, le ministère encourage les ONG néerlandaises à coordonner leur action et à se regrouper, mais il insiste moins sur la coordination entre ONG néerlandaises et acteurs non néerlandais. Le but déclaré du ministère est le renforcement de la société civile dans les pays partenaires. Or, paradoxalement, la grande majorité des financements destinés aux ONG est octroyée à des ONG néerlandaises ou transite par elles et sert à la réalisation de projets spécifiques, de sorte que ces fonds ne contribuent guère au renforcement des capacités ou de la viabilité des ONG du Sud. Compte tenu des effets positifs que peuvent avoir l’appropriation à l’échelon local et la mobilisation de la société civile en faveur de la reddition de comptes, les Pays-Bas donnent l’impression de ne pas saisir une chance qui leur est offerte.

Des progrès dans les domaines de l’appropriation et du soutien au renforcement des capacités des pays partenaires

Les Pays-Bas encouragent l’appropriation par les pays partenaires en procurant un soutien à ces derniers pour qu’ils puissent définir des politiques et des stratégies solides et, considération importante, se doter des moyens de les mettre en œuvre. En Tanzanie, l’ambassade néerlandaise s’employait de façon manifeste à susciter une forte impulsion de la part des pouvoirs publics de ce pays, en particulier dans les secteurs de la santé et des administrations locales. Soucieux de favoriser l’appropriation à l’échelon local et la viabilité à long terme, le ministère a redoublé d’efforts pour améliorer son soutien au renforcement des capacités des pays partenaires :

- en encourageant la création de fonds communs multi-donneurs destinés au renforcement des capacités dans les domaines que les partenaires eux-mêmes estiment prioritaires et au moyen des apports qu’ils jugent les plus appropriés et les plus rentables. Cette formule – de préférence à une assistance technique déterminée par l’offre – est appréciée par les pays partenaires et explique les progrès accomplis sur le front de la coordination du soutien au renforcement des capacités (graphique 7) ;
- en mettant en place un programme visant à aider les ambassades à explorer les voies à suivre pour mieux appuyer le renforcement des capacités des partenaires (MAE, 2008f) ;
- en définissant, à l’intention du personnel, des orientations qui mettent l’accent sur l’intégration du renforcement des capacités dans tous les projets et programmes (MAE, 2008f). Ces orientations semblent certes être adressées au personnel des ambassades, mais elles devraient intéresser tous les agents chargés de l’aide néerlandaise acheminée par le canal bilatéral ;
- en conduisant une évaluation du soutien néerlandais au renforcement des capacités qui couvre les contributions des ONG actives dans ce domaine (MAE, à paraître).

- Il serait instructif d'examiner en outre si les efforts ainsi entrepris ont concerné l'ensemble des activités d'aide et s'ils ont produit des résultats positifs.

Des avancées sur le front du déliement de l'aide néerlandaise et dans l'articulation entre, d'une part, le déliement et, d'autre part, l'appropriation et l'efficacité

Les Pays-Bas ont accru la proportion de leur aide qui est non liée et leurs progrès méritent d'être salués. Le ministère a indiqué que l'aide néerlandaise qui devait être déliée aux termes de la *Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement* (OCDE, 2001) l'a été à hauteur de 99 % entre 2007 et 2009. Globalement, 86 % des apports d'aide des Pays-Bas sont notifiés en tant qu'apports d'aide non liée (OCDE, 2011b).¹³ Cette évolution atteste que les Pays-Bas se conforment aux engagements qu'ils ont souscrits en vertu de la *Recommandation du CAD de 2001* et du Programme d'action d'Accra, et qu'ils s'emploient à résoudre une question soulevée lors de l'examen par les pairs de 2006 (OCDE, 2006a).

Ce résultat a pu être obtenu grâce à la réforme du Programme de financement des exportations liées au développement (ORET). L'aide provenant du Fonds de financement des infrastructures de base (ORIO), récemment mis en place, n'est en effet pas liée au recours à des entreprises néerlandaises. Outre qu'elle permettra aux Pays-Bas d'honorer leurs engagements en matière de déliement de l'aide, cette réforme devrait aussi assurer une meilleure utilisation des ressources en donnant aux partenaires les moyens de choisir les projets et les fournisseurs qui conviennent le mieux à leurs besoins. Cette approche est également plus propice à l'exercice de l'initiative par les pays partenaires. Le déliement de l'aide fait partie d'une réforme de grande portée du programme ORET, dont la finalité globale a changé puisqu'elle ne consiste plus à apporter un soutien aux entreprises néerlandaises, mais plutôt à encourager les gouvernements des pays partenaires à collaborer avec le secteur privé en vue d'atteindre les objectifs de développement visés. Les mesures de réforme ont aussi été prises afin de tenir compte des enseignements de l'expérience et des conclusions d'évaluations qui ont conduit à s'interroger sur les résultats et la philosophie du programme (NCSTE & MAE, 2006), ainsi que sur le bien-fondé de certains projets (notamment un projet ferroviaire prévoyant l'octroi d'une aide à l'État tanzanien pour des achats auprès d'une société néerlandaise spécialisée dans la technologie des fibres optiques). Il est donc inquiétant que le gouvernement néerlandais ait récemment envisagé de remettre en cause les progrès réalisés en liant à nouveau l'aide dispensée dans le cadre du programme. Pour préserver l'efficacité de l'aide néerlandaise, notamment la possibilité pour les pays partenaires d'avoir l'initiative, le soutien aux objectifs de développement et l'utilisation optimale des ressources, les Pays-Bas devraient résister avec détermination aux pressions qui s'exercent pour les pousser à lier leur aide publique au développement.

Utiliser davantage les systèmes des pays partenaires

Les stratégies-pays suivies par les Pays-Bas sont globalement alignées sur certains des thèmes retenus dans les stratégies de lutte contre la pauvreté ou les stratégies sectorielles de leurs pays partenaires, mais elles ne sont pas toujours fondées sur des consultations

13. Le problème des incohérences constatées dans la notification du degré de liaison de l'aide est actuellement à l'étude au sein du CAD : certains membres (au nombre desquels les Pays-Bas) considèrent en effet le coût des réfugiés dans les pays donateurs et les actions de sensibilisation aux questions de développement comme de l'aide non liée, et d'autres comme de l'aide liée (OCDE, 2011c).

approfondies avec ceux-ci, ni toujours rendues publiques. Bien qu'elles suivent toutes le même schéma propre aux Pays-Bas – et ne soient donc pas alignées sur les processus des partenaires – les ambassades estiment que leur contenu est tout de même conforme aux priorités de ces derniers. Malgré la tenue de quelques consultations avec les partenaires, ces documents demeurent en grande partie des outils de planification destinés à l'usage interne de l'administration néerlandaise et, dans le passé, ils n'étaient même pas publiés, comme il a été noté lors du dernier examen par les pairs. Le ministère invite désormais toutes les ambassades à en publier au moins une version synthétique sur leur site internet.

S'ils sont bien connus pour prendre appui sur les approches conduites par les gouvernements des pays partenaires, les Pays-Bas reconnaissent qu'ils devraient faire davantage pour accroître l'utilisation des systèmes de ces derniers. Les résultats de l'enquête de suivi (graphique 7) laissent en effet apparaître un décrochage dans leur utilisation des systèmes des pays partenaires entre 2005 et 2007 (qui s'explique par l'annulation de programmes dans certains pays). Selon le plan d'action du ministère, le recours aux systèmes nationaux – y compris les systèmes financiers – doit être l'option à retenir en première intention, afin que ces systèmes se consolident au fur et à mesure de leur utilisation (MAE, 2009b). Les ambassades se plient de plus en plus à ce principe, encore que les obstacles spécifiques à chaque pays qui entravent la poursuite de la progression ont constitué l'un des principaux thèmes d'une consultation récemment organisée avec les ambassades par les services centraux. Le ministère devrait maintenant s'efforcer d'amplifier cette dynamique en encourageant l'utilisation des systèmes nationaux pour l'ensemble des apports d'aide des Pays-Bas aux gouvernements des pays partenaires, et non uniquement pour les fonds gérés par les ambassades.

Le défi de la prévisibilité

Pour faire en sorte que leur aide soit plus prévisible – ce qui est primordial pour la planification du côté des pays partenaires – les Pays-Bas devraient réfléchir à la démarche qu'ils suivent en l'appréhendant à deux niveaux différents :

- Communication des plans de dépenses. Les ambassades sont en mesure de fournir aux administrations des pays partenaires des chiffres indicatifs sur les différents projets et programmes, mais elles ne peuvent le faire que (i) pour une période limitée (horizon de quatre ans), et (ii) pour les apports transitant par les canaux cités dans la stratégie-pays. Dans le cas de certains pays, les partenaires ne disposent que de peu d'informations sur l'ensemble des activités prévues par les Pays-Bas.
- Réduction de l'instabilité à court terme des apports de fonds. Les partenaires estiment que les apports d'aide néerlandais sont fiables et prévisibles dans certains cas, mais irréguliers dans d'autres. La situation en Tanzanie, où les apports financiers néerlandais sont décrits par les interlocuteurs des Pays-Bas comme étant effectués avec souplesse, en temps voulu et de façon prévisible dans le secteur de la santé, mais qualifiés en revanche d'imprévisibles et d'irréguliers dans le secteur de l'eau et pour ce qui est du soutien budgétaire général, correspond à l'évidence à ce tableau contrasté (tableau 4).

Cette instabilité touche notamment le soutien budgétaire général, qui fait l'objet d'une grande attention de la part de la classe politique aux Pays-Bas, comme dans nombre d'autres pays. Dans le cas des Pays-Bas, elle s'est traduite par une démarche « en dents de scie » pour

ce type de financement, et le manque de clarté persiste quant aux conditions nécessaires pour que les Pays-Bas décident d'y avoir recours (OCDE, 2006a). Trois cas dans lesquels ces derniers ont décidé de geler leurs contributions au titre du soutien budgétaire général sont exposés dans le tableau 4. Les Pays-Bas ont annoncé leur intention de faire beaucoup moins usage, à l'avenir, du soutien budgétaire général (MAE, 2010a).

Tableau 4. Soutien budgétaire général : changement de cap pour le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda

Pays	Décisions récemment prises par les Pays-Bas d'annuler ou de reporter le versement de contributions au titre du soutien budgétaire général
Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> • À la suite de la publication, en 2008, du rapport d'un groupe d'experts des Nations unies sur le rôle du Rwanda dans le conflit survenu en République démocratique du Congo, les Pays-Bas ont décidé de ne pas procéder au décaissement des sommes qu'ils s'étaient antérieurement engagés à verser au titre du soutien budgétaire général. Celles-ci représentaient à peu près 14 % du programme de l'ambassade en 2008. La Suède a elle aussi suspendu partiellement son soutien au Rwanda après la publication du rapport des Nations unies. • Près de 15 % du budget de l'ambassade pour 2009 devaient initialement servir à financer des versements au titre du soutien budgétaire général et n'ont pas plus été décaissés. • En 2010, le ministre néerlandais a adressé une lettre au parlement des Pays-Bas expliquant qu'il n'était pas prévu d'assurer au Rwanda un soutien budgétaire général dans l'avenir, les motifs avancés étant, d'une part, les inquiétudes relatives au respect de la liberté d'expression et, d'autre part, l'intention des Pays-Bas de réduire considérablement la place du soutien budgétaire général dans la palette des modalités de l'aide néerlandaise.
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> • En juin 2009, les Pays-Bas ont décidé de suspendre, pour la période 2009-2010, le versement de leurs contributions au titre du soutien budgétaire général, qui s'élevaient à 30 millions EUR. Pour justifier cette décision, ils ont fait état d'un problème survenu entre une société néerlandaise et les autorités tanzaniennes. Il s'agissait d'une décision unilatérale, qui n'était pas motivée par le non-respect des conditions auxquelles avait été subordonné d'un commun accord le versement de ces fonds, ni par les résultats mis en évidence au moyen du cadre de suivi. • En juillet 2010, les Pays-Bas ont informé la Tanzanie que le versement de la tranche de 30 millions EUR était désormais annulé, et ce parce que toutes les conditions stipulées dans la lettre annonçant dans un premier temps le report de ce versement n'avaient pas été remplies dans le délai prévu. • En décembre 2010, les Pays-Bas ont annoncé que la Tanzanie serait l'un des pays auxquels ils ne procureraient plus à l'avenir de soutien budgétaire général. • En mars 2011, les Pays-Bas ont fait savoir que la Tanzanie serait l'un des pays où ils allaient progressivement cesser leurs activités de coopération pour le développement.
Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> • En décembre 2010, les Pays-Bas ont informé le ministère des Finances ougandais qu'ils amputaient de 3,2 millions EUR l'enveloppe affectée au pays au titre du soutien budgétaire général, invoquant, pour justifier leur décision, l'absence d'avancées dans le règlement d'une affaire grave de corruption à un niveau élevé. La suppression de cette contribution s'inscrivait dans le cadre de la décision prise de concert par les donateurs de réduire globalement de 10 % leurs concours au titre du soutien budgétaire général, en raison de l'enlisement d'un dossier concernant une affaire de corruption qui constitue une violation des conditions inscrites dans le cadre de suivi adopté en commun.

De façon générale, les Pays-Bas apparaissent comme un champion de l'harmonisation, mais certaines décisions pèchent par manque de coordination

Les Pays-Bas se sont forgé une solide réputation pour ce qui est de l'harmonisation de leurs travaux avec ceux des autres donateurs. Ils effectuent un grand nombre de missions conjointes et ont recours à des procédures et dispositifs communs dans la plupart de leurs pays partenaires. Les programmes des ambassades des Pays-Bas reposent sur un portefeuille d'activités diversifié, mais ils visent pour la plupart à drainer une forte proportion des fonds vers des programmes associant plusieurs donateurs et conduits par les autorités des pays

partenaires. En outre, dans de nombreux pays, les ambassades des Pays-Bas sont pleinement engagées dans des mécanismes de coordination entre donneurs et elles font clairement entendre la voix du pays qu'elles représentent. C'est ce qui a pu être observé en Tanzanie où, outre la présidence de groupes de travail sur la santé et sur la décentralisation, l'ambassade des Pays-Bas assumait la direction des groupes de coordination sur le soutien budgétaire général et sur l'action des donneurs, et faisait beaucoup d'efforts pour assurer l'adoption d'une stratégie d'aide conjointe (annexe C).

Les ambassades des Pays-Bas ont également progressé depuis le dernier examen par les pairs sur le plan de la concentration de leurs activités dans un nombre plus restreint de secteurs, et elles l'ont généralement fait en concertation avec d'autres acteurs dans le cadre d'un effort coordonné visant à arrêter en commun une meilleure répartition des tâches et à réduire ainsi les coûts de transaction supportés par les partenaires. Parallèlement, c'est parce qu'elles ont choisi de cibler un plus petit nombre d'axes thématiques que certaines ambassades se sont bâties une solide réputation dans les secteurs qu'elles avaient retenus, et ce tant sur le plan des apports techniques et que sur celui de la détermination à suivre les progrès accomplis.

Certaines décisions unilatérales et le fait que certains financements échappent au contrôle des ambassades ont peut-être cependant compromis cette belle réputation. En particulier :

- les fonds gérés depuis La Haye ne donnent généralement pas lieu à des procédures conjointes, et ne vont pas non plus nécessairement aux secteurs dont l'ambassade a estimé qu'ils devaient bénéficier en priorité des activités néerlandaises de coopération pour le développement dans le pays concerné. En Tanzanie, par exemple, la plupart des missions qui n'ont pas été effectuées conjointement avec d'autres donneurs relevaient des canaux de financement gérés à l'échelon central ;
- certaines décisions prises par les services centraux de reporter ou d'annuler le versement de fonds ont rendu plus complexe pour les ambassades l'harmonisation de leurs actions, surtout lorsque ces décisions étaient sans rapport avec le respect des conditions préalablement arrêtées en commun avec le partenaire. Le cas le plus difficile a été celui des décisions unilatérales prises en 2009/2010 au sujet du soutien budgétaire général à la Tanzanie (dont la première était due à un différend commercial), qui ont été préjudiciables à la réputation qu'avaient les Pays-Bas de faire partie des donneurs les plus performants sur le plan de l'harmonisation (tableau 4).

Faire davantage d'efforts pour promouvoir la gestion axée sur les résultats en matière de développement et améliorer la reddition de comptes

Le ministère intensifie ses efforts pour gérer l'aide de manière à obtenir des résultats dans le domaine du développement, ce que l'on constate clairement dans les pays partenaires. En Tanzanie, l'ambassade des Pays-Bas a encouragé le recours à des indicateurs définis en commun pour les programmes relatifs à la santé et à la décentralisation. Dans le secteur de la santé, ses spécialistes ont constaté des faiblesses au niveau du suivi et de l'orientation vers les résultats, et ils ont œuvré en étroite collaboration avec des homologues du ministère de la Santé pour y remédier. Les Pays-Bas peuvent toutefois encore améliorer leurs procédures de planification en les plaçant sous le signe de l'obtention de résultats, et perfectionner leurs méthodes de suivi des progrès du développement et de collecte des informations sur les résultats en la matière (chapitre 4).

Les incidents survenus en Tanzanie mettent en lumière certaines des difficultés que les Pays-Bas vont devoir résoudre de façon plus générale pour favoriser la mise au point de meilleurs mécanismes de reddition mutuelle de comptes. Par exemple :

- les informations sur ce que, globalement, les Pays-Bas prévoient de faire, effectuent et obtiennent dans un pays donné n'étant pas rendues publiques, il est difficile de leur demander des comptes ;
- comme indiqué précédemment, toutes les décisions de reporter ou d'annuler le versement de contributions néerlandaises déjà convenues ne sont pas liées de manière évidente à la violation par le partenaire des principes arrêtés de façon concertée ou à des difficultés mises au jour au moyen du cadre de suivi des performances adopté d'un commun accord (tableau 4) ;
- si un soutien direct est apporté par les ambassades des Pays-Bas aux organisations de la société civile des pays partenaires actives dans les domaines de la reddition de comptes et de la sensibilisation à la cause du développement, celui-ci ne représente généralement qu'une très faible part de leur programme. La grande majorité des fonds consacrés par les Pays-Bas au renforcement de la société civile des pays partenaires transite par des organisations néerlandaises (chapitre 3) et sert essentiellement à financer la fourniture de services plutôt que des activités de sensibilisation ou des actions visant à obtenir des pouvoirs publics qu'ils rendent des comptes.

Les nouvelles orientations stratégiques : perspectives d'amélioration de l'efficacité de l'aide néerlandaise et défis à relever

L'enjeu pour les Pays-Bas va désormais consister à préserver les bonnes pratiques en place et les solides progrès qu'ils ont accomplis tout en mettant en application leurs nouvelles priorités stratégiques. Ils devraient donc faire des principes pour l'efficacité de l'aide leur plan de marche pour guider le changement et parvenir à des résultats.

Conserver les formules éprouvées et les utiliser pour avancer

Les deux caractéristiques de l'aide bilatérale néerlandaise que sont la souplesse de la coopération et les capacités techniques expliquent sa réussite et le crédit dont elle jouit, et ont permis aux ambassades des Pays-Bas d'acquérir une excellente réputation et de mettre efficacement en oeuvre l'aide qu'elles gèrent (encadré 5). Le ministère devrait veiller à préserver ces qualités et aussi s'interroger sur la manière de les exploiter pour progresser sur tout l'éventail des activités néerlandaises de coopération pour le développement. Les Pays-Bas prévoient de concentrer leur soutien sur quinze pays seulement, décision qui leur offre une bonne occasion de faire en sorte que les quinze ambassades concernées disposent de la marge de manoeuvre et des moyens requis pour pouvoir employer efficacement leur enveloppe budgétaire (laquelle va vraisemblablement augmenter).

Pour appliquer avec efficacité leurs nouvelles orientations, les Pays-Bas devraient mettre à profit l'expérience précieuse qu'ils ont acquise dans le cadre de la mise en oeuvre d'approches sectorielles, du soutien budgétaire sectoriel et d'approches fondées sur des programmes. De fait, à compter du début des années 2000, les Pays-Bas se sont trouvés aux avant-postes d'un groupe de donateurs qui s'emploie, en collaboration avec les gouvernements des pays partenaires, à élaborer des modes d'acheminement de la coopération pour le développement faisant plus de place à la coordination et à l'alignement, notamment

par l'utilisation des systèmes nationaux, mais moins exposés au risque d'instabilité que le soutien budgétaire général. Une bonne partie de l'expérience en la matière a été acquise dans les secteurs de la santé et de l'éducation, qui ne seront pas au cœur des activités néerlandaises de coopération dans l'avenir. Appliquer le même type de démarche dans les domaines de l'eau, de la sécurité alimentaire et du respect de la légalité sera un véritable défi car il y aura vraisemblablement participation d'un plus grand nombre de ministères des partenaires et d'autres acteurs. Les enseignements tirés de l'action menée dans les secteurs sociaux peuvent néanmoins être utiles et ils pourraient être recueillis dans le cadre d'une collaboration étroite avec le personnel directement concerné. Les Pays-Bas prennent déjà part à des initiatives de financement conjointes dans les domaines de l'eau et du respect de la légalité dans dix de leurs pays partenaires ; une analyse approfondie de ces initiatives devrait aussi aider à éclairer les décisions sur les moyens d'intensifier les efforts néerlandais d'investissement dans ces domaines dans les 15 pays partenaires.

Encadré 8. Souplesse et capacités techniques : les Pays-Bas apportent plus que de l'argent à la Tanzanie

En Tanzanie, divers partenaires – dont des fonctionnaires tanzaniens et des représentants d'ONG partenaires et d'autres donateurs – ont expliqué à l'équipe chargée de conduire l'examen par les pairs que la souplesse et les capacités que possède l'ambassade des Pays-Bas lui permettent d'apporter une contribution bien plus précieuse qu'un simple soutien financier. Quelques exemples d'activités conduites par l'ambassade en faveur du secteur de la santé et de la décentralisation sont présentés ci-après à titre d'illustration.

Souplesse

- Dans le secteur de la santé, l'ambassade des Pays-Bas est parvenue à réorienter son soutien alors que beaucoup d'autres donateurs bilatéraux et de fonds verticaux avaient tous choisi de diriger leurs efforts vers les mêmes problèmes. Les autorités de la Tanzanie appréciaient le fait que les Pays-Bas puissent faire preuve de la souplesse nécessaire pour redéployer leur soutien de manière à combler les lacunes les plus préoccupantes, en tenant compte des besoins de la Tanzanie plutôt que des thèmes ayant la faveur de l'opinion néerlandaise. L'ambassade a également aidé une ONG active dans le domaine de la santé à mener à son terme un projet fructueux sur le paludisme lorsqu'un autre donateur l'a privée de la dernière tranche de financement qu'il lui avait promise (parce que les priorités au niveau de ses services centraux avaient changé).
- Les Pays-Bas ont accepté de se joindre à la Banque mondiale pour apporter un soutien financier au titre du programme du gouvernement tanzanien en faveur de la décentralisation et de la réforme des administrations locales. La Banque mondiale ayant tardé dans le décaissement des fonds, les Pays-Bas ont pu prendre les dispositions nécessaires pour que le programme puisse démarrer dans les temps.

Capacités

- En raison du constat selon lequel le suivi constituait un point faible dans le secteur de la santé en Tanzanie, et que le personnel de l'ambassade possédait un savoir-faire spécifique dans ce domaine, des fonctionnaires de cette dernière et de l'administration tanzanienne ont entrepris d'élaborer ensemble un plan de suivi et le cadre requis pour sa mise en oeuvre.
- En ce qui concerne la réforme des administrations locales, l'ambassade des Pays-Bas a pris part à la formulation de la stratégie y afférente ; elle s'est efforcée de promouvoir un meilleur suivi et l'adoption de mesures destinées à donner suite aux rapports d'audit, et a participé activement à la réalisation d'examen conjoints. Les capacités dont elle dispose lui ont permis de jouer un rôle de chef de file, dont elle a tiré parti pour œuvrer en faveur de l'amélioration de l'exécution des programmes.

Source : entretiens avec des partenaires et des fonctionnaires rencontrés en Tanzanie

Mettre en œuvre de nouvelles stratégies conformes aux principes pour l'efficacité de l'aide

Puisque les Pays-Bas commencent à « se désengager » de certains secteurs et de certains pays, il convient qu'ils le fassent sans perdre de vue les principes pour l'efficacité de l'aide. Tout récemment, ils ont opté pour une politique consistant à mettre fin « de façon responsable, mais irrévocable » à leurs activités de coopération pour le développement dans plus de la moitié de leurs pays partenaires prioritaires (MAE, 2011b). Le gouvernement néerlandais entend obtenir très vite des preuves que le changement de cap s'est opéré. Mais, dans certains cas, il sera beaucoup plus difficile et beaucoup plus long de partir que dans d'autres. Il ressort des travaux de recherche que c'est sur les pays dépendant de l'aide qu'un désengagement mal géré peut avoir les effets les plus néfastes (Heldgaar, 2008 ; Slob & Jerve, 2008). Un désengagement réussi requiert une bonne planification, la définition d'un calendrier bien pensé, des consultations avec les partenaires et de la souplesse (*ibid*).

Le ministère a rédigé des lignes directrices à l'intention des ambassades qui seront appelées à avaliser les plans de désengagement (en lieu et place des plans stratégiques pluriannuels) d'ici à 2012. Tout en précisant que chaque situation devra être évaluée en fonction des spécificités qui la caractérisent, ces lignes directrices soulignent qu'il est important (i) de communiquer, (ii) de mobiliser les parties prenantes, (iii) de définir des calendriers réalistes, (iv) de faire preuve de souplesse dans la programmation et l'affectation des budgets, (v) de respecter les obligations juridiques, (vi) d'assurer la préservation des investissements effectués et (vii) d'aider les partenaires à trouver de nouvelles sources de financement possibles (MAE, 2011e).

Au niveau mondial, afin d'éclairer leurs décisions quant au choix des pays desquels se désengager, les Pays-Bas ont récemment organisé, avec un petit groupe d'autres membres de l'UE, une réunion sur l'harmonisation et la division du travail. Cette initiative axée sur la coordination a été utile puisqu'elle a permis de définir les conditions fondamentales à respecter pour éviter un retrait massif des donateurs d'un même pays. Une initiative de même nature pourrait être prise afin de déterminer si certains donateurs souhaiteraient apporter leur soutien à des programmes menés avec succès dans des pays dont d'autres donateurs se désengagent. Les Pays-Bas ont informé la Commission européenne des travaux de cette réunion, et ils espèrent que l'UE aidera à porter le débat plus loin dans le cadre du suivi qu'elle exerce sur l'application du Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement (CE, 2007).

La nouvelle stratégie des Pays-Bas et le recentrage géographique qu'ils ont opéré leur offrent la possibilité d'appliquer avec plus de rigueur certains des principes relatifs à l'efficacité de l'aide. La concentration de leurs efforts sur 15 pays seulement peut leur permettre de contribuer à l'instauration d'une meilleure division du travail, ainsi qu'au renforcement de la transparence et de la cohérence au niveau des pays, et de prendre les dispositions requises pour que ces principes soient appliqués à la totalité de leur portefeuille d'activités de coopération pour le développement, et pas simplement à l'aide gérée par leurs ambassades. Ce recentrage sur un plus petit nombre de pays devrait aussi leur donner la possibilité de faire en sorte que chaque ambassade soit dotée des capacités et des compétences nécessaires pour (i) préserver et raffermir la solide réputation dont jouit le pays; (ii) aller plus loin dans l'utilisation des systèmes nationaux ; (iii) examiner les moyens de renforcer la reddition mutuelle de comptes.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Pour continuer à améliorer l'efficacité de leur aide, les Pays-Bas devraient mettre l'accent sur (i) l'accroissement de la prévisibilité de leur soutien ; (ii) l'utilisation des systèmes nationaux ; (iii) l'amélioration de la transparence de leurs plans, de leurs activités et de leurs décisions en matière de financement. Ils devraient pour ce faire analyser dans leur globalité l'ensemble des efforts d'aide qu'ils déploient dans chaque pays partenaire.
- Guidés par les principes pour l'efficacité de l'aide, les Pays-Bas devraient organiser et effectuer leur retrait de certains pays et secteurs de manière concertée et transparente, et en s'attachant à honorer les engagements pris et à réduire au minimum l'impact négatif de leur départ sur les pays dépendants de l'aide.
- Le fait que les Pays-Bas aient délié la majeure partie de leur aide mérite d'être salué et ceux-ci sont vivement encouragés à résister à la pression qui les pousse à revenir sur cet acquis, car un tel retour en arrière risquerait de nuire à l'efficacité de la coopération néerlandaise au regard du développement et d'entraver l'utilisation optimale des ressources qui lui sont consacrées.
- Les Pays-Bas devraient s'efforcer de saisir les possibilités que leur offre le recentrage de leurs efforts sur seulement 15 pays pour améliorer l'efficacité de leur aide. Ils devraient mettre à profit les atouts que possèdent les 15 ambassades concernées – notamment leur souplesse et leurs capacités – et veiller à ce qu'elles soient dotées des compétences et du mandat requis pour pouvoir coordonner et mener une action renforcée en faveur de l'efficacité de l'aide.

Chapitre 6

Aide humanitaire

Les temps sont durs pour les pourvoyeurs d'aide humanitaire qui doivent faire face, d'une part, aux pressions exercées tant par les contribuables que par les partenaires en faveur d'une amélioration de la qualité de l'aide, et d'autre part, aux pressions internes qui les poussent à reculer les limites du financement de l'aide humanitaire, afin de couvrir des aspects qui sortent du cadre traditionnel de l'impératif humanitaire. Les donateurs doivent trouver des moyens plus stratégiques et plus efficaces de mettre en œuvre leur aide, ce qui passe à la fois par une amélioration de leurs pratiques internes et par une action visant à promouvoir une rénovation du système humanitaire dans son ensemble. De ce point de vue, les Pays-Bas sont un donneur d'aide humanitaire généreux et actif qui apporte une contribution essentielle au renforcement du système humanitaire mondial. Concrétisation de cette ligne de conduite, l'aide humanitaire néerlandaise – qui s'est chiffrée au total à 361 millions USD en 2009 alors qu'elle atteignait 527 millions USD en 2006 – fait la part belle au financement des organismes multilatéraux (à hauteur de 21 % en 2009) et des mécanismes de mise en commun des fonds relevant des Nations unies (à hauteur de 53 % en 2009).¹⁴ Les partenaires s'accordent sur le fait que le travail de communication mené par les Pays-Bas en faveur du renforcement du système a démontré son utilité, conserve sa pertinence et doit se poursuivre.

Peu de progrès dans la mise en œuvre des recommandations formulées lors du précédent examen par les pairs

Les Pays-Bas n'ont guère avancé dans l'application des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs réalisé en 2006 (annexe A), dont les auteurs appelaient le pays à se doter d'une politique destinée à guider l'ensemble de son action humanitaire, à procéder à un réexamen des mécanismes de financement pour les situations de crise tenaces et à accroître les ressources en personnel, en particulier sur le terrain. Ces recommandations demeurent d'actualité, surtout celle qui fait état de la nécessité urgente de donner sa forme finale à une politique humanitaire pangouvernementale. L'insuffisance persistante des effectifs pourrait toutefois être compensée par l'adoption de méthodes de travail plus efficaces s'inspirant des bonnes pratiques déjà suivies.

14. Tous les chiffres cités proviennent du CAD/OCDE et sont exprimés en prix constants de 2008.

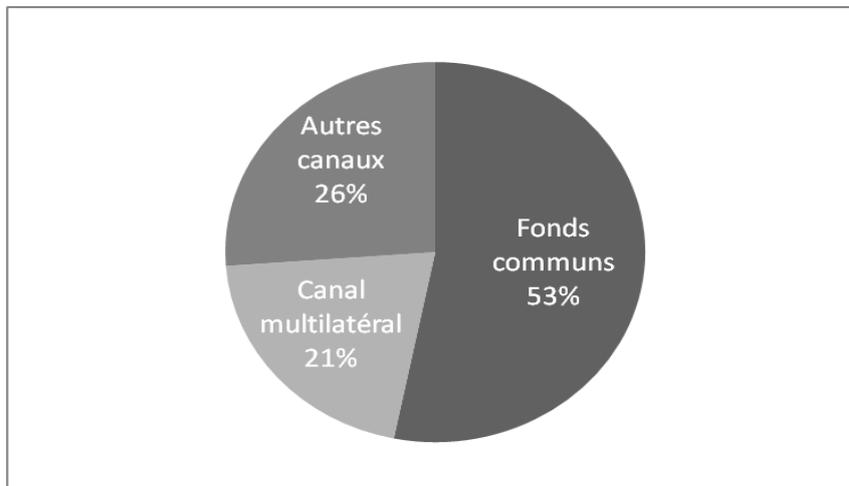
Une priorité désormais urgente : donner sa forme finale à la politique humanitaire néerlandaise

Nécessité évidente d'ancrer la stratégie des Pays-Bas dans un cadre d'action à caractère pangouvernemental

Les Pays-Bas sont fermement convaincus que l'aide humanitaire est d'autant plus efficace et efficiente qu'elle est mise en oeuvre par un système humanitaire international cohérent et bien coordonné, placé sous la houlette des Nations unies et donnant corps aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Le ministère s'est donc donné pour ambition d'améliorer l'architecture mondiale de l'aide humanitaire en profitant du respect dont il jouit pour promouvoir des réformes essentielles dans le domaine de l'action humanitaire, encourager le recours à des modes d'acheminement plus efficaces de la part des organismes multilatéraux et soutenir le renforcement de la coordination entre organisations. Cet effort fondamental de sensibilisation s'accompagne de l'affectation de ressources abondantes aux budgets centraux des organismes multilatéraux et de l'apport de contributions croissantes aux mécanismes de mise en commun des fonds (graphique 8).

Pourtant, ni les décisions des Pays-Bas en matière de financement de l'action humanitaire, ni les efforts qu'ils déploient pour défendre le renforcement du système n'ont encore été ancrés dans une politique humanitaire définie à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Une stratégie a bien été élaborée en 2009, mais elle n'a toujours pas été approuvée au niveau ministériel. Il est désormais urgent de donner à celle-ci sa forme finale pour que les Pays-Bas puissent enfin être clairs sur les objectifs globaux de leur action humanitaire, et en particulier pour qu'il existe un socle solide sur lequel s'appuyer pour :

- continuer sur la voie ouverte par les succès imputables à l'action de sensibilisation des Pays-Bas sur la scène mondiale ;
- élaborer un document de référence qui permette d'assurer le respect constant des principes humanitaires tant au sein du ministère que dans l'ensemble l'administration,
- mobiliser des ressources suffisantes au service de l'action humanitaire afin d'atteindre les objectifs stratégiques généraux ;
- accroître encore l'efficacité du programme d'aide humanitaire ;
- encourager la consolidation des liens et la multiplication des synergies avec d'autres programmes conduits par les Pays-Bas, en particulier dans les États fragiles et dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe (voir ci-après), tout en évitant de déborder les limites de l'impératif humanitaire ;
- faciliter la tenue de débats plus structurés avec les partenaires et le parlement ;
- établir un cadre pour la reddition de comptes au regard des objectifs globaux assignés au programme d'aide humanitaire.

Graphique 8. Canaux de financement de l'aide humanitaire des Pays-Bas, 2009

Source : Statistiques de l'OCDE/CAD

Œuvrer de façon plus cohérente en faveur du redressement

Dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, les donateurs sont appelés à « dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement » (Principe 9), et le ministère a recours à une combinaison de stratégies très diverses pour progresser vers cet objectif, alors qu'il existe des moyens d'œuvrer dans ce sens de façon plus cohérente. La majeure partie des fonds néerlandais transite par des partenaires multilatéraux et des fonds communs (graphique 8), de sorte que le ministère s'appuie dans une large mesure sur ces organismes et dispositifs pour agir d'une manière qui, à tout le moins, ne compromette pas les futurs efforts de développement. D'autres dotations sous forme de dons sont programmées par l'équipe du MAE chargée de l'aide humanitaire à la Haye, après consultation des ambassades néerlandaises concernées. Les Pays-Bas peuvent dans ce cas jouer un rôle plus actif à l'appui du redressement, mais l'absence d'orientations sur la manière dont cet aspect essentiel doit être pris en compte dans les décisions de financement entrave la définition d'une démarche cohérente et systématique.

Les Pays-Bas pourraient mettre à profit leur expérience de la collaboration avec les ONG pour étudier la possibilité de mettre en place un financement pluriannuel dans le cadre de tous les programmes visant des situations de crise appelées à durer. D'autres donateurs s'orientent vers l'octroi aux partenaires humanitaires de lignes de financement pluriannuelles prévisibles pour les crises tenaces. Les Pays-Bas font de même avec certaines ONG, dont quelques-unes ont reçu des crédits sur deux ans pour faire face à des situations de crise complexes. Le financement pluriannuel – destiné à répondre aux crises qui durent plusieurs années – s'est révélé utile à maints égards, notamment parce qu'il assure aux partenaires une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir analyser l'évolution de la situation et adapter leur action en conséquence, et pour orienter la programmation de façon à soutenir le redressement des communautés locales et des réseaux locaux de services de base.

La délégation aux ambassades du pouvoir de décider de l'affectation des ressources dans les situations de crise appelées à durer ouvre aux Pays-Bas une autre perspective intéressante. Elle pourrait en effet permettre au ministère de promouvoir encore davantage les correspondances stratégiques entre ses programmes humanitaires, ses programmes en faveur

de la stabilité¹⁵ et ses programmes de développement. Le fait d'associer les trois catégories d'acteurs concernés pour la réalisation d'une analyse commune du contexte à l'échelon local pourrait permettre de mieux adapter la conception des programmes dans les trois domaines précités et d'assurer l'exploitation des possibilités de synergie qui s'offrent au stade de l'exécution des programmes. L'analyse et la planification conjointes pourraient par exemple garantir que les préoccupations humanitaires, concernant par exemple la protection, seront convenablement prises en considération dans les programmes néerlandais en faveur de la stabilité, et que les efforts de renforcement du système déployés par les travailleurs humanitaires en collaboration avec les autorités et les communautés locales s'articulent avec les programmes nationaux de consolidation de l'appareil d'État bénéficiant du soutien des acteurs du développement. Les liens entre les programmes pourraient notamment être resserrés au moyen, par exemple, d'une prise en compte systématique des programmes humanitaires dans les plans stratégiques pluriannuels de chaque ambassade. Il convient toutefois de signaler que les Pays-Bas vont devoir parachever la définition de leur politique humanitaire en y spécifiant clairement la nécessité de respecter les principes humanitaires, s'ils veulent prévenir le risque que leurs programmes humanitaires ne soient utilisés pour promouvoir des objectifs de stabilité pouvant entrer en contradiction avec l'impératif humanitaire.

Un regain d'intérêt pour la réduction des risques de catastrophe au sein de l'équipe chargée de l'aide humanitaire

La réduction des risques de catastrophe est un sujet qui retient de plus en plus l'attention. L'équipe chargée de l'aide humanitaire néerlandaise, fidèle à l'orientation générale consistant à privilégier les organismes et fonds multilatéraux pour l'acheminement des ressources, apporte un concours financier à la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies (UNISDR) (d'un montant de 1.1 million USD en 2010) et au Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement mis en place par la Banque mondiale conjointement avec l'UNISDR (2.2 millions USD en 2010), ainsi qu'un soutien à des actions de préparation aux catastrophes menées au niveau des communautés locales dans le cadre du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Outre ces contributions annuelles préaffectées, l'équipe chargée de l'aide humanitaire consacre environ 10 % de tous les crédits budgétaires destinés aux interventions en cas de catastrophe à des programmes complémentaires de réduction des risques.

Les Pays-Bas devraient définir des orientations précises concernant la réduction des risques de catastrophe, lesquelles marqueraient une première étape sur la voie d'une prise en compte systématique de cette dimension et engloberaient des plans de sensibilisation à ce thème important des personnels de tous les services du ministère. L'équipe chargée de l'aide humanitaire restreint à juste titre le champ de ses programmes de réduction des risques à la préparation aux catastrophes, en encourageant la prise en compte des domaines connexes que sont la prévention et l'atténuation des catastrophes dans les programmes de développement des Pays-Bas. Les programmes en faveur de la réduction des risques de catastrophe sont toutefois mal connus dans les autres services du ministère, en dépit du fait qu'ils jouent un rôle crucial en tant que mécanisme de garantie des investissements à l'appui du

15. Le Fonds de stabilité draine des ressources provenant des enveloppes budgétaires affectées respectivement au développement et à la politique étrangère et destinées à financer des actions dans des domaines tels que la réforme du secteur de la sécurité, les capacités en matière de maintien de la paix et la lutte contre la prolifération des armes légères.

développement. La priorité désormais donnée au secteur de l'eau, par exemple, pourrait ainsi devenir un excellent angle d'attaque pour réduire le risque croissant de catastrophes d'origine hydrométéorologique dans les pays partenaires.

Partenariat : œuvrer en faveur d'une réforme de l'ensemble du système, de l'instauration d'une dynamique plus puissante et d'un renforcement de la coordination

Les Pays-Bas se réfèrent à une définition large du partenariat puisqu'ils se considèrent comme un partenaire au sein du système humanitaire mondial, qui gère un portefeuille d'activités de portée mondiale, et ils concentrent donc leurs efforts sur l'amélioration du fonctionnement de ce système. Ils optent pour des formules de financement souples, 80 % au moins des contributions qu'ils versent aux organismes des Nations unies et au Comité international de la Croix-Rouge étant partiellement ou intégralement libres d'affectation. Ils encouragent aussi la coordination puisque plus de 50 % de leur enveloppe budgétaire annuelle totale sont désormais réservés à des mécanismes de mise en commun des fonds ; ils ont en outre le souci d'effectuer leurs apports en temps opportun et s'attachent ainsi à engager 75 % du budget annuel de l'aide humanitaire avant la fin du mois d'avril de chaque année. En contrepartie de l'observation de ces bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, les Pays-Bas attendent que toutes les mesures prévues de réforme du système humanitaire soient mises en œuvre, notamment afin de renforcer encore la capacité des Nations unies d'assumer leur rôle de chef de file et celle de tous les organismes concernés de coordonner leur action dans le cadre du système des groupes de responsabilité sectorielle. Les partenaires se félicitent de la franchise des échanges de vues et du caractère constructif du dialogue sur les politiques à suivre accompagnant les travaux de consolidation du système.

Le rôle affirmé des Pays-Bas au sein des instances dirigeantes des organismes des Nations unies et des groupes de travail réunissant des donateurs, et le dialogue parfois énergique qu'ils mènent avec les organismes multilatéraux, sont également largement appréciés tant par les organismes d'exécution que par les autres donateurs. Les Pays-Bas continuent de jouer un rôle de premier plan au sein du Groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, et leur Directeur général de la coopération internationale occupe les fonctions de Président par intérim du groupe consultatif du Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies.¹⁶ Les ONG saluent les efforts qu'ils déploient pour leur faciliter l'accès aux ressources des fonds communs au niveau des pays, et apprécient en outre le fait que les agents du ministère – tant à La Haye que dans les ambassades – soient tout disposés à prendre part à des actions de sensibilisation, même si elles ont constaté depuis peu une diminution des occasions de dialogue. Les partenaires sont également élogieux à propos des efforts qu'ils accomplissent en permanence pour élaborer et diffuser des messages communs de promotion de la cause humanitaire, et dont témoigne par exemple leur engagement constant auprès du Comité de haut niveau sur le Soudan. Leur contribution décisive au renforcement de l'architecture internationale de l'action humanitaire leur confère, à n'en pas douter, un avantage comparatif et doit demeurer le pilier central de leur programmation en matière humanitaire.

La tendance à encourager la création de consortiums d'ONG néerlandaises pour le financement des activités de développement ne doit pas s'étendre à la sphère du financement

16. Il occupe cette fonction à titre personnel, mais sa présence à ce poste témoigne clairement de l'intérêt que les Pays-Bas portent au CERF en raison de la rapidité des interventions que permet ce fonds commun.

de l'action humanitaire si les Pays-Bas veulent rester fidèles à leur engagement de promouvoir la coordination sur le terrain dans le cadre du système des groupes de responsabilité sectorielle. D'autres solutions visant à réduire les coûts de transaction liés aux interventions en cas de catastrophe, sont étudiées plus loin dans le présent chapitre.

Les dotations sont-elles à la hauteur des ambitions mondiales des Pays-Bas ?

Les Pays-Bas sont un donneur significatif en matière d'aide humanitaire, encore que le volume de leurs apports dans ce domaine, et la part de l'APD qu'ils représentent, ont sensiblement diminué au cours de la période sur laquelle porte l'examen par les pairs. Le volume global de l'aide humanitaire néerlandaise a baissé de plus de 30 % entre 2006 et 2009,¹⁷ et la part relative de l'aide humanitaire dans l'APD a été divisée par deux, de sorte que celle-ci ne représente plus désormais que 5 % du budget total consacré par les Pays-Bas au développement. Aucun signe ne donne à penser que la contraction va se poursuivre, l'aide humanitaire jouissant toujours de la faveur tant du parlement que du grand public. Les Pays-Bas devraient toutefois déterminer si le budget réduit qu'ils affectent maintenant à l'aide humanitaire est suffisant pour leur permettre d'atteindre les grands objectifs assignés à leur politique humanitaire, dont les contours n'ont pas encore été définitivement arrêtés. Un donneur qui investit tant dans le renforcement de l'ensemble du système doit prendre des engagements de financement à la mesure des efforts de promotion qu'il déploie.

Il conviendrait de faire en sorte que les critères employés pour l'affectation des fonds, notamment pour déterminer leur répartition entre dotations de base et dotations géographiques, puis pour décider comment ces crédits seront dépensés – pour quel partenaire et/ou quel programme – deviennent plus transparents. Il serait logique que les Pays-Bas matérialisent leur ferme volonté d'assurer le renforcement du système mondial par la mobilisation de ressources suffisantes, préaffectées ou non, notamment pour alimenter des fonds communs. L'équipe chargée de l'aide humanitaire au sein du ministère a défini un ensemble de conditions précises pour l'octroi de fonds aux partenaires,¹⁸ mais il demeure difficile de savoir sur quels critères reposent les décisions concernant la répartition des fonds entre les partenaires qui satisfont à ces conditions, ou leur affectation à telle ou telle crise. On ne voit pas non plus au juste comment les Pays-Bas déterminent la gravité d'une situation d'urgence d'apparition soudaine et donc le montant des sommes à mettre en oeuvre pour y faire face. De façon générale, il semble que les Pays-Bas, comme beaucoup d'autres donateurs, se fondent souvent sur des scénarios de financement antérieurs pour arrêter le montant des dotations futures. Il importe qu'ils précisent et fassent connaître les critères qui régissent leurs décisions et indiquent comment ceux-ci se raccordent aux objectifs d'une politique humanitaire dont la définition est attendue depuis déjà longtemps, s'ils veulent démontrer que leur programme humanitaire reste indépendant et cohérent.

17. Source : CAD/OCDE (aux prix constants de 2008).

18. Ces critères sont les suivants : obtention de résultats, citation dans un appel, évaluation fiable des besoins et correspondance entre l'aide et les besoins recensés, attention portée à certains groupes cibles, participation à des mécanismes de coordination, expérience antérieure en matière de coordination, reddition de comptes, utilisation légitime des ressources financières et capacité d'apprentissage.

Mécanismes de mise en œuvre : des possibilités d’acheminer l’aide encore plus efficacement

La définition d’un mandat clair pour l’aide humanitaire permettrait d’affiner la coordination à l’échelle pangouvernementale

Le fait que la finalité stratégique du programme d’aide humanitaire des Pays-Bas ne soit pas clairement définie restreint les possibilités d’organiser une coordination efficace à l’échelle pangouvernementale. Cette situation peut se révéler critique à court terme, sachant que l’équipe chargée de l’aide humanitaire sera selon toute vraisemblance soumise à des pressions politiques l’incitant à définir sa ligne de conduite par rapport à la stratégie néerlandaise globale des 3D – défense, diplomatie et développement (chapitre 2) – sans qu’elle puisse pour autant déroger à l’impératif humanitaire. Les partenaires font observer que les migrations constituent également un sujet pour lequel il pourrait être utile d’assurer une programmation au niveau pangouvernemental (point déjà examiné au chapitre 2), en particulier pour solliciter l’avis des acteurs humanitaires avant de renvoyer chez eux des demandeurs d’asile qui risquent alors de se retrouver dans une situation où leur sécurité est menacée.

Les Pays-Bas ont une politique de coopération civilo-militaire prévoyant clairement que les ressources militaires ne doivent être utilisées qu’en « dernier recours », dans des situations où il n’y a pas de ressources civiles disponibles, et que leur utilisation doit obéir au principe de portée plus générale consistant à « ne pas nuire » (MAE/Ministère de la Défense, 2002). Cette ligne de conduite concorde avec la démarche préconisée par les instruments internationaux applicables,¹⁹ et a jusqu’ici donné de bons résultats sur le terrain, par exemple en Afghanistan (TLO, 2010). Le ministère consulte le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH) afin de s’assurer que le critère du « dernier recours » est rempli avant de requérir un soutien militaire.

Mettre à profit les bonnes pratiques pour améliorer encore l’efficacité

Le souci de répondre en temps voulu et de manière adéquate aux situations d’urgence d’apparition soudaine entraîne dans bien des cas un brusque accroissement de la charge de travail des donneurs. Une bonne partie de cette charge supplémentaire peut être absorbée grâce à des mécanismes d’intervention rapide appropriés. Les Pays-Bas ont recours à toute une série d’outils pour organiser une réponse rapide :

- Des engagements pluriannuels en faveur du Fonds central d’intervention d’urgence des Nations unies (CERF). Ces engagements sur trois ans sont complétés par des travaux visant à perfectionner le fonctionnement du CERF, principalement par le truchement du Directeur général de la coopération internationale, qui préside actuellement le groupe consultatif du CERF.
- Des mécanismes de versement automatique de fonds à la société néerlandaise de la Croix-Rouge, laquelle fait transiter ces fonds par les circuits du Mouvement international de la Croix-

19. Dans les Principes et bonnes pratiques pour l’aide humanitaire, figure l’obligation d’« affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en oeuvre de l’action humanitaire » (Principe 19) et de respecter les Principes directeurs d’Oslo de 1994, ainsi que les Lignes directrices pour l’utilisation des moyens militaires et de défense civile (MCDA) de 2003 régissant l’utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Principe 20).

Rouge et du Croissant-Rouge. La Croix-Rouge et les Pays-Bas s'accordent à reconnaître l'efficacité de ce mécanisme.

- Un fonds de réserve constitué pour permettre de répondre rapidement aux crises d'apparition soudaine, qui sert à financer des dons, souvent effectués au profit d'ONG néerlandaises, en cas de catastrophes de faible ampleur. Ces fonds ne sont cependant pas gérés selon des protocoles ou des mécanismes préétablis, ce qui ralentit la mobilisation des ressources et impose une lourde charge administrative tant aux ONG qu'à l'équipe chargée de l'aide humanitaire.
- Les interventions de la protection civile néerlandaise et le déploiement des moyens correspondants sont coordonnés par l'équipe du ministère chargée de l'aide humanitaire. Cette responsabilité supplémentaire représente cependant un surcroît de travail pesant en cas de crise.

Les Pays-Bas se sont dotés de quelques méthodes judicieuses pour faire face à la charge de travail supplémentaire qu'il faut supporter pendant les premiers jours d'une crise, et ils pourraient faire fond sur ces bonnes pratiques et celles d'autres donateurs pour améliorer encore l'efficacité de leur intervention dans son ensemble. Après le tremblement de terre survenu en Haïti, l'équipe chargée de l'aide humanitaire au sein du ministère a travaillé de manière continue afin de suivre en temps réel l'évolution de la situation. Pour compléter ce nouveau mode de fonctionnement, les Pays-Bas pourraient envisager de procéder à la mise en place préalable de fonds auprès d'ONG ou de partenaires multilatéraux habilités pour les interventions en cas de catastrophe, ou d'appliquer des procédures accélérées et simplifiées pour apporter des fonds à des partenaires habilités. Ils pourraient aussi, dans le droit fil de leur politique générale de soutien des mécanismes de coordination, opter pour une stratégie consistant à apporter systématiquement leur concours aux fonds communs d'intervention d'urgence qui sont créés sous l'égide des Nations unies lors des grandes crises humanitaires. Enfin, en examinant les enseignements de l'expérience récente en matière de déploiement des équipes de la protection civile néerlandaise, il serait possible de dégager des idées intéressantes sur les moyens de réduire la surcharge de travail induite par la mobilisation de ces équipes.

Dans leur approche de la reddition de comptes, les Pays-Bas s'en remettent très largement aux évaluations réalisées conjointement par les donateurs sur les interventions d'urgence effectuées par des organismes ou sur l'ensemble des interventions d'urgence liées à une crise, ainsi qu'à des évaluations indépendantes portant sur les circuits de financement, en particulier les fonds communs. Les conclusions de ces évaluations, complétées par les travaux de recherche de groupes de réflexion bénéficiant de fonds néerlandais, sont prises en compte dans l'ensemble des activités que mène le ministère pour améliorer l'efficacité et l'efficience du système humanitaire mondial. Les Pays-Bas acceptent de s'en remettre aux modèles normalisés de notification de leurs partenaires pour prendre les décisions concernant plus de 70 % des fonds qu'ils octroient, en complétant les informations reçues par des consultations annuelles. Le personnel néerlandais en poste sur le terrain contribue activement à la coordination entre donateurs, mais beaucoup moins au suivi des programmes de chaque partenaire. Cette tendance générale à privilégier une vision d'ensemble a toutefois soulevé des difficultés sur le plan administratif, les vérificateurs s'étant parfois trouvés en possession de dossiers incomplets relatifs à des dons anticipés, qui ne comportaient en annexe aucun document attestant les résultats. De plus, en l'absence de politique humanitaire bien définie, il est difficile de déterminer si les Pays-Bas ont atteint les grands objectifs qu'ils se sont fixés dans ce domaine. Pourtant, les résultats de l'évaluation indépendante qui a été effectuée ont été très positifs (IOB, 2006), si ce n'est le constat d'un suivi insuffisant sur le terrain. Une autre évaluation doit être conduite en 2014.

Les acteurs de la sphère humanitaire avec lesquels des entretiens ont eu lieu pour les besoins du présent examen par les pairs décrivent systématiquement les membres du personnel du ministère chargé de l'aide humanitaire comme des partenaires engagés, informés et efficaces. La formation des agents aux questions humanitaires a commencé en 2010, bonne pratique qu'il conviendrait de poursuivre, soit sur le plan interne, soit dans le cadre de programmes conduits par d'autres donateurs, comme le dispositif ATHA de la Suède.²⁰ L'équipe chargée de l'aide humanitaire organise en outre de façon systématique des séances d'information préparatoires au déploiement, qui permettent de donner plus d'écho au programme humanitaire et aussi d'établir le socle requis pour l'instauration de relations de travail continues avec le personnel de terrain.

Sachant que, selon les partenaires, le personnel humanitaire en poste à La Haye semble travailler à la limite de ses possibilités, il serait peut-être utile de rechercher de nouveaux gains d'efficacité au niveau des programmes. Pour ce faire, il pourrait être particulièrement bénéfique de rationaliser les mécanismes d'intervention d'urgence et de confier aux ambassades la prise de décision concernant les dons en cas de crises tendant à durer (voir ci-dessus). En précisant les grands objectifs de leur programme humanitaire par la définition d'un mandat stratégique clair, et en continuant à améliorer l'efficacité des programmes, les Pays-Bas se donneront les moyens de dégager du temps pour permettre à leur personnel de se consacrer davantage à ce qui constitue leur atout majeur : l'action de promotion qu'ils mènent au niveau international pour le renforcement du système humanitaire.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Les Pays-Bas devraient donner sa forme finale à leur politique humanitaire pangouvernementale. Ils devraient mettre l'accent sur l'avantage comparatif que leur confère leur aptitude à promouvoir le renforcement du système humanitaire mondial, et se conformer aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ainsi qu'au Consensus de l'UE. Leur politique devrait viser à améliorer l'efficacité des programmes, à renforcer le rôle, l'orientation stratégique et la transparence du programme humanitaire, et à assurer une articulation plus forte entre les programmes, du point de vue thématique et au niveau des pays.
- Le ministère pourrait affiner ses stratégies pour aborder les défis humanitaires, en particulier en perfectionnant les mécanismes d'intervention d'urgence et en prévoyant un financement pluriannuel pour les situations de crise qui se prolongent. L'efficacité et l'efficacité des programmes s'en trouveraient améliorées.
- Le ministère devrait élaborer des orientations concrètes sur la réduction des risques de catastrophe, et faire d'autant plus d'efforts de sensibilisation à l'importance de ce problème que la réduction des risques fera partie intégrante de l'ensemble de ses programmes de développement.

20. Advanced Training Program on Humanitarian Action (programme de formation avancée sur l'action humanitaire), www.atha.se.

Annexe A

Progrès accomplis dans l'application des recommandations issues de l'examen de 2006

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
Orientations stratégiques	Le cadre stratégique actuel définit clairement le mandat du MAE ainsi que le ciblage géographique et sectoriel de l'aide. Le MAE doit veiller à ce que les objectifs de dépenses ne nuisent pas au respect des principes d'efficacité de l'aide en opérant, pour faire contrepoids, une gestion résolument axée sur les résultats.	Recommandation mise en œuvre. Le cadre stratégique des Pays-Bas ne comporte plus d'objectifs de dépenses thématiques. Celui qui portait sur l'éducation a été supprimé en 2010 et les autres seront progressivement abandonnés en 2011.
	Le MAE devrait envisager d'instaurer un dialogue plus structuré avec tout l'éventail des acteurs qui s'intéressent, aux Pays-Bas, à la coopération pour le développement, notamment les organisations de la société civile, le secteur privé et les établissements de recherche sur les questions de développement.	Recommandation partiellement mise en œuvre. En 2007, un dialogue structuré a été instauré avec la société civile et d'autres acteurs sur la note d'orientation <i>Our Common Concern</i> , ainsi que dans le cadre du système de cofinancement de la société civile pour la période 2007-2010 mis en place par le ministère des Affaires étrangères. Par ailleurs, le <i>Project 2015</i> du ministère a fait l'objet de consultations approfondies, qui ont débouché sur un ensemble d'Accords du millénaire avec la société civile, les organismes de recherche et le secteur privé. Les parties prenantes ont toutefois indiqué à l'équipe chargée de l'examen par les pairs que le dialogue de fond avait beaucoup perdu de son intensité depuis 2009, et que les nouvelles politiques instaurées en 2010 et 2011 n'avaient pas fait l'objet de consultations avec les organisations de la société civile, le secteur privé ou les acteurs de la recherche sur le développement.
Au-delà de l'aide, le développement	Les autorités néerlandaises sont encouragées à poursuivre leurs efforts de promotion de la cohérence des politiques, au plan intérieur et au niveau international. Elles pourraient mettre à profit les avancées déjà obtenues dans ce domaine pour opérer une évaluation plus systématique des	Recommandation partiellement mise en œuvre. Le rapport sur les progrès du développement pour 2007-2008 faisait état de progrès accomplis en direction de l'OMD 8 (Mettre en place un partenariat mondial pour le développement) et de la cohérence des politiques aux Pays-Bas. Cependant, aucune évaluation systématique des performances n'a encore été mise en place, qu'il s'agisse du suivi des progrès accomplis au regard des objectifs visés, ou

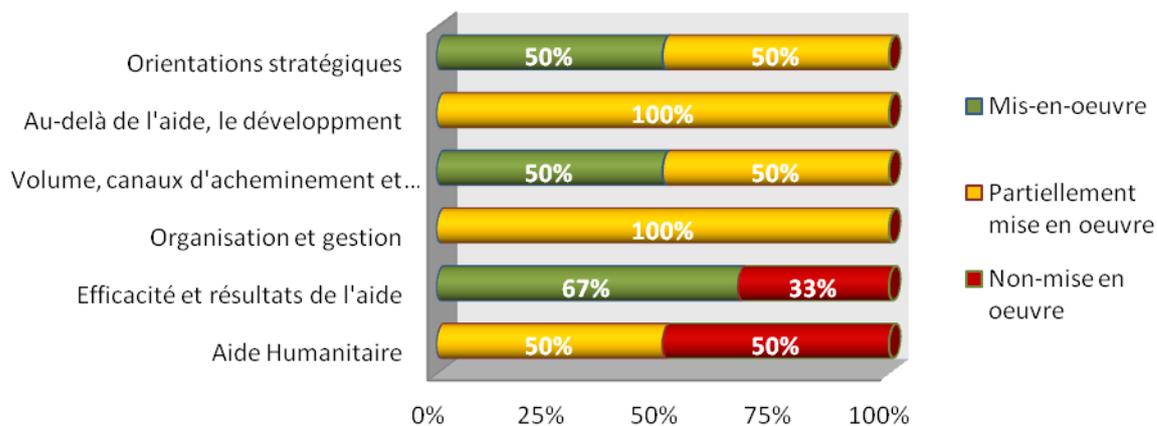
Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
	performances, qu'il s'agisse du suivi des progrès accomplis vers les objectifs poursuivis aussi bien que de l'examen des effets dans la réalité de telle ou telle victoire remportée dans la bataille pour la cohérence des politiques.	de l'examen des effets dans la réalité de telle ou telle victoire remportée dans la bataille pour la cohérence des politiques. En 2010, le Département de l'efficacité et de la qualité a fusionné avec le service chargé de la cohérence pour constituer le Département de l'efficacité et de la cohérence. Cette réorganisation s'est traduite par une amélioration de l'intégration de l'assise institutionnelle pour la cohérence des politiques au service du développement au sein du ministère des Affaires étrangères.
Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide	Les Pays-Bas sont encouragés à aller plus loin encore sur la voie de la concentration géographique en accroissant la part de leur aide qu'ils affectent à leurs 36 pays partenaires. Ils sont également incités à poursuivre, en concertation avec les autres donateurs, leur effort de concentration sectorielle de leurs programmes bilatéraux par pays.	Recommandation partiellement mise en œuvre. Les Pays-Bas ont accru la concentration géographique de leur APD bilatérale ventilable depuis le dernier examen par les pairs, ainsi qu'en atteste la proportion de cette aide qui est affectée à leurs 20 premiers bénéficiaires. Ce groupe de pays, qui sont tous des pays partenaires, a perçu, entre 2003 et 2007, 68 % de l'aide bilatérale ventilable des Pays-Bas, part qui est passée à 73 % entre 2008 et 2009. Il est toutefois difficile de se faire une idée précise de la situation, du fait que pour chaque année, plus de 50 % de l'APD bilatérale des Pays-Bas ont été non ventilables. Il se peut que les pays partenaires bénéficient d'une partie de ces fonds non affectés. Suite aux réorientations stratégiques opérées depuis 2006, le nombre des pays partenaires est passé de 40 à 33, puis à 15, et celui des priorités thématiques a également diminué. Ces changements devraient se traduire par une concentration plus forte des apports d'aide au cours des années à venir. Si les Pays-Bas sont parvenus dans une certaine mesure à renforcer le ciblage sectoriel de leurs programmes bilatéraux, leur APD était toujours dispersée entre un grand nombre de secteurs dans la plupart de leurs pays partenaires en 2009.
	Les Pays-Bas pourraient élaborer une stratégie plus cohérente pour guider leur action à l'appui du développement du secteur privé et de l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres.	Recommandation mise en œuvre. Une stratégie plus cohérente a été instituée avec la publication d'une note d'orientation sur le développement du secteur privé dans les pays en développement en 2007, et d'une note d'orientation sur l'agriculture, le développement économique des zones rurales et la sécurité alimentaire en 2008, ainsi qu'avec la réforme du programme ORET (Programme de financement des exportations liées au développement) à l'issue d'une évaluation rigoureuse, suivie de la mise en place du dispositif ORIO (Fonds de financement des infrastructures de

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
	<p>Le MAE est encouragé à continuer de s'appliquer à améliorer l'efficacité de ses programmes en direction des ONG tout en veillant à la complémentarité des activités de ces dernières avec ses propres programmes bilatéraux et en recherchant des moyens de gérer les risques potentiels découlant, aux yeux des ONG, du recentrage sur les résultats.</p>	<p>base) destiné à lui succéder, lequel est plus axé sur les infrastructures utiles aux populations pauvres et qui est entièrement non lié.</p> <p>Recommandation partiellement mise en œuvre.</p> <p>Le canal des ONG est moins fragmenté qu'en 2006. Les Pays-Bas sont également parvenus à aligner plus étroitement le canal de la société civile sur les priorités de leur aide bilatérale énoncées dans <i>Our Common Concern</i>. Le système néerlandais de cofinancement (MFS II) a permis de réaliser des économies d'échelle en raison de l'importance qu'il attache aux alliances d'ONG, et il fait davantage de place à l'évaluation des activités des ONG qu'à leur suivi. À l'instigation du ministère des Affaires étrangères, les ONG néerlandaises adaptent leurs interventions dans les pays partenaires en fonction des trois profils de pays définis par celui-ci, et se sont recentrées sur les résultats.</p>
	<p>Étant donné leur désir de promouvoir une plus grande efficacité du système multilatéral, les Pays-Bas sont incités à se doter, en matière d'aide multilatérale, d'une stratégie qui fasse une juste place à la poursuite de leurs objectifs bilatéraux tout en tenant compte des conséquences qui en découlent pour la gestion des organismes multilatéraux et des efforts de réforme actuellement déployés par ces derniers.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre.</p> <p>La stratégie multilatérale des Pays-Bas a été définie dans une lettre d'orientation sur la coopération multilatérale pour le développement publiée en janvier 2009. Cette lettre pose les bases d'une refonte des efforts des Pays-Bas dans le domaine de la coopération multilatérale pour le développement pour tenir compte de l'évolution du contexte international, et expose les dispositions qu'il est prévu de prendre dans l'avenir en ce qui concerne cette coopération. Elle met en outre l'accent sur les liens entre les objectifs de l'aide bilatérale et les efforts en matière d'aide multilatérale.</p>
Organisation et gestion	<ul style="list-style-type: none"> • S'il veut être à la hauteur de ses ambitions, le MAE doit continuer de s'employer à faire en sorte que les ambassades disposent de ressources humaines adéquates (qu'il s'agisse de l'éventail des compétences comme du niveau des effectifs). 	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre.</p> <p>Le MAE a poursuivi ses efforts pour « mettre les bonnes compétences au bon endroit », en se heurtant toutefois (i) à des compressions de personnel et (ii) à l'absence de recensement des compétences de ses agents et de planification stratégique des effectifs, qui empêche l'échelon central de savoir précisément quelles sont les compétences disponibles et celles qui sont requises. Le personnel des ambassades a par ailleurs bénéficié d'initiatives fructueuses en matière de formation.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Le MAE est incité à étudier le moyen de simplifier le système de planification et de suivi, éventuellement par la fusion de certaines de ses composantes. Pour 	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre.</p> <p>Le ministère s'efforce d'alléger la charge de travail que représente l'établissement de rapports en diminuant la fréquence des rapports complets, qui ne sont désormais plus annuels mais quadriennaux, les</p>

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
	l'élaboration des plans stratégiques mis en place depuis peu, les Pays-Bas pourraient s'orienter vers une approche faisant davantage de place à la collaboration, qui associerait les gouvernements des pays partenaires et d'autres intervenants clés.	rapports annuels n'étant demandés que de façon exceptionnelle. Toutefois, le ministère a mis en place un système parallèle consistant à fournir tous les deux ans des informations pour le rapport sur les progrès du développement. Même si des consultations ont été organisées, les plans stratégiques pour 2007 et 2011 restent des documents de planification essentiellement internes.
Efficacité et résultats de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> Les autorités néerlandaises sont encouragées à donner suite à leur intention d'élaborer une stratégie globale à l'appui de l'efficacité de l'aide afin de mieux expliciter comment le programme d'action inscrit dans la Déclaration de Paris doit être mis en œuvre, au niveau des services centraux et dans les différents contextes nationaux. 	<p>Recommandation mise en œuvre.</p> <p>En 2009, le MAE a publié le <i>Netherlands Action Plan on Aid Effectiveness</i>. Cette publication a été suivie de réunions avec le personnel des ambassades sur les moyens à mettre en œuvre pour progresser davantage dans le domaine de l'efficacité de l'aide, ainsi que sur les défis qui se posent dans chacun des pays.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> En concertation avec les autres donateurs, les Pays-Bas devraient définir une approche claire de la conditionnalité de telle sorte que le recours au soutien budgétaire général concoure à l'appropriation et à la prévisibilité de l'aide, de même qu'à la poursuite des objectifs de réduction de la pauvreté. 	<p>Recommandation non mise en œuvre.</p> <p>Les Pays-Bas n'ont pas précisé leur approche de la conditionnalité et, s'agissant en particulier du soutien budgétaire, ont pris des décisions visant à le suspendre, voire à le supprimer pour des raisons diverses.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> Le MAE est incité à veiller à ce que, pour préserver la qualité des évaluations, l'indépendance de l'IOB ne soit pas remise en cause pour ce qui est de la gestion du processus d'évaluation une fois le sujet arrêté de même que de la communication et de la diffusion publique des conclusions des évaluations. 	<p>Recommandation mise en œuvre.</p> <p>Le MAE a recruté à l'extérieur, sous contrat à durée déterminée, son nouveau Directeur de l'évaluation. L'équipe chargée de l'évaluation a été regroupée avec les autres équipes responsables de la supervision (audit et inspection). Toutes relèvent du Directeur général.</p>
Aide humanitaire	<ul style="list-style-type: none"> L'élaboration et la publication d'un cadre stratégique destiné à guider l'ensemble de l'action humanitaire des Pays-Bas seraient utiles pour rassembler les divers éléments sous-tendant les interventions dans 	<p>Recommandation non mise en œuvre.</p> <p>Un projet de cadre stratégique pour l'aide humanitaire a été élaboré en 2009 mais n'a pas encore été approuvé.</p>

Grands domaines	Recommandations formulées en 2006	Progrès observés depuis 2006
	<p>ce domaine et mettre en évidence les questions sur lesquelles un approfondissement des travaux s'impose.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les dispositifs de financement pour les situations d'urgence complexes appelées à durer pourraient être réexaminés à la lumière de l'expérience accumulée dans le cadre des instruments existants, notamment le CERF, en vue d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide humanitaire émanant des Pays-Bas et de réduire les coûts de transaction pour les partenaires sur le terrain. 	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre.</p> <p>Certaines ONG peuvent désormais bénéficier d'un financement sur deux ans pour les situations de crise complexes.</p>

Mise en oeuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2006



ANNEXE B

OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS DE L'AIDE

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

Pays-Bas	<i>Versements nets</i>						
	1995-99	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009
Apports totaux du secteur public	3 159	3 836	5 267	5 795	6 224	6 993	6 426
Aide publique au développement	3 119	3 564	5 115	5 452	6 224	6 993	6 426
Bilatérale	2 190	2 483	3 683	4 282	4 644	5 200	4 798
Multilatérale	929	1 081	1 432	1 169	1 580	1 793	1 628
Autres apports du secteur public	40	272	152	343	-	-	-
Bilatéraux	40	272	152	343	-	-	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	299	318	422	277	343	330	542
Apports du secteur privé aux conditions du marché	5 688	2 112	17 091	22 544	11 575	-21 345	-923
Bilatéraux : dont	5 442	2 035	17 565	22 792	10 779	-21 176	-1 912
Investissements directs	4 876	2 075	2 348	6 351	-1 028	-24 523	540
Crédits à l'exportation	32	1 382	10 614	5 713	-143	-18	401
Multilatéraux	246	77	-474	-248	795	-169	989
Apports totaux	9 146	6 266	22 781	28 616	18 142	-14 022	6 045
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2008, en millions de USD</i>	4 997	5 705	6 305	6 539	6 738	6 993	6 676
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.80	0.79	0.82	0.81	0.81	0.80	0.82
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	2.36	1.40	3.65	4.23	2.35	-1.61	0.77
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- En millions de USD	308	483	678	1 475	1 245	1 512	1 480
- En pourcentage des versements nets	10	12	13	27	20	22	23
- Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets	4	9	9	7	7	7	8

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

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2008 et en % du RNB

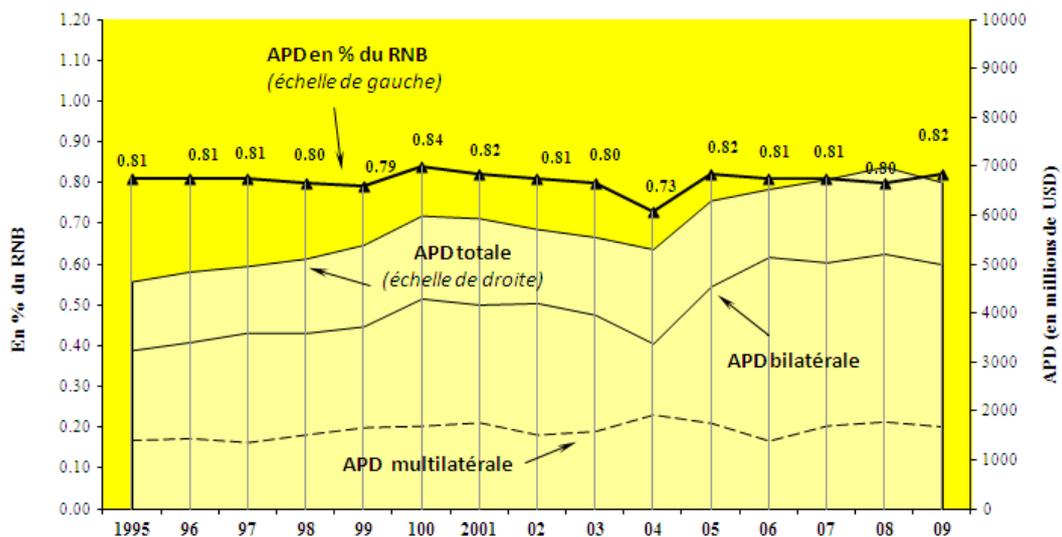
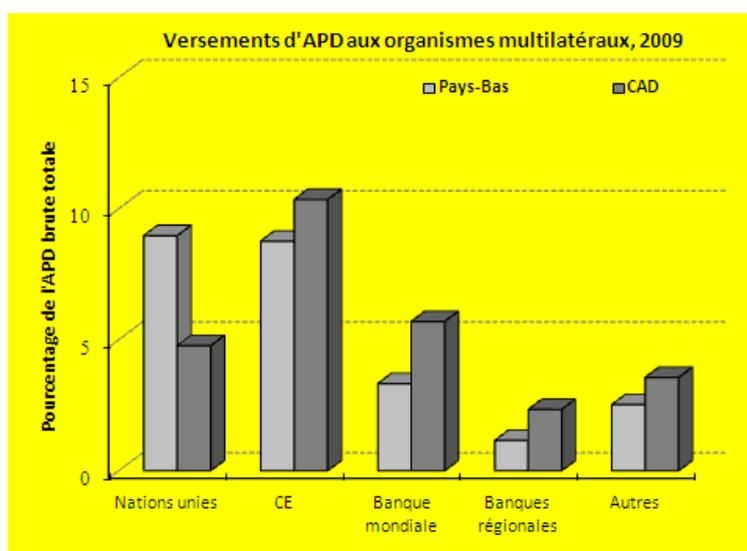


Tableau B.2. APD par grandes catégories

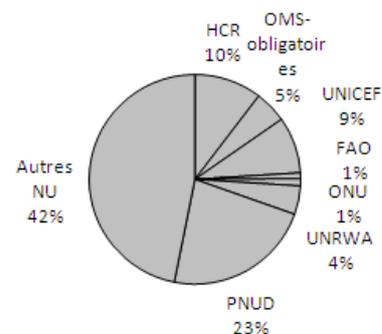
Pays-Bas	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
											Ensemble du CAD 2009%
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	
APD bilatérale brute	4 646	5 661	5 455	5 489	5 150	72	80	76	75	75	73
<i>Dons</i>	<i>4 621</i>	<i>5 661</i>	<i>5 455</i>	<i>5 483</i>	<i>5 150</i>	<i>72</i>	<i>80</i>	<i>76</i>	<i>75</i>	<i>75</i>	<i>61</i>
Projets et programmes de développement	1 218	1 231	1 392	1 130	932	19	17	19	16	14	25
Coopération technique	751	557	515	372	344	12	8	7	5	5	13
Aide alimentaire à des fins de développement	-	2	1	22	25	-	0	0	0	0	1
Aide humanitaire	503	476	367	403	316	8	7	5	6	5	6
Allègement de la dette	407	374	425	124	46	6	5	6	2	1	2
Dépenses administratives	302	306	287	320	344	5	4	4	4	5	4
Autres dons	1 438	2 715	2 469	3 112	3 143	22	38	34	43	46	9
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>25</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>7</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>0</i>	<i>-</i>	<i>12</i>
Prêts nouveaux de développement	-	-	-	7	-	-	-	-	0	-	9
Rééchelonnements de dette	25	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
APD multilatérale brute	1 765	1 403	1 711	1 793	1 691	28	20	24	25	25	27
Organismes des Nations unies	503	533	572	575	614	8	8	8	8	9	5
CE	533	518	616	630	599	8	7	9	9	9	10
Groupe de la Banque mondiale	387	105	200	316	227	6	1	3	4	3	6
Banques régionales de développement (a)	200	66	115	75	79	3	1	2	1	1	2
Autres	142	180	208	198	172	2	3	3	3	3	4
Total des versements bruts d'APD	6 411	7 063	7 166	7 282	6 841	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	23 893	17 660	15 087	19 560	21 627						
Total des versements nets d'APD	30 304	24 723	22 252	26 842	28 469						
<i>Pour référence :</i>											
Financements mixtes (b)	150	156	182	264	172						
Allègement de dette nette	425	374	425	124	46						
Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-						
Réfugiés dans les pays donateurs	116	134	136	250	351						

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 2008-2009)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2008-2009)

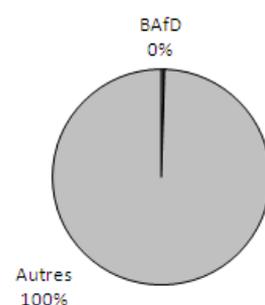
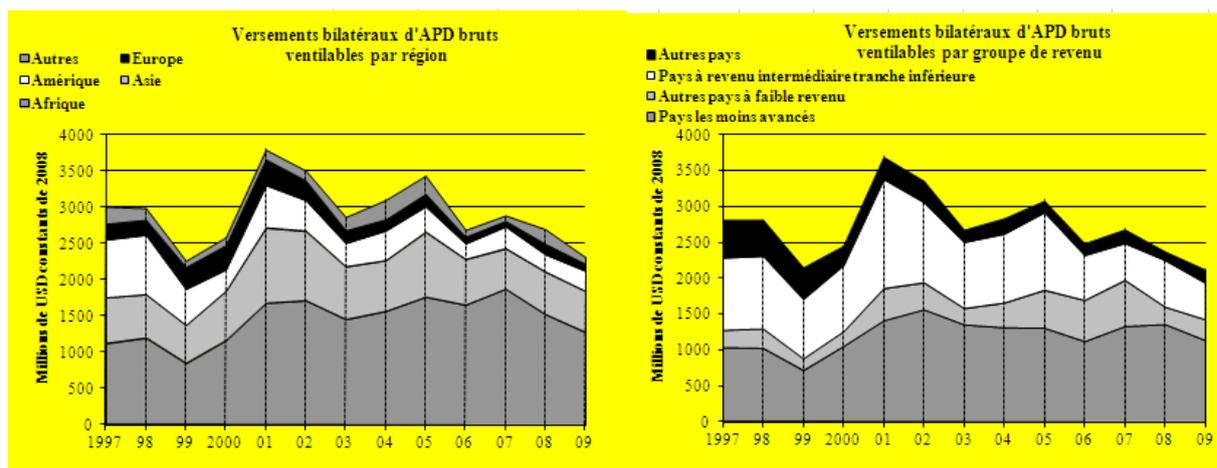


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Pays-Bas	Versements bruts										Ensemble du CAD 2009%
	Millions de USD constants de 2008					Part en pourcentage					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	
Afrique	1 770	1 659	1 880	1 526	1 279	51	62	65	57	55	41
Afrique subsaharienne	1 649	1 587	1 796	1 446	1 206	48	59	62	54	52	35
Afrique du Nord	35	18	17	22	21	1	1	1	1	1	4
Asie	899	631	559	587	568	26	23	19	22	25	34
Asie du Sud et Asie centrale	460	288	307	332	309	13	11	11	12	13	18
Extrême-Orient	395	336	242	247	250	11	12	8	9	11	15
Amérique	352	216	303	240	279	10	8	10	9	12	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	124	74	72	79	68	4	3	2	3	3	4
Amérique du Sud	200	139	226	156	208	6	5	8	6	9	5
Moyen-Orient	242	95	77	205	94	7	4	3	8	4	8
Océanie	9	0	-	-	-	0	0	-	-	-	2
Europe	170	89	72	141	92	5	3	2	5	4	5
Versements bilatéraux ventilables par région	3 442	2 690	2 891	2 699	2 312	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 313	1 127	1 338	1 365	1 141	42	45	50	57	54	37
Autres pays à faible revenu	534	578	648	246	294	17	23	24	10	14	15
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	1 085	628	514	652	512	35	25	19	27	24	39
(tranche supérieure)	161	164	191	119	182	5	7	7	5	9	9
Pays en développement plus avancés	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	3 093	2 497	2 692	2 383	2 129	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	4 582	5 296	5 210	5 318	5 105	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	1 140	2 606	2 319	2 619	2 792	25	49	45	49	55	22
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	1 489	2 799	2 519	2 935	2 976	33	53	48	55	58	29



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

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

Pays-Bas	1998-2002				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	2003-07				Memo: <i>Moyenne CAD</i>	<i>Versements bruts, moyennes bisannuelles</i>			
	2008-09		Pour cent	<i>Moyenne CAD</i>		2008-09		Pour cent	<i>Moyenne CAD</i>		2008-09		Pour cent	<i>Moyenne CAD</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD 2008				Millions de USD courants	Millions de USD 2008				Millions de USD courants	Millions de USD 2008		
Indonésie	93	169	4		Nigeria	164	190	4		Indonésie	165	168	3	
Tanzanie	73	132	3		Indonésie	123	150	3		Afghanistan	130	133	2	
Inde	61	109	3		Soudan	114	136	3		Soudan	127	129	2	
Ghana	51	93	2		Tanzanie	109	134	3		Ghana	109	111	2	
Serbie	50	90	2		Ghana	106	128	3		Mozambique	103	104	2	
5 principaux bénéficiaires	328	593	14	25	5 principaux bénéficiaires	616	738	15	32	5 principaux bénéficiaires	634	646	12	28
Mozambique	49	89	2		Afghanistan	85	104	2		Ethiopie	100	101	2	
Bosnie-Herzégovine	42	76	2		Congo, Rép. dém.	81	106	2		Suriname	92	94	2	
Bolivie	39	71	2		Ouganda	72	89	2		Tanzanie	89	90	2	
Afghanistan	36	64	1		Bangladesh	70	85	2		Mali	78	80	2	
Bangladesh	31	56	1		Irak	69	88	2		Bangladesh	78	79	1	
10 principaux bénéficiaires	525	949	22	40	10 principaux bénéficiaires	993	1 210	25	46	10 principaux bénéficiaires	1 070	1 090	20	39
Congo, Rép. dém.	31	53	1		Mozambique	61	75	2		Burkina Faso	77	79	1	
Ouganda	31	56	1		Mali	61	74	2		Zambie	75	76	1	
Mali	30	54	1		Inde	55	72	1		Ouganda	64	65	1	
Yémen	27	49	1		Ethiopie	55	68	1		Zones ad. Palestinienne	61	62	1	
Ethiopie	27	49	1		Zambie	54	66	1		Rwanda	46	48	1	
15 principaux bénéficiaires	671	1 211	28	50	15 principaux bénéficiaires	1 280	1 565	32	53	15 principaux bénéficiaires	1 394	1 419	27	48
Chine	26	48	1		Burkina Faso	54	66	1		Congo, Rép. dém.	46	46	1	
Afrique du Sud	26	47	1		Viêt-nam	52	64	1		Irak	45	45	1	
Zambie	26	47	1		Suriname	49	57	1		Viêt-nam	44	45	1	
Antilles néerlandaises	25	43	1		Afrique du Sud	48	58	1		Bolivie	43	44	1	
Nicaragua	24	43	1		Bolivie	46	56	1		Afrique du Sud	43	44	1	
20 principaux bénéficiaires	799	1 439	33	58	20 principaux bénéficiaires	1 527	1 867	38	59	20 principaux bénéficiaires	1 614	1 643	31	55
Total (141 bénéficiaires)	1 297	2 339	54		Total (145 bénéficiaires)	2 250	2 763	56		Total (143 bénéficiaires)	2 216	2 256	42	
Aide non affectée	1 112	1 948	46	22	Aide non affectée	1 744	2 101	44	24	Aide non affectée	3 007	3 064	58	29
Total des versements bilatéraux bruts	2 409	4 287	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	3 994	4 864	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	5 223	5 320	100	100

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

Pays-Pas	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>						
	1999-2002		2003-07		2008-09		2008-09 Total du CAD %
	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	Millions de USD 2007	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	1 244	29	1 982	35	2 187	40	41
Education	365	8	722	13	548	10	9
dont : Education de base	228	5	379	7	142	3	2
Santé	175	4	262	5	241	4	4
dont : Santé de base	88	2	111	2	191	4	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	76	2	124	2	217	4	7
Distribution d'eau et assainissement	159	4	296	5	289	5	6
Bon gouvernement et société civile	283	6	478	8	718	13	12
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	108	2	264	5	3
Autres infrastructures et services sociaux	186	4	99	2	174	3	4
Infrastructures et services économiques	283	6	518	9	446	8	16
Transport et entreposage	144	3	47	1	64	1	8
Communications	24	1	17	0	15	0	0
Energie	59	1	77	1	240	4	4
Banque et services financiers	24	1	162	3	62	1	3
Entreprises et autres services	32	1	216	4	64	1	1
Production	226	5	190	3	239	4	7
Agriculture, sylviculture et pêche	189	4	134	2	145	3	5
Industries manufacturières, extractives, constructiv	17	0	13	0	18	0	1
Commerce et tourisme	19	0	44	1	76	1	138
Destination plurisectorielle	278	6	404	7	1 063	20	7
Aide-programme et sous forme de produits	253	6	303	5	373	7	5
Aide se rapportant à la dette	306	7	541	9	76	1	6
Aide humanitaire	294	7	389	7	397	7	8
Frais administratifs des donateurs	6	0	135	2	335	6	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	1 304	30	1 106	19	0	0	1
Refugiés dans les pays donateurs	168	4	161	3	304	6	3
APD bilatérale ventilable	4 362	100	5 728	100	5 420	100	100
<i>Pour référence :</i>							
<i>APD bilatérale</i>	<i>4 839</i>	<i>80</i>	<i>5 976</i>	<i>80</i>	<i>5 562</i>	<i>73</i>	<i>73</i>
<i>dont : non affectée</i>	<i>477</i>	<i>8</i>	<i>248</i>	<i>3</i>	<i>143</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>APD multilatérale</i>	<i>1 174</i>	<i>20</i>	<i>1 454</i>	<i>20</i>	<i>2 043</i>	<i>27</i>	<i>27</i>
<i>APD totale</i>	<i>6 012</i>	<i>100</i>	<i>7 431</i>	<i>100</i>	<i>7 605</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

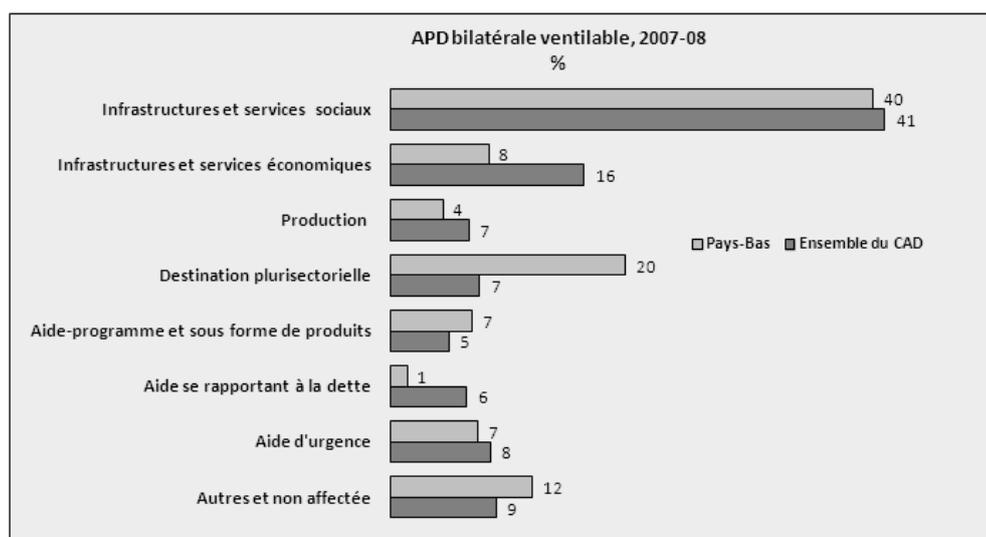


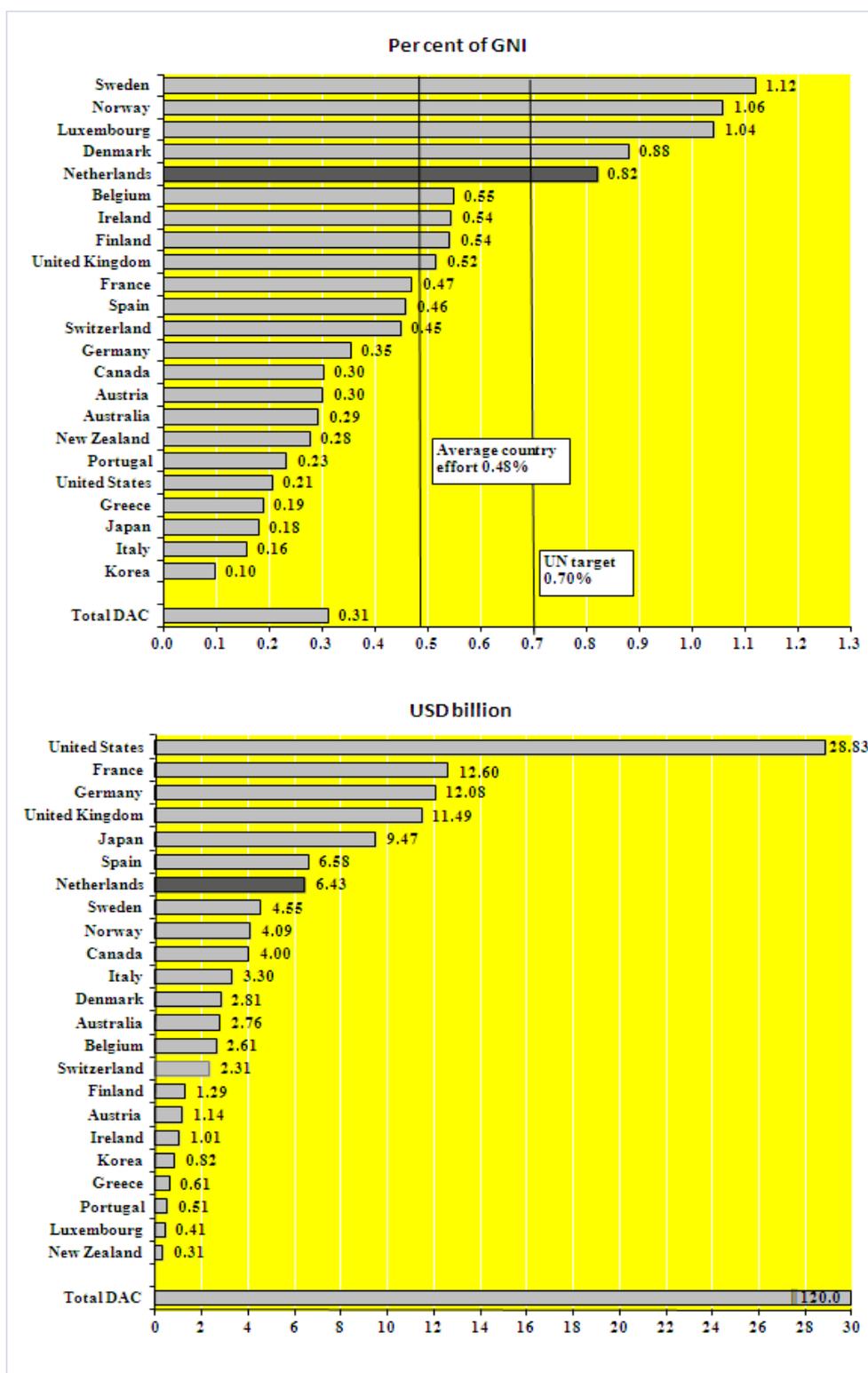
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2009 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2009		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2003-04 to 08-09		2009				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2009	
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (c)	(b)	(c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	12 079	0.35	7.6	93.3	41.2	15.1	0.15	0.06	28.1	0.10
Australie	2 762	0.29	8.4	99.0	16.3		0.05		26.4	0.08
Autriche	1 142	0.30	13.1	100.0	55.6	10.9	0.17	0.05	30.4	0.09
Belgique	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	19.3	0.22	0.09	36.7	0.20
Canada	4 000	0.30	6.5	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11
Corée	816	0.10	14.1	93.3	28.8		0.03		30.8	0.03
Danemark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	25.1	0.28	0.21	39.1	0.34
Espagne	6 584	0.46	16.9	96.4	32.1	15.0	0.15	0.07	25.9	0.12
Etats-Unis	28 831	0.21	6.2	100.0	12.7		0.03		32.6	0.07
Finlande	1 290	0.54	9.0	99.9	38.7	22.4	0.21	0.10	34.9	0.19
France	12 600	0.47	2.4	88.8	44.3	17.6	0.21	0.07	26.0	0.12
Grèce	607	0.19	6.6	100.0	51.1	21.6	0.10	0.05	19.2	0.04
Irlande	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	18.3	0.17	0.11	50.9	0.28
Italie	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	26.9	0.12	0.06	34.5	0.05
Japon	9 469	0.18	-0.3	86.5	36.6		0.07		32.2	0.06
Luxembourg	415	1.04	6.0	100.0	35.9	24.3	0.37	0.24	36.9	0.39
Norvège	4 086	1.06	4.5	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33
Nouvelle-Zélande	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09
Pays-Bas	6 426	0.82	4.7	100.0	25.34	16.63	0.21	0.13	25.3	0.21
Portugal	513	0.23	-8.5	94.3	46.1	13.8	0.11	0.04	41.2	0.10
Royaume-Uni	11 491	0.52	8.3	100.0	33.4	18.6	0.17	0.08	34.1	0.18
Suède	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	25.8	0.38	0.25	30.7	0.34
Suisse	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14
Ensemble du CAD	120 000	0.31	5.8	96.3	30.3	0.0	0.09		31.1	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.48								

Notes :

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 200



Annexe C

Visite sur le terrain en Tanzanie

L'équipe chargée de l'examen par les pairs, composée de quatre examinateurs – deux pour l'Italie et deux pour les États-Unis – et de deux membres du Secrétariat du CAD, s'est rendue en Tanzanie en mars 2011, où elle a rencontré :

- des membres du personnel de l'ambassade des Pays-Bas,
- des fonctionnaires tanzaniens, notamment du ministère des Finances, du Bureau du Premier ministre chargé des administrations régionales et locales et du ministère de la Santé, ainsi que des agents des collectivités locales.
- des représentants d'organisations tanzaniennes de la société civile et des parlementaires tanzaniens.
- d'autres partenaires pour le développement, notamment au sein d'organisations bilatérales et multilatérales.

Les informations collectées à l'occasion de cette mission sur le terrain ont été utilisées au fil du rapport pour illustrer les grands enjeux. La présente annexe, outre qu'elle contient davantage de détails, fournit des informations de base sur le contexte tanzanien, ainsi qu'un panorama de la coopération internationale pour le développement en Tanzanie, avec une description de la structure de coordination de l'aide. Y est ensuite examiné le rôle spécifique de la coopération néerlandaise en Tanzanie, au regard en particulier de cinq considérations : (i) le mode d'acheminement et le ciblage de l'aide néerlandaise, (ii) la valeur ajoutée de cette aide pour la Tanzanie, (iii) l'organisation de l'ambassade et ses liens avec les services centraux, (iv) l'expérience des Pays-Bas en matière de soutien budgétaire général, (v) la décision des Pays-Bas de « se retirer » de Tanzanie.

Le contexte national : persistance de niveaux de pauvreté élevés

La République Unie de Tanzanie appartient à la catégorie des pays les moins avancés, laquelle regroupe les 25 pays les plus pauvres du monde en termes de produit national brut par habitant et selon l'indice de développement humain (Banque mondiale, 2011a ; PNUD, 2010). Ces dernières années, elle a affiché des taux de croissance économique de 5 à 7 %. Toutefois, avec une augmentation annuelle de sa population d'environ 3 % et une inflation de 7 %, ces taux de croissance n'ont pas réussi à faire reculer la pauvreté (*ibid*). En 2007, 34 % de la population vivaient en dessous du seuil national de pauvreté – soit à peine 2 % de moins qu'en 2000 (GoT, 2009) – et pendant cette période, 1.3 million d'individus sont venus s'ajouter au chiffre de la pauvreté absolue (Banque mondiale, 2011b). En revanche, la

fréquentation scolaire en primaire s'est améliorée depuis 2000, de même que les taux de survie infantile et juvénile (GoT, 2009).

Le gouvernement tanzanien met actuellement en œuvre sa deuxième Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, communément appelée MKUKUTA II, son acronyme en Swahili. Zanzibar possède une stratégie propre, dénommée MKUZA II (GoT, 2010a; 2010b). Ces stratégies ont pour objet de contribuer à la « *Vision 2025* », qui ambitionne de faire accéder la Tanzanie au groupe des pays à revenu intermédiaire (GoT 1999). La stratégie MKUKUTA II fixe des objectifs de développement dans trois grands domaines ; (i) croissance et réduction de la pauvreté monétaire ; (ii) qualité de la vie et bien-être sociétal ; (iii) bonne gouvernance et redevabilité.

La coopération pour le développement en Tanzanie

Des volumes non négligeables, un ciblage diversifié

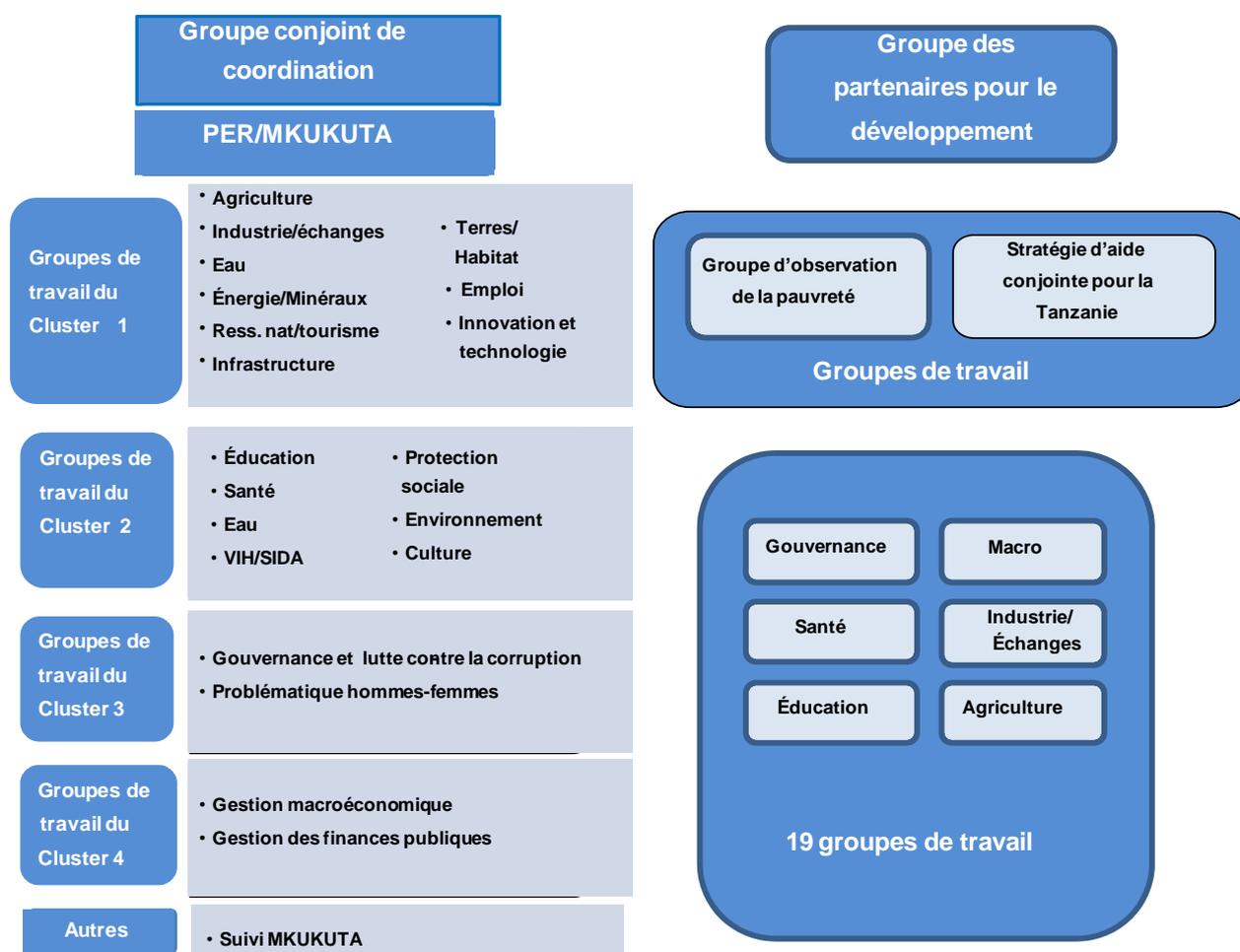
La Tanzanie est fortement tributaire de l'aide extérieure au développement – entre 2007 et 2009, celle-ci représentait environ 14 % de son produit national brut (OCDE, 2011e). Rien moins que 40 % du budget national proviennent de la coopération pour le développement. Cinq donateurs sont à l'origine d'environ la moitié des 3 milliards USD d'aide publique au développement que reçoit la Tanzanie chaque année. L'autre moitié se répartit entre quarante autres donateurs.

La coopération pour le développement dont bénéficie la Tanzanie prend des formes diverses. Une part importante passe par le soutien budgétaire général ; sont également utilisés le soutien budgétaire sectoriel et les approches fondées sur des programmes, sans compter une multitude de projets, prêts et dons de plus ou moins grande envergure. Cette diversité d'approches, si elle offre l'avantage de répartir les risques, oblige la Tanzanie à disposer de capacités suffisantes pour s'impliquer dans tout l'éventail des activités soutenues par les donateurs. Cette implication peut prendre diverses formes : certains partenaires voudront s'entretenir avec le gouvernement sur la gestion des finances publiques et les politiques d'ensemble alors que d'autres s'intéresseront surtout à la mise en œuvre de projets ponctuels dans des domaines bien déterminés.

Un cadre de coordination extrêmement élaboré

Étant donné le grand nombre d'acteurs présents, la Tanzanie est consciente depuis bien longtemps de ce que l'aide a besoin d'être mieux coordonnée. Un groupe de suivi indépendant a été constitué dans les années 1990 pour observer les relations entre le gouvernement de Tanzanie et ses partenaires pour le développement. Ce groupe a constaté que la communication et la coordination laissaient quelque peu à désirer. La structure ultérieurement mise sur pied par le gouvernement tanzanien et ses partenaires pour le développement (graphique C1) a contribué à remédier à ces lacunes. En particulier, les partenaires qui y participent ont réussi à mieux se coordonner, ce dont le gouvernement tanzanien se félicite. De l'avis des partenaires, la situation s'est, de fait, très nettement améliorée.

Graphique C.1. Structure de coordination de l'aide en Tanzanie



Source : D'après des informations du Groupe des partenaires pour le développement (Development Partners Group).

Bien que la structure de dialogue ait apporté des améliorations incontestables, il apparaît qu'elle est devenue trop complexe et trop lourde. Deux structures parallèles coexistent : une pour les partenaires pour le développement, et une pour les interactions entre ceux-ci et le gouvernement de Tanzanie. Le Groupe conjoint de coordination et le Groupe des partenaires pour le développement comprennent chacun une vingtaine de groupes de travail thématiques. Cette structure élaborée a peut-être diminué les coûts de transaction pour le gouvernement de Tanzanie, mais n'a pas eu le même effet côté partenaires. Le surcoût induit pour ces derniers ne serait pas réductible s'il permettait effectivement un meilleur dialogue sur les politiques. Or un nombre non négligeable de partenaires pour le développement ont indiqué à l'équipe chargée de l'examen que cette structure ne leur avait pas permis d'approfondir le dialogue sur le contenu des politiques avec le gouvernement de Tanzanie. Les échanges se limitent essentiellement à des questions techniques ou procédurales.

En outre, la Stratégie d'aide conjointe pour la Tanzanie (JAST) mise en place en 2006 a incontestablement été un instrument utile de coordination, d'harmonisation et d'alignement, même si sa mise en œuvre n'a donné lieu à aucun suivi. La JAST a été approuvée par le cabinet tanzanien et 19 partenaires pour le développement. Le processus de validation du

document a suscité une prise de conscience de l'importance de l'harmonisation. Ce qui a fait défaut c'est le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie : il était prévu initialement qu'un rapport de suivi de la JAST serait rédigé chaque année sous la direction du gouvernement mais ce rapport n'a jamais vu le jour.

Autre problème : ni la structure de dialogue ni la JAST n'associent la totalité des partenaires bilatéraux de la Tanzanie ; manquent la Chine – partenaire important de longue date – et quelques uns des États et des fonds arabes. Plus récemment, l'Inde et le Brésil ont nettement intensifié leur action, mais ces deux pays ne participent pas non plus à la JAST. L'aide apportée par ces pays est impossible à chiffrer, de même que la part de cette aide qui relève de l'APD. Il semblerait toutefois, au vu des quelques exemples qui suivent, qu'elle soit considérable : (i) un prêt concessionnel de 46 millions USD a été consenti en 2009 par le Fonds pour le développement d'Abu Dhabi, (ii) 180 millions USD ont été alloués par la Chine sous forme de prêts à des conditions de faveur depuis 2009, (iii) une ligne de crédit concessionnelle de 40 millions USD a été accordée par l'Inde en 2009.

Redevabilité

Les mécanismes par lesquels le gouvernement rend compte au peuple tanzanien des actions entreprises se développent. Par le passé, les observateurs s'étaient inquiétés du manque de confiance entre les OSC et les pouvoirs publics, et de la propension de ces derniers, du fait de l'aide reçue, à s'expliquer plus devant les bailleurs de fonds étrangers que devant l'électorat (y compris les OSC et les parlementaires). L'encadré C.1 cite quelques points sur lesquels une amélioration a été opérée depuis quelques années.

Encadré C.1. Mesures prises par le gouvernement de Tanzanie pour associer la société civile à la lutte contre la pauvreté

Mise au point de la stratégie de lutte contre la pauvreté. La première stratégie MKUKUTA avait été élaborée avec très peu de participation des organisations de la société civile. Pour la deuxième version, en revanche, le gouvernement a demandé à un groupement d'organisations de la société civile d'organiser une consultation. Ce groupement a réussi à consulter 1 600 OSC disséminées dans tout le pays.

Suivi des progrès. Une réunion annuelle est organisée pour examiner les progrès accomplis dans la réduction de la pauvreté dans le cadre la stratégie MKUKUTA et à travers le rapport bisannuel sur le développement humain. Il y a quatre ou cinq ans, seul un nombre très restreint de représentants d'OSC étaient conviés, et uniquement pour les discours d'ouverture et de clôture. En 2009, un groupe plus important a été invité à assister à l'ensemble de la réunion. Pour la dernière réunion, qui a eu lieu fin 2010, le gouvernement a prié le même groupement d'OSC de coordonner une participation plus large des OSC. Les résultats de cet effort ont été satisfaisants, tant pour les OSC que pour le gouvernement.

Engagement du parlement. De même, les parlementaires sont de plus en plus impliqués dans la réunion annuelle d'examen, notamment les présidents des commissions parlementaires concernées.

La coopération néerlandaise pour le développement en Tanzanie

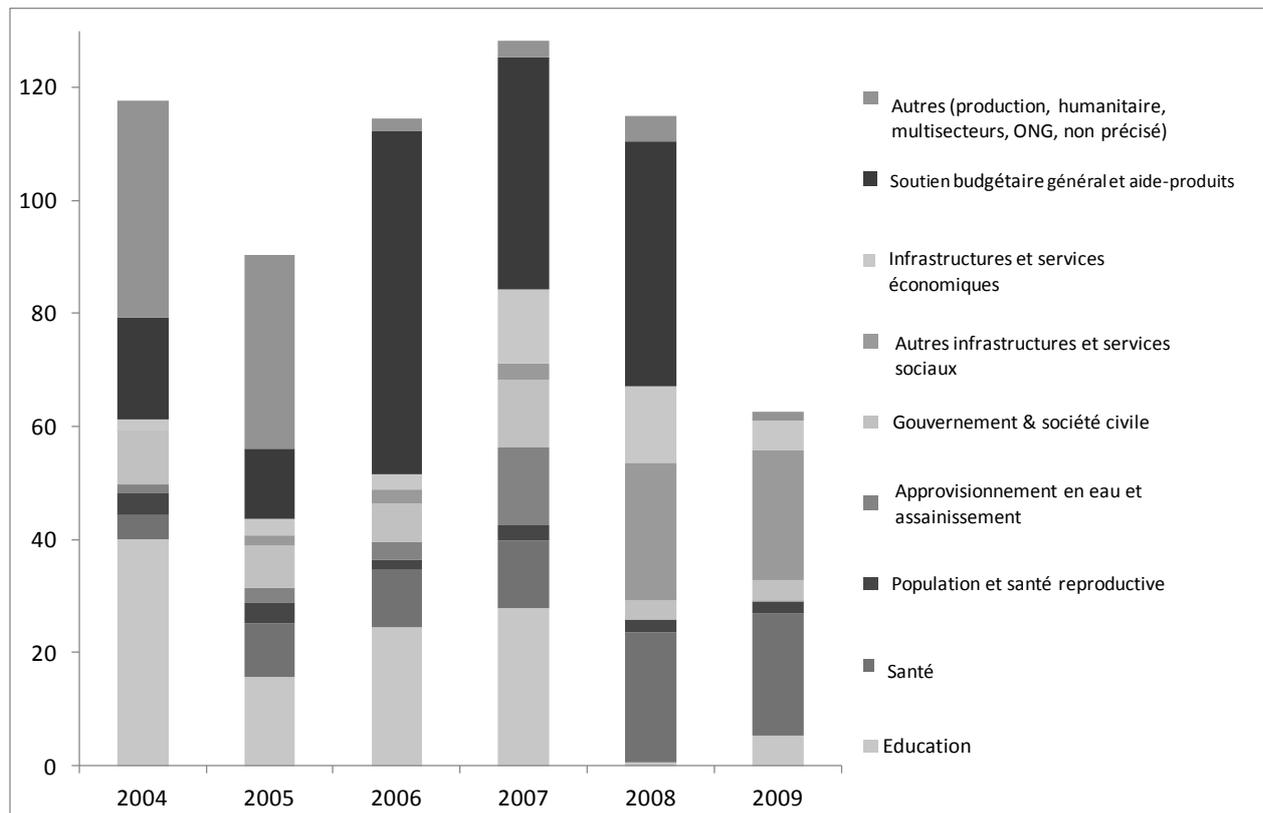
L'engagement des Pays-Bas en Tanzanie remonte à de nombreuses années. Ce pays est aussi très impliqué dans l'amélioration de la gestion et de la coordination de la coopération pour le développement en Tanzanie, participant en particulier activement à la structure de coordination de l'aide et à la JAST.

Modes d'acheminement de l'aide publique au développement néerlandaise

Entre 2004 et 2009, l'aide au développement consentie par les Pays-Bas à la Tanzanie s'est chiffrée à plus de 100 millions USD par an. L'assistance financière a fortement diminué entre 2008 et 2009 (graphique C.2), conséquence directe de la décision de ne pas décaisser les sommes prévues au titre du soutien budgétaire général (voir le tableau 4 au chapitre 5). Autres changements notables apportés au programme : (i) la fragmentation sectorielle a été réduite, et (ii) l'éducation a cédé le pas à la santé. Ces deux changements sont directement liés au ciblage voulu par les Pays-Bas, et à la répartition des tâches décidée entre les donateurs en Tanzanie. Au moment de la visite de l'équipe chargée de l'examen en 2011, les fonds gérés par l'ambassade des Pays-Bas étaient essentiellement destinés à trois domaines ; la santé, la réforme des administrations locales et le développement du secteur privé. La majeure partie des fonds gérés par l'ambassade est consacrée aux deux premiers de ces trois domaines.

Graphique C.2. APD des Pays-Bas à la Tanzanie, 2004-2009

Millions USD



Source : CAD/OCDE, Système de notification des pays créanciers

Trois quarts de l'aide publique au développement consentie par les Pays-Bas à la Tanzanie sont acheminés par l'intermédiaire de l'ambassade, mais certains financements publics déployés en Tanzanie sont aussi gérés directement depuis La Haye, notamment ceux accordés dans le cadre de la facilité pour l'infrastructure destinée au secteur privé (ORIO), du Fonds pour l'investissement dans le secteur privé (PSI), et de l'initiative des Pays-Bas pour le renforcement des capacités dans l'enseignement supérieur (NICHE). Sans compter les

nombreux projets en Tanzanie bénéficiant d'un soutien du guichet central du ministère pour la société civile (MFS II). L'ambassade n'a pas pu dresser un tableau exhaustif de toute l'APD des Pays-Bas au profit de la Tanzanie. Toutefois, si l'on se fonde sur les chiffres passés, la facilité ORIO apparaît clairement comme la première voie d'acheminement de l'aide en provenance de la Haye. Les débours au profit de la Tanzanie transitant par ce canal oscillent entre 0 à 15 millions EUR par an, et les contrats dans ce pays totalisent actuellement 200 millions EUR. Le programme PSI est d'envergure beaucoup plus modeste, et le programme NICHE se chiffre à environ 2 millions EUR par an.

La valeur ajoutée apportée par les Pays-Bas en Tanzanie

La visite en Tanzanie a mis en lumière deux qualités de la coopération néerlandaise pour le développement, fort appréciées par les partenaires : la flexibilité et la capacité. Les Pays-Bas ont ainsi acquis une réputation de partenaire adaptable, réactif et dynamique en Tanzanie. Plusieurs partenaires pour le développement considèrent que, grâce à ces qualités, la contribution des Pays-Bas vaut davantage que la valeur monétaire de l'assistance qu'ils apportent. L'engagement des Pays-Bas dans des initiatives en faveur du secteur de la santé et de la réforme des administrations locales en sont de bonnes illustrations (encadré 5 du chapitre 5). Cette flexibilité et cette capacité sont l'une et l'autre le fruit du choix fait par les Pays-Bas de décentraliser leur programme et de déléguer des pouvoirs aux ambassades.

Grâce à ces deux atouts, ainsi qu'à une détermination à améliorer l'efficacité de l'aide apportée à la Tanzanie par les Pays-Bas et par l'ensemble des autres donateurs, l'ambassade néerlandaise a joué un rôle pilote sur certains aspects de l'efficacité de l'aide, notamment l'harmonisation. L'ambassade s'est visiblement efforcée d'appliquer les principes de l'harmonisation et de l'alignement et d'encourager les autres à le faire, par exemple en assurant activement la présidence des groupes des donateurs sur le soutien budgétaire général et la stratégie d'aide conjointe. Au niveau sectoriel – notamment dans les domaines de la santé et de la réforme des administrations locales – elle s'est également forgé une excellente réputation. Les Pays-Bas ont su établir un dialogue de qualité et des relations de travail solides avec les pouvoirs publics et les autres partenaires du développement, tant au niveau macroéconomique qu'au niveau sectoriel.

Une ambassade intégrée mais quelque peu déconnectée des services centraux

L'ambassade des Pays-Bas en Tanzanie se compose d'équipes thématiques qui travaillent sur le développement et les autres volets de la politique étrangère, suivant en cela la structure intégrée du ministère des Affaires étrangères lui-même. En mars 2011, l'ambassade comptait au total 31 agents (tous grades confondus), dont plus de la moitié recrutés localement. Tous les postes de haut niveau sont occupés par des Néerlandais. La cause du développement est défendue par le chef de la coopération pour le développement, qui est aussi chef adjoint de la mission. Le développement étant un axe majeur de l'action de l'ambassade en Tanzanie, l'ambassadeur y consacre aussi une part importante de son temps et c'est le principal domaine d'activité de trois des quatre premiers secrétaires d'ambassade.

La structure de l'ambassade est, certes, « intégrée » et le ministère lui délègue d'importantes responsabilités, mais elle pourrait être plus étroitement associée aux processus de prise de décision dans la capitale, en particulier s'agissant du partage des connaissances et de leur utilisation dans la prise des décisions, notamment concernant les dispositifs basés à La Haye :

- Le partage des connaissances et de données d'expérience entre le terrain et la capitale mériterait d'être amélioré pour étayer l'élaboration et l'exécution des politiques. Il n'existe pas de mécanismes clairs permettant à l'ambassade en Tanzanie d'influer sur les politiques arrêtées par le ministère. Le système de reporting en place (rapports d'avancement annuels et information de suivi, par exemple) ne semble pas permettre de rendre compte des enseignements du terrain.
- L'implication de l'ambassade dans les décisions concernant les dispositifs de financement basés à La Haye, qui représentent près du quart de l'APD bilatérale des Pays-Bas en Tanzanie, devrait être renforcée. Bien souvent, ces intervenants n'entretiennent pas de lien étroit avec l'ambassade. Les demandes de financement des ONG néerlandaises pour des projets en Tanzanie sont adressées pour avis à l'ambassade. Reste que, dans au moins deux cas et pas des moindres, l'ambassade avait formulé un avis défavorable et le ministère a tout de même accordé la subvention. Même s'ils ne prennent toujours aucune part au processus décisionnel concernant le programme ORIO, les agents de l'ambassade ont le sentiment que le partage d'information fonctionne mieux qu'avec l'ancien programme, ORET. Comme les Pays-Bas ne préaffectent pas une grande partie de leur aide multilatérale et ne font pas appel à des organisations multilatérales comme partenaires exécutants en Tanzanie, il y a peu d'incitations à instaurer des relations fortes entre l'équipe chargée de l'aide multilatérale à La Haye et l'ambassade.

D'après l'expérience de l'ambassade des Pays-Bas en Tanzanie, il semble que les services centraux du ministère s'efforcent davantage de consulter les ambassades que par le passé. Par exemple l'unité chargée de veiller à l'efficacité et à la cohérence des activités de développement a organisé une vidéoconférence en 2010 pour réfléchir aux moyens de surmonter les obstacles à l'efficacité de l'aide. Lorsqu'il s'est agi de décider dans quels pays il fallait progressivement mettre fin au soutien des Pays-Bas, l'ambassade a été invitée à indiquer sur lesquels des nouveaux axes prioritaires elle jugerait utile que les Pays-Bas interviennent en Tanzanie. Cela dit, comme on l'a vu au chapitre 2, davantage pourrait être fait pour associer l'ambassade à la réflexion sur la cohérence des politiques au service du développement.

Les raisons et l'impact de l'abandon par les Pays-Bas du soutien budgétaire général

La bonne image que s'étaient acquise les Pays-Bas grâce au souci de la coordination qu'ils manifestaient en Tanzanie a souffert des changements apportés au programme à l'initiative de La Haye. En 2009, le Ministre de l'époque a décidé de suspendre le versement du soutien budgétaire général en raison d'un litige judiciaire entre le gouvernement tanzanien et une société d'exploitation forestière néerlandaise (tableau 4, chapitre 5). La décision des Pays-Bas, certes motivée par des préoccupations partagées par d'autres donateurs concernant le climat des affaires en Tanzanie, ne présentait pas de lien particulier avec le cadre de performance convenu pour le soutien budgétaire ou le protocole d'accord relatif à ce dernier, et a été prise par les Pays-Bas de manière unilatérale. Ce n'est pas la décision de renoncer au soutien budgétaire qui a causé des remous, mais le fait d'avoir lié cette décision à des intérêts privés néerlandais. Cela a terni l'image de champion de l'harmonisation dont jouissait l'ambassade, qui s'en était jusque là toujours tenue au verdict des mécanismes de responsabilité mis en place d'un commun accord. Cela a également nui aux relations des Pays-Bas avec le ministère des Finances et les hauts responsables du gouvernement tanzaniens. De fait, la tranche de 2009, après avoir vu son versement reporté, a fini par être purement et simplement annulée. Puis en 2010, les autorités néerlandaises ont décidé de ne fournir à la Tanzanie aucun apport sous forme de soutien budgétaire général.

La décision des Pays-Bas de se retirer de Tanzanie

Comme indiqué au chapitre 1, le gouvernement néerlandais a annoncé qu'il allait ramener de 33 à 15 le nombre de ses pays partenaires prioritaires, et qu'il serait progressivement mis fin à la coopération bilatérale pour le développement avec la Tanzanie. Cette dernière continuera toutefois à bénéficier de certains dispositifs centraux. Au moment de la visite sur le terrain, cette décision était toujours entre les mains du Parlement, et la période sur laquelle s'étendrait ce retrait n'avait pas encore été arrêtée. D'aucuns – parmi le personnel de l'ambassade, les autres partenaires pour le développement et les responsables publics tanzaniens – craignaient que les Pays-Bas n'escomptent un retrait rapide, ce qui serait préjudiciable dans les domaines dans lesquels les Pays-Bas jouent un rôle prépondérant, notamment la réforme des administrations locales et la santé. L'ambassade prévoyait de rencontrer les donateurs qui entendent demeurer actifs, voire accroître leur effort, en Tanzanie, afin de voir les domaines dans lesquels ils envisageraient de combler les vides laissés par le retrait des Pays-Bas. Certains de ces derniers pourraient maintenant l'être par l'administration tanzanienne, mais pour certains autres l'ambassade devra faire particulièrement attention au rythme de son retrait.

L'ambassade n'a pas encore défini sa stratégie de retrait – un document doit être approuvé avant la fin de 2011 – mais La Haye a déjà avancé quelques chiffres provisoires pour la cessation progressive de ses programmes en Tanzanie. Les Pays-Bas ont promis un désengagement progressif, mais celui-ci ne s'étalera pas sur plus de quatre ans – avec dès 2012, le déploiement d'un budget équivalant à 70 % de celui de 2011, qui sera graduellement réduit jusqu'à atteindre 0 % en 2015.

Certains des canaux d'acheminement de l'aide basés à La Haye devraient rester activés en Tanzanie, même après la cessation des programmes gérés par l'ambassade. Celle-ci a d'ailleurs déjà fait savoir au ministère des Finances de Tanzanie que les fonds ORIO seraient maintenus. Comme on l'a vu dans de précédents chapitres de ce rapport, les raisons justifiant l'apport de financements centraux à des pays non partenaires ne sont pas évidentes. Néanmoins, dans le cas de la Tanzanie, les Pays-Bas estiment que ces autres fonds contribueront à amortir le choc causé par la fin du programme bilatéral.

La cessation progressive de la coopération pour le développement a des implications plus profondes pour l'ambassade. Étant donné que cette coopération est la principale activité de l'ambassade dans son ensemble, l'arrêt du programme de développement a des répercussions considérables pour la dotation en personnel et les opérations. Lors de la visite, les autorités néerlandaises se demandaient si la représentation en Tanzanie ferait partie de celles qui seraient purement et simplement fermées. La liste des dix ambassades à supprimer a été dressée depuis et celle de Tanzanie n'y figure pas.

Bibliographie

Gouvernement des Pays-Bas

- AIV (Conseil consultatif des affaires internationales) (2006), *Private Sector Development and Poverty Reduction*, AIV, La Haye.
- AIV (2010), *Cohesion in International Co-operation: Response to the WRR Report “Less Pretension, More Ambition”*, AIV, La Haye.
- Beijnum, van M., Hoebeke, H. et K. Vlassenroot (2010), *Inventarisatie en appreciate van de behaalde resultaten onder beleidsprioriteit veiligheid en ontwikkeling in fragiele states*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- Cour des comptes des Pays-Bas (2010), *Development Co-operation Funding Flows*, Cour des comptes des Pays-Bas, La Haye.
- Droeze, F.H (2010), *Policy Coherence for Development: The World Beyond Aid*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- Gils et Leeuw (2009), *Leren van Evalueren: een onderzoek naar benutting en leren van evaluaties bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- IOB (Département de l'évaluation des politiques et des opérations) (2006), “Dutch Humanitarian Assistance: An evaluation”, *IOB Evaluation* n°303, juillet 2006, Département de l'évaluation des politiques et des opérations, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- IOB (2008), “Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking”, *IOB Evaluation* n°308, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE/Ministère de la Défense (2002), *Civil Military Co-ordination Policy, (Concept-Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking)*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (Ministère des Affaires étrangères) (2003) *Mutual Interests, Mutual responsibilities*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2005a), *Memorandum on Aid Modalities and Choice of Aid Modality*, Département de l'efficacité et de la qualité, version finale provisoire, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2005b), *Results in Development Report 2004*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2007a), *Our Common Concern, Investing in Development in a Changing World*, note d'orientation, Coopération néerlandaise pour le développement 2007-2011, ministère des Affaires étrangères, La Haye.

- MAE (2007b), *Dutch National Action Plan Resolution 1325-Taking a stand for women, peace and security*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2007c), *Results in Development Report 2005-06*, ministère des Affaires étrangères, La Haye
- MAE (2008a), *Policy Memorandum of the Netherlands: International Migration and Development*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008b), *Policy Memorandum: An Open Goal: The Power of Sport in Development Co-operation*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008c), *Agriculture, Rural Economic Development and Food Security*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008d), *Security and Development in Fragile States, The Netherlands' Strategy 2008-2011*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008e), *Slotwet en jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009* (rapport annuel du MINBUZA 2009), ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008f), *Guidance on Capacity Development*, octobre 2008, DEK/BA, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008g), *Multi Annual Strategy Plan of the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Tanzania*, document non publié, mars 2008, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2008h), *Plan stratégique pluriannuel, Ambassade des Pays-Bas, Ouagadougou*, document non publié, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009a), *Slotwet en jaarverslag Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009*, (rapport annuel du MINBUZA 2009), ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009b), *Extra Efforts for Better Aid, Netherlands Action Plan Paris/Accra*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009c), *Policy Memorandum of the Netherlands on Civil Society Organisations: Cooperation, Customisation and Added Value*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009d), *Policy Memorandum of the Netherlands on HIV/AIDS and Sexual and Reproductive Health and Rights (SRHR) in Foreign Policy - Choices and Opportunities*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009e), *Human Dignity For All: A human rights strategy for foreign policy*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009f), *Narrative Report and Matrix for the DAC Mid-Term Review*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009g), *Results in Development Report 2007-2008*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2009i), *Working Together on Global Challenges: The Netherlands and multilateral development co-operation*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010a), *Letter to the House of Representatives Outlining Development Co-operation Policy*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.

- MAE (2010b), *Policy Framework Dutch Co-Financing System II 2011-2015*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010c), “*National report of the Netherlands on progress towards the achievement of the internationally agreed goals, including the Millennium Development Goals, for the annual ministerial review to be held during the high-level segment of the 2010 substantive session of the Economic and Social Council.*” Lettre adressée le 6 mai 2010 par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès des Nations Unies au Président du Conseil économique et social, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010d), *Ahead of the Crowd? The process of implementing the Paris Declaration. Case study: the Netherlands*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010e), *Tweede Komer de Staten-Generaal 2009-10*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010f), *Self Assessment of the Netherlands in the context of the 2008 Monitoring of the Paris Declaration*, document interne, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010g), *Multi-annual Strategic Plan 2010-11*, ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bangladesh, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010h), *Operationeel Plan voor Kennis Management*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2010i), *Aiding the Peace: A multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding in Southern Sudan 2005-2010*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2011a), *2011 Foreign Policy Agenda*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2011b), *Letter to the House of Representatives Presenting the Spearheads of Development Co-operation Policy*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2011c), *Memorandum to the DAC*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2011d), *Government Response to the WRR Report, Less Pretension, More Ambition*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- MAE (2011e), *Ministry of Foreign Affairs Circular on MASPs 2012-2015 and Annexes*, ministère des Affaires étrangères, La Haye.
- NCDO (Comité national pour la coopération internationale et le développement durable) (2010), *Barometer Internationale Samenwerking 2010 Peiling onder Nederlanders over betrokkenheid bij internationale samenwerking*, NCDO, Amsterdam.
- NCSTE (Chinese National Centre for Science and Technology Evaluation) et MAE (2006), *Country-led Joint Evaluation of the ORET/MILLIEV Programme in China*, Aksant, Amsterdam.
- Rosenthal, U. et Knappen, B. (2010), *Letter to the Dutch Parliament on your request on the course of the elections in Rwanda and the current situation in the country*. 6 décembre 2010, La Haye.
- VVD (Parti populaire pour la liberté et la démocratie) et CDA (Appel démocrate-chrétien) (2010), *Freedom and Responsibility, Coalition Agreement*, VVD-CDA, La Haye.

WRR (Conseil scientifique néerlandais pour la politique gouvernementale) (2010), *Less Pretension, More Ambition: Development Policy in Times of Globalisation*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Autres sources

- Algemene Rekenkamer (2010), *Development Co-operation Funding Flows*, Algemene Rekenkamer, La Haye.
- Banque mondiale (2011a), *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement*, La Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2011b), *Data and Statistics*, à l'adresse <http://go.worldbank.org/2RP60IAN50>, consulté le 21 avril 2011.
- CE (Commission européenne) (1996), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD)*, http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=1996&T3=153&RechType=RECH_nature1&Submit=Search, avril 1996, CE, Bruxelles.
- CE (2006b), *La cohérence des politiques au service du développement - Programme de travail 2006-2007*, Doc. 8387/06, CE, Bruxelles.
- CE (2006c), *Débat d'orientation sur la cohérence des politiques en matière de développement et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE*, Doc. 14072/06, CE, Bruxelles.
- CE (2007), *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*, CE, Bruxelles.
- CE (2008), *Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la CE: Stratégie-cadre*, juillet 2008, CE, Bruxelles.
- CE (2009a), *Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement*, Rapport de la Commission au Conseil, COM(2009)461 final, 17 septembre 2009, CE, Bruxelles.
- CE (2010), « Les européens, l'aide au développement et les Objectifs du Millénaire pour le développement », *Eurobaromètre Spécial 352/Vague 73.5 – TNS Opinion& Social*, consultable à l'adresse ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_fr.pdf.
- Conseil de l'Union européenne (2005), *Le consensus européen*, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, CE, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2009), *Conclusions sur un cadre opérationnel concernant l'efficacité de l'aide*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles.
- Conseil des relations extérieures de l'UE (2005), *Council Conclusions: Accelerating progress towards achieving the Millennium Development Goals*, Conseil des relations extérieures de l'UE, 24 mai 2005, Bruxelles, consultable à l'adresse suivante : www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/84945.pdf.

- DARA (2010), *Humanitarian Response Index*, DARA, Madrid: profil des Pays-Bas consultable à l'adresse suivante : <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2010/donor-assessments/The%20Netherlands/>.
- Development Initiatives (2009 and 2010), *Global Humanitarian Assistance*, Development Initiatives, Wells, www.globalhumanitarianassistance.org/, profil des Pays-Bas consultable à l'adresse suivante : www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/netherlands.
- DFID (Ministère du développement international) (2011), *Review of Multilateral Aid*, DFID, Londres
- Gouvernement de la Tanzanie (1999), *Development Vision 2025*, Gouvernement de la Tanzanie, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2009), *Poverty and Human Development Report*, ministère des Finances et des Affaires économiques, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2010a), *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II*, ministère des Finances et des Affaires économiques, Dar es Salaam.
- Gouvernement de la Tanzanie (2010b), *Zanzibar Strategy for Growth and Reduction of Poverty II*, ministère des Finances et des Affaires économiques, Dar es Salaam.
- Heldgaar, J. (2008), *Managing Aid Exit and Transformation: Summary of a joint donor evaluation*, Sida/Edita, Stockholm,
- OCDE (2001), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'APD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, Forum de haut niveau, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Examen du CAD par les pairs : Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Encourager une réaction du côté de l'offre : assistance technique et financière pour une croissance pro-pauvres*, in *Vers une croissance pro-pauvres : le développement du secteur privé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Relever le défi posé par le renforcement des capacités : Évoluer vers de bonnes pratiques », *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006d), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.

- OCDE (2008c), *Améliorer les dispositifs d'incitation dans les organismes donateurs – Bonnes pratiques et outil d'auto-évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés, modifiée en 2008*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008e), *Pour une gestion efficace de l'aide – Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *2009 DAC Report on Aid Predictability*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009d), *Mise en œuvre des engagements « à effet immédiat » du Programme d'action d'Accra, Compendium actualisé*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009e), *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009f), *Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What we are learning*, mis à jour en 2010, OCDE, Paris.
- OCDE (2009g), *Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009h), *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009i), *Gérer les ressources pour le développement : L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009j), *Améliorer les dispositifs d'incitation dans les organismes donateurs : Bonnes pratiques et outil d'auto-évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009k), *Rapport sur l'Enquête 2009 sur les plans de dépenses prévisionnels des donateurs 2009-11*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009l), *Survey on Levels of Decentralization to the Field in DAC Members' Development Co-Operation Systems*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009m), *Améliorer les dispositifs d'incitation dans les organismes donateurs : Bonnes pratiques et outil d'auto-évaluation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009n), *Rapport 2009 de l'OCDE sur la division du travail*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas 2010*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Ne pas nuire : Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010d), *Rapport 2010 du CAD sur l'aide multilatérale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *2010 Annual Report on Resource Flows to Fragile States of the DAC International Network on Conflict and Fragility (INCAF)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Evaluation in Development Agencies*, OCDE, Paris.

- OCDE (2011a), *Platform for Development Results*, document de séance non publié, destiné à la Réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires, 6 avril 2011, OCDE, Paris.
- OCDE (2011b), *Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide, Examen 2010-2011*, document interne DCD/CAD, OCDE Paris
- OCDE (2011c), *Apparent Inconsistencies in Reporting on Tying Status*, 31 janvier, document interne DCD/CAD, OCDE, Paris
- OCDE (2011d), « Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation », *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011e), « *Les orphelins de donateurs : une responsabilité collective ?* », document présenté à la réunion du CAD du 10 mai 2011, OCDE, Paris.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010), *Rapport mondial sur le développement humain*, Palgrave Macmillan, New York.
- Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (2005), *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, UNISDR, Genève.
- Slob, A. et Jerve, A.M. (2008), *Managing Aid Exit and Transformation: Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa - Synthesis Report of a Joint Evaluation*, Asdi, Stockholm.
- TLO (The Liaison Office) (2010), *The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010*, a TLO socio-political assessment, The Liaison Office, Kaboul, août 2010.
- Wilks, A. (2010), *The Reality of Aid Report. Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*, IBON Books, Quezon.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions 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.