



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Année académique 2005/2006

Entre conflit et paix : Coopération internationale au développement

(Jacques FORSTER en collaboration avec Daniel FINO. Assistante : Tran Thu QUYNH)

EVALUATION

**« LE SYSTEME D'AIDE PUBLIQUE BILATERALE AU DEVELOPPEMENT DE LA
NORVEGE : ANALYSE SYNTHETIQUE DE LA PERIODE 1980-2004 »**

Objectifs et principes de la coopération norvégienne au développement
Evolution globale de l'aide bilatérale

Ousmane OROU-TOKO

Master/IUED – mai 2006

INTRODUCTION : Panorama de la coopération norvégienne au développement¹

L'aide publique norvégienne repose, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale en 1945, sur une « double tradition chrétienne et humaniste »².

La Norvège a, en effet, une longue tradition chrétienne qui s'est observé par l'influence du Parti chrétien populaire et surtout par la présence de nombreuses organisations religieuses dans les pays en développement.

La politique officielle de coopération de la Norvège s'inspire tout autant d'une tradition égalitariste et solidaire³. La CID apparaît donc comme un instrument idéal pour faire sur le plan international ce qui a été accompli en terme de solidarité et d'égalité au niveau national.

Le gouvernement de la Norvège était motivé sur le plan moral à faire à son tour un effort en faveur des pays les plus pauvres parce que ayant elle-même bénéficié du Plan Marshall.

La volonté affichée des pouvoirs publics en faveur de l'aide internationale a permis aux pays d'accéder pour la première fois en 1982 et ce jusqu'à aujourd'hui, en tête du peloton des pays membres du CAD. En effet pour un seuil fixé à au moins 0,7%, la Norvège est allée, cette année là, jusqu'à 1,01% de son Produit National Brut (PNB)⁴ au profit de l'aide au développement.

Malgré cet engagement affiché par les autorités norvégiennes, la CID n'a pas échappé au débat sur l'efficacité de l'aide et surtout à la crise de la fin des années 1980.

La nouvelle donne politique et économique du début des années 1990 à amener la Norvège, comme la plupart des membres du CAD, à engager des réformes en profondeur son système d'aide au développement⁵. Le ministère des affaires étrangères⁶ a insisté sur la nécessité de « changer de mentalités, de ne plus inscrire, comme auparavant, l'action dans un esprit d'aide au développement, mais tout en tirant les enseignements de l'expérience acquise au cours des années qui ont précédé »⁷. La coopération reposera donc davantage sur une « prise de responsabilité des

¹ Pour mieux apprécier ce panorama de la coopération norvégienne au développement, l'analyse sera scindée en trois grandes périodes : la période des années 1980 à la fin de la guerre froide, celle de l'après guerre froide qui court à partir du début des années 1990 et la période qui s'ouvre avec le XXI^e siècle.

² La coopération norvégienne au développement : l'ambivalence de l'aide dans un temps de récession et de crise, R. BUGGE, Itinéraires- Notes et travaux/IUED, 1985, P.9

³ Depuis que le PNUD mesure les inégalités dans les pays par le coefficient de Gini, la Norvège est suivant les statistiques la nation la plus égalitaire du monde avec un indice de 26%

⁴ Rapport annuel de la NORAD, 1983

⁵ Le Livre blanc de 1992 et le rapport 1995 de la Commission d'experts ont servi de mémorandum pour repartir sur de nouvelles bases prenant en compte le nouvel ordre international.

⁶ Le système d'aide au développement de la Norvège est dual. Il est structuré autour du ministère des affaires étrangères qui concentre la responsabilité constitutionnelle et budgétaire de l'aide au développement norvégienne et de la Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) : l'agence norvégienne pour le développement et la coopération assure la gestion et la mise de l'aide bilatérale. D'autres acteurs norvégiens interviennent également dans la gestion de l'aide. Il s'agit des ONG⁶ qui gère 10% de l'aide publique et le Kompakt⁶, conseil consultatif créé en 1998 qui réunit les autorités norvégiennes du développement, les ONG et les milieux d'affaires.

⁷ Série des examens en matière de coopération pour le développement – Norvège, N° 14 CAD, 1996, P14

bénéficiaires, ce qui implique que soit renforcée l'aptitude de ces derniers à régler eux-mêmes leurs problèmes.

Le début de XXI^e siècle a connu une effervescence diplomatique en faveur de la CID⁸ : Ce consensus grandissant sur la CID transparait dans le nouveau cadre stratégique et les nouvelles orientations de la coopération norvégienne⁹.

I- Objectifs et instruments de la coopération bilatérale norvégienne au développement

1.1- Objectifs et principes

Les objectifs de la coopération bilatérale norvégienne dans l'ensemble sont restés les mêmes depuis le début des années 1980.

A cette époque déjà l'objectif principal de l'aide publique au développement en général et de la coopération bilatérale en particulier était d'assister les pays pauvres et à l'intérieur de ceux-ci les populations les plus démunies, dans leurs efforts de développement économique et social.¹⁰

Il est à noter ici que pendant cette période caractérisée par la guerre froide, les considérations politiques et stratégiques ne furent pas totalement absentes de la politique norvégienne d'aide¹¹.

De ces objectifs découlent quelques principes clefs de la coopération bilatérale. Il s'agit du principe de la concentration géographique¹², du principe important qui veut que l'aide se conforme aux objectifs et aux priorités établis par les pays receveurs, dans la mesure où ceux-ci n'entrent pas en conflits avec les objectifs fondamentaux de la politique norvégienne.

L'objectif principal d'aider les pays pauvres a nécessité la détermination de critères pour le choix des pays prioritaires :

- les autorités du pays receveurs doivent mener une politique de développement socialement juste et qui profite à toutes les couches de la population ;
- les autorités norvégiennes doivent s'assurer qu'une éventuelle aide peut avoir des effets sur la situation économique et sociale des masses populaires ;
- il faut qu'il existe au niveau du pays receveurs un besoin d'aide et la Norvège s'engage à donner la priorité aux sollicitations provenant « des pays les moins développés parmi les pays en développement ».

⁸ Il s'agit notamment du Sommet du millénaire des Nations Unies à New York (USA) en 2000, de la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey au Mexique en et de celle sur le développement durable à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002 et du Forum de Rome (Italie) sur l'harmonisation des pratiques des donateurs en 2003.

⁹ Il est intéressant de remarquer que la Norvège avait déjà engagé un débat national sur l'aide publique au développement dans lequel ces nouvelles orientations du CAD étaient déjà évoquées.

¹⁰ Dans la pratique les interventions dont le but prioritaire est d'atteindre directement les plus pauvres ne constituaient en 1982 que 3% du total du budget de l'aide publique au développement (in La coopération norvégienne au développement : l'ambivalence de l'aide dans un temps de récession et de crise, R. BUGGE, Itinéraires- Notes et travaux/TUED, 1985, P.11)

¹¹ L'aide comme un moyen de lutte contre la menace d'expansion du communisme.

¹² Cf -joint en annexe la liste des principaux pays bénéficiaires de l'aide publique bilatérale norvégienne

Les critères d'affectation de l'aide ont évolué avant le nouveau contexte international de post guerre froide. Les exigences de démocratisation de la vie publique, de qualité de la gouvernance et la primauté accordée à la lutte contre la pauvreté déterminent également la sélection des principaux pays partenaires. On le voit l'objectif principale affichée de la coopération bilatérale du XXIe siècle reste toujours la lutte contre la pauvreté.

II- Evolution globale de l'aide bilatérale

2.1- Le choix des partenaires

Cette analyse tiendra compte des grandes périodes sus énoncées.

2.1.1- La période 1980-1990

Les partenaires de la coopération bilatérale norvégienne se divisent en deux groupes : les pays prioritaires et les autres pays receveurs. En 1983, il s'agissait des pays suivants (sont soulignés les pays prioritaires)

- En Afrique : Botswana, Kenya, Mozambique, Tanzanie, Zambie¹³, Egypte, Madagascar, Zimbabwe, les autres pays de la SADC (Conférence pour la Coordination du développement en Afrique australe) ;
- En Asie : Bangladesh, Inde, Pakistan, Sri Lanka, Birmanie, Indonésie, Chine, Vietnam ;
- Amérique Latine : Jamaïque ;
- Europe : Portugal

Les critères qui présidaient au choix des pays partenaires dans la première décennie (1980-1990) sont essentiellement les trois premiers énoncés plus haut. Les relations entre la Norvège et ces pays prennent la forme d'une programmation pluriannuelle des apports norvégiens.

Les pays non prioritaires sont une dizaine et absorbe 40% de l'aide bilatérale¹⁴. La coopération avec ces pays, qui prend souvent la forme de l'aide multi-bilatérale, de contributions aux projets d'ONG ainsi que des contributions au titre de l'aide alimentaire.

Il faut mentionner que la coopération bilatérale norvégienne n'est pas à l'abri de pressions résultant de la géostratégie mondiale¹⁵ et elle peut être influencée par différents facteurs dont les intérêts économiques norvégiens et des raisons politiques¹⁶.

¹³ Dans un message adressé au Parlement (1984-1985), le gouvernement faisait savoir que dans les années à venir, l'aide sera concentrée sur ces pays qui recevaient déjà 67% des contributions de l'ensemble des pays prioritaires.

¹⁴ Pendant cette période, l'aide bilatérale faisait en moyenne 55% du volume total de l'aide publique au développement.

¹⁵ La question de rompre la relation privilégiée avec un pays prioritaire s'est posée en 1984 avec notamment le Sri Lanka suite aux déchirements et violences qu'a vécu ce pays.

¹⁶ Quelques exemples dont la Turquie, le Portugal, la Jamaïque, le Chili existent mais sont des faits antérieurs à la période d'études considérée.

2.1.2- La période post guerre froide

A partir de 1990, les autorités norvégiennes ont procédé à un réaménagement du groupe de pays bénéficiaires de l'aide publique au développement. Les considérations politiques et commerciales sont davantage prises en compte comme le montre par exemple l'entrée dans ce groupe, de la Palestine et de la Chine¹⁷.

Mais ce qui est intéressant de noter à cette période, c'est une évolution parfois contradictoire de la politique norvégienne entre le choix de concentrer son effort sur un petit nombre de pays partenaires (les pays prioritaires) dans le souci d'accroître l'impact et l'élargissement des interventions à des pays hors programme pour des raisons d'ordre politique et humanitaire. Ainsi on a pu observer une croissance significative de l'aide bilatérale en 1994 (plus de 25%) qui a surtout profité aux pays hors programme comme l'ex Yougoslavie¹⁸.

La répartition de l'aide publique bilatérale norvégienne entre régions géographiques, a connu des changements pour la période allant de la fin des années 1980 à 1994. On peut citer entre autres :

- les bénéficiaires de l'Afrique subsaharienne ont continué à recevoir plus de la moitié des crédits même s'ils ont connu une baisse (de deux tiers à 54 % en 1994) ;
- augmentation notable de l'aide au Moyen Orient essentiellement en faveur des zones palestiniennes ;
- fin progressive au programme par pays concernant l'Inde et le Pakistan ;
- la région Europe a enregistré une augmentation remarquable, destiné en totalité à l'ex Yougoslavie.

Les statistiques¹⁹ montrent que l'aide norvégienne versée aux pays pauvres, sont passées de 90% en 1988/89 à 80% en 1993 et 72% en 1994²⁰. Les analystes du CAD y voient un « risque de nuire à la concentration de l'aide sur les pays pauvres, qui est l'un des principaux objectifs de la politique d'aide de la Norvège ».

2.1.3- La coopération bilatérale norvégienne à l'ère du XXIe siècle

Après avoir fléchi au cours des années 1990, le rapport Aide publique/PIB de la Norvège est passé de 0,76% en 2000 à 0,92 en 2003²¹.

Un nouveau critère est devenu déterminant dans le choix des différents canaux d'acheminements de l'aide (bilatéral, multilatéral, ONG). Il s'agit de leur « avantage comparatif pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'autre objectifs de développement

¹⁷ Les rédacteurs du rapport sur l'examen CAD de la Norvège pensent que le pays se rapproche peut-être plus des autres membres du CAD.

¹⁸ Il faut dire que la Norvège avait accueilli pendant cette période, des réfugiés venant de ce pays

¹⁹ Série des examens en matière de coopération pour le développement – Norvège, N° 14 CAD, 1996, P29

²⁰ Voir tableau en Annexe

²¹ Les dossiers du CAD Volume 5 N°4, OCDE, 2004, p185

et Droits importants comme la bonne gestion des affaires publiques et le droit à une alimentation et à un niveau de vie adéquats²² » sont également considérés. La Norvège met donc l'accent sur les résultats pour affecter désormais son aide.

Le rapport 2005 du CAD qui comporte l'examen par les pairs de la Norvège souligne que l'aide publique bilatérale de la Norvège reste dispersée. Cette aide représentait en 2003, 72% du volume total de l'aide au développement²³ qui se répartit entre 120 pays. En 2003 on comptait sept « principaux partenaires ²⁴» (tous des PMA). Des critiques ont été formulées à l'encontre de la dispersion, géographique et sectorielle de l'aide au développement. Les autorités norvégiennes ont expliqué cette situation par l'éparpillement des projets des ONG et de l'aide humanitaire, par l'entretien des réfugiés, les bourses d'études accordées à des étudiants des pays en développement, autant d'actions qui ont été comptabilisées autre titre de la coopération bilatérale. Les autorités prévoient de privilégier désormais des programmes sectoriels et de financements globaux aux détriments des projets spécifiques.

Depuis plus de vingt ans, la contribution norvégienne à la CID est restée sensiblement constante au regard de l'évolution de son Produit Intérieur Brut (PIB). La Norvège a toujours été au-delà du seuil de 0,7% fixé par l'OCDE. Aujourd'hui elle apparaît comme la nation la plus généreuse de l'ensemble des pays donateurs du CAD²⁵.

III- En guise de perspectives

La Norvège a récemment publié, en mars 2002, un nouveau programme d'action de l'aide publique au développement intitulé « Combattre la pauvreté dans le Sud, plan d'action 2015 ». Ce programme prévoit les lignes directrices qui offrent des perspectives meilleures²⁶ pour la coopération norvégienne au développement.

²² Une série de documents ont été publiés en ce début de XXI^e dans lequel la Norvège montre l'importance qu'il accorde la CID. On peut évoquer ici « Fighting Poverty together, a comprehensive development Policy » le livre blanc présenté au parlement en 2003, Fighting Poverty : the Norwegian Government's action plan for combating poverty in the south towards 2015 en 2002. Trois autres documents d'orientation ont été également élaborés sur le VIH/sida (2000), l'éducation (2003) et la construction de la paix (2004) ainsi que deux plans d'actions concernant respectivement l'allègement de la dette et l'agriculture. Ces documents donnent un aperçu des principaux secteurs d'interventions. Des questions transversales telles que la promotion des droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes ou encore la décentralisation et le renforcement du secteur privé viennent constituer l'essentiel des domaines d'intervention de la Norvège.

²³ Afrique subsaharienne : 48% ; Asie : 17% ; Europe : 12% ; Moyen Orient : 13% ; Amérique Latine : 6%

²⁴ Il y a lieu de remarquer que l'appellation a évolué de pays prioritaires à principaux pays partenaires

²⁵ En terme de volume de l'aide elle occupe le 9^e rang (2003)

²⁶ Il s'agit d'atteindre le 1% du PIB à consacrer à l'aide publique au développement ; de concentrer 40% de l'aide au titre de la coopération bilatérale sur les 49 pays les moins avancés ; d'améliorer les règlements sur la dette des pays du Sud ; de garantir la sécurité et la paix au sein des pays partenaires et pratiquer une politique de bonne gouvernance, d'encourager les principes de l'appropriation du développement par les pays du Sud et d'assurer une plus grande cohérence entre ses politiques en faveur du développement.

ANNEXES

- 1- Références bibliographiques
- 2- Panorama comparatif des membres du CAD
- 3- Aide nette des pays du CAD
- 4- Apports financiers totaux et versements nets d'aide publique au développement de la Norvège en fonction du revenu national brut (RNB)
- 5- Présentation schématique de différents choix de la coopération bilatérale norvégienne
- 6- Liste des principaux bénéficiaires de l'aide publique bilatérale
- 7- Ventilation de l'aide publique par grands groupes de pays, par régions et par principaux bénéficiaires
- 8- Ventilation de l'aide publique bilatérale par objet principal

Références bibliographiques

Documents

- Impasses et promesses, l'ambiguïté de la coopération au développement, Nouveaux cahiers de l'IUED N°4 sous la direction de Daniel Fino, 1996, 210p
- La coopération norvégienne au développement : l'ambivalence de l'aide dans un temps de récession et de crise, R. BUGGE, Itinéraires- Notes et travaux/IUED, 1985, 68p ;
- Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle, CAD-OCDE, 1996, 20p ;
- Série des examens en matière de coopération pour le développement – Norvège, N° 14 CAD, 1996, 67p
- Coopération pour le développement, Rapports 1990 à 2003, CAD-OCDE ;
- Les dossiers du CAD Volume 5 N°4, OCDE, 2004, 275p

Liens Internet

- www.oecd.org
- www.unctad.org
- www.diplomatie.gouv.fr