

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Mise à jour d'études de donneurs faites dans le cadre de la première phase

PAYS-BAS

Résumé Exécutif

Ce résumé présente une mise à jour des constats du rapport intitulé « *Ahead of the Crowd? – The process of implementing the Paris Declaration, Case study the Netherlands* » [En avant du peloton ? Le processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Étude de cas des Pays-Bas]. Cette évaluation des services de l'agence de coopération au développement des Pays-Bas a été faite dans le cadre de la première phase de l'évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La mise à jour couvre la période allant de la publication du rapport *Ahead of the Crowd?* jusqu'à la mi-octobre 2010, moment où un nouveau gouvernement de coalition a pris le pouvoir aux Pays-Bas.¹ Il s'agit d'un résumé descriptif, et non d'une évaluation. Il s'appuie sur des documents, notamment sur le plan d'action des Pays-Bas à la suite de Paris et d'Accra, et des documents internes du Ministère des affaires étrangères, produits par le Département pour l'efficacité et la cohérence.

Dans sa réponse stratégique au Parlement lors du rapport publié dans le cadre de la première phase de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le ministre du Développement a souligné l'importance des constats du rapport de synthèse et de l'étude de cas de la Hollande. Il a réitéré l'engagement des Pays-Bas envers la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Le ministre a également souligné que le bilan des Pays-Bas était relativement satisfaisant au chapitre

de l'application des principes inscrits dans la Déclaration de Paris, mais que le pays devait et pouvait faire davantage à cet égard.

À la suite du Forum de haut niveau d'Accra, où les Pays-Bas ont joué un rôle de premier plan, le pays a redoublé d'efforts pour mettre en œuvre le programme d'action de Paris. Le plan d'action des Pays-Bas à la suite de Paris et d'Accra, intitulé, *Extra Efforts for Better Aid (Multiplier les efforts pour améliorer l'aide)*, a été publié au début de 2009. Il présente un cadre global, dégage quelles sont les priorités des Pays-Bas pour répondre à ses obligations en vertu de Paris et d'Accra, et préconise d'adopter une approche en vertu de laquelle les activités de développement sont adaptées aux conditions particulières de chaque pays partenaire, en tenant compte des possibilités et des obstacles. On accorde notamment la priorité aux questions suivantes :

1. l'utilisation des systèmes nationaux
2. la prévisibilité de l'aide et les conditions
3. la transparence et la responsabilité mutuelle
4. une approche axée sur les résultats
5. la fragmentation et la division du travail
6. l'harmonisation
7. les défis particuliers que posent les pays sortant d'un conflit ou qui connaissant des situations précaires.

Dans un certain nombre de domaines, notamment l'inscription de la contribution des Pays-Bas aux budgets des pays partenaires, l'utilisation des systèmes nationaux et la prévisibilité de l'aide, les Pays-Bas visent à améliorer leur performance.

¹ Le gouvernement de coalition créé à la mi-octobre 2010 a décidé de réduire le budget de l'APD des Pays-Bas au cours des quatre prochaines années et de centrer l'APD sur un nombre restreint de priorités thématiques. Au moment de la rédaction du présent document de mise à jour, on ne sait pas encore quelle forme prendront ces décisions d'ordre général dans le cadre du programme d'aide bilatérale avec l'ensemble des pays partenaires actuels.

Dans d'autres (déliement de l'aide, utilisation d'approches-programmes, éviter les structures parallèles de mise en œuvre et les missions conjointes ou concertées), les Pays-Bas visent à maintenir leur performance globale tout en essayant de l'améliorer dans des pays particuliers, si cela s'avère nécessaire.

Les Pays-Bas continueront d'adopter une approche adaptée à chaque pays pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Cela dépendra de la catégorie à laquelle appartient chaque pays partenaire selon le document stratégique intitulé « *Our Common Concern: Investing in development in a changing world* » [Notre préoccupation commune : Investir dans le développement dans un monde en pleine évolution] (octobre 2007). On y distingue trois groupes de pays :

- *Premier profil.* Les pays rangés dans cette catégorie connaissent une stabilité relative, dépendent assez de l'aide et sont de mieux en mieux gouvernés et le but est de répondre le plus vite possible aux OMD. Il est essentiel de minimiser les coûts opérationnels associés à une multitude d'apports financiers. Dans le cadre de l'aide qu'ils apportent à ces pays, les Pays-Bas sont résolus à répondre aux objectifs de Paris.
- *Deuxième profil.* Les pays rangés dans cette catégorie font face à un grave problème de sécurité, le gouvernement est faible ou le pays connaît d'importantes tensions sociales qui pourraient dégénérer en conflit. Dans ce cas, l'aide des Pays-Bas vise surtout à créer des conditions qui aideront le pays à se rapprocher des OMD. L'un des grands objectifs est de maintenir les coûts opérationnels de l'aide le plus bas possible.
- *Troisième profil.* Les pays rangés dans cette catégorie ont désormais le statut de pays à revenu intermédiaire ou devraient bientôt l'atteindre. Dans ces pays, les Pays-Bas vont progressivement éliminer l'aide au développement et la remplacer par d'autres types de relations bilatérales. Le programme d'aide hollandais mettra l'accent sur les OMD pour lesquels le pays partenaire accuse du retard et visera à élargir la relation bilatérale. Dans le contexte de ce dernier objectif, les Pays-Bas pourraient conclure avec ces pays des ententes qui ne visent pas nécessairement à atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris.

En personnalisant son approche et en tenant compte du contexte particulier des trois catégories de pays partenaires, les Pays-Bas visent à « améliorer leur propre performance, à favoriser le dialogue à l'échelle internationale et, s'il y a lieu, à approcher directement l'administration centrale des donateurs ». De plus, les Pays-Bas sont résolus à répondre à des objectifs précis fixés par l'Union européenne.

L'utilisation des **systèmes nationaux** représentera la première option dans le cadre de la coopération au développement

bilatérale des Pays-Bas. Même lorsque ces systèmes ne sont pas parfaits, les Pays-Bas tenteront d'y avoir recours, à condition qu'ils répondent à des exigences minimales et que le pays partenaire ait mis en place des plans crédibles en vue de les améliorer. Si les Pays-Bas ont établi une relation de confiance avec le pays partenaire, ils utiliseront les systèmes nationaux en prenant des risques acceptables, et feront ainsi figure de « pionniers ». L'utilisation des systèmes nationaux ne passe pas par une approche du « tout ou rien ». Ceci veut dire que certains systèmes pourraient être utilisés et d'autres pas. Lorsque les Pays-Bas estimeront qu'il est impossible d'avoir recours aux systèmes nationaux, ils en expliqueront clairement les raisons au pays partenaire visé. Lorsqu'il y a lieu, les Pays-Bas travailleront au renforcement des capacités locales.

Les Pays-Bas se concentreront aussi sur (l'amélioration de) la **prévisibilité de l'aide**, notamment lorsque la relation avec le pays partenaire repose sur la confiance et, dans ce sens, ils adopteront une approche semblable à celle du « milieu des affaires ». Si le pays partenaire ne respecte pas les ententes ou trahit la confiance d'une manière ou d'une autre, cela pourrait avoir des conséquences sur le montant de l'aide accordée et sur le calendrier des décaissements. Lorsque les Pays-Bas ont de bonnes raisons de ne pas honorer un engagement pluriannuel (ou des engagements faits à titre indicatif), ils fourniront une explication au pays partenaire. Dans la mesure du possible, ces consultations seront harmonisées avec d'autres donateurs, afin de donner plus de force au dialogue politique.

Les Pays-Bas suivront une approche à plusieurs volets pour améliorer la **transparence et la responsabilité**, et ils favoriseront l'approche des pays partenaires, des autres donateurs et des organisations multilatérales. Pour rendre l'aide hollandaise plus transparente, les Pays-Bas participent activement à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. De plus, l'information sur les allocations versées au titre de l'aide bilatérale sera publiée par pays et par secteur sur le site Web des ambassades et du Ministère des affaires étrangères. Dans les pays bénéficiaires, un soutien sera accordé aux partenaires stratégiques participant au renforcement des relations entre le gouvernement et le public, dans le double objectif de renforcer l'appropriation et la responsabilité. Le pays appuiera les mécanismes de responsabilité mutuelle, en privilégiant les mécanismes existants de manière à réduire au minimum le fardeau supplémentaire qui pourrait incomber aux parties prenantes. On maintiendra l'approche sectorielle, en insistant sur la participation des organisations de la société civile et de la responsabilité à l'échelle nationale. Lorsqu'il n'est pas encore possible d'octroyer un soutien budgétaire général ou sectoriel, les Pays-Bas tâcheront de s'aligner graduellement aux procédures du pays partenaire. Ils poursuivront également leurs efforts en vue d'harmoniser les méthodes de travail des donateurs. Le Parlement hollandais et le public seront régulièrement informés des activités menées dans le cadre de l'aide hollandaise par l'entremise, entre autres, de deux rapports annuels faisant état des résultats obtenus en matière de développement.

Il est nécessaire d'harmoniser et d'aligner les efforts déployés en matière de **gestion axée sur les résultats**. Par conséquent, les Pays-Bas appuient entièrement les activités menées dans le cadre de la démarche conjointe de l'OCDE-CAD ayant trait à la gestion axée sur les résultats de développement, et ils aident les pays partenaires qui axent leur travail sur l'obtention de résultats. D'ailleurs, cette forme d'aide consiste souvent à renforcer les capacités statistiques de ces pays. En outre, les Pays-Bas continuent d'appuyer les initiatives internationales.

La **division du travail** entre les donateurs est un moyen d'arriver à ses fins et devrait être organisée et faite de manière à accroître l'efficacité et l'efficience de l'aide. Depuis 2007, les Pays-Bas ont concentré leur aide bilatérale sur un nombre restreint de pays partenaires. Dans chacun de ces pays, l'aide bilatérale vise normalement trois secteurs. Les Pays-Bas vont continuer d'appuyer les efforts de division du travail entre les donateurs au niveau national, de manière à minimiser la charge de travail qui incombe aux pays partenaires et aux donateurs. Les Pays-Bas visent à contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la coopération entre les organisations multilatérales. Ils comptent appuyer la Commission européenne dans ses efforts en vue de rationaliser ses activités. La question de l'efficacité et de l'efficience sera au premier plan des ententes stratégiques et financières avec des ONG de développement hollandaises. Les organisations hollandaises vouées au développement du secteur privé seront encouragées à collaborer entre elles et à harmoniser leurs politiques et leurs approches, de concert avec les ambassades hollandaises dans les pays partenaires qui sont les leurs. Si les apports financiers (bilatéraux) accordés par les Pays-Bas changent à la suite de l'aboutissement du dialogue international sur la division du travail entre les pays, lorsqu'il y a lieu, le pays acheminera son aide par l'entremise d'organisations de la société civile, de l'UE et des institutions financières internationales. La politique hollandaise sur les organisations multilatérales est favorable à des positions conjointes et à une division du travail entre donateurs ayant des intérêts communs, ainsi qu'à l'amélioration de la coopération et de la division du travail entre les organisations multilatérales. Enfin, les Pays-Bas s'abstiendront de mettre en place de nouveaux fonds mondiaux ou verticaux tant et aussi longtemps que les lacunes des fonds existants ne seront pas comblées.

Lorsqu'il n'est pas (encore) possible d'aligner les politiques et procédures sur celles des pays partenaires, les Pays-Bas estiment qu'il est très important que les donateurs **harmonisent** leurs activités pour éviter de dédoubler les efforts et pour ne pas imposer de fardeaux excessifs aux pays bénéficiaires. Les Pays-Bas réduiront davantage le nombre de structures parallèles de mise en œuvre et participeront davantage à des analyses et à des missions conjointes. Selon les prévisions, au moins la moitié de l'assistance technique des Pays-Bas visant le renforcement des capacités dans les pays partenaires sera fournie au moyen de programmes concertés. Les mécanismes de financement conjoints seront davantage utilisés, ainsi que les modèles de délégation de la coopération. Le financement

des institutions multilatérales se fera essentiellement au moyen de fonds pluriannuels non réservés et regroupés. Les Pays-Bas contribueront à l'Initiative d'harmonisation juridique.

La stratégie Sécurité et développement dans les États fragiles (novembre 2008) souligne que les principes d'appropriation et de responsabilité nationale seront appliqués dans les États fragiles. Lorsqu'il y a lieu, les Pays-Bas harmoniseront leurs activités à celles d'autres donateurs et organisations internationales, et travailleront en collaboration avec eux, tout en tenant compte des possibilités que l'alignement offre, et des défis qu'il pose. Sous les auspices du Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité du CAD-OCDE, les Pays-Bas sont chargés du processus visant à établir les priorités en matière de maintien de la paix et d'édification de l'État. Plus généralement, les Pays-Bas souhaitent contribuer activement à promouvoir le déploiement d'efforts internationaux plus efficaces dans les États fragiles, au moyen d'un soutien ciblé à des organisations internationales et en nouant un dialogue soutenu avec ces organisations afin qu'elles améliorent la coopération entre elles.

Les progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action ont fait l'objet d'un suivi. Les résultats de ce suivi ont fait l'objet de débats afin d'en dégager les aspects progressistes et ce qu'il faut améliorer.

Dans l'enquête menée en 2008 par le CAD-OCDE pour examiner jusqu'à quel point les donateurs mettaient en œuvre les ententes conclues dans le cadre de la Déclaration de Paris, 29 pays partenaires ont rempli le questionnaire sur l'aide hollandaise. De manière générale, les Pays-Bas se sont relativement bien classés. Sur les dix indicateurs, cinq ont été atteints ou presque atteints : développer les capacités au moyen d'une coopération technique concertée; éviter les unités parallèles de mise en œuvre de projet; délier l'aide; adopter une approche-programme, et conduire des missions conjointes (voir le Tableau 5.1). Par contre, pour ce qui est des indicateurs suivants, les Pays-Bas se classent bien au-dessous de l'objectif visé pour 2010 dans la Déclaration de Paris : la mesure dans laquelle l'aide est incorporée au budget du pays partenaire; l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques, les analyses conjointes sur le terrain et la prévisibilité de l'aide. Le rapport sur les résultats du développement, présenté au Parlement hollandais en 2009, souligne qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer l'utilisation des systèmes nationaux, ainsi que la prévisibilité et la transparence. Le rapport discute également de la possibilité que les Pays-Bas atteignent les objectifs de la Déclaration de Paris pour ces indicateurs.

Enfin, en ce qui a trait aux modalités de l'aide, il faut souligner que le soutien budgétaire est depuis assez longtemps une composante de la politique de coopération au développement de la Hollande. Cependant, le soutien budgétaire général, le soutien budgétaire sectoriel et le financement commun sectoriel représentent une portion relativement petite de l'ensemble de l'APD. De plus, les niveaux de sou-

tien budgétaire fluctuent pour plusieurs raisons. En premier lieu, un certain nombre de pays partenaires ayant connu des changements politiques et de gouvernement, les Pays-Bas ont décidé de réviser leur position relativement au soutien budgétaire général. En second lieu, dans un certain nombre de pays, le soutien budgétaire a progressivement été éliminé. Ceci concerne par exemple des pays se classant dans la troisième catégorie (troisième profil), qui ont désormais le statut de pays à revenu intermédiaire, ou qui sont prêts de l'atteindre.

Dans ces pays, les Pays-Bas vont remplacer les partenariats en faveur du développement par d'autres types de relations bilatérales. Le soutien budgétaire général, le soutien budgétaire sectoriel et le financement commun sectoriel sont utilisés de manière très limitée dans des pays appartenant au deuxième profil. Dans ces pays, marqués par des problèmes de sécurité, dirigés par des gouvernements instables ou caractérisés par des tensions sociales susceptibles de dégénérer en conflits, les conditions ne sont pas propices à ce type de soutien.