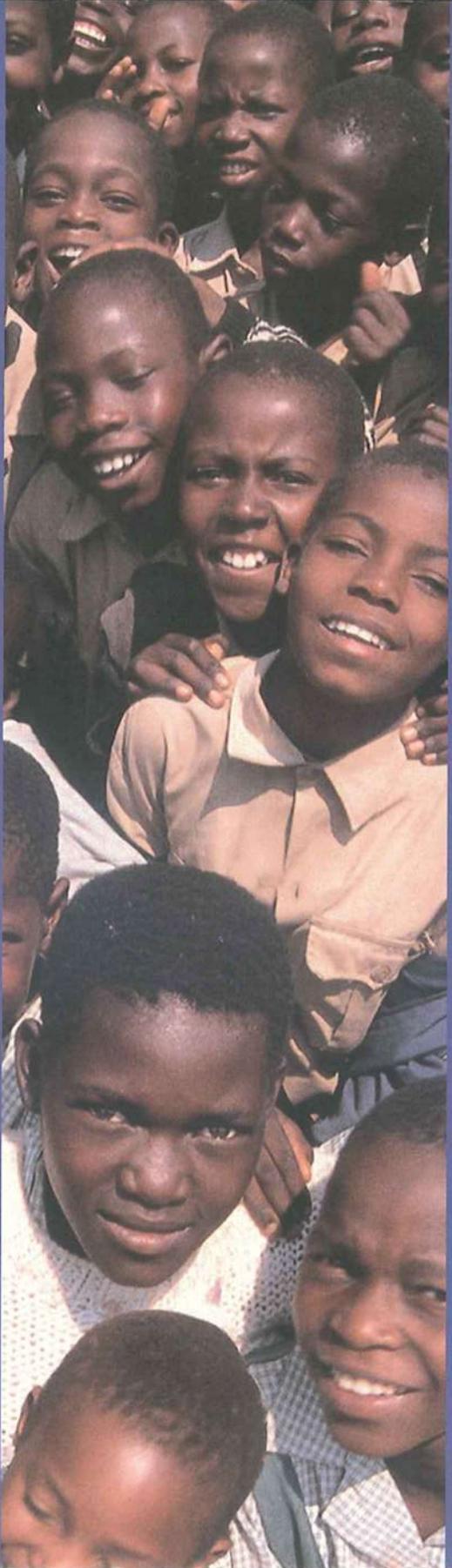


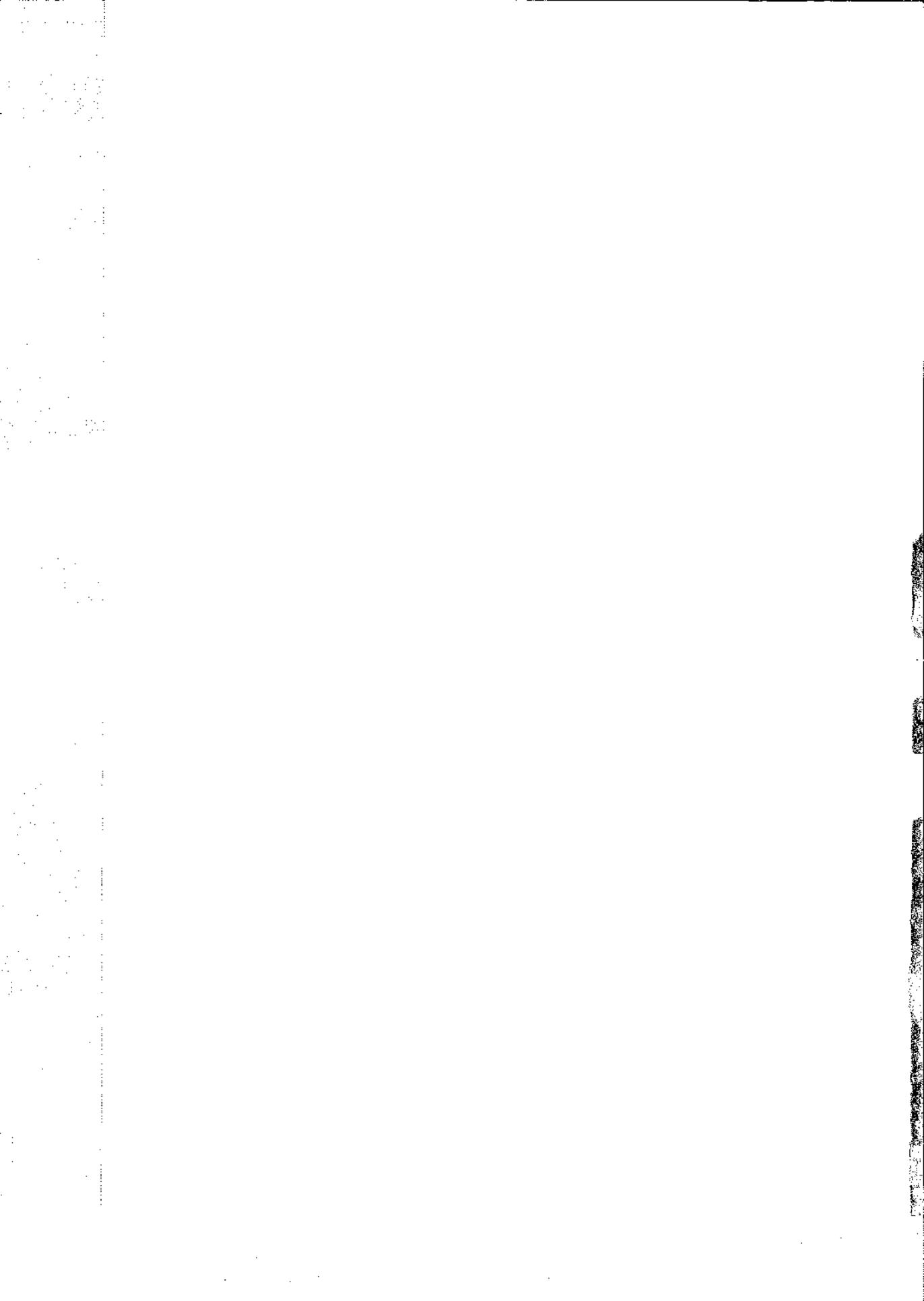
IOB Évaluations | n° 308 Sommaire | mai 2008



# La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006 Évaluation de la coopération bilatérale

Buitenlandse  
Zaken





# La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006

## Évaluation de la coopération bilatérale

*Impression* OBT, La Haye  
*Graphisme* Corps, La Haye  
*Mise en page* Eindeloos, La Haye  
*Photo* Roel Burgler  
*Cartes géographiques* UvA, Amsterdam  
ISBN 978-90-5328-359-2  
*Code de commande* BZDR6632/F  
[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)  
mai 2008

# Préface

Dans le débat social sur l'efficacité de l'aide, comme dans beaucoup d'autres débats, c'est le cliché qui l'emporte le plus souvent sur la nuance. Si vous dites que l'on jette l'argent par les fenêtres ou que la solution est proche pourvu que l'on y consacre suffisamment de moyens, vous recueillerez plus de suffrages que si vous affirmez que le développement est une affaire de longue haleine, une succession de tâtonnements. Dans ce rapport, IOB recherche la nuance. A la demande de la Chambre des Représentants du Parlement néerlandais, une étude a été menée sur les résultats de la politique africaine des Pays-Bas, non seulement en ce qui concerne l'aide, mais aussi, les efforts diplomatiques et les relations économiques, qui prennent de plus en plus d'importance. Depuis quelques années, une partie de l'Afrique subsaharienne peut se féliciter d'un changement radical dans la nature de l'attention portée au continent. Alors que, pendant longtemps, les intervenants traditionnels des pays donateurs, tout aussi traditionnels, dominaient la scène, on voit apparaître, de plus en plus souvent, de nouveaux acteurs tels que la Chine et l'Inde. Mais, aussi les États-Unis s'intéressent de plus en plus à l'Afrique, en tant que fournisseuse de pétrole et de matières premières, et dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

Au milieu de ces géants, les Pays-Bas jouent un rôle modeste, mais non négligeable. Dans de nombreux pays sur le continent, tout comme ailleurs dans le monde, les Pays-Bas ont une réputation de pionniers en matière de coopération au développement. Cette évaluation en fournit quelques exemples, comme l'introduction de nouvelles modalités d'aide, telles que l'approche sectorielle, et le rôle joué par les Pays-Bas dans l'harmonisation (entre les donateurs), dans l'alignement (sur le pays bénéficiaire), et dans le domaine de la cohérence. Dans des interventions plus politiques, telles que la médiation dans les conflits et le renforcement de l'État de droit, les Pays-Bas se sont distingués au Rwanda, au Soudan et en Afrique du Sud. Grâce à ces efforts, ils ont contribué à enregistrer d'importants résultats dans la réduction de la pauvreté : le nombre d'enfants

scolarisés a augmenté, l'accès à l'eau potable a été amélioré, l'espérance de vie s'est accrue. Et malgré la persistance de certains conflits, pratiquement insolubles, et l'apparition de nouveaux foyers de guerre, la paix et la démocratie ont progressé dans de nombreux endroits du monde ; un résultat notable, quoiqu'à peine remarqué.

Dans la période couverte par l'évaluation, les Pays-Bas ont fourni près de 6 milliards d'euros d'aide directe, auxquels s'ajoutent 4 milliards d'euros fournis par l'intermédiaire de canaux multilatéraux et d'ONG. C'est une somme considérable et il importe que les Africains pauvres et les contribuables néerlandais sachent si cet argent a été dépensé à bon escient. Ils ont aussi le droit à une évaluation critique des possibilités d'améliorer l'efficacité de l'aide. C'est aussi ce qui a été fait dans cette évaluation, ce qui a débouché sur des constatations et conclusions dont certaines sont incontournables. Une part importante du budget de développement est affectée à l'annulation de dettes dont la pertinence au développement n'est pas établie. Le passage de l'aide-projet à l'aide sectorielle et à l'aide budgétaire générale a permis à certains gouvernements africains d'élargir des services publics tels que l'éducation et la santé, mais il n'est pas toujours possible de les étendre aux plus pauvres. L'augmentation des efforts consentis par les Pays-Bas pour ces services publics est, en soi, louable, mais l'intérêt pour les secteurs productifs est en baisse. En conséquence, la dimension emploi et revenu a disparu du processus de développement. Enfin, on a beaucoup parlé de l'appropriation – le droit des pays partenaires à disposer du budget de développement – mais cela n'a pas abouti à grand-chose dans la pratique.

Avec cette évaluation, IOB entend contribuer à un débat sur l'Afrique qui recherche la nuance et qui se distancie de la sinistrose, sans la remplacer par une croyance naïve dans le progrès. Il est très important que ce débat ne soit pas uniquement mené ici, mais aussi en Afrique. A cette fin, IOB coopère, de plus en plus, avec des organisations et des experts africains, comme cela a été le cas pour cette évaluation, où plus de 500 personnes ont été consultées. Par ailleurs, nous continuons à rechercher des possibilités de discuter certaines parties de cette étude sur le continent africain. Plusieurs études partielles sont déjà disponibles en anglais.

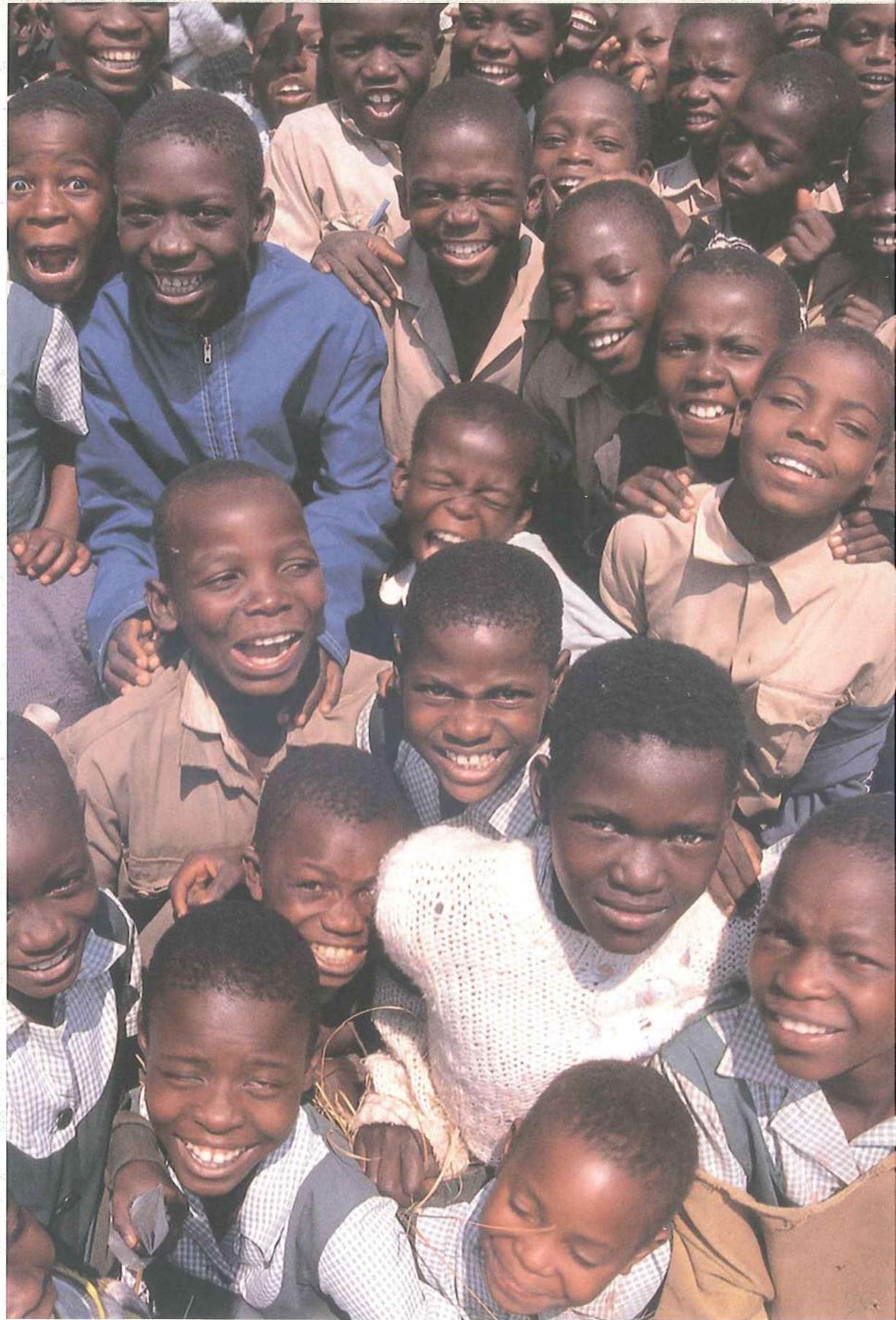
L'équipe d'évaluation se composait de Fred van der Kraaij, inspecteur, Eric Kamphuis, consultant principal et de Rafaëla Feddes, Liesbeth Kuyate-Inberg, Ydwine Willemsma et Reinier van Winden, assistants de recherche. Après deux ans d'étude, ils se sont acquittés de leur tâche avec une grande expertise et une toute

aussi grande passion pour le sujet, et ont formulé, en toute indépendance, une évaluation de la politique africaine des Pays-Bas. C'est non sans fierté qu'IOB vous présente le résumé de ces travaux.

*Bram van Ojik*

*Directeur Direction Évaluation de la Politique et des Opérations*







# Table des matières

1	Introduction	11
2	Faits et contexte de la politique africaine des Pays-Bas	15
3	Les intentions politiques des Pays-Bas entre 1998 et 2006	21
3.1	Introduction	21
3.2	Jusqu'en 1998	22
3.3	La période 1998-2002	23
3.4	La période 2002-2006	25
3.5	Conclusions	28
4	Les dépenses	31
4.1	Introduction	31
4.2	Pays	31
4.3	Catégories	32
5	L'annulation de la dette	35
5.1	Introduction	35
5.2	Mise en œuvre de la politique	36
5.3	Conclusions	37
6	L'aide budgétaire générale	39
6.1	Introduction	39
6.2	Développement de la politique	39
6.3	Dépenses	40
6.4	Pays partenaires	40
6.5	Conclusions	42
7	L'aide sectorielle	45
7.1	Introduction	45

7.2	Sélection des pays	45
7.3	Choix des secteurs	46
7.4	Changements dans l'aide bilatérale	47
7.5	Harmonisation, alignement et appropriation	47
7.6	Résultats	48
7.7	Conclusions	49
<b>8</b>	<b>L'éducation de base</b>	<b>51</b>
8.1	Introduction	51
8.2	Développement de la politique	51
8.3	Dépenses	52
8.4	Pays partenaires de l'éducation	53
8.5	Conclusions	
<b>9</b>	<b>Le développement rural</b>	<b>55</b>
9.1	Introduction	55
9.2	Développement de la politique	55
9.3	Six pays partenaires	56
9.4	Mali : L'Office du Niger	57
9.5	Tanzanie : eau et assainissement	58
9.6	Conclusions	59
<b>10</b>	<b>La réduction de la pauvreté urbaine</b>	<b>61</b>
10.1	Introduction	61
10.2	Développement de la politique	61
10.3	Dépenses	62
10.4	Éthiopie	62
10.5	Afrique du Sud	63
10.6	Conclusions	64
<b>11</b>	<b>Le VIH/sida</b>	<b>67</b>
11.1	Introduction	67
11.2	Développement de la politique	68
11.3	Dépenses	68
11.4	Pays partenaires	69
11.5	Programmes et projets	70
11.6	Projets de recherche	70
11.7	Conclusions	70

12	<b>Les instruments de la bonne gouvernance</b>	73
12.1	Introduction	73
12.2	Développement des instruments	73
12.3	Utilisation des instruments	74
12.4	Conclusions	75
13	<b>Le renforcement de l'État de droit</b>	77
13.1	Introduction	77
13.2	Développement de la politique	77
13.3	Rwanda	77
13.4	Afrique du Sud	79
13.5	Conclusions	80
14	<b>Les conflits</b>	83
14.1	Introduction	83
14.2	Développement de la politique	83
14.3	Mise en œuvre de la politique	84
14.4	La Corne de l'Afrique	85
14.5	La région des Grands Lacs	85
14.6	Conclusions	86
15	<b>L'aide humanitaire</b>	89
15.1	Introduction	89
15.2	Développement de la politique	89
15.3	Dépenses	90
15.4	Études de cas	90
15.5	Conclusions	91
16	<b>Le commerce et la cohérence</b>	93
16.1	Introduction	93
16.2	Développement de la politique	93
16.3	Fleurs coupées	94
16.4	Coton	95
16.5	Conclusions	96
17	<b>Conclusions, recommandations et questions prioritaires</b>	99
17.1	Introduction	99
17.2	Principales tendances	100
17.3	La politique bilatérale des Pays-Bas en Afrique	102

17.4	Réduction de la pauvreté	104
17.5	Annulation de la dette	107
17.6	Aide budgétaire générale	109
17.7	Éducation de base	112
17.8	Secteurs productifs	114
17.9	Bonne gouvernance	117
17.10	Conflits	118
17.11	Aide humanitaire	122
17.12	Appropriation	123
17.13	Principales conclusions, recommandations et questions prioritaires	125
 <b>Annexe</b>		<b>131</b>
Annexe 1	Dépenses bilatérales par pays, 1998-2006 (en milliers d'euros)	131

# 1 Introduction

L'intégration de la politique étrangère a donné lieu à une évaluation de l'engagement des Pays-Bas en Afrique subsaharienne, en matière d'aide au développement, de 1998 à 2006. Cette période est marquée par des changements stratégiques radicaux, inspirés par des nouvelles idées sur l'efficacité de l'aide, le besoin d'une plus grande efficacité et le désir d'une relation plus équilibrée entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires. Des changements se sont produits dans de nombreux domaines. De nouveaux thèmes, tels que la paix et la sécurité et la bonne gouvernance ont fait leur apparition, alors que des domaines d'intérêts, comme le développement rural, se sont retrouvés à l'arrière-plan. Les budgets ont été délégués aux ambassades. La liste des pays avec lesquels les Pays-Bas entretenaient une relation structurelle de développement a été dramatiquement écourtée. De nouveaux critères d'aide ont été introduits et l'aide-projet a dû faire place à des formes d'aide budgétaire.

La présente évaluation entend apporter une réponse à trois questions centrales :

- 1) De quelle manière la politique africaine des Pays-Bas a-t-elle été concrétisée ? Une attention particulière ayant été accordée à la cohérence, à l'approche intégrale et à « l'appropriation ».
- 2) Dans quelle mesure et comment la politique africaine des Pays-Bas a-t-elle été mise en œuvre ? L'accent ayant été mis sur la réalisation effective, l'affectation des fonds, l'intégralité, l'appropriation par le pays bénéficiaire et la promotion de la cohérence.
- 3) Quels résultats la politique africaine des Pays-Bas a-t-elle permis d'obtenir ? Ici, dans la mesure du possible, l'impact sur la pauvreté, la paix et la sécurité ainsi que sur la capacité locale dans les pays africains, a été pris en compte. La mesure dans laquelle l'approche intégrale a influencé les résultats a aussi été évaluée.

L'évaluation comprend quinze études partielles de thèmes dans le domaine de la réduction de la pauvreté, la paix et la sécurité et le commerce et la cohérence. Une étude partielle s'est concentrée sur la politique, deux sur la politique et sur la gestion et les douze études restantes avaient pour thème tant la politique qu'une partie des dépenses.

Les études partielles ont couvert quarante-deux études dans dix-sept pays :

- douze des quinze pays partenaires : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et la Zambie;
- cinq pays non partenaires : le Burundi, le Nigeria, la République démocratique du Congo, la Somalie et le Soudan.

Dans la période couverte par l'évaluation, les dépenses bilatérales se sont élevées à 5,8 milliards d'euros. Le montant total de l'aide évaluée s'élève à environ 2 milliards d'euros, soit environ 40% de l'aide totale accordée à l'Afrique subsaharienne, annulation de la dette non comprise. Si l'on inclut l'annulation de la dette, le montant total de l'aide est de 3 milliards d'euros, ce qui couvre plus de 50% de l'aide.

L'évaluation couvre une large gamme de secteurs, thèmes et modalités d'aide : annulation de la dette, aide sectorielle, éducation de base, développement rural, réduction de la pauvreté urbaine, VIH/sida, bonne gouvernance, aide humanitaire, conflits et commerce et cohérence. Tous les secteurs n'ont pas fait l'objet d'une évaluation séparée. La santé et l'environnement, par exemple, sont traités dans certaines études partielles.

L'évaluation ne s'étend pas à la politique multilatérale, ni à la politique relative aux organisations non gouvernementales (ONG). Il en va de même pour la présence des Pays-Bas dans les forums internationaux et les institutions multilatérales, telles que l'Organisation des Nations unies, la Banque Mondiale et le FMI, l'Union européenne et l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, à deux exceptions près :

- le cofinancement d'activités qui font l'objet d'une étude partielle, comme certains cofinancements dans le cadre de l'aide budgétaire générale.

- l'apport des Pays-Bas dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en faveur des pays producteurs de coton, et dans l'Union européenne dans le domaine de la politique commerciale relative aux fleurs coupées, qui est traité dans l'étude partielle sur le commerce et la cohérence.

La représentativité des études partielles est variable. La plus représentative est celle concernant l'aide budgétaire générale, avec une évaluation de 85% des dépenses. L'étude relative à l'annulation de la dette représente environ 70% des dépenses, alors qu'avec 45% des dépenses, l'évaluation de l'aide humanitaire, est aussi hautement représentative.

En dépit de ces limitations, cette évaluation brosse un tableau assez clair de la politique africaine des Pays-Bas. Elle fait, non seulement, le point des principales activités financées par les Pays-Bas dans les pays partenaires d'Afrique subsaharienne, mais aussi de l'aide substantielle accordée aux pays non partenaires.



## 2 Faits et contexte de la politique africaine des Pays-Bas

Dans l'opinion publique, l'Afrique est un continent perdu où sévissent la faim, la guerre, la maladie et la pauvreté. Non seulement cette représentation ne fait pas droit à la grande diversité des pays africains, mais elle ne tient pas non plus compte des tendances qui augmentent considérablement les chances de développement.

Dans certains pays, la croissance économique, par exemple, est plus solide que jamais. A noter que cette croissance n'a pas seulement été réalisée par des pays riches en matières premières. La croissance profite, dans une mesure limitée, au groupes de population les plus pauvres. Après une longue période de fuite des capitaux, le sous-continent attire, dans le nouveau millénaire, de nouveaux investisseurs étrangers et les transferts d'argent des migrants africains constituent un élément de plus en plus important dans le développement des économies nationales.

Une deuxième tendance importante est que, depuis 2002, l'Afrique a connu moins de conflits inter-États et intra-États, ce qui a aussi entraîné une amélioration de la situation des droits de l'homme, quoique la situation soit encore précaire dans la plupart des pays en situation d'après-conflit.

Une troisième tendance notable est qu'à la suite de la libéralisation politique du début des années quatre-vingt-dix, un certain nombre de systèmes multipartites sont apparus et ont réussi à se maintenir, tant bien que mal. Dans d'autres cas, malheureusement, des pratiques autocratiques ont vu le jour ou ont perduré. La qualité de la gestion des affaires publiques et le respect des principes de l'État de droit s'améliorent lentement, mais sûrement.

Un quatrième développement important se situe au niveau démographique. Les gens recherchent une vie meilleure : en ville, dans un autre pays ou même sur un autre continent. Sur nul autre continent, l'urbanisation est plus forte qu'en Afrique subsaharienne ; l'énorme flux de nouveau citadins a fait fortement augmenter le nombre des habitants des bidonvilles.

Un cinquième développement concerne la pression démographique sur les ressources naturelles. Dans certaines parties du sous-continent, il n'y a pas encore de sécurité alimentaire. Le surpâturage, la déforestation et l'érosion du sol ont des conséquences néfastes. A cela viennent s'ajouter des sécheresses et des inondations imprévisibles, dues aux changements climatiques.

Enfin, il y a les développements dans le domaine de l'éducation et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Même si l'on peut s'attendre à ce que l'Afrique n'atteigne pas le deuxième objectif du millénaire (assurer l'éducation primaire pour tous d'ici 2015), le nombre d'enfants scolarisés est en augmentation. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication accuse aussi une hausse exponentielle.

Pour accroître les chances de développement de l'Afrique subsaharienne, une architecture d'aide a été mise en place, au cours des dernières décennies, qui comprend une grande diversité d'acteurs multilatéraux et bilatéraux. Les acteurs multilatéraux les plus influents sont les Nations unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque Mondiale, l'Union européenne, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques et la Banque africaine de développement. En chiffres absolus, les dix principaux donateurs bilatéraux sont les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, le Canada, la Suède et l'Espagne. La Chine et l'Inde sont des nouveaux acteurs émergents et la contribution d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations privées a gagné en importance.

Non seulement le nombre d'acteurs a augmenté et s'est diversifié, au cours des dernières décennies, mais les stratégies de réduction de la pauvreté ont aussi évolué.

L'un des documents qui a fait autorité, au début des années quatre-vingt, a été le *Rapport Berg* de la Banque Mondiale. Ce rapport controversé et critique imputait le retard économique de la plupart des pays au sud du Sahara à un contrôle étatique excessif, à une surprotection du secteur productif, à un manque d'efficacité du

pouvoir central et à la corruption largement répandue. Le rapport prônait la prise de mesures drastiques pour libéraliser l'économie et a motivé l'application des programmes d'ajustement structurel par la Banque Mondiale et le FMI.

Les pays africains ont présenté leurs propres plans de développement. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a formulé, en 1980, le *Plan d'Action de Lagos*, qui préconisait l'autodétermination et une croissance autosuffisante. Six ans plus tard, l'OUA modifia légèrement ces vues dans le *Programme prioritaire pour le redressement économique de l'Afrique*, qui visait la transformation socioéconomique, le désencadrement des prix des produits agricoles et la mise en place d'une infrastructure. Toutefois le plan n'a pas été bien reçu : les dirigeants africains se plaignaient de souffrir du néocolonialisme et de l'aide conditionnelle, et les pays riches les accusaient de corruption et d'incurie. Les Nations unies ont riposté en lançant, en 1986, le *Programme d'action des Nations unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique 1986-1990*, un programme d'action commun des États africains et de la communauté internationale. Tout comme le *Rapport Berg*, ce rapport faisait une place minimale à l'État dans l'économie. En 1990, les Nations unies ont proclamé la Quatrième décennie du développement.

En 1991, a été créée la Coalition Mondiale pour l'Afrique (CMA), un forum pour les secteurs public et privé, des groupements professionnels, des universitaires et des ONG qui traitait de thèmes tels que le développement économique, la coopération régionale, la paix et la sécurité, le secteur privé et la migration. Peu de temps après, en décembre 1991, le *Nouvel ordre du jour des Nations unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90* est entré en vigueur. Il était à nouveau question d'une entente d'intérêt commun dont les thèmes présentaient une grande similitude avec ceux de la CMA.

Dans les années quatre-vingt-dix, la Banque Mondiale, le FMI et les principaux donateurs bilatéraux se sont laissé guider par le Consensus de Washington : discipline fiscale, privatisation, déréglementation, investissements étrangers et échanges internationaux, infrastructure et services sociaux. La critique de cette approche, de la part des pays africains et de la Banque Mondiale, elle-même, s'est intensifiée lorsqu'il est apparu que si la déréglementation des marchés entraînait la croissance économique, elle ne menait toutefois pas à un développement équilibré.

L'allègement de la dette est devenu une tendance : en 1996, a été lancée l'Initiative PPTe (pays pauvres très endettés) pour laquelle les pays pauvres devaient se

qualifier. Trois ans plus tard, le seuil a été abaissé grâce à l'Initiative PPTE renforcée, suivie, en 2006, de l'Initiative multilatérale d'allègement de la dette (IMAD) qui offrait aux pays qui remplissaient les conditions de l'Initiative PPTE renforcée, 100% d'annulation de la dette envers la Banque Mondiale, le FMI et la Banque africaine de développement.

Au tournant du siècle, après une cinquantaine d'années d'expérience de la coopération au développement, la question s'est faite plus pressante de savoir quel était, en fait, l'impact des efforts d'aide sur la réduction de la pauvreté. Le rapport de la Banque Mondiale, *Évaluer l'aide*, publié en 1998, signale que l'aide peut mener à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, à condition qu'elle soit octroyée à des pays qui en ont le plus besoin et qui mènent une politique socioéconomique saine. Cela signifiait que l'aide devait aussi promouvoir une bonne politique fiscale, des investissements publics réels et un climat d'investissement stable. Le rapport préconisait de diminuer l'aide-projet et d'augmenter l'aide budgétaire pour améliorer le fonctionnement des institutions publiques.

Toutefois, l'aide budgétaire supposait un net alignement sur les priorités politiques des pays bénéficiaires et une meilleure coordination de l'aide. Le besoin d'harmonisation entre les donateurs a débouché sur la Déclaration de Paris, signée en 2005 par plus de cent pays. Les donateurs se sont engagés à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires (alignement). Les pays partenaires devaient exercer une réelle maîtrise sur ces stratégies (appropriation). Sur la base de la Déclaration de Paris, divers donateurs ont décidé de canaliser davantage d'aide par le biais de l'aide sectorielle ou de l'aide budgétaire.

Lors du sommet des Nations unies de 2000, la communauté internationale s'est engagée à réaliser, d'ici à 2015, huit objectifs concrets du Millénaire pour le développement (OMD), qui sont notamment d'assurer l'éducation primaire pour tous, de réduire la mortalité infantile et maternelle et d'accroître l'approvisionnement en eau potable. Pour atteindre ces objectifs, les pays donateurs devaient investir, jusqu'en 2010, 50 milliards de dollars supplémentaires dans la réduction de la pauvreté et les pays en développement devaient avoir établi leurs plans de développement nationaux en 2006. Il est apparu, cinq ans plus tard, que la réalisation de presque tous les objectifs avait pris du retard. Un nouveau sommet des Nations unies a fait l'inventaire de ce qui devait être fait pour rattraper ce retard : identifier les pays à potentiel de

développement rapide, créer des stratégies spécifiques pour chaque objectif, former des gens dans le monde entier, prendre des initiatives à effet rapide et faire appel à des pays à revenu intermédiaire. Pour l'Afrique, les objectifs seraient réalisables si les gouvernements et le secteur privé étaient prêts à faire de gros investissements.

En 2001 a été créé le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)* qui allait se consacrer au développement socioéconomique, à la bonne gestion et à l'appropriation en Afrique. Les dirigeants africains devaient introduire eux-mêmes des changements radicaux et en suivre mutuellement les progrès. En 2002, l'OUA, affaiblie et qualifiée par les critiques de « syndicat de dictateurs », a fait place à l'Union africaine. Celle-ci dispose du droit statutaire d'intervenir dans un État membre où se produisent des crimes de guerre, un génocide et des crimes contre l'humanité. Jusqu'à présent, l'UA n'a stationné qu'une force de maintien de la paix dans la province soudanaise du Darfour.

Au début de l'année 2004, le Premier ministre britannique Tony Blair a créé la Commission pour l'Afrique qui publia, un an plus tard, le Rapport intitulé *Notre intérêt commun* qui prônait une augmentation de l'allègement de la dette, des réformes commerciales et de l'aide. Le sommet du G-8 de 2005 préconisa un doublement de l'aide à l'Afrique d'ici 2010 et 100% d'allègement de la dette pour les pays PPT. En plus de l'allègement de la dette, les objectifs du millénaire devaient fournir le cadre de la politique à suivre.



## 3 Les intentions politiques des Pays-Bas entre 1998 et 2006

### 3.1 Introduction

Les tendances décrites au chapitre 2 ont eu une influence variable sur la politique bilatérale des Pays-Bas en Afrique. Pour les Pays-Bas, les plus importantes étaient la pauvreté, la croissance économique, les conflits, la bonne gouvernance et les droits de l'homme et la pression sur les ressources naturelles. Peu d'attention a été accordée à l'influence de la Chine et de l'Inde en Afrique subsaharienne.

En plus des documents stratégiques généraux, d'autres documents ont été publiés, qui se concentraient spécialement sur l'Afrique. Dans la période 1998-2006, au moins 84 documents stratégiques ont vu le jour, dont 54 ont été présentés à la Chambre des Représentants et 30 étaient internes.

Entre 1998 et 2002, l'accent a été mis sur le choix des pays, sur le développement et l'introduction de l'approche sectorielle et sur la politique de cohérence. Entre 2002 et 2006, l'approche sectorielle a été poursuivie, la politique de cohérence a été élaborée plus avant et l'accent a été mis sur la politique intégrée (diplomatie, défense et développement durable). Les différents ministres ont accordé une priorité variable à l'Afrique : entre 1998 et 2002, celle-ci a été moins prononcée qu'entre 2002 et 2006.

A peu près le même nombre de documents stratégiques ont été rédigés au cours des deux périodes, avec pour conséquence un trop-plein de politique. Les documents ont été répartis inégalement entre les différents domaines politiques. Il y a eu, par exemple, beaucoup de rapports sur la sécurité et la stabilité, alors qu'il n'y a pas eu de base politique globale pour l'aide budgétaire générale, qui était pourtant un gros poste de dépenses.

### 3.2 Jusqu'en 1998

En 1995, a été publié *La politique étrangère des Pays-Bas : un recalibrage*, signé par les ministres des Affaires étrangères, de la Coopération au développement, des Affaires économiques, des Finances et de la Défense. Le recalibrage entraînait d'importants changements dans la prise de décisions au niveau politique, dans la coopération entre les ministères, dans l'organisation du ministère des Affaires étrangères lui-même, dans l'organisation de la coopération au développement, dans le déploiement du personnel et dans les ambassades néerlandaises. La structure du ministère des Affaires étrangères a été simplifiée, de nouvelles directions régionales et des directions thématiques ont été créées, les responsabilités des ambassades ont été élargies et leur réseau renforcé.

La note *La mise en œuvre de l'aide, la coopération au développement et le recalibrage de la politique étrangère*, publiée en 1995, prônait un pourcentage d'aide au développement supérieur à la norme internationale de 0,7% du PNB, compte tenu des besoins de financement des pays en développement. Elle préconisait aussi de réduire l'aide-projet (qui représentait en 1994 plus de 70% de l'aide) et d'accroître l'aide financière générale, telle que le soutien macro-économique, le soutien à la balance des paiements, l'aide budgétaire sectorielle et l'allègement de la dette. L'aide devait aussi profiter directement aux bénéficiaires et non à leur gouvernement ou aux donateurs (appropriation). Selon la note, l'appropriation avait de meilleure chance de succès dans des pays dotés d'un gouvernement efficace, d'une prise de décision transparente et d'une obligation de rendre compte démocratique (bonne gouvernance). Une approche-projet permettait l'alignement sur le développement national.

Entre 1990 et 1997, quinze documents stratégiques différents ont été publiés : deux sur l'éducation, et les autres sur l'élevage, l'utilisation durable du sol, les petits commerces, l'énergie renouvelable, le sida, la pauvreté urbaine, le planning familial et la santé reproductive, les services financiers, la biodiversité, la pêche, la nutrition, les forêts tropicales et l'eau potable et l'assainissement. L'aide-projet en faisait encore partie intégrante. La politique environnementale a aussi été décloisonnée et, en 1999, les Pays-Bas allaient y affecter 0,1% de leur PNB.

Dans les années quatre-vingt-dix, l'aide accordée par les Pays-Bas à l'Afrique, en particulier, allait augmenter de 50%. Les plans stratégiques régionaux ont été publiés pour les régions du Nil et de la Mer Rouge, pour l'Afrique orientale, l'Afrique australe, le Sahel et l'Afrique de l'Ouest. Des plans spécifiques ont été

élaborés pour les 29 pays de ces régions. Tous les plans stratégiques régionaux se concentraient sur une réduction de la pauvreté par la promotion du développement économique. Dans toutes les régions, un choix de secteur a été fait par pays. Une évaluation de la politique nationale, de la situation politique et socio-économique, et des droits de l'homme, avec une attention spéciale pour le thème femmes et développement a servi de base aux intentions politiques et aux modalités d'aide. Aucun nouveau plan stratégique régional n'a été publié après le recalibrage en 1996. C'était aux ambassades qu'il revenait d'établir les plans des pays et les budgets.

### 3.3 La période 1998-2002

En raison de l'abandon de la perspective régionale, un cadre stratégique général pour l'établissement des plans annuels des ambassades, intitulé : *L'Afrique subsaharienne*, a été publié en 1998. Les intentions étaient d'augmenter l'aide (notamment en affectant 0,25% du PNB aux pays les moins avancés (PMA), de renforcer la relation entre la démocratisation, la prévention des conflits et la coopération au développement et de promouvoir le commerce, les investissements et la coopération culturelle.

En dépit des appels à se concentrer sur un plus petit nombre de pays, l'aide néerlandaise était répartie, en 1998, entre 47 pays d'Afrique subsaharienne, même s'il s'agissait parfois de petits montants. L'aide-projet restait dominante, en dépit de l'intention de la réduire au profit de formes d'aide programme générale.

La période 1998-2002 représente une rupture avec le passé : peu de temps après son arrivée, la ministre de la Coopération au développement a annoncé au Parlement qu'elle allait changer fortement l'aide bilatérale. Les critères décisifs pour sélectionner les pays sont devenus le degré de pauvreté, la qualité de la politique socio-économique et la qualité de la gestion des affaires publiques. L'aide bilatérale structurelle devait se concentrer sur les secteurs au lieu de sur les projets et, dans un souci d'efficacité, porter sur un plus petit nombre de pays.

Le degré de pauvreté a été établi à partir de la liste des pays éligibles pour des prêts à taux bonifié de la Banque Mondiale. La qualité de la gestion des affaires publiques a été évaluée sur la base de l'intégrité de l'appareil de l'État, de la corruption, de la transparence, du contrôle des dépenses publiques, de la participation de la population, de la séparation des pouvoirs, de la sécurité juridique, de la démocratisation et des droits de l'homme et des dépenses de

défense. Plus tard, ces critères ont été élargis, affinés et complétés par des estimations du ministère.

L'aide bilatérale structurelle impliquait un engagement pluriannuel envers un pays et, par conséquent, une concertation directe entre deux gouvernements sur la politique et l'emploi des instruments et des canaux. L'approche sectorielle devait être le pivot. Dix pays d'Afrique subsaharienne entraient en ligne de compte pour une relation structurelle bilatérale : le Burkina Faso, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Une relation bilatérale limitée fut établie avec deux autres pays : l'Afrique du Sud et l'Égypte. Ensuite, cinq pays entraient en ligne de compte pour des programmes thèmes pour la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la consolidation de la paix : la Guinée-Bissau, le Kenya, la Namibie, le Rwanda et le Zimbabwe, deux pour l'environnement : le Cap-Vert et le Sénégal, trois pays « entrepreneurs » : le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire et le Nigeria, et un pays avec un accord de développement durable, qui remontait à une période précédente : le Bénin. La coopération fut terminée progressivement avec quinze pays africains.

Une autre rupture avec le passé était que la part multilatérale dans les dépenses néerlandaises de développement, qui se situait jusque-là sous la moyenne des donateurs, devait augmenter pour atteindre environ un tiers. Les Pays-Bas privilégiaient une nouvelle architecture internationale de l'aide qui mettait davantage l'accent sur les questions sociales et environnementales, conformément au consensus international exprimé dans les accords passés aux sommets des Nations unies.

La ministre estimait que la société civile néerlandaise devait jouer un rôle important dans la réduction de la pauvreté. Selon la *Note sur la société civile et la réduction de la pauvreté structurelle*, publiée en 2001, les organisations de la société civile devaient constituer des réseaux internationaux pour mener des activités de lobbying et de défense des intérêts dans le domaine de la réduction de la pauvreté. Il n'y avait plus de place pour une politique s'adressant à des régions ou à des groupes cibles marginalisés spécifiques.

Les Pays-Bas partageaient la critique internationale sur l'assistance technique : elle était trop chère, sa rentabilité n'était pas établie et elle ne faisait pas assez de place à la main d'œuvre locale. Il fallait réduire fortement l'assistance technique et contribuer, à l'avenir, au renforcement des capacités.

Les Pays-Bas souhaitent aussi encourager la cohérence dans la politique commerciale pour donner aux producteurs dans les pays en développement de meilleures perspectives sur le marché international. En 2001, le ministère a créé, à cet effet, une unité spéciale pour la cohérence.

Des documents stratégiques ont été publiés à un rythme soutenu sur des thèmes tels que la bonne gouvernance, l'éducation de base, l'eau, le climat, l'environnement, les droits de l'homme, la prévention des conflits, le climat entrepreneurial, l'aide humanitaire et le VIH/sida. Ces documents ne concernaient pas particulièrement l'Afrique et, mise à part l'éducation de base, n'établissaient pratiquement aucun lien avec l'approche sectorielle et peu de liens entre eux.

En 1999, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération ont publié la *Note sur l'Afrique* qui n'avait aucun rapport avec la note intitulée *L'Afrique subsaharienne* publiée un an plus tôt. La *Note sur l'Afrique* prônait un usage intégré des instruments politiques, économiques et de développement et souscrivait à l'appel international d'aborder ensemble les questions de conflits et de développement durable. Les Pays-Bas allaient contribuer à des thèmes tels que la réforme du secteur de la sécurité, la lutte contre le trafic illicite d'armes, la promotion de la bonne gouvernance et le développement de l'entrepreneuriat. La moitié de l'aide bilatérale était destinée à l'Afrique. Assez singulièrement, la note ne parlait presque pas de l'approche sectorielle.

En plus de la *Note sur l'Afrique*, a été publié, en 2001, un document stratégique concernant l'Afrique, la note intitulée *La crise dans la région des Grands Lacs*. La politique spécifique à l'Afrique subsaharienne fut surtout concrétisée dans les plans annuels des ambassades.

### 3.4 La période 2002-2006

Le premier gouvernement Balkenende n'ayant pas fait long feu, la Secrétaire d'État à la Coopération au développement n'a pas pu formuler beaucoup de nouvelles intentions politiques. Elle s'est retrouvée dans le deuxième gouvernement Balkenende, qui est entré en fonction en mai 2003, cette fois-ci en tant que ministre. Peu de temps après, a été publié la note intitulée *Les principaux fondements de la politique de coopération au développement dans les années à venir*, qui établissait un lien plus étroit entre la paix et le développement et entre la migration et le développement, et attribuait au secteur privé un plus grand rôle.

Les pays partenaires des Pays-Bas en Afrique subsaharienne (2006)



La politique existante concernant la cohérence, l'approche régionale, la qualité, l'efficacité et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fut poursuivie.

En octobre 2003, a été publiée la note intitulée *Un devoir réciproque*. La norme de 0,8 % du PNB pour les dépenses de coopération au développement était conservée, mais l'aide devait être fortement concentrée. Les principaux thèmes étaient l'éducation, l'environnement et l'eau, le sida et la santé reproductive, pour lesquels l'aide projet restait possible. La politique devait être davantage axée sur les résultats et sur l'obligation de rendre compte. Dans le cadre de l'aide bilatérale, des modalités d'aide pouvaient être appliquées avec souplesse. Le type d'aide le plus efficace a été estimé pour chaque pays : aide projet, aide sectorielle ou aide budgétaire générale.

La cohérence restait aussi un thème important. L'Unité Cohérence du ministère a publié des notes internes sur les réformes rurales, les normes des produits, le coton, les médicaments, la pêche, les petites armes, la migration de la main-d'œuvre et les négociations de l'OMC.

L'aide budgétaire et l'aide sectorielle ont été reliées aux documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), au dialogue politique et à la qualité de la politique dans le pays bénéficiaire. Les objectifs de l'aide à l'Afrique (50% de l'aide bilatérale), l'enseignement (15% du budget de développement) et l'environnement et l'eau (0,1% du PNB) sont restés les mêmes et les dépenses pour la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme devait doubler en 2007, par rapport à 2002.

Les rapports sur les résultats, publiés à partir de 2004, faisaient une distinction entre les résultats obtenus à partir de l'aide propre et ceux découlant d'efforts communs avec d'autres parties, en indiquant leur part dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire.

La politique à l'égard de l'Afrique subsaharienne était contenue dans la note *Hommes forts, États faibles*, publiée en 2003, en même temps qu'*Un devoir réciproque*. En Afrique subsaharienne, la relation a été maintenue avec la plupart des pays partenaires : seuls la Guinée Bissau, la Namibie et le Zimbabwe ont disparu de la liste. Les Pays-Bas ont donné la priorité à la paix et la sécurité, à la bonne gouvernance et à la bonne politique, à l'investissement humain (particulièrement dans la santé reproductive, l'éducation et le VIH/sida), à la croissance en faveur

des pauvres et au développement durable. La note soulignait l'importance de l'harmonisation des donateurs, associée au renforcement des capacités et à la consolidation institutionnelle dans les pays bénéficiaires. L'aide devait être plus fortement liée aux objectifs de développement du Millénaire et aux DSRP.

Dans le prolongement de la note *Hommes forts, États faibles*, le ministère a publié des notes sur la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique qui faisaient état d'une approche régionale de la paix et de la sécurité en intégrant la coopération au développement et les instruments politiques. Bien que le Soudan n'ait pas fait l'objet d'une mention spéciale dans la note sur la Corne de l'Afrique, le pays a reçu beaucoup d'attention et de fonds pour y soutenir le processus de paix. En 2005-2006 le ministère a mis en place une *task force* pour le Soudan. Des notes ont été rédigées sur la politique régionale à l'égard de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique australe, mais elles étaient destinées à un usage interne et leur statut n'était pas clair.

### 3.5 Conclusions

#### Généralités :

- L'excédent de politique entre 1998 et 2006 a eu pour conséquence un manque de priorités, ce qui a compliqué le pilotage et le suivi de la mise en œuvre de la politique.
- En raison de la répartition inégale des notes politiques, il y a eu un excédent de politique dans certains domaines, et des lacunes dans d'autres.

#### La période 1998-2002 :

- En dépit des efforts visant à affecter la moitié de l'aide bilatérale à l'Afrique, les documents stratégiques ne se sont pas particulièrement concentrés sur l'Afrique. La politique africaine a pris forme dans la politique bilatérale par pays, en majeure partie préparée par les ambassades.
- La bonne gouvernance était au début un critère de sélection des pays.
- L'approche sectorielle, qui avait pour but d'augmenter l'efficacité de l'aide, s'est accompagnée d'une forte diminution de la politique des groupes cibles et de l'aide technique.
- Malgré l'accent mis sur « les femmes et le développement » dans le cadre des objectifs GAVIM (bonne gouvernance, pauvreté, femmes et développement, développement institutionnel et environnement), l'intérêt pour les questions de genre a diminué. Lors de l'introduction de l'approche sectorielle, on a choisi d'intégrer ce thème.

### La période 2002-2006 :

- La politique à l'égard de l'approche sectorielle et de la cohérence a été consolidée.
- La bonne gouvernance est devenue un objectif secondaire de la coopération au développement.
- Les ministres de la Coopération au développement, des Affaires étrangères et de la Défense ont coordonné leurs efforts en Afrique.
- La politique a été ponctuée d'accents plus précis tels que la paix et la sécurité et a été fortement ciblée sur l'Afrique subsaharienne.
- La ministre de la Coopération au développement était fortement orientée sur le Soudan, qui n'était pas un pays partenaire des Pays-Bas. Aucune note spéciale n'a été publiée sur l'aide des Pays-Bas au Soudan. La politique à l'égard du Soudan a été formulée ou modifiée en fonction des développements. En 2005-2006 la *Task Force Soudan* du ministère a eu un rôle de soutien.
- L'accent sur la réduction de la pauvreté a été moins prononcé.
- L'attention accordée à l'égalité entre les femmes et les hommes n'a pas été cohérente.



## 4 Les dépenses

### 4.1 Introduction

Les dépenses totales de l'aide bilatérale des Pays-Bas au profit de l'Afrique subsaharienne, dans la période couverte par l'évaluation se sont élevées à 5,8 milliards d'euros, soit une moyenne de 650 millions d'euros par an. Elles ont été affectées à quinze pays partenaires et à un certain nombre de pays non partenaires. Une partie a été affectée sur une base régionale et non pas à un pays spécifique.

Le montant réel des dépenses de coopération au développement pour l'Afrique subsaharienne, entre 1998 et 2006, est considérablement plus élevé si l'on prend en compte le financement direct des institutions multilatérales et les contributions aux ONG, dépenses qui sortent du cadre de cette évaluation. Selon une estimation prudente d'IOB, le total de l'aide au développement de l'Afrique subsaharienne dans la période 1998-2006, s'élève à plus de 10 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle d'environ 1 milliard d'euros.

### 4.2 Pays

Entre 1998 et 2006, l'aide a été allouée à 45 pays. Parmi les six principaux bénéficiaires se trouvent trois pays partenaires : la Tanzanie, le Ghana et le Mozambique, pour 1,4 milliards d'euros et trois pays non partenaires : la République démocratique du Congo (RDC), le Nigeria et le Soudan, pour 1,2 milliards d'euros. Les dépenses pour les douze autres partenaires ont atteint 2,2 milliards d'euros et 600 millions d'euros pour les 27 autres pays non partenaires.

La répartition des dépenses entre les différents pays partenaires a été très différente : le plus gros montant, 574 millions d'euros, est allé à la Tanzanie, le plus petit, 58 millions d'euros, à l'Érythrée. Huit des quinze pays partenaires ont reçu près de 50% de la totalité de l'aide bilatérale. Ce sont, par ordre

d'importance : la Tanzanie, le Ghana, le Mozambique, l'Ouganda, le Mali, le Burkina Faso, l'Éthiopie et la Zambie. Les sept autres pays restants se sont partagé 800 millions d'euros.

Un grand groupe de près de trente pays n'a reçu pratiquement pas d'aide des Pays-Bas. Parmi eux se trouvent des pays liés à des conflits tels que : l'Érythrée (pays partenaire), la Guinée-Bissau, le Liberia, la Sierra Leone et la Somalie, et des pays qui comptent parmi les plus riches d'Afrique subsaharienne : le Botswana, le Gabon, la Guinée équatoriale, l'Île Maurice et les Seychelles. Ce sont les « orphelins » de l'aide néerlandaise au développement.

L'aide annuelle bilatérale à l'Afrique subsaharienne a augmenté continuellement au cours des années, avec de légères fluctuations dues au volume du PNB des Pays-Bas, à l'allègement de la dette, au choix du canal de financement, aux modalités de l'aide et à une plus grande concentration de l'attention sur l'Afrique. A la fin de la période d'évaluation, l'objectif de « 50% de l'aide bilatérale pour l'Afrique subsaharienne » était réalisé.

### 4.3 Catégories

**Tableau 4.1** Dépenses par secteur et thème 1998-2006 (en millions d'euros)

1	Annulation de la dette	1.100
2	Aide humanitaire	825
3	Aide budgétaire générale*	798
4	Éducation*	565
5	Santé*	497
6	Secteur public et société civile*	373
7	Développement rural*	194
8	Agriculture*	155
9	Environnement*	151
10	Eau et Assainissement*	112

**Note :**

\* = uniquement pour les pays partenaires.

900 millions d'euros du budget de l'annulation de la dette ont été affectés à des pays non partenaires.

600 millions d'euros du budget de l'aide humanitaire ont été affectés à des pays non partenaires.

La plus grande catégorie de dépenses, l'annulation de la dette, a profité tant à des pays partenaires (Tanzanie, Ghana et Kenya) qu'à des pays non partenaires (Nigeria, RDC, Cameroun et Côte d'Ivoire), mais le dernier groupe a été de loin le plus important. L'annulation de la dette a représenté environ 20% du total des dépenses bilatérales.

Avec 14% de l'aide bilatérale, l'aide humanitaire a représenté la deuxième catégorie la plus importante. La Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale ont reçu environ 500 millions d'euros. Sur ce montant, plus de 250 millions d'euros ont été alloués au Soudan, pour les victimes des deux grands conflits, au Sud-Soudan et au Darfour. L'Angola, l'Éthiopie et le Mozambique ont aussi bénéficié d'une aide humanitaire substantielle.

L'aide budgétaire générale (14% de l'aide bilatérale) a été accordée au Bénin, au Burkina Faso, au Burundi, au Cap-Vert, au Ghana, au Mali, au Mozambique, à l'Ouganda, à la Tanzanie et à la Zambie. Parmi ces dix pays, le seul pays non partenaire était le Burundi.

L'éducation (10% de l'aide bilatérale) est l'un des principaux secteurs de l'aide bilatérale : en 2003, c'était un secteur prioritaire dans neuf pays partenaires d'Afrique subsaharienne, ceux-ci ayant reçu près de 95% du total des dépenses d'éducation. Le reste est allé à six autres pays partenaires. La santé (10% de l'aide bilatérale) était un secteur prioritaire dans sept pays. Eux aussi ont reçu environ 95% du total des dépenses de santé. Dans la catégorie « secteur public et société civile » (6% de l'aide bilatérale), plus de 50% des dépenses ont été affectées à l'Afrique du Sud, au Rwanda et à l'Ouganda.

L'annexe 1 indique les dépenses par pays dans la période 1998-2006.



## 5 L'annulation de la dette

### 5.1 Introduction

L'annulation de la dette des pays en développement concerne *grasso modo* les dettes bilatérales (anciens prêts de coopération au développement), les dettes multilatérales (principalement envers les institutions financières internationales), les dettes de crédits à l'exportation et d'autres dettes commerciales. Dans la période couverte par l'évaluation, quatre-vingt-dix pour cent de l'annulation (ou de l'allègement) de la dette des pays d'Afrique subsaharienne concernait des dettes de crédits à l'exportation.

L'allègement de la dette peut revêtir des formes diverses : annulation ou restructuration d'une partie du principal, ou des arriérés, des intérêts, des intérêts à titre de pénalité, etc. Les Pays-Bas fondent, le plus souvent, l'annulation de la dette sur des accords internationaux. Il n'est pas facile de se faire une idée de l'origine et de l'ampleur des montants annulés. A cela s'ajoute que, contrairement à son prédécesseur le système Midas, le système Piramide, lancé en 2003, ne contient plus de poste budgétaire séparé pour l'annulation des crédits à l'exportation. Les dépenses découlant des dettes de crédits à l'exportation sont indiquées dans le rapport annuel du Budget homogène pour la coopération internationale (HGIS)/ Aide publique au développement (APD) et sont transmises en tant qu'APD au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) à Paris. L'inconvénient est que le rapport du CAD est généralement en retard d'un an, ce qui rend difficile l'obtention d'informations actualisées sur les transactions et sur les montants.

## 5.2 Mise en œuvre de la politique

IOB estime le montant total de l'annulation de la dette aux pays d'Afrique subsaharienne, dans la période 1998-2006, à 1,1 milliard d'euros, dont 1 milliard pour les dettes de crédits à l'exportation.

L'annulation de la dette se divise en quatre parties :

- 1) L'annulation des dettes de crédits à l'exportation de la République démocratique du Congo (RDC), convenue en 2002 et payée en 2002-2006 sur le budget du développement, s'est élevée à 360 millions d'euros ;
- 2) l'allègement de la dette du Nigeria, convenu en 2005 et payé en 2002-2006 sur le budget du développement : 355 millions d'euros, dont 350 millions pour les dettes de crédits à l'exportation ;
- 3) l'allègement de la dette de dix pays partenaires. Il s'agit tant de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation que d'autres types d'annulation de la dette. Le montant total s'est élevé à 246 millions d'euros ;
- 4) l'allègement de la dette de sept pays non partenaires, constitué principalement de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation, d'une valeur de 136 millions d'euros.

L'annulation de la dette de la RDC et du Nigeria a causé une grande commotion. En ce qui concerne la RDC, parce qu'au début de sa participation à l'initiative PPTE, ce pays avait déjà bénéficié d'une importante annulation de sa dette. L'annulation de la dette du Nigeria a donné lieu à de nombreux débats dans la presse et au Parlement. Tout d'abord parce que le Nigeria n'était pas un PPTE, ensuite, en raison de l'ampleur de l'annulation et enfin à cause de la réputation du Nigeria d'être un pays hautement corrompu, bénéficiant d'importants revenus pétroliers propres.

En décembre 2002 et mai 2003, IOB a publié deux rapports retentissants sur la politique néerlandaise en matière d'annulation de la dette entre 1990 et 1999, suivis de motions parlementaires, de présentations publiques et d'un grand tapage publicitaire. Ces rapports constataient que le ministère des Finances avait déclaré auprès du ministre de la Coopération, et reçu de celui-ci, 100% du montant assuré, alors qu'il n'avait reversé aux entreprises néerlandaises touchées par l'annulation que 90 à 95% du montant assuré, après retenue d'une franchise de 5 à 10%. En d'autres termes, l'État néerlandais « profite » de l'annulation de la dette. En outre, les primes couvraient les remboursements, de sorte qu'au niveau agrégé, le ministère des Finances n'aurait jamais subi de pertes. De plus, il

s'agissait là d'un instrument d'encouragement des exportations, et l'on utilisait des fonds de la coopération au développement pour stimuler les exportations néerlandaises – au détriment de la réduction de la pauvreté. Enfin, la ministre de la Coopération au développement n'avait pas respecté les accords internationaux, tels que le consensus de Monterrey, en imputant l'annulation de la dette au 0,8% du PNB destiné à la coopération au développement. En conséquence, l'annulation des dettes de crédits à l'exportation a eu lieu au détriment de la réduction de la pauvreté.

Dans sa note *Un devoir réciproque* (2003), la ministre s'est engagée à étudier la possibilité d'un nouvel instrument d'évaluation de la réduction de la pauvreté dans le cadre de la réassurance de nouveaux crédits d'exportation en faveur des pays en développement. Cet engagement n'a pas été tenu. De plus, son action a été contraire à sa propre position selon laquelle l'allègement de la dette ne doit pas se faire au détriment des fonds destinés à d'autres dépenses d'APD. Par conséquent, en 2007, les principales conclusions de l'évaluation d'IOB restent d'actualité.

### 5.3 Conclusions

- Au macro niveau, on peut dire que l'allègement de la dette en général et l'annulation de la dette des crédits à l'exportation, en particulier, a eu un impact positif. L'avantage se situe plutôt au niveau de l'amélioration de la solvabilité, plutôt qu'à celui des liquidités. En effet, une grande partie de la dette n'aurait, de toutes façons, jamais été remboursée.
- Cette conclusion est bien illustrée par l'annulation de la dette à la RDC. Ce pays n'a pas été autorisé à créer des fonds de contrepartie pour financer des services publics supplémentaires ou des investissements. L'allègement de la dette a eu principalement pour effet d'améliorer la solvabilité. Il en va de même pour le Nigeria, sauf que, pour ce pays, la large opération d'allègement de la dette a été suivie par de nouveaux prêts (de la Chine) ce qui, dans un premier temps, a aggravé la solvabilité (la situation a été compensée plus tard par la forte augmentation du prix du pétrole, qui, selon les estimations, a rapporté au pays, fin 2007, 50 milliards de dollars).
- Reste à savoir si les pauvres au Nigeria ou en RDC ont beaucoup profité de cette annulation de la dette. Cet aspect n'a pas été étudié. De plus, il s'agit de transactions récentes. Le fonds virtuel de réduction de la pauvreté, récemment créé au Nigeria, et financé par les fonds publics, réserve des fonds pour la réduction de la pauvreté, mais la corruption est omniprésente

dans le pays et l'incurie sévit dans le secteur public. Toutefois, le suivi du fonds virtuel de réduction de la pauvreté par le FMI est encourageant. En RDC, pays PPTTE, il n'y a pas eu d'affectation spécifique, mais il y a eu, à la place, un plan national de réduction de la pauvreté.

- Selon les estimations d'IOB, l'annulation de la dette des crédits à l'exportation, financée par les fonds de l'APD, aura rapporté, au total, 1,5 milliards d'euros au ministère néerlandais des Finances. Ce montant se compose de la contrepartie de l'allègement de la dette des crédits d'exportation (environ 0,9 à 1 milliard), prise sur le budget du développement, plus les 575 millions d'euros d'arriérés payés par le Nigeria. On s'attend à ce que l'annulation de la dette des crédits à l'exportation du Nigeria et de la RDC rapporte à l'État néerlandais, en 2007 et 2008, 500 millions d'euros, à la charge du budget de la coopération au développement. Le montant de l'imputation de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation, pour la période 2007-2012, s'élève au total à 1,144 milliards d'euros<sup>1</sup>, dont la majeure partie est destinée à des pays d'Afrique subsaharienne.

---

<sup>1</sup> Lettre du ministre des Finances, également au nom du ministre de la Coopération au développement et du Secrétaire d'État aux Affaires économiques, Chambre des Représentants, 31 200 IXB, n° 5, 15 octobre 2007.

## 6 L'aide budgétaire générale

### 6.1 Introduction

Ce chapitre est entièrement consacré à l'aide budgétaire générale. Le chapitre 7 traite de l'évaluation de l'aide sectorielle. Diverses évaluations de l'aide budgétaire générale ont été publiées depuis 2000. La plus vaste a été l'*Évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale 1994-2004*, publiée en 2006/2007, menée par un groupe d'experts selon une méthodologie spécialement formulée à cet effet. L'évaluation était conjointe parce que les résultats de l'aide budgétaire ne peuvent pas être réduits à un donateur individuel. Trois pays partenaires des Pays-Bas étaient concernés : le Burkina Faso, le Mozambique et l'Ouganda. Deux autres évaluations, utilisant la même méthodologie concernaient la Tanzanie et le Ghana. Dans la période 1998-2006, ces cinq pays ont reçu au total 650 millions d'euros des Pays-Bas, dans le cadre de l'aide budgétaire générale, soit plus de 80% de la totalité de l'aide budgétaire néerlandaise aux pays d'Afrique subsaharienne. Ce chapitre se fonde en partie sur toutes les évaluations susmentionnées et en partie sur une étude d'IOB relative à la formulation et à la mise en œuvre de la politique.

### 6.2 Développement de la politique

Aucune note spéciale concernant l'aide budgétaire générale n'a été publiée. La note *Un devoir réciproque* (2003) comportait un court passage sur le sujet. Les trois notes sur l'Afrique publiées dans la période couverte par l'évaluation n'ont fait aucune référence à l'aide budgétaire générale, ce qui est assez surprenant, compte tenu du montant engagé : 800 millions d'euros.

Pour évaluer si un pays entre en ligne de compte pour recevoir une aide budgétaire générale, une structure complexe a été mise en place, qui compte beaucoup de participants et au sein de laquelle la Direction Efficacité et Qualité (DEK) du ministère des Affaires étrangères, joue un rôle central. DEK émet des avis sur le *Track*

*Record*, un instrument qui mesure, notamment, la qualité de la gestion des affaires publiques dans le pays partenaire ; les hauts fonctionnaires du ministère arrêtent la décision. Depuis 2007, ce sont les ambassades qui détiennent le budget de l'aide budgétaire générale. Toutefois, le processus décisionnel, y compris le nombre de participants, est resté inchangé. Le service de vérification des comptes contrôle et fait un rapport après coup sur l'aide macro-économique, y compris l'aide budgétaire. La coordination générale revient à la Direction générale de la Coopération internationale (DGIS).

Les Pays-Bas ont souscrit aux accords internationaux sur l'harmonisation des donateurs, sur l'alignement sur les politiques nationales des pays bénéficiaires et sur l'augmentation de l'« appropriation » par les pays bénéficiaires. En 2005, ces accords ont culminé dans la Déclaration de Paris, qui visait, notamment, une hausse de l'aide programme jusqu'à 66% de la totalité de l'aide allouée à un pays en développement.

### 6.3 Dépenses

Entre 1998 et 2006 neuf des quinze pays partenaires en Afrique subsaharienne ont reçu une aide budgétaire générale, pour près de 800 millions d'euros, soit presque 15% des dépenses bilatérales de l'APD pour toute l'Afrique subsaharienne. Dans ces neuf pays partenaires, cette aide budgétaire a même représenté 30% de l'aide bilatérale. Plus de 550 millions d'euros étaient destinés à l'aide budgétaire structurelle et près de 250 millions d'euros à l'aide budgétaire occasionnelle. En 2006, le Burundi, pays non partenaire a aussi reçu une aide budgétaire. Quatre pays ont reçu des sommes relativement modestes et, en aucun cas, chaque année : le Bénin, le Burundi, le Cap-Vert et la Zambie. Les montants annuels de l'aide budgétaire générale ont fortement fluctué, principalement à cause de l'aide budgétaire occasionnelle.

### 6.4 Pays partenaires

Les conclusions présentées dans ce paragraphe sont basées sur l'*Évaluation conjointe de l'aide budgétaire générale*, qui a évalué toute l'aide budgétaire générale allouée aux pays mentionnés.

Au Burkina Faso, si les effets positifs du fonctionnement des pouvoirs publics, de la formulation de la politique et de la coopération entre le gouvernement et les donateurs sont bien visibles, l'impact sur la réduction de la pauvreté et la

croissance économique l'est, cependant, beaucoup moins. Les trois effets positifs les plus évidents ont été : l'harmonisation de l'aide, l'augmentation des budgets des secteurs sociaux et une meilleure gestion des finances publiques. Toutefois, l'augmentation des budgets des secteurs sociaux est aussi due à une augmentation de l'allègement de la dette et des recettes fiscales. La corruption requiert l'attention du gouvernement et des donateurs.

Au Ghana, il n'y a eu aucun glissement clair et définitif de l'aide vers une aide budgétaire générale à affectation libre. Dans aucun domaine, le dialogue politique a eu une influence déterminante sur l'attribution de l'aide budgétaire. La contribution à l'harmonisation et à l'alignement a été modeste. L'évaluation a été plus positive en ce qui concernait la prévisibilité de l'aide budgétaire et la baisse des coûts de transaction. Les évaluateurs ont émis des doutes quant à la capacité du gouvernement ghanéen à développer une politique en faveur des pauvres.

En ce qui concerne le Mozambique, l'évaluation a constaté une influence positive sur l'harmonisation et sur l'alignement, mais ne s'est pas exprimé concrètement sur l'impact sur la croissance économique et sur la pauvreté. La gestion des finances publiques s'était améliorée, mais il y avait encore beaucoup à faire dans ce domaine. Le gouvernement ne disposait pas d'une vue d'ensemble suffisante pour engager ses propres moyens de manière optimale. La corruption a été une source d'inquiétude croissante. Le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté a considérablement baissé, de près de 70% en 1996 à moins de 55% en 2003, mais la relation de cause à effet avec l'aide budgétaire générale est difficile à démontrer.

En Ouganda, c'est justement le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté qui a augmenté : de 34% dans les années quatre-vingt-dix à 38% en 2003. Tant les causes de cette tendance que la qualité des données ont fait l'objet de nombreuses discussions. Il est difficile d'établir un lien direct avec l'aide budgétaire générale. Des fonds à affectation libre et des accords sur la gestion des finances publiques ont consolidé la planification et la budgétisation et augmenté la transparence. Mais la question de savoir si la justification des dépenses s'est améliorée, n'est pas aussi claire. Selon les évaluateurs, la corruption dans le pays est énorme.

En Tanzanie, l'aide budgétaire a entraîné un doublement des dépenses publiques pour les secteurs prioritaires de la réduction de la pauvreté en 1998-2003. Ce sont

les secteurs de l'éducation, de la construction routière, de la santé et de l'eau potable qui en ont profité. Toutefois cela ne s'est pas traduit par plus d'efficacité ni par une plus grande efficacité des efforts de réduction de la pauvreté. En 2002-2004, les dépenses publiques ont augmenté plus vite pour les secteurs économiques que pour les secteurs sociaux, ce qui indique un changement de priorités. Les évaluateurs ont signalé que l'amélioration des indicateurs sociaux n'a pas répondu aux attentes, parce que les pauvres ruraux ont probablement moins profité de la croissance économique.

## 6.5 Conclusions

- L'aide budgétaire générale est une aide à affectation libre, mais comme elle est automatiquement liée à un dialogue politique entre le donateur et le bénéficiaire, cette liberté est illusoire. En effet, le pays bénéficiaire est obligé de se concerter avec le donateur sur la politique qu'il mène.
- De par son caractère d'affectation libre, l'aide budgétaire générale est, par définition, alignée sur la politique et les procédures du pays partenaire. Un alignement total rend l'appropriation possible, mais pas automatique. L'appropriation peut être gênée par le dialogue politique et par la modalité d'aide, dans ce cas l'aide budgétaire générale, qui est assortie de nombreuses conditions.
- L'aide budgétaire générale ne sert pas tant un objectif politique, mais elle est utilisée comme un instrument politique. Elle peut être à la fois une récompense pour une bonne politique et un stimulant pour l'améliorer. C'est ainsi que le Ghana et le Mali ont reçu une aide budgétaire générale en raison de leur participation aux forces de maintien de la paix au Liberia et en Sierra Leone. Le fait que le Burundi, qui n'est pas un pays partenaire, ait reçu une aide budgétaire générale, illustre bien que cette forme d'aide est utilisée dans un cadre politique.
- Des chargés de mission, partant des mêmes critères, sont arrivés à des conclusions différentes sur l'octroi de l'aide budgétaire générale notamment au Burkina Faso, à l'Ouganda et à la Tanzanie. Cela suscite des questions sur l'objectivité et la qualité de l'instrument d'évaluation. En cas de divergence d'opinion, c'était la ministre qui tranchait. Dans un seul cas, le Rwanda, c'est l'opinion d'une majorité à la Chambre des Représentants qui l'a emporté.
- Dans la plupart des années, durant la période d'évaluation, l'aide budgétaire générale était un poste résiduel, dépendant des fonds non affectés. Ces derniers temps, les engagements pluriannuels ont modifié cette situation. Les dépenses fluctuaient fortement au niveau des pays et entre les pays, sans

raison objective. On n'a pas trouvé de lien entre les *Track Records* et les volumes d'aide budgétaire.

- La pression à la dépense a entraîné une importante aide budgétaire occasionnelle, en particulier en 2000 et 2001. Cela s'accordait difficilement avec l'intention de rendre l'aide budgétaire générale plus prévisible et avec l'orientation politique, selon laquelle l'aide budgétaire occasionnelle devait être proportionnelle au volume de l'aide structurelle.
- Les fonds librement affectables ont permis aux gouvernements bénéficiaires de mieux faire leur travail, et, de ce fait, d'augmenter les dépenses dans les secteurs sociaux, en particulier l'éducation et la santé. Cela a eu pour conséquence positive que davantage de pauvres ont eu accès à l'éducation et aux soins de santé, quoique la qualité de ces services sociaux n'ait pas suivi leur croissance explosive. Un effet négatif est l'augmentation de la dépendance vis-à-vis de l'aide.
- Dans la plupart des pays, l'aide budgétaire générale a eu une influence positive sur l'harmonisation des donateurs et sur l'alignement. La gestion des finances publiques s'est aussi améliorée, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.
- Dans aucun des pays, l'influence de l'aide budgétaire générale sur la croissance économique et l'amélioration des revenus des pauvres n'ont été mises en évidence. Cela est imputable, en partie, aux limitations de l'évaluation, et en partie aux données incomplètes ou sujettes à caution. Cela ne signifie pas que l'aide budgétaire générale n'a pas d'influence, mais si celle-ci n'est pas établie, la raison d'être de cette forme d'aide pourrait bien être menacée.



## 7 L'aide sectorielle

### 7.1 Introduction

L'évaluation de l'aide sectorielle en Afrique subsaharienne s'est basée sur l'évaluation d'IOB intitulée *De l'aide projet à l'aide sectorielle*, publiée en 2006, et sur les études de pays concernant le Burkina Faso, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie. L'aide accordée à ces pays représente plus de 50% de l'aide bilatérale aux quinze pays partenaires des Pays-Bas dans la période 1998-2006.

### 7.2 Sélection des pays

Lors de la sélection des pays en 1999 et en 2002, le nombre de pays avec lesquels les Pays-Bas entretenaient une relation bilatérale à long terme a été fortement réduit. En Afrique subsaharienne, il restait quinze pays partenaires : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie et la Zambie.

Les critères retenus pour une aide intensive sous la forme d'aide sectorielle étaient devenus la pauvreté et la bonne gouvernance. Le critère de pauvreté était un produit national brut par tête d'habitant de 925 dollars US par an, maximum. À part l'Afrique du Sud et le Cap-Vert, tous les pays sélectionnés répondaient à ce critère. Pour mesurer la bonne gouvernance, on a utilisé des indicateurs de la Banque Mondiale. L'association avec le critère de pauvreté a posé un problème, parce que, généralement, les pays pauvres ont un score médiocre en ce qui concerne la bonne gouvernance. Les indicateurs eux-mêmes présentaient certains inconvénients. Compte tenu de l'objectif d'affecter à l'Afrique la moitié de l'aide bilatérale, il a été difficile de faire une sélection sur la base du critère de bonne gouvernance. Après 2002, ce critère a été assoupli et l'on a davantage tenu compte de l'intention d'assurer une bonne gouvernance.

### 7.3 Choix des secteurs

Les ambassades ont été chargées de choisir les secteurs, limités, de préférence, à trois. Un secteur était un domaine politique délimité ; cela pouvait aussi être un sous-secteur ou un thème recoupant un secteur. L'aide à un secteur devait être « substantielle », sans autres explications. Les secteurs devaient être choisis en concertation avec le gouvernement du pays bénéficiaire et s'aligner sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

En 1999, 33 secteurs ont été choisis dans douze pays partenaires, dont l'éducation (9), la santé (7), l'agriculture (4) et l'environnement (3). Les cinq objectifs GAVIM (bonne gouvernance, pauvreté, femmes et développement, développement institutionnel et environnement) devaient être intégrés dans tous les programmes sectoriels. Le choix de ces secteurs était en majeure partie la continuation de programmes en cours.

En 2003, les Pays-Bas ont choisi quatre thèmes prioritaires découlant des objectifs du Millénaire : l'éducation de base, l'environnement, l'eau, la santé reproductive et le VIH/sida. Dans la pratique, le choix des secteurs s'est limité à ces cinq thèmes, l'aide à la santé et aux droits reproductifs et sexuels et au VIH/sida ayant été intégrée dans le secteur de la santé. Le nombre de secteurs par pays a été réduit. En 2003, 23 secteurs ont été sélectionnés dans quinze pays, 15 d'entre eux concernaient l'éducation ou la santé.

Au cours de la période d'évaluation, plus de 60% de l'aide sectorielle a été affectée aux secteurs sociaux. L'aide à l'agriculture et au développement rural a fortement diminué. La priorité donnée aux secteurs sociaux s'explique par le fait qu'il était relativement facile de dépenser les fonds d'aide : le rôle du gouvernement était bien délimité et il y avait un besoin urgent d'augmenter le nombre d'écoles, de moyens didactiques, de postes sanitaires et de médicaments. De plus, les Pays-Bas souhaitaient se concentrer sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Des accords internationaux avaient été passés pour la santé, tels que 4% du budget de développement pour la santé et les droits reproductifs et sexuels et un doublement des dépenses pour le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme en 2007. Pour l'environnement, il avait été convenu que fin 2007, 0,1% du PNB du budget de développement devait y être affecté. Les Pays-Bas s'étaient aussi posé comme objectif, d'ici à 2015, d'assurer l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement pour 50 millions de personnes supplémentaires. Des fonds supplémentaires ont été dégagés pour tous ces secteurs et thèmes.

## 7.4 Changements dans l'aide bilatérale

Au départ, la concentration sur les secteurs a été lente. Il n'était pas facile de terminer abruptement les activités en cours et on a parfois fait preuve d'imagination pour caser les activités dans les secteurs. Finalement, la plupart des activités qui n'avaient pas trouvé de place dans les secteurs ont été terminées ou poursuivies par d'autres donateurs, parfois financées par les Pays-Bas. En Tanzanie, par exemple, le nombre d'activités est passé de plus de 100 à entre 20 et 30, ce qui était le chiffre, dans la plupart des pays, en 2005. Dans quelques pays seulement, comme l'Afrique du Sud (60) et l'Éthiopie (55), ce chiffre a été largement dépassé. Des petits projets de moins d'1 million d'euros n'ont représenté que 40% de la totalité des dépenses dans 3 pays (le Kenya, le Rwanda et l'Éthiopie).

Dans neuf des quinze pays partenaires en Afrique subsaharienne, les Pays-Bas ont commencé à appuyer des programmes nationaux pour l'éducation de base et pour la santé, en terminant progressivement les projets en cours. Dans les pays où les secteurs choisis étaient l'eau et l'environnement, on s'est également efforcé de remplacer progressivement l'aide projet par l'aide sectorielle.

## 7.5 Harmonisation, alignement et appropriation

Dans la pratique, la mesure dont l'aide a été harmonisée a été très variable. L'échange d'information et le suivi conjoint se sont intensifiés, mais le financement conjoint s'est limité à un groupe restreint de donateurs d'Europe septentrionale et occidentale. Fin 2004, 60% de l'aide à l'Afrique provenant des pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) était toujours de l'aide projet. Dans le même temps, de nouveaux donateurs sont apparus, tels que la Chine, mais aussi des fonds privés d'entreprises et d'associations, ce qui n'a pas facilité l'harmonisation.

En Tanzanie, Ouganda, Mozambique, Ghana et Burkina Faso, de nombreux donateurs agissent de concert, dont les Pays-Bas et la Banque Mondiale. En outre, on constate une tendance croissante à mieux aligner l'aide sur les documents de stratégie de réduction de la pauvreté et les plans de développement. Une stratégie d'aide conjointe avec les gouvernements et les donateurs a été lancée en Tanzanie, au Mozambique, en Ouganda et en Zambie.

Les Pays-Bas se sont engagés avec beaucoup de bonne volonté dans l'harmonisation et dans l'alignement. Dans presque tous les rapports, le score des

Pays-Bas était au-dessus de la moyenne pour ce qui était de la prévisibilité du financement, de la ponctualité des paiements, de l'harmonisation sur le cycle budgétaire, de la réduction des missions et de l'utilisation des rapports publics standard.

Les donateurs ont une forte influence sur l'affectation de l'aide dans les pays africains. Souvent, les pays bénéficiaires considèrent la coordination des donateurs comme une entrave à l'appropriation. L'appropriation implique aussi la capacité de mettre en œuvre la politique. Des améliorations sont visibles dans les ministères des Finances, mais ce n'est pas toujours le cas dans les ministères spécialisés. Les principaux problèmes surgissent aux niveaux régional et local, qui sont justement importants pour fournir les services à des groupes cibles spécifiques.

## 7.6 Résultats

En Afrique subsaharienne, les résultats sont le mieux visible dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Dans la plupart des pays, l'infrastructure physique a été considérablement étendue, ce qui a permis à beaucoup plus d'enfants d'être scolarisés. Il sera néanmoins difficile de réaliser les objectifs du Millénaire pour l'éducation. L'infrastructure de la santé a aussi été élargie. Le taux de vaccination contre les principales maladies a augmenté, mais il y a peu d'amélioration dans la qualité de la santé.

Les problèmes auxquels sont confrontés les secteurs de l'éducation et de la santé présentent des similitudes. La mise en œuvre de la politique est faible ; dans la plupart des pays, les changements ont été initiés par un petit groupe d'experts parmi les fonctionnaires de haut niveau. Les améliorations de l'infrastructure n'ont pas débouché sur une amélioration notable du fonctionnement des services. De plus, l'insuffisance du suivi et de l'évaluation ne permettent pas de se faire une idée précise des améliorations. Dans tous les pays il y a une grande différence dans la prestation de services entre la ville et la campagne et entre les régions. Les meilleurs résultats ont été enregistrés là où l'aide sectorielle s'est accompagnée de mesures complémentaires pour les pauvres (comme la suppression de droits de scolarité) et de nouvelles facilités dans les régions éloignées. Diverses études ont conclu qu'une grande partie de l'aide aux secteurs sociaux n'avait pas suffisamment atteint les plus pauvres.

## 7-7 Conclusions

- L'aide sectorielle néerlandaise a contribué à accroître la coordination des donateurs et l'allocation de l'aide sur la base des plans nationaux de développement, a amélioré l'harmonisation sur les priorités et les procédures du pays bénéficiaire et favorisé une diminution progressive de la charge administrative de l'aide.
- Les Pays-Bas ont davantage appliqué l'aide sectorielle et l'aide budgétaire que la plupart des autres donateurs, ce qui n'était pas toujours conciliable avec les manquements graves à la bonne gouvernance et avec l'énorme corruption qui sévissait dans la plupart des pays partenaires. Dans la formulation de la politique de l'approche sectorielle, il n'a pas été suffisamment tenu compte de la dimension politico-économique de l'aide et de l'aide budgétaire.
- L'aide sectorielle a entraîné une forte extension des services publics (en particulier de l'éducation). Le revers de la médaille a été, en tout cas, à court et à moyen terme, une baisse de la concentration de l'attention sur les pauvres.
- Ce sont surtout les Pays-Bas qui ont pris l'initiative d'introduire l'approche sectorielle, faisant peu de place à l'appropriation par les pays bénéficiaires.
- Les interventions au macro niveau ont rarement été influencées par les informations sur l'impact de l'aide sectorielle au micro niveau. L'attention est allée en priorité aux réformes et au renforcement institutionnel de la gestion. Comme les Pays-Bas se sont de plus en plus distanciés de l'aide projet, on a perdu de vue le développement par le bas.
- Les Pays-Bas ont négligé l'aide aux secteurs productifs en raison du rôle incertain qu'y joue le gouvernement et de la possibilité d'enregistrer des succès rapides et visibles dans les secteurs sociaux. Très peu d'attention a été accordée à la dimension des revenus de la pauvreté, notamment à l'importance du secteur agricole dont dépend justement la majeure partie de la population africaine.



## 8 L'éducation de base

### 8.1 Introduction

Les évaluations mettent en évidence le grand intérêt que portent les Pays-Bas à l'éducation de base. En 2003, IOB a évalué conjointement avec d'autres donateurs et pays partenaires, les conséquences de l'aide pour l'éducation de base dans quatre pays, dont trois en Afrique subsaharienne : le Burkina Faso, l'Ouganda et la Zambie. En 2006, IOB a évalué l'approche sectorielle, au moyen d'études de cas, dans cinq pays dont le Burkina Faso, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie. Dans le prolongement de cette étude, IOB a évalué l'impact de l'aide à l'éducation de base. Ce chapitre est basé sur ces évaluations, sur les comptes rendus de résultats du ministère des Affaires étrangères et sur le *Rapport mondial de suivi* annuel de l'UNESCO.

### 8.2 Développement de la politique

L'éducation de base comprend la formation générale des très jeunes enfants, l'enseignement de base ou primaire, formel ou informel, l'éducation des adultes et d'autres formes d'éducation pour les enfants qui ne sont pas scolarisés.

Depuis la conférence mondiale, *l'Éducation pour tous (EPT)*, en 1990, l'éducation de base a fait l'objet d'une grande attention. En 2000, tous les enfants devaient avoir accès à l'enseignement primaire. Plus tard l'échéance a été repoussée à 2015.

A partir de 1992, la politique néerlandaise s'est de plus en plus orientée sur l'éducation pour tous. Elle a toutefois reçu une impulsion quantitative à partir de 1999, avec l'introduction de l'approche sectorielle. Cela signifiait, pour l'Afrique subsaharienne, que, dans neuf des quinze pays partenaires, le secteur de l'éducation allait recevoir un appui substantiel par l'intermédiaire de l'aide sectorielle. Les Pays-Bas étaient déjà, de longue date, impliqués dans l'éducation en Afrique subsaharienne ; elle était, en majeure partie, financée via les organisations

néerlandaises de cofinancement. L'intégration de l'éducation dans le cadre de l'approche sectorielle signifiait que l'aide était donnée de gouvernement à gouvernement et qu'elle était principalement concentrée sur l'éducation de base.

### 8.3 Dépenses

Avec l'approche sectorielle et l'*Initiative de Financement accéléré*, la contribution des Pays-Bas à l'éducation de base s'est accélérée : de 156 millions d'euros en 2000 à presque 200 millions d'euros en 2003 et 570 millions d'euros en 2006. Les pays d'Afrique subsaharienne ont reçu 110 millions d'euros, soit environ 22% des dépenses bilatérales. De plus, dans un certain nombre de pays, 15% de l'aide budgétaire a été affectée à l'éducation. Dans la période couverte par l'évaluation, l'aide bilatérale au secteur de l'éducation en Afrique subsaharienne a totalisé 565 millions d'euros qui ont été, en majeure partie, affectés à neufs pays partenaires.

### 8.4 Pays partenaires de l'éducation

Au départ, l'éducation a été choisie comme secteur en Afrique du Sud, au Burkina Faso, en Érythrée, au Mali, au Mozambique, en Ouganda, en Tanzanie et en Zambie, suivis de l'Éthiopie en 2002 et du Bénin en 2006. Le choix de l'éducation comme secteur a souvent correspondu aux souhaits des pays partenaires bénéficiaires.

L'aide substantielle a permis aux pays bénéficiaires de supprimer les droits de scolarité et d'investir dans des locaux, des moyens didactiques et des formations pour les enseignants. La suppression des droits de scolarité a aussi impulsé la scolarisation qui a augmenté de manière spectaculaire. De plus, l'égalité de l'accès à l'éducation entre les filles et les garçons a été améliorée. La forte augmentation de la scolarisation a pesé sur la qualité de l'enseignement. Les effectifs par classe étaient trop nombreux pour assurer un bon enseignement et on manquait de plus en plus d'enseignants, les aptitudes de beaucoup d'entre eux étaient insuffisantes et les méthodes didactiques n'étaient pas axées sur un apprentissage actif.

Les évaluations d'impact de l'éducation en Ouganda et en Zambie, menées par IOB, ont mis en évidence que l'afflux d'élèves n'a pas beaucoup pesé sur les résultats scolaires. Elles ont, par ailleurs, constaté qu'il était nécessaire de former davantage d'enseignants qualifiés et d'améliorer considérablement la gestion des écoles et des couches administratives directement supérieures (district, province

et inspection de l'éducation). C'est la meilleure gestion qui a contribué le plus au bon rapport coûts-efficacité, à côté de facteurs tels que les livres, les facilités scolaires et les enseignants. L'association d'une bonne gestion et d'enseignants compétents a été la meilleure garantie de l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

Il s'est avéré que les enfants les plus pauvres avaient, en général, aussi profité d'un meilleur accès à l'enseignement primaire. Mais la répartition inégale des enseignants entre les zones urbaines riches et les zones rurales a surtout désavantagé les pauvres dans les zones rurales.

La plupart des pays d'Afrique subsaharienne n'atteindront pas les objectifs du Millénaire pour l'éducation. Le pourcentage élevé d'abandon prématuré de la scolarité, les nombreux redoublements de classe et les mauvais résultats scolaires continuent d'être préoccupants.

Dans les pays partenaires bénéficiant d'une aide sectorielle à l'éducation, les Pays-Bas ont soutenu des initiatives visant à intégrer les activités de lutte contre le VIH/sida. L'intégration dans les autres domaines politiques reste limitée.

## 8.5 Conclusions

- Les Pays-Bas ont été lents à démarrer : ce n'est qu'après l'introduction de l'approche sectorielle qu'une aide substantielle a été accordée au secteur de l'éducation en Afrique subsaharienne.
- Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les Pays-Bas ont joué un rôle prépondérant dans l'harmonisation des donateurs. L'harmonisation et la mise en commun des fonds a permis d'avoir un impact beaucoup plus efficace et plus large qu'avec l'aide projet.
- Tous les pays d'Afrique subsaharienne qui ont reçu une aide des Pays-Bas pour le secteur de l'éducation progressent au niveau de la participation à l'éducation, quoique certains d'entre eux ne soient pas encore prêts d'atteindre les objectifs du Millénaire. La qualité de l'enseignement reste une source de préoccupation : les classes sont bondées, les élèves sont assis par terre et la qualité de l'enseignement laisse souvent à désirer.
- Malgré l'afflux de nouveaux élèves, l'Ouganda et la Zambie ont réussi à maintenir le niveau de l'éducation. L'aide sectorielle et l'aide budgétaire générale ont manifestement contribué à ces résultats. L'aide sectorielle a

justement permis d'améliorer l'accès des plus pauvres à l'enseignement primaire.

- Si les pauvres ont profité d'un meilleur accès à l'enseignement primaire, cet avantage ne s'est pas étendu à ceux des régions rurales où il y avait moins d'enseignants et où les résultats, en termes de participation, de qualité de l'enseignement et de performances, sont plus faibles.

## 9 Le développement rural

### 9.1 Introduction

L'étude sur dossier concernant le développement rural a utilisé les études de cas du Mali, de la Tanzanie et de la Zambie. Les résultats ont été comparés avec ceux du Burkina Faso, du Kenya et du Mozambique. Une étude sur dossier a aussi été menée sur l'Office du Niger, un programme d'irrigation de grande envergure au Mali, qui reçoit une aide des Pays-Bas depuis 1978. La troisième composante est la récente évaluation d'impact effectuée par IOB sur l'aide des Pays-Bas au secteur de l'eau et de l'assainissement en Tanzanie de 1990 à 2006.

### 9.2 Développement de la politique

Depuis la fin des années soixante-dix, les Pays-Bas étaient engagés dans le développement régional intégré. Il s'agissait de projets visant l'agriculture, l'environnement, l'infrastructure et la planification, allant souvent de pair avec une aide à l'éducation et à la santé, parfois pour une région qui s'étendait sur plusieurs provinces. Vers le milieu des années quatre-vingt-dix, cette approche était appliquée dans presque tous les pays d'Afrique avec lesquels les Pays-Bas entretenaient une relation durable. A la fin des années quatre-vingt-dix, il est apparu que les résultats économiques étaient limités, que les programmes étaient difficiles à coordonner et à gérer et que, par ailleurs, ils étaient trop éloignés de la politique nationale. L'aide au développement rural a été pratiquement démantelée en très peu de temps, sans que cela ait été dicté par un changement explicite de politique.

Entre 1998 et 2006, aucune note politique spéciale n'a été consacrée au développement rural. Le sujet apparaissait bien dans des documents stratégiques, mais sous une autre rubrique. C'est ainsi que dans la note *Entreprendre contre la Pauvreté* (2002), l'agriculture était abordée comme faisant partie du secteur privé. La note intitulée *Cohérence entre politique de développement et politique agricole* (2002) traitait

surtout des opportunités d'exportation pour les pays en développement. La note *Un devoir réciproque* (2003), mentionnait que l'agriculture méritait une attention spéciale en raison de l'importance de ce secteur pour l'emploi et pour la réduction de la pauvreté. La note *Hommes forts, États faibles* (2003) énumérait des points d'action tels qu'un meilleur accès au marché et un appui des secteurs productifs, notamment de l'agriculture. Dans la note interne sur l'Afrique de l'Ouest de 2004, le développement rural faisait partie de la croissance en faveur des pauvres. Il fallait accorder une attention à des problèmes tels que la commercialisation des produits agricoles et l'amélioration de la production. Des partenariats publics-privés avec des entreprises néerlandaises permettraient de stimuler notamment la production de cacao. La production de coton a joué un rôle important dans les pays partenaires Bénin, Burkina Faso et Mali.

### 9.3 Six pays partenaires

Dans les six pays sélectionnés pour l'évaluation, le développement rural a représenté, entre 1995 et 1999, environ 25% de l'aide bilatérale totale ; en 2006 ce pourcentage avait chuté à 3,2%. Dans cinq des six pays partenaires, l'aide au développement rural a été arrêtée. Seul le Mali avait encore un programme rural en 2006.

L'approche sectorielle a eu d'énormes conséquences pour l'aide au développement rural : la baisse des activités, la cessation progressive des projets et la diminution de l'aide technique. A cela s'est ajouté que, dans un certain nombre de pays (Burkina Faso, Mali, Zambie), l'approche sectorielle a eu un démarrage difficile, et des programmes à long terme ont été supprimés graduellement. Le développement rural s'est avéré être un terrain difficile pour l'aide sectorielle en raison de la grande diversité des formes d'exploitation, des niveaux de production et des différences culturelles, de l'implication de plusieurs ministères, de la difficulté de délimiter le rôle des gouvernements, du secteur privé et de la société civile, et d'une divergence de vues entre les donateurs et les pays bénéficiaires sur la libéralisation des marchés ou le renforcement du secteur privé. De plus, dans aucun des six pays étudiés, les ministères de l'Agriculture étaient suffisamment équipés pour recevoir l'aide sectorielle. De plus en plus de donateurs, y compris les Pays-Bas, ont abandonné la partie. L'intérêt pour le secteur du développement rural s'est estompé de plus en plus en raison de la diminution du nombre d'experts en développement rural dans les ambassades, qui ont été progressivement remplacés par des généralistes et des diplomates.

La concentration de l'aide sur les secteurs sociaux a presque totalement éclipsé l'aide au secteur productif agricole. Quelques stratégies ont été sporadiquement appliquées pour soutenir activement de grands groupes de paysans. L'engagement des Pays-Bas pour la croissance en faveur des pauvres s'en est trouvé fortement restreint. En général, ce sont les groupes intermédiaires ayant un potentiel commercial qui tireront profit de l'aide néerlandaise et non la grande majorité des paysans pauvres.

#### 9.4 Mali : L'Office du Niger

L'Office du Niger est un vaste programme d'irrigation au Mali, dans le bassin supérieur du Niger. Depuis 1978, les Pays-Bas ont contribué financièrement et par une aide technique à la restructuration de la gestion et de l'organisation de l'Office du Niger, aux réformes économiques du gouvernement malien et au renforcement des organisations de paysans. La transformation et la commercialisation des produits agricoles ont aussi été améliorées. Le programme inclut aussi, de nos jours, une composante de gestion durable de l'environnement.

Entre 1978 et 2006, les Pays-Bas ont alloué environ 90 millions d'euros à l'Office du Niger, dont environ 20 millions d'euros entre 1998 et 2006. C'est le plus grand projet agricole financé par les Pays-Bas en Afrique subsaharienne.

Les résultats des efforts conjoints du gouvernement malien, des donateurs internationaux et des Pays-Bas, en particulier, sont impressionnants. Alors qu'en 1978 la famine sévissait parmi les cultivateurs de riz, 25 ans plus tard le rendement moyen par ha était passé de moins d'une tonne, à 6 tonnes. Les réformes qui avaient été introduites sur une petite échelle ont engendré, dix ans plus tard, une transformation complète du secteur du riz à l'Office. Le Mali est autosuffisant en riz, la production provenant pour près de deux tiers de la région de l'Office du Niger. Le retrait de l'Office du Niger des activités économiques directes et le renforcement de la position des paysans est indubitablement le résultat des efforts des donateurs, dont les Pays-Bas.

A côté de la production de riz, la production d'oignons, de tomates, de maïs et de patates douces a pris un essor remarquable et trouve de bons débouchés dans les régions urbaines. On estime que le revenu des paysans a été multiplié par six depuis le début des années quatre-vingt pour atteindre en moyenne 1000 dollars US. Ces dernières vingt-cinq années, la population a presque quadruplé pour atteindre

plus de 250 000 habitants, principalement à cause de la migration en provenance d'autres régions du Mali. Pendant la saison des récoltes, la population passe à plus de 300 000 personnes. Cette région est devenue le moteur de l'activité et du développement économique et fournit un emploi et un revenu à des dizaines de milliers de Maliens. D'importants résultats ont été enregistrés tant au micro qu'au macro niveau dans les secteurs de la réduction de la pauvreté et du développement économique.

### 9.5 Tanzanie : eau et assainissement

Shinyanga est une vaste région en Tanzanie. La population de près de trois millions de personnes, largement éparpillée, dépendait traditionnellement des eaux de surface non potables. Entre 1990 et 2006, les Pays-Bas ont financé des programmes d'eau potable et d'assainissement, sous la forme de puits creusés à la main et de pompes à main. La contribution des Pays-Bas découlait de l'aide qui était donnée, depuis les années soixante-dix, aux programmes de district. A partir de 1990, l'aide s'est élevée à environ 20 millions d'euros. La contribution des usagers a complété le financement. L'approche développée a servi de modèle à la politique tanzanienne actuelle en matière d'approvisionnement en eau des zones rurales. Les Pays-Bas fournissent de nos jours une aide budgétaire pour le programme tanzanien du secteur de l'eau.

Au départ, les programmes concernaient la construction et la réhabilitation de l'infrastructure d'approvisionnement en eau. Plus tard le programme a financé la constitution de groupes d'usagers qui sont devenus eux-mêmes responsables de l'approvisionnement en eau. A partir de 2002, les programmes ont été intégrés dans les plans des districts et les entreprises privées ont joué un rôle plus important.

Entre 1992 et 2006, le pourcentage de la population ayant accès à une source d'eau potable est passé d'environ 10,5 à environ 43 (soit une augmentation d'environ 1,1 million de personnes). Le temps mis pour aller chercher de l'eau a diminué de 60% et coûte maintenant, en moyenne, une petite demi-heure. La santé de la population s'est améliorée : il y a beaucoup moins de cas d'infections oculaires, de gale, de diarrhée, de paludisme et de vers. La qualité de l'eau des puits était bonne sur certains points (présence d'ammoniac, de nitrate, de fer et de soufre), mais pas sur d'autres comme les fluorures et les colibacilles. Les puits ne sont pas désinfectés régulièrement ou pas du tout. La plupart des groupes d'usagers satisfont au critère de répartition égale d'hommes et de

femmes au sein du comité de gestion. Mais, parfois, les membres masculins ou les hommes âgés dominent dans la communauté. Les hommes sont moins enclins à résoudre les problèmes, parce que ce sont les femmes qui en supportent les conséquences. A l'heure actuelle, environ 90% des installations fonctionnent, mais leur durabilité n'est, toutefois, pas garantie. On ne sait pas si de nouveaux membres du comité de gestion des groupes d'utilisateurs sont formés, comment d'éventuels conflits au sein d'un groupe d'utilisateurs sont réglés, ni si les groupes d'utilisateurs disposent de moyens d'entretien et de réparation. La prise de conscience des problèmes de croissance démographique et d'environnement a augmenté, mais la capacité pour s'attaquer à ces problèmes est encore très limitée.

## 9.6 Conclusions

- L'introduction de l'approche sectorielle a entraîné une réduction rapide de l'aide des Pays-Bas au développement rural en Afrique subsaharienne. Cette réduction était à peine fondée sur une analyse approfondie de la place de l'agriculture dans l'approche sectorielle. Le caractère complexe du secteur agricole n'a certainement pas facilité une telle analyse. Les aspects productifs de l'agriculture, tels que la croissance de la production, n'ont pas été suffisamment distingués des aspects sociaux, notamment de la réduction de la pauvreté.
- Le principal enseignement tiré de l'aide à l'Office du Niger au Mali, est que la combinaison de réformes économiques et d'investissements dans les hommes, l'infrastructure physique et les institutions porte ses fruits. Il faut aussi noter que la coopération était à long terme et qu'elle était basée sur une demande des autorités locales.
- L'évaluation de l'impact du programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement à Shinyanga, en Tanzanie, a mis en évidence que les Pays-Bas ont financé avec succès des activités qui ont contribué à fournir de l'eau potable à plus d'un million de personnes, et à améliorer leur santé et la qualité de leur vie.



# 10 La réduction de la pauvreté urbaine

## 10.1 Introduction

Ce chapitre est basé sur une étude en cours d'IOB de l'aide des Pays-Bas à la réduction de la pauvreté urbaine, comprenant des études de cas de l'Éthiopie et de l'Afrique du Sud à partir de visites sur le terrain et d'interviews avec les « utilisateurs » et les exécutants des projets. Certaines activités ont découlé de la politique de réduction de la pauvreté urbaine, d'autres ont bien été mises en œuvre dans la ville, mais ont découlé d'autres domaines politiques.

## 10.2 Développement de la politique

Les Pays-Bas se sont intéressés pour la première fois, explicitement, à la réduction de la pauvreté urbaine dans la note *Un monde de différence* (1990) et ensuite dans la note *Un monde en différend* (1993). Un programme urbain devait avoir un caractère « innovateur » et « catalyseur », par sa participation aux initiatives internationales et par le soutien d'activités exploratoires, innovatrices et expérimentales. Cette politique a été élaborée dans la note *Réduction de la pauvreté urbaine* (1994) qui mettait l'accent sur l'acquisition de revenus, l'accès aux services de base, le renforcement des capacités et la participation de la population. Les domaines éligibles pour bénéficier de l'aide étaient l'emploi et le revenu, l'habitat, les services sociaux, l'administration urbaine et le développement institutionnel et le développement urbain intégré. Aucun des thèmes n'a été accompagné d'objectifs clairs et concrets. Un *Programme phare pour le développement urbain* a été créé. Des programmes allaient être mis sur pied pour vingt pays, dont l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Éthiopie et le Sénégal. Les Pays-Bas ont dégagé 4,5 millions d'euros et prévu d'augmenter ce montant jusqu'à 13,6 millions d'euros en 1995. Il a fallu attendre 1998 avant que les dépenses atteignent approximativement ce niveau. Après 1998, les dépenses ont rapidement chuté. Le *Programme phare pour le*

développement urbain a été supprimé en 1996. En 2000 a été publiée la note interne *Villes dans les secteurs, secteurs dans les villes*, pour conserver le développement urbain dans l'approche sectorielle (en vain, d'ailleurs). La note *Un devoir réciproque* (2003) mentionnait la nécessité d'améliorer les conditions de vie dans les bidonvilles.

Il n'y a donc jamais eu de politique de pauvreté urbaine ciblée sur l'Afrique. L'introduction de l'approche sectorielle a fait complètement disparaître ce domaine politique, qui n'a été choisi comme secteur dans aucun pays d'Afrique. Le thème de la pauvreté urbaine apparaissait encore dans les plans annuels des ambassades, mais surtout sous la forme d'activités qui étaient progressivement supprimées. Les experts sectoriels dans les ambassades ont toutefois continué à faire le lien avec la pauvreté urbaine dans d'autres domaines.

### 10.3 Dépenses

Entre 1991 et 2004, les Pays-Bas ont affecté 163,5 millions d'euros à la pauvreté urbaine en Afrique subsaharienne, dont 32,9 millions d'euros pour l'Éthiopie et 8,6 millions d'euros pour l'Afrique du Sud. Seuls 3% des dépenses en Éthiopie et 19% des dépenses en Afrique du Sud provenaient du *Programme phare pour le développement urbain* ; le reste provenait d'autres ressources budgétaires. L'aide au développement urbain concernait une multitude de projets et de programmes. De plus, les Pays-Bas ont aussi financé des programmes mondiaux d'institutions multilatérales.

### 10.4 Éthiopie

En Éthiopie, les Pays-Bas ont soutenu dix projets, dont cinq issus de la politique urbaine et cinq issus d'autres secteurs, mais qui se déroulaient explicitement dans un environnement urbain.

L'efficacité financière des projets a été médiocre. La lenteur des préparatifs, la sous-utilisation des crédits, les retards de mise en œuvre et, parfois, les retards de paiement par les donateurs, ont nécessité, pour la plupart des projets, une prolongation budgétairement neutre. La durée de quatre ans pour de tels petits projets est particulièrement longue.

Certains projets concernent des thèmes bien délimités (en particulier la santé, notamment des enfants des rues), alors que d'autres avaient une portée plus large (terre et logement, amélioration intégrée des bidonvilles). Dans la plupart des

cas, les objectifs ont été réalisés : les enfants des rues sont allés à l'école et les habitants des bidonvilles ont commencé à améliorer leur logement.

Certains projets ont fait partie d'une organisation plus large, d'autres ont stimulé l'émergence de nouvelles organisations locales qui dépendaient fortement de l'organisation mère et la participation de la population locale a été limitée. Dans la plupart des projets, les interventions ont eu comme résultat un important transfert de connaissances, de conscience et de compétence. Leur durabilité est jugée assez faible.

Tous les projets ont eu, à court terme, des effets positifs clairs. Les conditions de vie des groupes-cibles se sont améliorées, et souvent aussi celles des habitants des quartiers limitrophes. Il est, toutefois, peu probable que ces petits projets modifient la situation générale au regard de la pauvreté.

Un cas particulier concerne la « clôture » d'un projet de développement de zone urbaine qui trouvait des terrains à bâtir pour les pauvres de Debre Zeit et Addis Abbeba. Les intéressés ont souvent essayé de reprendre le fil, après la clôture, et ont réussi à créer des associations. Convaincus qu'ils étaient propriétaires des terrains, obtenus par l'intermédiaire du projet, ils ont même réussi à obtenir des branchements à l'eau et à l'électricité.

Dans l'ensemble, la plupart des projets évalués ont été assez subitement abandonnés par les intéressés, par les Pays-Bas ou par les organisations de mise en œuvre. On ne peut donc pas parler d'un changement durable. Il est à noter que certaines interventions, comme la fourniture de bus DAF, dans le cadre du programme ORET (transactions d'exportation à composante de développement) qui n'étaient pas issues d'une approche intégrée, mais concernaient quand même un problème urbain (mauvais état des transports en commun), ont été considérées comme très utiles par la population pauvre urbaine.

## 10.5 Afrique du Sud

Les projets urbains en Afrique du Sud allaient du logement, des services sociaux et de l'emploi au renforcement de l'administration urbaine. Les choix politiques faits par les Pays-Bas au début des années quatre-vingt-dix, ont été, dans l'ensemble, pertinents, en particulier l'accent mis sur l'emploi, les services publics et l'administration. Les projets ont contribué à consolider les instances publiques, les ONG et organisations communautaires pour les pauvres. Seules les

interventions visant l'emploi et le revenu ont été parfois, à tort, centrées sur l'économie informelle qui, en Afrique du Sud, joue un rôle beaucoup moins important que dans le reste de l'Afrique. On peut aussi mettre en doute la pertinence du modèle de logement social, préconisé par les Pays-Bas, et les projets visant à former les jeunes chômeurs à devenir des entrepreneurs prospères. L'efficacité des projets de développement urbain a été de médiocre à mauvaise. La cause principale en a été les rapides rotations de personnel, mais aussi le manque de focalisation. L'efficacité a aussi été médiocre, dans l'ensemble, quoique les résultats aient été très divergents. Une petite majorité des projets ont réalisé des objectifs tels que répondre aux besoins locaux, mettre en place l'organisation nécessaire et contribuer à l'administration locale. La désintégration du tissu social dans les quartiers pauvres a placé les intervenants devant de gigantesques défis.

Mises à part quelques exceptions, les chances de durabilité sont réduites. La plupart des projets ont eu beaucoup de mal à se maintenir en tant qu'organisation et certains d'entre eux n'ont pas survécu. Les projets qui offraient les meilleures perspectives ont été ceux de quelques ONG spécialisées dans les services urbains. Elles ont introduit des modèles innovateurs de réduction de la pauvreté qui pouvaient être élargis. Les organisations de services publics ont pu renforcer leurs capacités administratives. L'effet de l'aide aux jeunes pour créer des entreprises et monter des troupes de théâtre, n'a pas été constaté. Cependant, le projet a eu un certain impact sur la réduction de la violence envers les femmes.

## 10.6 Conclusions

- Il n'y a pas eu de politique urbaine spécifique pour l'Afrique subsaharienne. Néanmoins, des activités bilatérales ont été financées dans certains pays tels que l'Éthiopie et l'Afrique du Sud. Le secteur du développement urbain n'a été choisi dans aucun pays d'Afrique subsaharienne.
- La politique intégrée a fourni peu de résultats : beaucoup d'activités se sont révélées inefficaces et inopérantes. Toutefois, des activités isolées telles que l'amélioration des conditions d'habitation ou des transports publics ont porté leurs fruits. De même, des mesures dans le domaine de la santé, de l'éducation ou des crédits ont permis d'améliorer les conditions de vie des pauvres dans les zones urbaines.
- En Éthiopie, on a fait preuve, dans le choix des projets, d'un manque de vision des problèmes urbains urgents, bien qu'une analyse des projets ait été faite. Les interventions ont été isolées, les objectifs, souvent limités, ont été atteints,

mais pas dans les délais prévus. En raison du manque de continuité, il n'y a pratiquement pas de changements durables dans les problèmes urbains.

- Il n'y a pas eu, non plus, d'approche intégrée, en Afrique du Sud, et l'efficacité et l'efficience des projets sont sujettes à caution. La plupart des activités visant à renforcer la position économique des jeunes n'ont eu pratiquement aucun résultat.
- Les ONG sud-africaines ont réussi invariablement à réaliser les objectifs politiques des Pays-Bas. Pour les décideurs sud-africains et les spécialistes, les ONG ont représenté un important réservoir de connaissances.



# 11 Le VIH/sida

## 11.1 Introduction

La pandémie de VIH/sida sévit en Afrique subsaharienne, en particulier en Afrique australe, beaucoup plus fortement que dans le reste du monde et les conséquences pour le développement socio-économique sont énormes. Les Pays-Bas sont étroitement impliqués dans le problème et ont affecté, rien qu'entre 2000 et 2005, par le biais de l'aide bilatérale, plus de 276 millions d'euros à la lutte contre le VIH/sida en Afrique subsaharienne.

L'évaluation se concentre surtout sur l'intégration du VIH/sida dans d'autres domaines politiques que la santé. Une enquête a été menée auprès des ambassades dans les pays partenaires et des études de pays ont été effectuées en Afrique du Sud, en Éthiopie et au Nigéria. Ensemble, ces pays illustrent la politique des Pays-Bas. Les résultats ont été mesurés sur la base de rapports présentés aux Nations unies sur l'avancement par rapport à un certain nombre d'indicateurs. En outre, une étude sur dossier a été effectuée de 28 projets sur le VIH/sida, choisis de manière aléatoire. Par ailleurs, les résultats de deux grandes évaluations externes ont été résumés. N'ont pas été pris en considération : les partenariats publics-privés, l'aide sectorielle au secteur de la santé et la coopération via des organisations multilatérales ou des organisations de cofinancement.

Il y a une grande divergence entre le stade auquel se trouve l'épidémie et l'implication d'autres acteurs. Cela signifie aussi que la manière dont les Pays-Bas contribuent à la réponse au sida varie fortement. De plus, il est difficile de séparer la contribution des Pays-Bas de celle des autres acteurs. On ne peut donc que formuler avec prudence des conclusions sur les résultats.

## 11.2 Développement de la politique

Les Pays-Bas se concentrent sur la lutte contre l'épidémie et sur ses conséquences pour l'individu, la famille, la collectivité et le développement d'un pays. Les principes de base sont que le sida touche tous les secteurs de la société, que la protection des droits de l'homme occupe une place centrale et que les droits sexuels et reproductifs et la santé sont essentiels pour la prévention. Les trois piliers de l'aide néerlandaise sont : l'engagement des dirigeants politiques et sociaux, la coordination et le renforcement des capacités. La *Note sur le sida* (2004) mentionnait explicitement que l'intégration du VIH/sida ne concerne pas seulement la coopération au développement, mais aussi d'autres domaines de la politique étrangère, telle que la sécurité et la prévention des conflits, les droits de l'homme, l'aide humanitaire et la bonne gouvernance.

Parmi les quinze pays partenaires en Afrique subsaharienne, sept ont reçu une aide sectorielle pour la santé : le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Dans ces pays, les Pays-Bas engagent une combinaison d'instruments : en plus de l'aide sectorielle, également une aide aux programmes et projets de lutte contre le sida, le plus souvent par l'intermédiaire d'ONG. Parmi les pays qui ne reçoivent pas d'aide sectorielle pour la santé, les Pays-Bas ne financent en Afrique du Sud qu'un grand programme bilatéral. L'ambassade gère aussi un important programme régional. Dans les sept autres pays partenaires, la coopération se limite à l'intégration du VIH/sida dans d'autres thèmes politiques et au soutien de petites initiatives.

Depuis 2004, les Pays-Bas ont un ambassadeur de la lutte contre le sida qui propage la politique des Pays-Bas en la matière et qui n'a pas peur de faire savoir publiquement qu'il désapprouve une politique qui ne prône que l'abstinence et la monogamie. En vue de stimuler l'intégration du sida et de la santé reproductive dans la politique étrangère, un Groupe de travail sur le sida et la santé reproductive a été créé, également en 2004.

## 11.3 Dépenses

Entre 2000 et 2005, 276 millions d'euros ont été affectés au VIH/sida, par l'intermédiaire de canaux bilatéraux. Une partie de ces fonds a été affectée à des programmes qui n'étaient qu'en partie consacrés au VIH/sida et 110 millions d'euros à 138 programmes et projets, qui étaient exclusivement consacrés au VIH/sida. De cette dernière somme, la plupart de l'aide (42 millions d'euros) est allée à

l'Éthiopie et à la Tanzanie, où deux grands projets de recherche ont été menés. De la totalité des dépenses ayant fait l'objet de l'évaluation (110 millions d'euros), 18% sont allés à l'éducation, 31% à la santé et à la prévention, 15% à des programmes nationaux, 7% au développement institutionnel et aux ONG et à des fonds de financement de petites activités, 10% à la recherche et 10% à d'autres activités.

Les dépenses pour des programmes mondiaux qui ne concernaient qu'en partie l'Afrique subsaharienne n'ont pas été prises en compte.

#### 11.4 Pays partenaires

L'intégration du VIH/sida a été abordée dans tous les pays partenaires, sauf au Sénégal. Le Kenya et le Rwanda en reconnaissent la nécessité, mais ont pris peu d'initiatives jusqu'à présent. Dans les autres pays partenaires, les Pays-Bas financent une ou plusieurs initiatives d'intégration du VIH/sida dans la bonne gouvernance, les droits de l'homme, l'éducation, le développement économique, la prévention des conflits ou l'aide humanitaire. Dans tous les pays bénéficiant de l'aide sectorielle pour l'éducation, une attention spéciale est donnée à l'intégration du VIH/sida, le plus souvent par la formation du personnel et la refonte des programmes. L'éducation est le seul domaine politique où les Pays-Bas accordent une attention soutenue à l'intégration du VIH/sida. L'inclination des pays à intégrer le VIH/sida dans d'autres secteurs est variable.

Le VIH/sida n'a pas toujours été abordé dans le dialogue avec les gouvernements des pays partenaires, soit parce que le sujet était sensible, soit parce qu'il y avait d'autres questions prioritaires. La protection des droits de l'homme en relation avec le VIH/sida, l'un des piliers de la politique néerlandaise, n'a été explicitement abordée que dans la moitié des pays partenaires. Dans six pays partenaires, des projets ont été financés pour l'information sur les droits des travailleurs ruraux et sur la protection de ces droits. Dans quatre d'entre eux, les Pays-Bas ont stimulé l'introduction de la *Politique du lieu de travail* de l'Organisation internationale du travail (OIT). Dans le domaine des conflits et de l'aide humanitaire, les Pays-Bas se sont engagés dans un programme international de l'aide contre le sida pour la région des Grands Lacs.

Il y a lieu de faire preuve d'un optimisme prudent quant aux développements positifs concernant la prévalence de l'épidémie, la prévention de la transmission de la mère à l'enfant, le traitement par les médicaments et l'usage des préservatifs. Il n'y a pas forcément un lien direct avec les interventions des Pays-

Bas. Il est, toutefois, probable que le renforcement de la santé et l'aide aux programmes nationaux antisida et à d'autres projets y aient contribué.

### 11.5 Programmes et projets

Dans plus de la moitié des propositions de projet, la question de la santé et des droits sexuels et reproductifs n'a pas été abordée. Dans 17 des 28 projets étudiés, aucun objectif mesurable n'était mentionné, ou si tel était le cas, le rapport n'indiquait pas si les objectifs avaient été atteints. Quatre des onze autres projets ont atteint suffisamment leurs objectifs et sept pratiquement totalement. Une constatation positive est que presque tous les projets ont produit les résultats escomptés. Bien que presque toutes les propositions de projet aient fait état de la position des femmes, seuls 10 des 18 projets ont eu un impact positif tangible sur la position des femmes. Cela n'a pas été le cas pour trois projets et dans les autres cas, il n'a pas été possible de se prononcer parce que les rapports ne contenaient pas suffisamment d'informations ou que la question n'était pas applicable.

### 11.6 Projets de recherche

Deux importants projets de recherche, en Éthiopie et en Tanzanie, ont été évalués en 2002, en termes de pertinence politique et d'efficacité. La pertinence du projet éthiopien était limitée, parce qu'elle visait principalement la recherche biomédicale et ne contribuait pas suffisamment aux programmes nationaux antisida. L'efficacité est variable. Un aspect positif est que de nombreuses recherches de bonne qualité ont été menées. Toutefois, les résultats des recherches n'ont pas été suffisamment traduits en directives pour la pratique. Le projet tanzanien a été très pertinent et à atteint, en majeure partie, son objectif. Il a aussi été efficace, quoique cette évaluation soit un peu plus prudente. Il y a eu différentes interventions au niveau communautaire, dont la mise en carte des communautés, la politique du lieu de travail, la promotion de l'usage des préservatifs, les soins aux personnes atteintes du sida et le développement de matériel d'information. Cela a mené, notamment à une augmentation modeste de la vente de préservatifs.

### 11.7 Conclusions

- La politique internationale des Pays-Bas en matière de VIH/sida définit des principes, domaines de travail, priorités et domaines de résultat explicites. Elle met, à juste titre, l'accent sur l'intégration dans divers domaines de la politique étrangère. L'intégration n'est pas encore un bien public. Elle vise

surtout ce que les divers domaines politiques peuvent faire dans la lutte contre le sida et pratiquement pas les conséquences de la pandémie sur ces domaines politiques.

- La mise en œuvre est, dans les grandes lignes, conforme à la politique, mais fait peu de cas de la relation du VIH/sida avec la santé et les droits sexuels et reproductifs, à l'exception de l'Éthiopie.
- Dans la mise en œuvre de la politique, l'attention se concentre sur la prévention et sur les soins de santé, mais n'est pas assez soutenue pour ce qui est des implications du sida qui dépassent les soins directs aux personnes atteintes.
- Les résultats escomptés des projets directement ciblés sur le VIH/sida ont été presque toujours atteints, soit de manière suffisante, soit presque entièrement. Toutefois, dans de nombreux cas, il n'y avait pas d'objectifs mesurables, ni de compte-rendu à ce sujet. Onze des 28 programmes et projets ont suffisamment ou entièrement atteint leurs objectifs. Plus d'un tiers d'entre eux ont eu un impact positif sur la position des femmes.
- Les deux projets de recherche ont produit des résultats variables. Le projet de recherche biomédicale en Éthiopie a atteint ses objectifs, mais a peu contribué au programme national anti-sida. Le projet de recherche en Tanzanie a produit les résultats escomptés. Le projet a aussi contribué à faire légèrement augmenter l'usage de préservatifs.
- Il est vraisemblable que l'aide des Pays-Bas aux programmes nationaux anti-sida, au secteur de la santé et aux programmes et projets VIH/sida ait apporté une modeste contribution à l'avancement modéré par rapport à certains indicateurs.



## 12 Les instruments de la bonne gouvernance

### 12.1 Introduction

L'évaluation des instruments de bonne gouvernance s'est fondée sur des sources écrites et sur 76 interviews semi-structurées. Ces deux sortes de sources ont été consultées aux Pays-Bas et au cours de visites au pays partenaires Ghana, Mali et Tanzanie.

### 12.2 Développement des instruments

Depuis 1998, outre la pauvreté, la bonne gouvernance est aussi un critère de sélection pour les pays partenaires. Durant la période couverte par l'évaluation, les deux ministres ont maintenu, pour la coopération bilatérale structurelle, la relation avec des pays dont les performances étaient plus mauvaises que certains pays qui ont disparu de la liste. La raison avancée a été que la politique se fondait plus sur l'intention de parvenir à une bonne gouvernance que sur des résultats concrets. Cela a permis aux ministres de contourner le dilemme d'une politique qui fait de la bonne gouvernance à la fois un objectif et un critère de sélection. Il n'y avait, toutefois, pas d'issue à ce dilemme, car il n'existait pas d'instruments pour évaluer les intentions.

Pour appuyer les ambassades dans la promotion de la bonne gouvernance dans les pays partenaires et pour étayer les décisions concernant les modalités de l'aide, le ministère à développé trois instruments :

- Le projet de *Note sur la bonne gouvernance, promotion de la bonne gouvernance dans la politique étrangère des Pays-Bas* (1999) qui fournissait aux ambassades une esquisse pour l'analyse et la politique ;

- la *Note de fond, bonne gouvernance : perspective de développement (2004)* et cinq Directives thématiques constituaient ensemble le *Guide de la bonne gouvernance*, avec des cadres analytiques et des suggestions pratiques ;
- Le *Track Record* (indice de performance), qui mesure la qualité de la gouvernance dans un pays partenaire et aide à déterminer la modalité d'aide optimale.

### 12.3 Utilisation des instruments

À première vue, les trois instruments semblaient se compléter. Dans la pratique, toutefois, il n'y avait pratiquement aucune cohérence. La *Note sur la Bonne gouvernance* n'a pas joui du soutien des ministres ni des hauts fonctionnaires. Ce ne fut pas le cas du *Guide* qui était toutefois devenu une sorte de fourre-tout dans lequel toutes les directions concernées ajoutaient leurs propres intérêts. Le *Guide* ne faisait qu'une référence marginale à la note et présentait des doublons et des lacunes. Entre 1999 et 2004, il y a bien eu un lien concret entre le *Track Record* et la *Note sur la Bonne gouvernance*. Ce n'est qu'à la fin 2004 que la cohérence a commencé à prendre forme, tout comme la concertation entre les directions du ministère.

Il est apparu que les ambassades n'ont pas utilisé la note de 1999, ni le guide de 2004. Pourtant, elles ont accordé beaucoup de temps à une importante recommandation figurant dans les deux documents : le dialogue politique avec les gouvernements et la société civile. Toutefois, en raison de l'augmentation de la coordination des donateurs et de l'importance croissante de l'aide générale et de l'aide sectorielle, l'agenda du dialogue politique s'est déplacé vers la définition et le suivi d'indicateurs quantitatifs.

Comme les donateurs et les gouvernements, en particulier les ministères nationaux des Finances, jouent un rôle central dans le dialogue politique, la participation de la société civile était régulièrement compromise. Conscientes de ce déséquilibre, les ambassades ont soutenu certaines organisations de la société civile.

Les ambassades étaient depuis 1999/2000 impliquées dans l'établissement du *Track Record*. Depuis 2004, la totalité du personnel doit participer mais c'est le ministère qui joue un rôle prépondérant dans l'évaluation. Toutes les ambassades doivent établir un *Track Record* qu'une aide macro-économique soit fournie ou non.

Depuis 2004, le *Track Record* contenait des mesures quantitatives, définies par la Banque Mondiale et le FMI, pour l'évaluation de la réduction de la pauvreté, de l'ordre économique, de la bonne gouvernance et du dialogue. L'établissement du

*Track Record* était en partie un exercice de calcul. Par ailleurs, des fonctionnaires du ministère ont indiqué que les performances en matière de bonne gouvernance n'étaient pratiquement pas prises en compte dans la décision concernant la modalité de l'aide ; cela n'a été le cas qu'à partir de 2007.

#### 12.4 Conclusions

- L'élaboration de la politique de bonne gouvernance a été laborieuse. La question était notamment de savoir s'il fallait prendre la bonne gouvernance comme critère de sélection des pays qui entraient en ligne de compte pour l'aide ou comme objectif de la réduction de la pauvreté.
- Il s'est avéré difficile de compléter les documents stratégiques sur la bonne gouvernance avec les instruments qui répondaient aux besoins des ambassades. Même s'ils étaient bien conçus, la *Note sur la Bonne gouvernance* de 1999 et le *Guide de la bonne gouvernance* de 2004, n'ont pratiquement pas été utilisés par les ambassades.
- Le *Track Record* est le seul instrument qui a été utilisé à une grande échelle entre 1999 et 2005. Les ambassades y ont surtout vu un instrument pour l'établissement des rapports. L'évaluation de la composante de bonne gouvernance dans le *Track Record* n'a joué qu'un faible rôle dans la prise de décision à l'égard de l'aide budgétaire.
- L'accent mis sur la bonne gouvernance dans le *Track Record* s'est déplacé plusieurs fois ; à la fin de la période de l'évaluation, les indicateurs de la Banque Mondiale et du FMI servaient de point de départ. Le *Track Record* s'inscrivait ainsi dans le cadre général du dialogue entre les ambassades et les pays partenaires. Ce dialogue a surtout été mené sur les processus officiels et financiers/comptables concernant l'aide budgétaire, au niveau multilatéral et avec les représentants des services financiers des gouvernements des pays partenaires.
- Le ministère a raisonnablement réussi à évaluer l'efficacité de la gouvernance dans les pays partenaires. Toutefois, les ambassades ont eu du mal à appliquer des instruments de manière transparente. Souvent, l'utilisation de sources d'information a été opaque ou subjective.
- Les ambassades ont fait preuve d'ingéniosité et ont assez bien réussi dans la recherche de moyens de renforcer les capacités et le rôle de la société civile. Elles ont eu, toutefois, plus de mal à reconnaître et à encourager les capacités des acteurs dans les fonctions de contrôle plus classiques (média, Parlement, justice et cour des comptes). Il en a été de même pour les capacités politiques et de mise en œuvre, au niveau centralisé et surtout aux niveaux décentralisés des ministères sectoriels.



## 13 Le renforcement de l'État de droit

### 13.1 Introduction

Comparé aux autres continents, c'est en Afrique que les Pays-Bas se sont engagés le plus pour renforcer l'État de droit, en particulier en Afrique du Sud et au Rwanda. Entre 1998 et 2006, les Pays-Bas ont dégagé à cet effet plus de 51 millions d'euros dans les deux pays.

L'évaluation s'est fondée sur des documents stratégiques et sur des interviews menées avec des fonctionnaires au ministère et dans les ambassades au Rwanda (Kigali) et en Afrique du Sud (Pretoria).

### 13.2 Développement de la politique

Au départ, il a été difficile de formuler une politique sur l'État de droit car on ne disposait pas, au ministère, de connaissances approfondies sur le sujet. La situation s'est modifiée partiellement, après 2003, avec la publication d'*Un devoir réciproque*, d'*Hommes forts, États faibles* et du *Guide de bonne gouvernance*. Pour combler la lacune dans les connaissances, le ministère a demandé à l'Institut Van Vollenhoven pour le droit, la gouvernance et le développement (KREO), de mettre en place un centre d'expertise.

### 13.3 Rwanda

Après le génocide, les Pays-Bas sont devenus un important donateur du Rwanda, avec un engagement direct de sommes importantes (110 millions d'euros) et le choix explicite de donner au gouvernement RPF le bénéfice du doute. L'essentiel des contacts bilatéraux ont visé l'édification de l'État de droit et les poursuites pénales des personnes suspectées de génocide. Les Pays-Bas ont contribué de

plus de 2 millions d'euros par an au Tribunal pénal international pour le Rwanda, ont financé, en partie, l'augmentation de salaire des juges, la construction d'une nouvelle prison, le renforcement du pouvoir judiciaire et le soutien aux *gacaca*. Les Pays-Bas ont joué un rôle de pionniers dans le domaine de la législation, notamment en aidant à la mise en place de la *Law Reform Commission*. L'appui à la société civile a été le fil rouge de l'engagement des Pays-Bas au Rwanda. L'ambassade a aussi défendu la liberté de mouvement des ONG, en dépit des réticences du gouvernement rwandais à ce sujet.

Pourtant, des voix se sont élevées aux Pays-Bas : de nombreux acteurs importants trouvaient que l'ambassade n'exploitait pas suffisamment sa position privilégiée pour demander des comptes au gouvernement sur des actions qui entravaient l'État de droit. En 2000, le Parlement néerlandais a refusé d'entériner l'aide bilatérale au développement pour le Rwanda ; en 2006 il a adopté une motion visant à réduire de budget de 20%. Au Rwanda également, les ONG néerlandaises se sont montrées très critiques envers les Pays-Bas, en particulier en 2003, sur la réaction tardive et relativement réservée à la restriction de la liberté des organisations de droits de l'homme.

En 2001, la Chambre des Représentants a accepté, à contre cœur, de faire du Rwanda un partenaire de l'aide bilatérale, à condition que soit établi un protocole d'accord avec des indicateurs d'avancement pour la démocratisation et la consolidation de la paix. La justice est devenue l'un des secteurs et une analyse sectorielle approfondie a été effectuée. Au sein du secteur de la justice, quatre thèmes ont été retenus : les droits de l'homme, l'amélioration de l'accès à la justice, l'appui au pouvoir judiciaire, et les poursuites judiciaires dans le cadre du génocide. Le protocole d'accord s'est avéré indispensable en 2003, année où l'armée rwandaise a été largement impliquée dans la guerre en République démocratique du Congo, où davantage de restrictions politiques ont été imposées, où des militants des droits de l'homme et des membres de l'opposition ont disparu et où le président sortant s'est vu réélire avec 95,5 % des voix. Bien que le gouvernement rwandais ait parfois trouvé l'ambassade trop directe, la Chambre des Représentants, ainsi que les ONG rwandaises et néerlandaises auraient aimé entendre des critiques plus nombreuses et plus sévères.

A partir de 2003, le Rwanda a été incorporé dans la politique de la région des Grands Lacs, avec un accent sur la prévention des conflits et sur l'édification de l'État de droit. La coopération bilatérale avec le Rwanda a conservé une place

importante, mais l'attention s'est concentrée sur des programmes de plus grande envergure, avec l'aide budgétaire comme ultime objectif.

### 13.4 Afrique du Sud

En Afrique du Sud aussi, le passage à l'aide sectorielle a été un tournant radical. A partir de 2000, de nombreux projets dans le domaine de la justice, ayant un caractère fortement innovateur, ont dû être supprimés, souvent contre le gré de l'ambassade. Toutefois, l'ambassade a fait la transition relativement vite. Elle s'est laissé guider, dans le choix des secteurs, par le souhait du gouvernement sud-africain de mettre l'accent sur la jeunesse, la justice, et l'administration locale. Dans le secteur de la justice, le ministère sud-africain a proposé directement un programme de financement, *E-Justice*, qui a pour objectif d'améliorer l'accès à la justice pour tous les Sud-Africains, en particulier les groupes vulnérables et marginaux. Le programme consistait à renforcer l'appareil institutionnel, en particulier l'informatisation. Le projet s'est surtout concentré sur le matériel ; les logiciels et la formation du personnel étaient secondaires.

*E-justice* s'est avéré être un programme ambitieux, difficile à sonder. L'ambassade a donc ressenti, déjà en 2002, la nécessité de financer des projets tels que la *National Community-Based Paralegal Association* (NCBPA), un organisme de coordination de milliers de petits bureaux de juristes aux pieds nus qui fournissent, dans tout le pays, des informations sur les allocations, les pensions alimentaires et les pensions de retraite. L'ambassade a pu ainsi exercer une pression pour que les *paralegals* (auxiliaires de justice) se voient accorder un statut officiel. Cependant, en raison de problèmes de gestion, il a été décidé de ne plus financer les *paralegals*. L'aide à l'*E-justice* et aux *paralegals* a été officiellement supprimée en 2004, notamment parce que cette année annonçait aussi la fin de la relation de développement avec l'Afrique du Sud.

Lorsqu'il a été décidé, au dernier moment, de poursuivre cette relation, l'ambassade finançait la *transitional justice*, la réconciliation et la reconstruction en Afrique du Sud avec une subvention de 700.000 euros par an à l'*Institute for Justice and Reconciliation*. Il y avait encore quelques petits programmes et projets dans le domaine de l'aide juridique, des droits de l'enfant, des droits de l'homme dans le cadre du VIH/sida et de la Commission Vérité et Réconciliation. Les Pays-Bas ont commencé en 1996 à appuyer les droits de l'enfant par un programme visant à améliorer les conditions de détention des jeunes délinquants. Le programme a été

un grand succès et s'inscrivait bien dans la lutte contre la délinquance juvénile. Le financement a été repris progressivement par le gouvernement sud-africain.

### 13.5 Conclusions

- Les Pays-Bas ont commencé tard leur politique de renforcement de l'État de droit et celle-ci n'était pas très élaborée, ce que les ambassades au Rwanda et en Afrique du Sud ont considéré comme un manquement.
- Il revenait donc aux ambassades de mener elles-mêmes une analyse sectorielle. Au Rwanda, l'aide d'urgence a été transformée, sur la base de deux excellentes analyses sectorielles, en un programme rationalisé avec une aide pour les poursuites pénales des auteurs du génocide, pour les organisations des droits de l'homme et pour le pouvoir judiciaire. Il n'y a pas eu d'analyse sectorielle en Afrique du Sud. L'ambassade a échangé des dizaines de petits projets, souvent innovateurs, pour un seul grand projet. Une analyse sectorielle aurait, sans aucun doute, débouché sur d'autres choix.
- L'absence de politique, de la part du ministère, a donné lieu, tant au Rwanda qu'en Afrique du Sud, à une conception assez technocratique de l'État de droit, le choix ayant porté le plus souvent sur le renforcement institutionnel, qui a représenté 73% des dépenses au Rwanda et 92% des dépenses en Afrique du Sud. Le choix des programmes a été influencé par l'absence de politique, la pression à la dépense et le besoin de gérabilité.
- Dans la majorité des programmes, l'output avait été formulé et d'impressionnants résultats ont été réalisés. Au Rwanda, les principales institutions de l'État ont été édifiées, en très peu de temps, sur les ruines laissées par le génocide, une législation a été adoptée et le nombre de juristes a considérablement augmenté. En Afrique du Sud, plus d'un million de personnes ont bénéficié de paiements accélérés de pensions alimentaires et d'allocations de l'aide juridictionnelle.
- Dans les deux pays, l'accent n'a pas été suffisamment mis sur les objectifs plus élevés du renforcement de l'État de droit (respect des droits de l'homme et réduction de la pauvreté) et le lien n'a pas suffisamment été fait avec le développement économique. Ce manquement a été illustré en Afrique du Sud principalement dans le choix de l'E-justice, dont la mise en œuvre n'était pas spécialement axée sur les pauvres. Au Rwanda, l'ambassade n'a pas suffisamment exploité sa position de représentante d'un des principaux donateurs pour mettre sur le tapis les questions de violation des droits de l'homme. Il y a eu aussi, toutefois, des exemples de « meilleures pratiques »

où l'ambassade a utilisé judicieusement l'appui au renforcement de l'État de droit, comme ses recommandations sur la constitution rwandaise en 2003, qui ont fortement renforcé l'indépendance du pouvoir judiciaire, et le soutien aux *paralegals* en Afrique du Sud qui ont permis d'élargir l'accès à la justice.

- L'utilisation judicieuse de la stratégie de renforcement de l'État de droit a été cruciale au Rwanda, pays qui polarise. Quelle que soit l'analyse, semblant d'État ou jeune démocratie, il est capital de ne pas considérer la construction de prisons et de tribunaux ou la formation de juges comme un objectif, mais de les utiliser explicitement pour la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté. L'État de droit n'est pas seulement au service d'un État stable, mais aussi d'une société stable.
- La manière dont les programmes s'intégraient dans la tradition juridique locale et jouissaient du soutien de la population ont fortement influencé les choix des Pays-Bas (les *gacaca* au Rwanda et l'étude sur les chefs traditionnels et les tentatives de réconciliation en Afrique du Sud). Ce sont justement ces initiatives endogènes qui sont à l'opposé des droits de l'homme universels, c'est pourquoi l'aide des Pays-Bas doit servir les objectifs plus élevés de bonne gouvernance.



## 14 Les conflits

### 14.1 Introduction

Outre l'aide humanitaire, à la reconstruction et au développement, les Pays-Bas ont aussi engagé des moyens militaires et diplomatiques dans les zones de conflit en Afrique subsaharienne. Le présent chapitre évalue cette approche intégrée des conflits dans la Corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs. Dans l'évaluation de la Corne de l'Afrique, l'attention s'est surtout concentrée sur l'important engagement des Pays-Bas au Soudan. Une étude sur dossier, limitée à la formulation et à la mise en œuvre de la politique néerlandaise, y a été consacrée.

### 14.2 Développement de la politique

En 2002, a été publiée la note *Reconstruire après les conflits*, qui traitait principalement de la reconstruction physique et de la consolidation de la paix. En 2005, la note *Reconstruire après un conflit armé* a opté pour une approche plus large : le développement physique, économique, social et politique d'une région après la cessation d'un conflit armé. Une composante pour le genre et pour la paix et la sécurité y a aussi été intégrée. La politique s'est fondée principalement sur la résolution n° 1325 des Nations unies, de 2000, signée par les Pays-Bas, qui ne considère pas les femmes et les enfants que comme des victimes de conflit, mais aussi comme des acteurs potentiels dans les initiatives de paix. Les ministères des Affaires étrangères et de la Défense ont publié, en 2003, une note conjointe sur la mise en œuvre de cette politique.

En 2003, a été publié le *Cadre stratégique pour la coopération civile et militaire* sur la coopération entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense lors de missions de maintien de la paix ; les deux ministères ont mis en place une concertation interministérielle sur la coopération civile et militaire (CIMIC).

### 14.3 Mise en œuvre de la politique

La réorientation vers une politique intégrée, à la fin des années quatre-vingt-dix, a été rapide. En 1999, les Pays-Bas ont nommé un ambassadeur pour les droits de l'homme et, un an plus tard, le ministère des Affaires étrangères s'est doté d'une nouvelle direction Droits de l'homme et Consolidation de la Paix (DMV). En 2001, un Fonds pour la paix a été créé pour financer les activités dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce fonds opérait dans le monde entier, uniquement avec des ressources non APD, avant d'être absorbé, fin 2003, dans le Fonds de stabilité, avec le fonds de déminage, le fonds des petits armes et les ressources DDR (désarmement, démobilisation et réintégration). Tout comme le Fonds pour la paix, ce fonds devait fournir une aide rapide et flexible, dans le monde entier, dans les pays et les régions où un conflit menaçait ou avait éclaté, pas uniquement en Afrique subsaharienne, et disposait de ressources APD et non APD, les dernières ayant été engagées pour des activités militaires.

Les ministères des Affaires étrangères et de la Défense disposent de plates-formes de concertation formelles et informelles : sur les cadres stratégiques et les thèmes relatifs aux pays en conflit, sur le financement provenant du Fonds de stabilité, sur la coopération civile et militaire, sur l'envoi de soldats et (en coopération avec le ministère de l'Intérieur) sur l'engagement de forces de police. Le ministère des Affaires étrangères et celui de la Justice coopèrent au sein du Groupe de pilotage État de droit. Une *task force* a été mise en place pour certains pays, comme le Soudan.

Le ministère des Affaires étrangères a été doté d'un conseiller militaire et le ministère de la Défense d'un conseiller en développement. De plus, jusqu'en 2007, le ministère de la Défense a disposé des experts de l'équipe Réforme du secteur de la sécurité. Fin 2006, des attachés de défense ont été postés dans les ambassades des Pays-Bas à Addis Abeba, Kigali et Pretoria.

Les Pays-Bas ont envoyé près de 2 000 hommes pour effectuer des missions des Nations unies et de l'Union européenne et d'autres activités internationales en Afrique subsaharienne : formation et consultance dans une école de paix au Mali, consultance pour la police et l'armée (Burundi, République démocratique du Congo, Soudan), soutien pendant les élections (République démocratique du Congo), contrôle du respect de l'accord de paix au Soudan et formation des forces africaines de maintien de la paix. Le ministère de la Défense a engagé aussi des moyens militaires et logistiques à des fins humanitaires.

#### 14.4 La Corne de l'Afrique

Le grand intérêt porté au Soudan s'explique par l'importance de la stabilité dans ce pays pour toute la région, non seulement pour la Corne de l'Afrique, mais aussi pour la région des Grands Lacs. De plus, le Darfour a subi une énorme catastrophe humanitaire et les Pays-Bas se sont vus obligés de limiter leur aide à l'Éthiopie et à l'Érythrée en raison du perpétuel conflit frontalier entre ces deux pays partenaires. Entre 2002 et 2006, les Pays-Bas ont accordé peu d'attention à la Somalie, en dépit de sa participation à un violent conflit qui a influencé la stabilité dans la région. La Somalie a, toutefois, reçu une aide humanitaire.

En 1998-2002 la stratégie des Pays-Bas au Soudan s'est articulée autour de trois priorités : l'aide à l'action multilatérale, l'aide humanitaire et l'appui au processus de paix. En 2002, l'intervention des Pays-Bas au Soudan a reçu une nouvelle impulsion, dans un premier temps sur une base *ad hoc*, la stratégie étant formulée sur place par la ministre de la Coopération au développement, lors de visites de travail. La stratégie s'inscrivait dans les cadres stratégiques pour la coopération au développement et pour la Corne de l'Afrique.

Au Soudan, les Pays-Bas ont soutenu le processus de paix nord-sud, la reconstruction dans le sud, la solution du conflit au Darfour et l'aide humanitaire, et une action conjointe des donateurs. Comme il ressort des lettres envoyées conjointement à la Chambre des Représentants par les ministres de la Coopération au développement, des Affaires étrangères, de la Défense et, parfois, de l'Intérieur, la stratégie néerlandaise au Soudan était fortement intégrée. Comme le Soudan n'était pas un pays partenaire, la prise de décision était différente. En 2005-2006, il y avait au ministère une *Task Force Soudan*, qui avait été mise en place pour des raisons organisationnelles. Jusqu'à récemment, il n'y avait pas de planification stratégique pluriannuelle. La stratégie était souvent définie dans les lettres envoyées à la Chambre des Représentants. Ce n'est qu'après la parution du Cadre stratégique 2007-2008, que les autres ministères concernés ont été consultés et que la mise en œuvre de la politique a été arrêtée.

#### 14.5 La région des Grands Lacs

Dans les quatre pays de cette région, l'intégration des activités diplomatiques, de développement et militaires des Pays-Bas est en cours. L'accent de la coopération est assez cohérent et il y a une continuité entre les programmes sectoriels et les activités de projet antérieures réalisés au Rwanda et en Ouganda. Les activités

régionales ont contribué à promouvoir le processus de paix dans la région. De grands progrès ont aussi été réalisés sur le plan organisationnel, tant au ministère que dans les ambassades.

La distinction entre les pays partenaires et les pays non partenaires a, toutefois, entraîné une discontinuité dans l'aide d'urgence d'une part et dans les activités de paix et de sécurité et de reconstruction, d'autre part. Le Burundi et la RDC, pays non partenaires, sont des pays en conflit qui se caractérisent par l'absence de bonne gouvernance. Il s'avère que le Rwanda et l'Ouganda, pays partenaires, ne satisfont pas entièrement aux critères de sélection des pays partenaires. Le Rwanda a fait l'objet d'un traitement spécial sur la base d'un protocole d'accord. L'Ouganda est à la fois un pays en conflit et un pays partenaire.

Comme il n'existe pas de ligne budgétaire pour les activités de reconstruction, on a imaginé un système pour utiliser les ressources du Fonds de stabilité et de l'aide macro-économique pour cette sorte d'activités au Burundi. C'est ainsi que la distinction entre un pays partenaire comme le Rwanda et un pays non partenaire comme le Burundi s'est estompée. Cette construction a aussi mis en évidence que le ministère des Affaires étrangères ne possédait pas d'instruments adéquats pour appuyer des pays d'après-conflit comme le Burundi. Il est aussi apparu que la coopération avec le Burundi demandait une présence diplomatique plus importante et plus spécialisée et que l'expertise des ambassades en matière militaire était insuffisante. Bien qu'en principe seuls les pays partenaires reçoivent une aide budgétaire générale, le Burundi a aussi bénéficié de cette aide en 2006. La RDC a bénéficié d'un important allègement de la dette, si bien que l'aide des Pays-Bas à ce pays a dépassé, à elle seule, celle allouée aux pays partenaires dans la région.

#### 14.6 Conclusions

- La mise en œuvre de la stratégie intégrée, en cas de conflit, a pris beaucoup de temps et n'est pas encore terminée. Selon les critiques, il y a trop de structures de concertation et pas assez d'organisation. Les différences de culture entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Défense ont parfois entravé une bonne coopération. Cela n'empêche pas les fonctionnaires des ministères et des ambassades d'être, dans l'ensemble, très positifs sur l'approche intégrée.

- Dans la région des Grands Lacs, la stratégie intégrée a été mise en œuvre assez rapidement. Les notes stratégiques ont établi un cadre bien défini pour la diplomatie, la paix et la sécurité, l'aide d'urgence et l'aide structurelle.
- Au final, la politique néerlandaise de paix et de sécurité dans la Corne de l'Afrique s'est résumée à la politique à l'égard du Soudan. Cette politique a été mise en place pas à pas et a été fortement tributaire des initiatives de la ministre de la Coopération au développement, ce qui lui a donné un caractère *ad hoc*.
- En 2000, les Pays-Bas se sont engagés à mettre en œuvre la résolution 1325 des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Le sujet n'a que peu ou pas été abordé dans les notes stratégiques et les dépenses du Fonds pour la paix et la stabilité.
- Au Rwanda et en Ouganda, les Pays-Bas se sont efforcés de poursuivre la coopération pendant et immédiatement après le conflit. Les réductions budgétaires montrent que les Pays-Bas n'étaient pas aveugles aux problèmes politiques internes et au rôle joué par les deux pays dans les conflits qui sévissaient dans la région. Au Burundi et en RDC, l'action des Pays-Bas s'est surtout concentrée sur la consolidation de la paix, la démocratisation, la restructuration du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens soldats et le renforcement des capacités.
- Les critères de sélection des pays partenaires n'ont pas toujours été appliqués de manière logique. L'application des critères de bonne gouvernance de la Banque Mondiale aux États défaillants est actuellement considérée comme problématique. Les analyses contenues dans les documents stratégiques sur la région des Grands Lacs contrastaient avec les documents scientifiques et les rapports des donateurs. Cela a eu d'importantes conséquences pour le choix des pays partenaires et pour la stratégie régionale.
- Un autre point faible de la stratégie régionale a été l'absence des Pays-Bas dans la reconstruction et dans le développement de la RDC. L'opposition entre la coopération structurelle au Rwanda et en Ouganda et la coopération limitée avec le Burundi et la RDC, a déséquilibré la politique et affaibli l'impact de l'aide dans les autres pays de la région.
- L'intention d'instaurer un budget pour la reconstruction, formulée dans la note *Reconstruire après un conflit armé*, n'a jamais été concrétisée. Ce budget pourrait fournir une aide appropriée aux pays en situation de post-conflit et aux États défaillants.



# 15 L'aide humanitaire

## 15.1 Introduction

Entre 2000 et 2006, les Pays-Bas ont affecté plus d'1,9 milliard d'euros à l'aide humanitaire, principalement dans les zones de conflits en Afrique subsaharienne, ainsi qu'en Afghanistan et en Irak. L'évaluation de l'aide humanitaire a été basée sur trois études de cas : la région des Grands Lacs (Burundi et République démocratique du Congo), Soudan et Somalie, et sur une évaluation d'IOB : *Évaluation de l'aide humanitaire néerlandaise (2006)*.

## 15.2 Développement de la politique

Les Pays-Bas n'ont pas défini de cadre stratégique pour l'aide humanitaire à l'Afrique subsaharienne. Les notes sur l'Afrique ne contiennent pas de politique élaborée sur l'aide humanitaire. Toutefois, au niveau des pays, les *Cadres stratégiques pour les crises* (1999-2003) et les *Cadres stratégiques pour les subventions* (à partir de 2004) accordent une attention substantielle à l'Afrique subsaharienne.

Les Pays-Bas préconisent une approche intégrale : l'aide d'urgence et la réhabilitation s'accompagnent de la reconnaissance précoce des conflits, de la diplomatie préventive, de la promotion de la paix, du soutien à la consolidation de la paix et de l'aide à la reconstruction. En d'autres termes, la politique étrangère, la politique de sécurité, la politique de développement et la politique humanitaire doivent s'accorder. Le concept d'aide humanitaire « plus » a introduit une approche flexible qui, dans des situations d'urgence, lie l'aide humanitaire à des activités de développement.

Le *Cadre stratégique pour les crises*, de 1999, recommandait de concentrer l'aide sur huit pays et une seule région. Six d'entre eux se trouvent en Afrique subsaharienne. La politique de concentration s'est poursuivie dans les années suivantes, mais le nombre de pays a été augmenté en raison des graves conflits

qui y avaient éclaté. Le *Cadre stratégique pour les subventions*, de 2005, comprenait douze pays, dont neuf en Afrique subsaharienne : l'Angola, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Liberia, l'Ouganda, la République démocratique du Congo (RDC), la Sierra Leone, la Somalie et le Soudan. De plus, l'aide humanitaire pouvait être accordée en cas de crise alimentaire, de catastrophes naturelles, d'épidémies et d'escalade de conflits.

Pour renforcer le succès des opérations de consolidation de la paix, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense ont formulé en 2003 le *Cadre stratégique pour la Coopération civile et militaire (CIMIC)*. Aucune stratégie spécifique n'a été définie pour deux autres thèmes, les personnes déplacées et le VIH/sida. Les *Cadres stratégiques pour les crises 1999-2002* et les *Cadres stratégiques pour les subventions*, à partir de 2004, indiquaient qu'une aide pouvait être accordée aux personnes déplacées vulnérables dans des situations d'urgence immédiate et en cas de rétablissement. Dans le domaine du VIH/sida, le ministère ne dispose, depuis 2005, que d'une note interne de la division Aide humanitaire, mentionnant que les Pays-Bas allaient plaider, au niveau international, pour renforcer l'aide au VIH/sida et que l'on privilégiait les organisations d'aide spécialisées.

Les procédures pour le financement et le reporting de l'aide humanitaire ont été simplifiées, notamment en concluant des accords avec des organisations de l'Onu et le Comité international de la Croix rouge (CICR).

### 15.3 Dépenses

L'aide néerlandaise passe par les canaux des organisations de l'Onu, de la Croix rouge, du Croissant rouge et des ONG. Entre 2000-2006, 64 %, soit 695 millions d'euros, de l'aide humanitaire affectée par zone géographique, est allée à dix pays ou régions d'Afrique subsaharienne. En outre, une aide humanitaire a été affectée à quinze pays qui ne figurent pas dans les cadres stratégiques pour les crises et les subventions.

### 15.4 Études de cas

Durant la période 2000-2006, les Pays-Bas ont accordé une aide humanitaire substantielle au Burundi (37 millions d'euros) et à la RDC (55 millions d'euros). Le Burundi a bénéficié principalement d'interventions multisectorielles, d'aide alimentaire, d'appui à la santé, du redressement du secteur agricole et d'assistance psychosociale. Une aide a aussi été allouée aux nombreux réfugiés

burundais en Tanzanie. La RDC a aussi bénéficié d'interventions multisectorielles, auxquelles se sont ajoutées une aide alimentaire et un appui à la santé. Une grande partie de l'aide a visé l'amélioration de la coordination et du soutien logistique de l'aide.

Dans la même période, le Soudan a reçu 186 millions d'euros d'aide humanitaire de la part des Pays-Bas. Le Darfour a reçu exclusivement une aide d'urgence et le Sud Soudan une aide au renforcement des capacités, là où cela était possible, et à la réhabilitation. En outre, priorité a été donnée aux processus de paix entre le Nord et le Sud et au Darfour.

La Somalie a reçu, durant la période de référence, 37 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire. Le Somaliland et le Puntland, relativement stables, ont reçu une aide d'urgence et un appui à la réhabilitation et au renforcement des capacités. Les régions centrales et méridionales du pays ont surtout reçu une aide d'extrême urgence, telle que l'aide alimentaire et les soins de santé. Parallèlement, le processus diplomatique a été soutenu.

## 15.5 Conclusions

- La politique néerlandaise se caractérise par trois interventions complémentaires : l'aide humanitaire visant à répondre aux besoins immédiats et à faire les premiers pas vers la réhabilitation, la promotion de la paix et de la sécurité et l'aide à la reconstruction.
- Compte tenu des moyens financiers et des personnels disponibles, la concentration sur un certain nombre de régions et de pays s'est avérée être une approche adéquate et les Pays-Bas se sont concentrés, à juste titre, sur les zones de conflits permanents en Afrique subsaharienne. Il y a eu suffisamment de flexibilité et de fonds pour fournir une aide dans d'autres situations d'urgence humanitaire.
- L'aide humanitaire s'est accompagnée d'une action diplomatique pour permettre aux intervenants d'atteindre la population et pour promouvoir la paix. Cela ne signifie pas, pour autant, que la politique ait été entièrement intégrée ; toutefois, les interventions parallèles étaient coordonnées.
- L'aide humanitaire au Burundi et à la RDC a été associée à un soutien diplomatique pour les négociations de paix et d'un soutien aux missions de consolidation de la paix. Il y a, dans les deux pays, un fossé entre l'aide humanitaire et les activités de développement. Comme les Pays-Bas n'entretiennent pas de relation de développement structurelle avec les deux

pays, il n'y a pas de mécanisme de financement pour appuyer le développement économique.

- Au Soudan également, l'aide humanitaire a été liée aux processus de paix. Toutefois, pour ne pas perturber le processus de paix Nord-Sud, la communauté internationale, Pays-Bas compris, s'est montrée réticente à évoquer, auprès du gouvernement soudanais, les violations des droits de l'homme au Darfour. Une diplomatie silencieuse a été toutefois engagée pour permettre aux organisations d'aide d'atteindre la population touchée.
- Les interventions en Somalie peuvent être qualifiées, au mieux, d'aide humanitaire « plus », qui associe l'aide d'urgence, la réhabilitation et, là où la situation le permet, le développement. Face à l'absence de redressement d'un État somalien viable, les possibilités de reconstruction et de développement sont toutefois restées extrêmement limitées.
- En raison des défaillances du système d'aide humanitaire, telles qu'une identification insuffisante des besoins, certains groupes de population n'ont pas été atteints. Parfois, l'aide est arrivée trop tard. Dans l'ensemble l'aide a été appropriée, mais il a été difficile de parvenir à des normes minimales.
- Les grandes distances, la mauvaise infrastructure physique, l'insécurité, l'absence d'un appareil d'État ou des institutions fragiles, ont entraîné des coûts très élevés. Cela ne signifie pas que l'aide ait été fournie inefficacement.
- L'aide humanitaire est fournie en sous-traitance. Cela implique une succession longue et compliquée d'organisations ayant leurs propres méthodes et frais généraux. La question se pose de savoir si l'on ne peut pas rendre le système d'aide humanitaire plus efficace, par exemple en passant un contrat avec des organisations dont l'efficacité et l'efficience ont été prouvées.
- Les Pays-Bas ont contribué à améliorer la réponse universelle aux crises humanitaires en plaidant pour la coordination de l'aide et en menant un dialogue politique critique avec l'organisation de l'Onu OCHA, tout en lui fournissant un soutien financier.
- La simplification des procédures administratives a permis d'améliorer l'efficience de la gestion de l'aide humanitaire néerlandaise. Toutefois, les organisations de l'Onu et le CICR établissent des rapports très globaux, ce qui rend difficile le suivi des résultats. Les ambassades n'ont pas eu assez de temps pour le suivi, en raison du manque de personnel, de leur préférence pour la diplomatie et pour la concertation politique, de considérations de sécurité et des trop grandes distances.

## 16 Le commerce et la cohérence

### 16.1 Introduction

La cohérence, intégrée explicitement, depuis 2002, dans la politique néerlandaise de coopération au développement, a pour but d'harmoniser les politiques, de telle sorte que les pays en développement puissent participer aux échanges internationaux sur un pied d'égalité.

Le présent chapitre analyse la politique de cohérence relative aux fleurs coupées et au coton. En ce qui concerne les fleurs coupées, l'évaluation s'est orientée sur la législation phytosanitaire européenne restrictive à l'égard des importations en provenance de Tanzanie, du Kenya, de l'Ouganda et de la Zambie. Pour ce qui est du coton, l'évaluation s'est concentrée sur le Burkina Faso, le Mali et le Bénin qui, soutenus par les Pays-Bas, se sont plaints auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de la concurrence déloyale. L'évaluation s'est fondée sur une étude sur dossier et sur des visites de terrain au Kenya, au Bénin et au Mali.

### 16.2 Développement de la politique

La politique de cohérence a été définie dans trois documents : La *Lettre sur la Cohérence* (2002), la note *Cohérence politique entre la coopération au développement et l'agriculture* (2002) et, plus tard, la note *L'Afrique et le commerce* (2004). L'objectif était d'harmoniser la politique agricole et la politique de développement européennes, de sorte à donner aux agriculteurs, dans les pays en développement, davantage de possibilités d'augmenter leur production et plus de débouchés sur les marchés internationaux.

En 2002, une Unité Cohérence avait été créée au ministère, avec pour objectif de stimuler la cohérence au sein de l'appareil d'État néerlandais, de l'Union européenne et de forums multilatéraux, comme l'OMC. L'Unité Cohérence a mis en place des groupes de projet pour six dossiers de cohérence, dont deux sont

pertinents pour cette évaluation : 'Accès au marché et normes des produits' et 'Réforme agricole'.

En dehors de l'allocation budgétaire aux pays, l'aide a été financée par les budgets des directions thématiques du ministère. Un exemple en est le Programme partenariat public-privé (PPP) pour les initiatives conjointes des pouvoirs publics, des entreprises et des organisations non gouvernementales (ONG) sur les thèmes dits WEHAB : eau, énergie, santé, agriculture et biodiversité.

### 16.3 Fleurs coupées

Le groupe de projet Accès au marché et normes des produits s'est engagé pour une réduction des inspections de l'UE sur les fleurs coupées en provenance des pays en développement, ce qui a demandé une coordination avec le ministère de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire ainsi qu'une harmonisation avec les réglementations de l'UE et de l'OMC. L'intervention a été un succès : fin 2005, la Commission européenne a annoncé qu'un certain nombre de fleurs coupées en provenance de pays spécifiques comme la Zambie et la Tanzanie allaient bénéficier d'un régime d'inspections réduites. L'Unité cohérence a ainsi pu clore son dossier sur les fleurs coupées.

Le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI), une agence du ministère des Affaires étrangères, a été étroitement lié à la politique de cohérence relative aux fleurs coupées et a géré un programme de promotion des exportations pour les horticulteurs dans les pays en développement, avec un budget de 3 millions d'euros, pour la période 2000-2008. De plus, les Pays-Bas ont disposé d'instruments de promotion des investissements, tels que le Programme de coopération avec les pays émergents (PSOM, dix projets), le Programme des projets de coopération économique (PESP, trois projets), le Programme des transactions d'exportation ayant une composante de développement (ORET, un projet), Le Fonds des pays émergents (FOM, deux prêts), le programme Détachement de managers (PUM, 20 détachements).

Dans le cadre d'activités bilatérales, une aide a été accordée au ministère du Commerce du Kenya pour une étude sur les désordres sociaux dans le secteur des fleurs coupées. La Zambie a bénéficié d'une assistance technique pour la certification et pour l'abaissement de la taxe écologique dans l'horticulture et d'une contribution financière pour la formation d'inspecteurs. En Ouganda, des fonds ont été dégagés pour le renforcement d'une organisation syndicale.

## 16.4 Coton

En février 2003, l'Unité Cohérence a constitué une équipe spéciale pour le coton qui a assisté les quatre pays de l'Afrique de l'Ouest producteurs de coton Mali, Bénin, Tchad et Burkina Faso au sommet de l'OMC à Cancún, la même année, dans leur proposition d'éliminer progressivement toutes les subventions pour le coton, qui faussaient le marché. Les tentatives de l'équipe de parvenir à une plus grande cohérence dans la politique européenne du coton, n'ont pas vraiment été couronnées de succès. Le ministère de l'Agriculture, responsable en la matière, s'est montré d'abord très prudent et n'a pas voulu inclure, dans les négociations, le point de vue du ministère des Affaires étrangères – suppression totale des subventions de l'UE – ni le défendre en son nom. La conférence de l'OMC à Hongkong, fin 2005 a apporté un léger progrès : toute forme de subvention aux exportations serait supprimée progressivement en 2006 et les pays industrialisés fourniraient un libre accès à leur marché intérieur. Aucun accord n'a été pris sur les subventions à la production.

L'équipe spéciale pour le coton s'est aussi engagée dans la création d'un partenariat UE-Afrique sur le coton, qui a été lancé en juillet 2004. L'appel pour augmenter l'aide aux producteurs de coton africains, n'a pas reçu un grand écho. Toutefois, l'UE a reconnu qu'il n'était plus souhaitable de subventionner la production européenne de coton.

Deux importantes activités régionales dans le secteur du coton ont été le *Réseau Coton*, un modèle de suivi pour six pays d'Afrique de l'Ouest et le projet IDEAS, assistance technique aux quatre pays d'Afrique de l'Ouest dans les négociations de l'OMC. Deux ans après sa création, n'ayant pas pu fournir un système de suivi opérationnel, le *Réseau Coton* fut supprimé. Le projet IDEAS a fourni une assistance technique jusqu'en 2006.

L'ambassade au Bénin a participé au débat national sur la réforme du secteur et a joué un important rôle de coordinateur dans la concertation avec les donateurs. En 2006, un spécialiste du coton a été détaché pour deux ans à Cotonou pour s'orienter sur la région. Au départ, ce spécialiste a été reçu avec scepticisme par les autres ambassades, mais elles ont fini par le soutenir. Entre 2003 et 2006, les Pays-Bas ont financé trois petits projets dans le secteur du coton, pour promouvoir la production durable et renforcer la position des communautés locales de paysans.

Au Mali, les Pays-Bas sont restés indirectement impliqués dans le secteur du coton par le biais de l'aide macro-économique, de 2001 à 2003. Depuis 2004, les Pays-Bas allouent une aide macro-économique sur une base bilatérale, dans le cadre de laquelle des conditions ont été posées à la gestion financière du secteur du coton.

Au Burkina Faso, on a essayé de soutenir l'agriculture en tant que secteur, mais l'ambassade a décidé, au début 2004, de mettre un terme à la coopération avec le ministère de l'Agriculture et de poursuivre l'aide au développement décentralisé - envers lequel il y avait des obligations à long terme - comme programme à thème. Aucune aide financière du programme d'aide bilatérale n'a été allouée à des activités qui concernaient directement le coton.

## 16.5 Conclusions

- L'attention accordée à l'amélioration de l'accès au marché s'est considérablement renforcée, mais aucun grand succès n'a été enregistré. En raison de la rigidité des États-Unis et de la lenteur avec laquelle l'UE a modifié son point de vue, les producteurs de coton n'ont pas obtenu des conditions commerciales plus équitables. Par contre, l'accès au marché pour les fleurs coupées a été élargi grâce à un régime d'inspections plus clément pour les importations sur le marché européen.
- Les activités déployées dans le cadre des fleurs coupées et du coton étaient en phase avec la politique néerlandaise et avec la politique socio-économique des pays bénéficiaires. L'exportation de fleurs coupées est une importante source de revenus pour l'Afrique orientale et, en Afrique de l'Ouest, la production de coton est d'une importance vitale pour, certainement, un quart de la population.
- L'introduction de la politique de cohérence a coïncidé avec le démantèlement presque total de l'aide bilatérale aux secteurs productifs, en particulier à l'agriculture. Cela a eu un fort impact sur l'aide néerlandaise aux producteurs de coton ouest-africains. Les conséquences ont été moindres pour le secteur des fleurs coupées, en raison du caractère étendu, commercial et en majorité étranger du secteur et parce que les entreprises restaient éligibles pour des programmes tels que PPP, PUM, PSOM, PESP, CBI en ORET.
- Le revirement de l'aide aux secteurs productifs vers l'aide aux secteurs sociaux a été commun à de nombreux donateurs. Les conséquences pour le secteur des fleurs coupées ont été moins graves que pour le secteur du coton.

Les pays producteurs de coton auront de grandes difficultés à générer effectivement des revenus, si les États-Unis et l'Union européenne réduisent leurs subventions à la production de coton.

- L'amélioration de l'accès au marché pour les fleurs coupées a eu plus d'importance que l'aide à la production locale. Pourtant, l'aide des Pays-Bas aux entreprises locales a eu un impact significatif, en particulier en Ouganda et en Tanzanie.
- Les activités et l'engagement des programmes CBI, PPP, PUM, PSOM, PESP et ORET ont été morcelées et n'étaient pas coordonnées. Seules les contributions aux investissements, apportées dans le cadre de huit projets PSOM, dans le secteur des fleurs coupées, ont eu un effet direct sur la réduction de la pauvreté, mais les rapports d'avancement ne permettent pas de juger de l'impact sur l'emploi et le revenu.
- L'avancement du programme PPP est décevant et force est de constater que la coopération public-privé est surtout alimentée par la disponibilité de financement des donateurs.



# 17 Conclusions, recommandations et questions prioritaires

## 17.1 Introduction

Après presque 50 ans d'aide au développement des pays d'Afrique subsaharienne, c'est la première fois qu'une évaluation a été effectuée, dans laquelle un grand nombre de domaines politiques et de pays ont été regroupés en une seule étude, dont le cadre était l'intégration de la politique au sein du ministère des Affaires étrangères, après 1998. L'évaluation a porté tant sur les intentions politiques, la mise en œuvre et les résultats des interventions financées par les Pays-Bas, que sur leur interaction. De plus, une analyse détaillée a été faite de la cohérence de la politique étrangère, y compris la coopération au développement, avec celle des ministères des Affaires économiques, de la Défense, des Finances, et de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire, ainsi que de la coopération interministérielle.

L'évaluation a porté sur la période 1998-2006 dans laquelle les dépenses bilatérales se sont élevées à 5.850.000.000 d'euros. De ce montant, près de 20% ont été affectés à l'annulation de la dette (principalement issue des crédits à l'exportation), 14% à l'aide humanitaire, et 14% à l'aide budgétaire générale. Les plus de 50% restant sont allés notamment à l'éducation (10%), à la santé (10%), à la bonne gouvernance (7%), au développement rural (3,3%), à l'agriculture (2,7%) et à l'environnement (2,6%).

L'évaluation concerne douze des quinze pays partenaires : l'Afrique du Sud, le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et la Zambie, trois grands pays non

partenaires : la République démocratique du Congo, le Nigeria et le Soudan, et deux petits pays non partenaires : le Burundi et la Somalie.<sup>2</sup>

Une large gamme de secteurs, thèmes et modalités d'aide ont été examinés : annulation de la dette, aide budgétaire générale, aide sectorielle, éducation de base, développement rural, réduction de la pauvreté urbaine, VIH/sida, bonne gouvernance, aide humanitaire, conflits et commerce, et cohérence. Les secteurs n'ont pas tous été évalués séparément. Cela s'applique, par exemple, à l'énergie, à la santé et à l'environnement. Toutefois, certaines études partielles traitent de la santé et de l'environnement.

La politique multilatérale et les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont pas été incluses dans cette évaluation, pas plus que les interventions des Pays-Bas dans des forums internationaux et institutions multilatérales tels que les Nations unies, la Banque Mondiale et le FMI, l'Union européenne et l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques. A deux exceptions près :

- le cofinancement d'activités qui font l'objet d'une étude partielle, comme c'est le cas de certains cofinancements de l'aide budgétaire générale ;
- l'apport des Pays-Bas dans l'Organisation mondiale du commerce, en faveur des pays producteurs de coton et, dans l'Union européenne, dans le domaine de la politique commerciale relative aux fleurs coupées a été évalué dans l'étude partielle 'commerce et cohérence'.

## 17.2 Principales tendances

L'élaboration de la politique africaine des Pays-Bas a eu lieu alors que l'Afrique subsaharienne était en mutation et que les rapports entre les membres de la communauté internationale, qui entretenaient des relations avec les pays du sous-continent, étaient en train de changer. Dans le nouveau millénaire, et surtout après 2003, la croissance a été solide et elle n'a pas seulement été réalisée par des pays riches en matières premières. La population la plus pauvre a peu profité de cette croissance. Après une longue période de fuite des capitaux, l'Afrique subsaharienne a attiré de nouveaux investisseurs étrangers et les transferts d'argent des migrants africains constituent un élément de plus en plus important dans le développement des économies nationales.

---

<sup>2</sup> Trois petits pays partenaires n'ont pas été évalués : le Cap-Vert, l'Érythrée et le Sénégal.

Un deuxième aspect important est qu'à partir de 2002 l'Afrique subsaharienne a connu moins de conflits inter- et intra-États, ce qui a permis d'améliorer la situation des droits de l'homme.

Parallèlement, la situation dans les zones de conflits encore en cours (Corne de l'Afrique, région des Grands Lacs, Côte d'Ivoire), s'est envenimée, avec toutes les conséquences que cela représente sur le plan humanitaire. Au Tchad et en République Centrafricaine, les conflits latents s'aggravent. La situation dans la plupart des pays en post-conflit est précaire, avec un risque de rechute (Sierra Leone, Liberia).

Un troisième élément important est qu'après la libéralisation politique du début des années quatre-vingt-dix, un certain nombre de systèmes multipartites ont réussi à s'installer tant bien que mal, mais dans d'autres cas, l'autocratie s'est développée ou a perduré. On constate des améliorations certaines, mais lentes, dans la qualité de la gestion des affaires publiques.

Un quatrième élément important se situe au niveau démographique. Les gens recherchent une vie meilleure : ils partent pour la ville, quittent leur pays ou même l'Afrique subsaharienne.

Sur nul autre continent l'urbanisation est aussi rapide qu'en Afrique subsaharienne ; l'énorme flux de nouveaux citadins a fait fortement augmenter le nombre d'habitants des bidonvilles.

Un cinquième développement concerne la pression démographique sur les ressources naturelles. Dans certaines parties du sous-continent, il n'y a pas encore de sécurité alimentaire. Le surpâturage, la déforestation et l'érosion du sol ont des conséquences néfastes. A cela viennent s'ajouter des sécheresses et des inondations imprévisibles, dues aux changements climatiques.

Enfin, il y a les développements dans le domaine de l'éducation et des technologies de l'information et de la communication (TIC). Même si l'on peut s'attendre à ce que l'Afrique n'atteigne pas le deuxième objectif du Millénaire (assurer l'éducation primaire pour tous d'ici 2015), le nombre d'enfants scolarisés est en augmentation. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication accuse aussi une hausse exponentielle.

La rapide émergence de la Chine et de l'Inde est un nouveau facteur. Dans leur recherche de matières premières, les deux pays ont établi ou rétabli des relations avec des pays d'Afrique subsaharienne, sans se soucier de la manière dont les acteurs traditionnels, tels que les anciens colonisateurs et les donateurs actuels (la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne et le Portugal) et les principaux donateurs (les Pays-Bas, le Japon, les pays scandinaves) ont construit leurs relations avec ces pays. Tant au niveau bilatéral que via l'Union européenne, tous ces pays ont lié leur aide à des conditions concernant les droits de l'homme, la bonne gouvernance et la bonne politique, dont la Banque Mondiale et le FMI ont indiqué les orientations. L'attention des États-Unis pour l'Afrique subsaharienne a été jusqu'à présent moins prononcée que pour d'autres continents. Toutefois, ce pays étant aussi à la recherche de nouvelles sources d'énergie, il n'est plus resté passif. Après les attentats du 11 septembre 2001, l'importance de l'Afrique subsaharienne dans la « guerre contre le terrorisme » a pris de l'ampleur.

### 17.3 La politique bilatérale des Pays-Bas en Afrique

Les tendances ci-dessus ont eu une influence variable sur l'élaboration de la politique bilatérale des Pays-Bas en Afrique. Les thèmes les plus importants étaient la pauvreté, la croissance économique, les conflits, la bonne gouvernance et les droits de l'homme et la pression sur les ressources naturelles. Peu d'attention a été accordée à l'influence croissante de la Chine et de l'Inde en Afrique subsaharienne.

Les documents stratégiques formulés pour les divers domaines avaient un caractère général et portaient aussi sur l'Afrique subsaharienne. Il y a eu aussi des documents stratégiques spécialement consacrés à l'Afrique subsaharienne. Entre 1998 et 2006, pas moins de 84 documents stratégiques ont vu le jour, dont 54 ont été présentés à la Chambre des Représentants et 30 étaient internes.

Dans la période 1998-2002, l'accent a été mis sur la sélection des pays, le développement et l'introduction de l'approche sectorielle et la politique de cohérence. Dans la période 2002-2006, l'approche sectorielle a été poursuivie, la politique de cohérence élargie et la politique intégrée (diplomatie, défense et développement) renforcée. L'intérêt porté à l'Afrique a varié en fonction des ministres : entre 1998 et 2002, celui-ci était moins prononcé qu'entre 2002 et 2006.

A peu près le même nombre de documents a été rédigé dans les deux périodes, ce qui a mené à un trop plein de politique. Les documents ont aussi été inégalement répartis entre les différents domaines. Il y a eu beaucoup de documents stratégiques sur la sécurité et la stabilité, probablement parce qu'il s'agissait d'un domaine relativement nouveau.

Il y a eu aussi des lacunes dans la formulation des intentions politiques concernant des thèmes pour lesquels des sommes importantes ont été dégagées au cours de la période d'évaluation. Cela s'applique notamment à l'aide budgétaire générale, pour laquelle il n'y avait pas de base politique générale et donc pas de vue d'ensemble des impacts éventuels sur la croissance économique et sur la pauvreté.

Le développement de la politique à l'égard de la bonne gouvernance a été laborieux, alors que le choix des pays et l'allocation de l'aide budgétaire générale s'appuyaient fortement sur l'instrument d'évaluation de la bonne gouvernance. Après plusieurs tentatives antérieures (à la période d'évaluation) de développer une politique urbaine claire, celle-ci fait encore défaut, alors que c'est en Afrique que l'urbanisation est la plus rapide et que ce thème suscite un grand intérêt international. L'introduction de l'approche sectorielle y a joué un grand rôle.

La politique de cohérence a été pratiquement exclusivement axée sur l'élargissement de l'accès des producteurs africains aux marchés internationaux, mais n'a presque pas tenu compte de la structure et des faibles conditions de production de ces derniers. Il n'existe, à ce sujet, aucun cadre politique global. Grâce à une participation active lors de la conclusion d'accords internationaux, l'éducation de base a fait l'objet d'une très grande attention et la politique à cet égard a été formulée dans le cadre de l'approche sectorielle. De ce fait, l'enseignement professionnel et l'éducation des adultes ont été relégués au second plan, de même que l'enseignement secondaire et tertiaire.

La politique de lutte contre (les conséquences de) la pandémie de VIH/sida, avec la description des principes de base, des domaines de travail, des priorités et des domaines de résultat, a été claire. On a insisté, à juste titre, pour que la politique relative au VIH/sida soit intégrée dans divers domaines de la politique étrangère et pour qu'elle soit considérée comme une politique des droits de l'homme.

### Conclusions

- En raison de la surabondance de politique, il n'y a pas eu assez de priorités, ce qui a entravé la conduite et le suivi de la mise en œuvre de la politique.
- En raison de la répartition inégale des notes politiques, il y a eu trop de documents sur certains thèmes et pas assez sur d'autres.

## 17.4 Réduction de la pauvreté

La réduction de la pauvreté structurelle est le plus ancien objectif de la politique néerlandaise en Afrique subsaharienne. Pendant la période d'évaluation, on y a ajouté, après 2002, la bonne gouvernance comme sous-objectif. Ensuite, pour améliorer l'efficacité et l'efficience des interventions, les listes de pays bénéficiaires ont été modifiées, après 1998, et l'approche structurelle a été introduite, faisant une place relativement privilégiée aux secteurs sociaux de l'éducation et de la santé. La politique a été élargie et des thèmes ont été ajoutés dans les domaines de la bonne gouvernance, de la paix et de la sécurité, des conflits, de l'aide humanitaire, de la cohérence et de la politique intégrée. Cette dernière découlant du recalibrage de la politique étrangère.

La pauvreté se présente sous diverses facettes. Au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE, dont les Pays-Bas sont membres, cinq dimensions interactives ont été définies :

1) économique/revenus, 2) politique/droits de l'homme, 3) humaine/éducation et santé, 4) protectrice/sécurité et 5) socioculturelle/égalité.

Les objectifs du Millénaire, auxquels les Pays-Bas ont souscrit, concernent un certain nombre de ces dimensions. Ils visent la réduction de moitié de l'extrême pauvreté et de la faim, l'éducation pour tous, l'égalité entre les sexes, la lutte contre le VIH/sida et le paludisme, la mortalité infantile, la durabilité écologique, auxquels s'ajoutent un certain nombre d'objectifs allant du commerce international et des finances et des pays les moins avancés, au problème de l'endettement et à la coopération accrue avec le secteur privé.

Dans un certain nombre de domaines, des résultats considérables ont été enregistrés, dans d'autres moins ou pratiquement aucun. Pratiquement aucun intérêt n'a été accordé à la dimension 'revenus' de la pauvreté, notamment pour le secteur agricole, dont dépend la majeure partie de la population africaine. Pendant la période d'évaluation, la politique néerlandaise a accordé peu d'attention et de fonds au premier objectif du Millénaire, à savoir la réduction de

l'extrême pauvreté et de la faim et davantage de sécurité alimentaire et de revenus issus de la production (agriculture), également en comparaison avec d'autres catégories de dépenses. Toutefois, l'évaluation a mis en évidence qu'il était possible d'enregistrer de bons résultats dans ce domaine, grâce à des activités financées, notamment, par les Pays-Bas. Cependant, on n'a pas tiré suffisamment les enseignements d'activités qui ont porté leurs fruits, comme dans le cas de l'Office du Niger (Mali).

Les meilleurs résultats ont été enregistrés au niveau de l'accès aux services publics (éducation et santé), par le biais de l'aide sectorielle et d'une partie de l'aide budgétaire générale. Les pays étudiés ont été le Burkina Faso, le Ghana, le Mozambique, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie. Toutefois, l'amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé par l'élargissement du nombre d'écoles et de centres sanitaires, ainsi que du personnel enseignant et soignant, ne s'est pas accompagné, dans certains pays, d'une amélioration de la qualité. Cela prouve bien que le deuxième objectif du Millénaire – l'éducation primaire pour tous – est un objectif quantitatif et non qualitatif.

L'aide bilatérale de longue date à la culture du riz irriguée au Mali (Office du Niger), s'est révélée être un grand succès et à fourni une contribution importante à la sécurité alimentaire dans ce pays et à l'élévation du niveau de vie des centaines de milliers de cultivateurs de riz et de légumes dans cette vaste région de projet.

Les investissements néerlandais dans l'eau potable et l'assainissement, dans le cadre du projet étudié en Tanzanie, ont permis à plus d'un million de personnes d'accéder à un meilleur système d'approvisionnement en eau, ce qui a eu un effet positif sur la santé. Le temps mis pour aller chercher de l'eau ayant diminué, les gens ont disposé de plus de temps pour les travaux ménagers, l'agriculture et la participation à l'éducation.

Les efforts visant à intégrer le VIH/sida dans d'autres secteurs ont reçu un intérêt certain, mais ne sont pas encore généralisés. Des initiatives visant à intégrer le VIH/sida ont été financées dans les pays partenaires bénéficiant d'une aide sectorielle pour l'éducation. L'intégration dans les autres domaines politiques est limitée. En Éthiopie, il y a une approche intégrée avec la santé et les droits sexuels et reproductifs, le planning familial, l'égalité entre les sexes et l'éducation ; en Afrique du Sud, l'accent a été mis sur le renforcement des capacités, les activités

économiques, les droits de l'homme (réduction des préjugés et de la discrimination) et l'éducation.

En Afrique du Sud et en Éthiopie, l'évaluation a montré que l'approche intégrale, que l'on cherchait à appliquer pour le développement urbain, n'a pratiquement pas été réalisée. Toutefois les mesures prises au niveau de la santé, de l'enseignement, du transport et de l'octroi de crédits ont contribué à améliorer les conditions de vie des pauvres urbains.

La République démocratique du Congo (RDC) et le Nigeria sont les pays qui ont le plus bénéficié de l'annulation de la dette. La question se pose de savoir si les pauvres, dans ces pays, ont tiré ou tireront beaucoup d'avantages de l'annulation de la dette (voir ci-dessous).

Au niveau de la politique et des dépenses, l'accent mis sur la pauvreté s'est affaibli pendant la période couverte par l'évaluation. L'intérêt explicite porté aux pauvres dans les régions rurales isolées ou dans les bidonvilles, a disparu en tant qu'intention politique. La politique des groupes cibles, telle qu'elle existait avant 1998, a été supprimée et remplacée par l'aide sectorielle dont les pauvres ont certainement profité dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Toutefois, dans l'ensemble, la population rurale a moins profité des améliorations que la population urbaine. En outre, on a constaté que les citoyens, qui avaient un niveau de vie acceptable voire bon, ont plus profité de l'amélioration des services publics que les plus pauvres. Dans les zones rurales, la population des régions isolées a moins profité de l'extension des services publics que celle des zones moins reculées. Le fait que la politique d'annulation de la dette se soit si peu intéressée aux pauvres, au micro niveau, et le montant relativement élevé qui a été engagé, renforcent l'idée qu'après 1998, la politique néerlandaise n'était pas axée sur les plus pauvres.

#### Conclusions

- Au cours de la période d'évaluation, l'accent mis sur la pauvreté a été moins prononcé, en raison de la suppression de la politique des groupes cibles, de l'introduction de l'approche sectorielle et de l'annulation de la dette.
- Pratiquement aucune attention n'a été accordée à la dimension 'revenus' de la pauvreté.
- Les meilleurs résultats, au niveau de la réduction de la pauvreté, ont été enregistrés dans les domaines de l'éducation et de la santé.

## 17.5 Annulation de la dette

La politique néerlandaise est fortement en faveur de l'annulation des dettes bilatérales et multilatérales des pays en développement dont l'endettement est insupportable, entrave la croissance économique et freine la réduction de la pauvreté. Au cours de la période d'évaluation, l'annulation de la dette bilatérale des pays d'Afrique subsaharienne s'est élevée à 1,1 milliard d'euros, dont 90% concernaient des dettes de crédits à l'exportation. L'annulation a porté principalement sur les dettes de crédits à l'exportation de la RDC et du Nigeria, soit ensemble environ 700 millions d'euros.

L'imputation de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation au budget du développement (APD) date de 1996. C'était le résultat des négociations sur le recalibrage de la politique étrangère qui avait été décidée au cours de la formation du gouvernement en 1994.

A cette époque, le budget de la coopération au développement était fortement sous pression. En fin de compte, il a été décidé d'imputer, à l'avenir, l'annulation des dettes de crédits à l'exportation au budget de l'APD, pour autant qu'il s'agissait de pays figurant sur la liste CAD I (rebaptisée depuis liste des pays bénéficiaires CAD).

Une analyse a mis en évidence que les constatations et les conclusions de l'évaluation d'IOB, de 2003, sur l'annulation des dettes de crédits à l'exportation, s'appliquent encore, en grande partie, aujourd'hui. Cette évaluation constatait que le ministère des Finances avait déclaré auprès du ministre de la Coopération, et reçu de celui-ci, 100% du montant assuré, alors qu'il n'avait reversé aux entreprises néerlandaises touchées par l'annulation que 90 à 95% du montant assuré, après retenue d'une franchise de 5 à 10%. En outre, les primes couvraient les remboursements, de sorte qu'au niveau agrégé, le ministère des Finances n'aurait jamais subi de pertes. De plus, il s'agissait là d'un instrument d'encouragement des exportations, et l'on utilisait des fonds de la coopération au développement pour stimuler les exportations néerlandaises – au détriment de la réduction de la pauvreté. Enfin, la ministre de la Coopération au développement n'avait pas respecté les accords internationaux, tels que le consensus de Monterrey, en imputant l'annulation de la dette au 0,8% du PNB destiné à la coopération au développement. En conséquence, l'annulation des dettes de crédits à l'exportation a eu lieu au détriment de la réduction de la pauvreté.

Au macro niveau, on peut dire que l'allègement de la dette en général et l'annulation de la dette des crédits à l'exportation, en particulier, a eu un impact positif. L'avantage se situe plutôt au niveau de l'amélioration de la solvabilité, plutôt qu'à celui des liquidités. En effet, une grande partie de la dette n'aurait, de toute façon, jamais été remboursée.

Reste à savoir si les pauvres au Nigeria ou en RDC ont beaucoup profité de l'annulation de la dette. Cet aspect n'a pas été étudié. L'allègement du fardeau de la dette a amélioré la solvabilité du pays en question, mais n'a pas dégagé en RDC des ressources supplémentaires dont les pauvres auraient pu profiter. Au Nigeria, un Fonds virtuel de réduction de la pauvreté a été créé à cet effet.

L'amélioration de la solvabilité au macro niveau offre, en théorie, des avantages au micro niveau, à condition que les nouveaux prêts, accordés ensuite au pays, soient convertis en investissements en faveur des pauvres ou en financements de services publics. On ne sait pas si cela a eu lieu.

Selon les estimations d'IOB, l'annulation de la dette des crédits à l'exportation, financée par les fonds de l'APD, aura rapporté, au total, 1,5 milliards d'euros au ministère néerlandais des Finances. On s'attend à ce que l'annulation de la dette des crédits à l'exportation du Nigeria et de la RDC rapporte à l'État néerlandais, en 2007 et 2008, 500 millions d'euros, à la charge du budget de la coopération au développement. Le montant de l'imputation de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation, pour la période 2007-2012, s'élève au total à 1,144 milliards d'euros<sup>3</sup>, dont la majeure partie est destinée à des pays d'Afrique subsaharienne.

### Conclusions

- L'État néerlandais déclare et reçoit 5 à 10% de plus, à la charge du budget de la coopération au développement, qu'il ne verse aux entreprises qui ont assuré leurs transactions d'exportation.
- Du fait que les primes d'assurances couvrent (ou doivent couvrir) les dépenses, l'annulation des dettes de crédits à l'exportation n'entraîne aucun coût. Une compensation est donc superflue.

3 Lettre du ministre des Finances, également au nom du ministre de la Coopération au développement et du Secrétaire d'État aux Affaires économiques, Chambre des Représentants, 31 200 IXB, n° 5, 15 octobre 2007.

- Les crédits à l'exportation ne contiennent pas, forcément, une composante de développement ; l'assurance des crédits à l'exportation a pour but d'encourager les exportations néerlandaises.
- Dans la pratique, l'annulation de la dette est imputée au 0,8% du PNB destiné à la coopération au développement, ce qui est contraire aux accords internationaux (consensus de Monterrey).
- L'État néerlandais a tiré un important avantage financier de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation.
- L'avantage de l'annulation de la dette pour les pauvres au Nigeria ou en RDC n'a pas été clairement établi.

### 17.6 Aide budgétaire générale

Aucun cadre politique général n'a été établi pour l'aide budgétaire générale. Une première ébauche esquissée en 1991, a été ensuite élaborée, puis suivie de quelques notes sur des domaines partiels. Une distinction a été faite entre l'aide macroéconomique structurelle et occasionnelle. Plus tard, la « bonne gouvernance » a pris une place importante dans la politique, notamment pour la détermination des modalités d'aide (aide projet, aide sectorielle ou aide budgétaire générale).

A partir de 2003, la politique spécifique de l'aide budgétaire générale s'est concrétisée. Il était essentiel de rattacher l'aide à la politique relative à la pauvreté du pays bénéficiaire, consignée dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Un dialogue politique devait être établi avec le pays bénéficiaire, incluant des indicateurs d'avancement pour les réformes institutionnelles et politiques. En 2005, les Pays-Bas ont souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui contenait des accords importants sur l'harmonisation des donateurs, l'alignement sur la politique du pays bénéficiaire et l'accroissement de l'« appropriation » par les pays bénéficiaires, à réaliser d'ici 2010.

Entre 1998 et 2006, la ministre de la Coopération au développement a accordé une aide budgétaire de 800 millions d'euros à dix pays d'Afrique subsaharienne et un montant encore plus important dans le reste du monde. L'objectif précis de l'aide budgétaire générale ou les conditions dans lesquelles celle-ci a été accordée, n'ont pas été clairement définis. La même chose vaut pour les pays qui étaient éligibles à l'aide budgétaire générale et ceux qui ne l'étaient pas.

Une évaluation internationale devait apporter une réponse à ces questions. Aucune réponse systématique n'a été trouvée dans les pays étudiés (Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Ouganda et Tanzanie). Au sein du ministère des Affaires étrangères, il y eu, à plusieurs reprises, des divergences d'opinion sur l'octroi de l'aide budgétaire générale, en particulier pour le Burkina Faso, l'Ouganda et la Tanzanie. Parfois la Chambre des Représentants ne partageait pas l'opinion de la ministre de la Coopération.

Les Pays-Bas disposent d'un système détaillé permettant d'évaluer pour quelle modalité d'aide un pays entre en ligne de compte (*Track Record*). Les avis étaient partagés quant à l'adéquation du *Track Record*. L'évaluation a démontré que le système a été jugé compliqué, qu'il avait soulevé beaucoup de questions et qu'il ne convenait pas pour évaluer ce qui se passait vraiment dans les coulisses. Une étude interne du ministère des Affaires étrangères sur l'utilisation du *Track Record* a montré qu'on était satisfait de l'instrument.

L'aide budgétaire générale s'est révélée être un instrument politique, comme l'illustrent le cas du Rwanda, où la ministre ne partageait pas les vues de la Chambre des Représentants, des 'pénalités' dans le cas de l'Ouganda, de l'aide budgétaire générale au Burundi, pays non partenaire, ainsi qu'au Ghana et au Mali pour leur participation aux missions de maintien de la paix ouest-africaines au Liberia et en Sierra Leone.

Dans la plupart des années couvertes par l'évaluation, l'aide budgétaire générale structurelle était un poste résiduel, dépendant des ressources non affectées du budget des pays. Les engagements pluriannuels ont récemment modifié la situation. Les dépenses agrégées de l'aide budgétaire générale ont été en augmentation. Au niveau des pays, et entre les différents pays, les dépenses ont fortement fluctué, sans motif explicite.

La pression à la dépense a donné lieu à une importante aide budgétaire occasionnelle, en particulier en 2000 et 2001. Près d'un tiers de l'aide budgétaire néerlandaise a été constituée d'aide budgétaire occasionnelle, ce qui était contraire à l'objectif d'une plus grande prévisibilité de l'aide budgétaire générale et ne s'accordait pas avec la politique qui prescrivait que l'aide budgétaire occasionnelle devait être proportionnelle au volume de l'aide structurelle. Dans certains pays, l'ambassade n'était franchement pas d'accord avec la décision de la ministre d'octroyer l'aide budgétaire occasionnelle, notamment au Burkina Faso

et, dans une moindre mesure, au Ghana. Dans ce dernier pays, l'aide budgétaire occasionnelle a représenté plus de la moitié de la totalité de l'aide budgétaire.

La coopération des Pays-Bas avec d'autres donateurs a pris forme dans le cadre d'accords multidonateurs, ce qui a été bénéfique à l'harmonisation des donateurs. Les Pays-Bas ont appliqué leur propre système d'allocation de l'aide budgétaire (*Track Record*), qui n'est pas accessible aux autres donateurs, ni aux pays bénéficiaires. Du fait qu'en cas d'aide budgétaire, les fonds sont transférés sans conditions quant à leur affectation, les Pays-Bas s'alignent, par définition, sur la politique et les procédures du pays bénéficiaire. L'alignement total permet l'appropriation, mais cela n'est pas automatique. L'appropriation peut être mise sous pression par le dialogue politique et les conditions des donateurs.

L'évaluation internationale a aussi constaté que la libre affectation des fonds permettait aux gouvernements des pays bénéficiaires de mieux faire leur travail et d'augmenter les dépenses dans les secteurs sociaux, ce qui a permis à davantage de pauvres d'accéder à l'éducation et à la santé, bien que la qualité de ces services sociaux n'ait pas été à la hauteur de la croissance explosive. De plus, la population urbaine a plus profité de l'amélioration de ces services publics que la population rurale. Ce sont les plus pauvres qui en ont profité le moins, tant dans les bidonvilles que dans les zones rurales isolées.

L'accroissement de la dépendance vis-à-vis de l'aide est une autre conséquence négative. Le personnel enseignant et soignant a fortement augmenté ainsi que, dans certains cas, leur salaire. Toutefois, si les donateurs décidaient de mettre un terme à l'aide budgétaire, le pays bénéficiaire ne pourrait plus remplir ses obligations, avec toutes les conséquences sociales et éventuellement politiques que cela implique.

Dans la plupart des pays, l'aide budgétaire générale a eu une influence positive sur l'harmonisation des donateurs et sur l'alignement. La gestion des finances publiques s'est aussi améliorée, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. On a constaté, dans les pays étudiés, que, compte tenu des exigences des donateurs, on était loin de d'atteindre l'objectif d'appropriation et que, souvent, on n'y faisait référence que pour la forme.

Souvent, les donateurs se sont retrouvés dans une situation délicate : alors qu'ils visaient la réduction de la pauvreté, il s'est souvent avéré que cela n'était pas la première priorité des gouvernements bénéficiaires. Et, parallèlement, la norme était de parvenir à l'appropriation locale.

L'évaluation internationale n'est pas parvenue à mettre en évidence l'impact de l'aide budgétaire générale sur la croissance économique et sur l'amélioration des revenus des pauvres. Toutefois, cela ne signifie pas que cette relation n'existe pas.

### Conclusions

- En dépit de l'importance des dépenses engagées, il n'y a pas eu de note politique globale sur l'aide budgétaire générale, ce qui pourrait laisser subsister des imprécisions.
- L'objectif exact de l'aide budgétaire générale ou les conditions dans lesquelles celle-ci est octroyée, ne sont pas clairs. La même chose vaut pour ce qui est des pays qui étaient éligibles à l'aide budgétaire générale et ceux qui ne l'étaient pas.
- L'aide budgétaire générale a eu une influence positive sur l'harmonisation des donateurs et sur l'alignement. La gestion des finances publiques s'est aussi améliorée, quoiqu'il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine.
- L'impact de l'aide budgétaire générale sur la croissance économique et sur la pauvreté dans les pays bénéficiaires n'a pas été démontré.
- La pression à la dépense a entraîné une aide budgétaire occasionnelle considérable.

### 17.7 Éducation de base

Depuis la conférence mondiale, l'*Éducation pour tous (EPT)*, en 1990, l'éducation de base a fait l'objet d'une grande attention. En 2000, tous les enfants devaient avoir accès à l'enseignement primaire. Plus tard l'échéance a été repoussée à 2015.

A partir de 1992, la politique néerlandaise s'est de plus en plus orientée sur l'éducation pour tous. Elle a toutefois reçu une impulsion quantitative à partir de 1999, avec l'introduction de l'approche sectorielle. Cela signifiait, pour l'Afrique subsaharienne, que, dans neuf des quinze pays partenaires, le secteur de l'éducation allait recevoir un appui substantiel par l'intermédiaire de l'aide sectorielle. Les Pays-Bas étaient déjà, de longue date, impliqués dans l'éducation en Afrique subsaharienne ; ce secteur était, en majeure partie, financé via les organisations néerlandaises de cofinancement. L'intégration de l'éducation dans le cadre de l'approche sectorielle signifiait que l'aide était donnée de gouvernement à gouvernement et qu'elle était principalement concentrée sur l'éducation de base.

Dans la période couverte par l'évaluation, l'aide bilatérale au secteur de l'éducation en Afrique subsaharienne a totalisé 565 millions d'euros qui ont été, en majeure partie, affectés à des pays partenaires. Les Pays-Bas se sont aussi fortement engagés, par l'intermédiaire de l'*Initiative de financement accéléré*, créée en 2001 comme partenariat de gouvernements de pays en développement et de donateurs, pour réaliser les objectifs du Millénaire pour l'éducation.

L'aide substantielle a permis aux pays bénéficiaires de supprimer les droits de scolarité et d'investir dans des locaux, des moyens didactiques et des formations pour les enseignants. La suppression des droits de scolarité a aussi impulsé la scolarisation qui a augmenté de manière spectaculaire. De plus, l'égalité de l'accès à l'éducation entre les filles et les garçons a été améliorée. La forte augmentation de la scolarisation a pesé sur la qualité de l'enseignement. Les effectifs par classe étaient trop nombreux pour assurer un bon enseignement et on manquait de plus en plus d'enseignants, les aptitudes de beaucoup d'entre eux étaient insuffisantes et les méthodes didactiques n'étaient pas axées sur un apprentissage actif.

Les évaluations d'impact de l'éducation en Ouganda et en Zambie, menées par IOB, ont mis en évidence que l'afflux d'élèves n'a pas beaucoup pesé sur les résultats scolaires. Elles ont, par ailleurs, constaté qu'il était nécessaire de former davantage d'enseignants qualifiés et d'améliorer considérablement la gestion des écoles et des couches administratives directement supérieures (district, province et inspection de l'éducation). C'est la bonne gestion qui a contribué le plus au bon rapport coûts-efficacité, à côté de facteurs tels que les livres, les facilités scolaires et les enseignants. L'association d'une bonne gestion et d'enseignants compétents a été la meilleure garantie de l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

Il s'est avéré que les enfants les plus pauvres avaient, en général, aussi profité d'un meilleur accès à l'enseignement primaire. Mais la répartition inégale des enseignants entre les zones urbaines riches et les zones rurales a surtout désavantagé les pauvres dans les zones rurales.

Dans les pays partenaires bénéficiant d'une aide sectorielle à l'éducation, les Pays-Bas ont soutenu des initiatives visant à intégrer les activités de lutte contre le VIH/sida. L'intégration dans les autres domaines politiques reste limitée.

### Conclusions

- Au cours de la période d'évaluation, les Pays-Bas ont été, au niveau international, les pionniers de l'aide aux gouvernements nationaux pour l'amélioration de l'éducation de base.
- L'approche sectorielle pour l'éducation a permis d'accroître de manière spectaculaire l'accès à l'enseignement primaire. La forte augmentation des effectifs scolaires a pesé sur la qualité de l'éducation.
- Ce sont les plus pauvres qui ont le moins profité des développements spectaculaires dans le secteur de l'éducation.
- L'aide s'est fortement concentrée sur l'éducation primaire, au détriment de l'enseignement professionnel, et de l'éducation des adultes.

### 17.8 Secteurs productifs

Les Pays-Bas se sont engagés pendant des décennies dans la réduction de la pauvreté rurale et ont œuvré, dans le cadre de projets régionaux et ruraux intégrés, en coopération avec les gouvernements nationaux, à l'amélioration de l'agriculture, de l'environnement, de l'infrastructure, de l'octroi de crédits et de la planification dans certaines provinces isolées et pauvres. Ces projets ont souvent été associés avec l'éducation et la santé, dans le but d'améliorer les conditions et les processus de production au profit du développement socio-économique dans ces provinces. L'objectif final était de réduire la pauvreté des habitants. Dans les années quatre-vingt-dix, les Pays-Bas ont appliqué cette approche dans presque tous les pays partenaires d'Afrique subsaharienne, qui donnait la priorité à la production agricole ainsi qu'à la transformation et la commercialisation des produits. D'autres activités productives (entretien, transport, production de pièces détachées) sont venues en complément.

A partir de 1998, les Pays-Bas ont changé radicalement de cap, dans leur aide bilatérale à l'Afrique, ceci au détriment de l'aide aux projets intégrés de développement régional et rural. L'approche sectorielle faisait de moins en moins de place aux projets et de nombreux projets de développement régional ne produisaient pas les résultats escomptés. Souvent l'approche intégrée s'est révélée trop complexe, les partenaires locaux ne participaient pas assez à la mise en œuvre des projets et les gouvernements n'étaient pas en mesure de les intégrer dans la politique nationale. Le fait qu'il y avait aussi, dans un même pays, d'autres donateurs qui entendaient réaliser leur approche intégrée de développement régional, n'a pas facilité les choses.

Lorsque, dans la période 1999-2003, l'approche sectorielle a été progressivement introduite, il est apparu que, dans les pays partenaires, le choix tombait souvent sur les secteurs de l'éducation et de la santé. Le développement rural avait aussi été proposé comme éventuel secteur. En raison des mauvaises conditions institutionnelles (faiblesse des ministères de l'Agriculture) et de la difficulté de bien définir le développement rural comme secteur, le développement rural a disparu de la liste des priorités sectorielles. En outre, il n'y a jamais eu de bonne analyse des secteurs productifs dans les zones rurales. Dans un certain nombre de cas, les pays bénéficiaires qui insistaient justement sur l'importance de l'amélioration de la productivité agricole, n'étaient pas du tout d'accord avec la suppression du développement rural de la liste des priorités sectorielles. Selon la ministre de la Coopération au développement, le secteur privé devait être plus présent. L'attention s'est alors portée sur des instruments d'investissement et de commerce, tels que Programme de coopération avec les pays émergents (PSOM), le Programme des transactions d'exportation ayant une composante de développement (ORET), Le Centre de promotion des importations en provenance des pays en développement (CBI), le programme Détachement de managers (PUM), et la Société néerlandaise de financement pour les pays en développement (FMO). L'accent spécifique mis sur la production agricole et l'agroalimentaire, qui était si manifeste dans le développement rural, a disparu.

En plus d'introduire l'approche sectorielle, les Pays-Bas se sont efforcés d'harmoniser les différents domaines politiques de sorte que les pays en développement puissent participer au commerce international sur un pied d'égalité. Ces efforts pour parvenir à une cohérence politique se sont concentrés en premier lieu sur l'agriculture dans le but d'augmenter la capacité productive et commerciale des pays en développement. Un plus grand accès aux marchés internationaux (du côté de la demande) devait s'accompagner d'une meilleure structure de production au niveau national (du côté de l'offre). Cela devait surtout profiter aux agriculteurs des petites et moyennes exploitations.

L'aide des Pays-Bas au développement rural a été étudiée au Burkina Faso, au Kenya, au Mali, au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie. Après l'introduction de l'approche sectorielle, qui mettait fortement l'accent sur les secteurs sociaux (éducation et santé), les Pays-Bas ont progressivement supprimé leur aide aux secteurs productifs dans cinq des six pays et l'ont considérablement réduite au Mali, en dépit de l'importance que les gouvernements nationaux attachaient à l'agriculture. De plus, il n'a pas été tenu suffisamment compte de la longue expérience des Pays-Bas, que cette politique faisait disparaître.

La politique de cohérence a été mise en œuvre par l'Unité Cohérence, créée par le ministère des Affaires étrangères et qui s'est orientée sur une dizaine de stratégies. L'objectif était d'éliminer les obstacles du côté de la demande par le biais d'analyses et d'activités de lobbying dans divers forums de l'Union européenne et de l'Organisation mondiale du commerce. L'étude des dossiers sur l'accès au marché et les normes de production (fleurs coupées) et sur les réformes agricoles (coton) a révélé des résultats variables. Un régime d'inspection plus clément a été obtenu pour les fleurs coupées (évaluées au Kenya, en Ouganda et en Zambie), ce qui a amélioré l'accès au marché des producteurs de fleurs coupées en Afrique subsaharienne. Pour ce qui est du coton, (évalué au Bénin, au Burkina Faso et au Mali), la protection des producteurs de coton en Europe (Espagne et Grèce) et aux États-Unis, continue de former un obstacle.

Les résultats ont été variables, non seulement du côté de la demande, mais aussi de celui de l'offre. Au niveau de la coopération bilatérale, les branches, mais aussi les entreprises individuelles dans le secteur des fleurs coupées, ont pu tirer profit d'instruments tels que PSOM, ORET, CBI, PUM et FMO. Cette aide a été peu coordonnée. Il y a eu, au cours de la période d'évaluation, de moins en moins d'aide au secteur du coton, du côté de l'offre. Les Pays-Bas se sont retirés du secteur du coton au Mali et au Burkina Faso ; au Bénin, le secteur fait l'objet d'une aide projet ; au Tchad, le quatrième pays producteur de coton, les Pays-Bas n'ont joué aucun rôle.

#### Conclusions

- L'introduction de l'approche sectorielle et l'aide aux secteurs sociaux ont fait pratiquement disparaître de la politique les secteurs productifs.
- La diminution de l'aide du côté de l'offre (secteurs productifs) a entravé la réalisation de la cohérence politique. L'Unité Cohérence du ministère des Affaires étrangères s'est surtout orientée sur le côté demande (accès au marché), dans les deux cas étudiés : une fois avec succès, une fois sans (pour des raisons extérieures).
- Les formules PSOM, ORET, CBI, PUM et FMO ont fonctionné du côté de l'offre, avec une aide au niveau des entreprises. Il n'y a pas eu d'harmonisation entre leurs activités.

## 17.9 Bonne gouvernance

Dès le début de la période d'évaluation, la bonne gouvernance a été un thème politique important au niveau international. L'accent a été mis sur l'efficacité de l'aide, ce qui exigeait une bonne gestion des affaires publiques. Cette importance a encore été soulignée lors de la formulation de la politique. La bonne gouvernance a d'abord été un instrument de vérification (choix des pays, modalités de l'aide) et, plus tard, un objectif secondaire de la coopération au développement et la pierre angulaire des activités liées aux conflits. Les domaines concernés ont été, notamment, la décentralisation politique, le respect des droits de l'homme et le renforcement de l'État de droit. L'efficacité et la légitimité du pouvoir ont été évaluées à l'aide de quatre indicateurs mesurables : participatif, légitime, efficace et transparent.

En dépit de toutes ces précisions théoriques, aucune politique en la matière n'avait été formulée pour la période 1998-2002. Il y a eu, toutefois, une évaluation de la gouvernance des pays bénéficiaires (potentiels) au moment de la sélection des pays, qui était en cours de développement. On a utilisé, à cet effet, l'expérience faite avec le *Track Record*, mais ce qui était plus important encore, c'étaient les instruments que la Banque Mondiale était en train de développer pour mesurer la qualité de la gouvernance.

Entre 2002 et 2006, ce n'est qu'en 2004 que de nouvelles initiatives ont été prises pour remettre la bonne gouvernance à l'ordre du jour. On a estimé qu'il était important de mieux équiper le ministère et les ambassades pour traiter adéquatement les questions de bonne gouvernance. Le *Guide de la bonne gouvernance*, publié en 2004 et qui faisait une place centrale aux notions d'efficacité et de légitimité, devait répondre à ce besoin.

Entre 1998 et 2006, en plus de l'évaluation de la situation en matière de gestion des affaires publiques, la bonne gouvernance est devenue un objectif en soi. Le *Track Record* a été modifié au fil du temps et servait désormais à mesurer l'alignement et, partant, la modalité d'aide.

L'évaluation devenait de plus en plus technique et se voulait objective. On avait, toutefois, perdu de vue les processus qualitatifs, dynamiques et informels qui se déroulaient dans les coulisses des institutions officielles. En conséquence, il n'a pas été possible de se faire une idée exacte de la légitimité de la gestion locale et,

comme il est ressorti des études au Ghana, au Mali et en Tanzanie, on a donné trop d'importance à l'efficacité des indices de gestion mesurés.

La politique néerlandaise relative à la bonne gouvernance a été évaluée à partir d'activités visant à renforcer l'État de droit (en Afrique du Sud et au Rwanda). La politique concernant l'État de droit avait été formulée tardivement et n'était pas encore très élaborée. La qualité de sa mise en œuvre était fortement tributaire des fonctionnaires responsables. L'accent a été mis sur les résultats des projets et des programmes de renforcement de l'État de droit et, dans ce domaine, d'impressionnants résultats ont été enregistrés. L'accès à la justice a augmenté, des juges ont été formés, des prisons construites et des organisations d'aide juridique soutenues. Les objectifs plus élevés de l'État de droit, tels que le respect des droits de l'homme et la réduction de la pauvreté, n'ont pas joui d'un aussi grand intérêt que l'intégration des traditions judiciaires locales dans le renforcement de l'État de droit (endogénéité). L'introduction de l'approche sectorielle a fait baisser l'aide aux ONG, dans le domaine de l'État de droit, réduisant ainsi encore plus les maigres connaissances dans ce domaine.

#### Conclusions

- L'élaboration de la politique de bonne gouvernance a été laborieuse.
- Le caractère de plus en plus technique de l'instrument de mesure a fait perdre de vue les processus qui se déroulaient dans les coulisses des institutions officielles.
- Le renforcement de l'État de droit a permis d'enregistrer des résultats impressionnants dans le domaine de l'accès à la justice.
- L'attention a été moins soutenue pour des objectifs plus élevés tels que les droits de l'homme et la réduction de la pauvreté.

#### 17.10 Conflits

Le recalibrage de la politique étrangère avait pour objet d'intégrer la politique, y compris l'approche des conflits. La focalisation sur la réduction de la pauvreté a fait place à une approche holistique, qui visait l'intégration des instruments politiques, militaires et de développement. Des instruments destinés tant à la prévention opérationnelle des conflits à court terme qu'à la prévention structurelle à long terme ont été développés et un lien a été fait entre les droits de l'homme et le développement et les droits de l'homme et les conflits. En 2000, les Pays-Bas avaient signé la résolution 1325 des Nations unies, qui faisait une place centrale aux femmes et aux enfants.

Dans la période 2000-2005 divers aspects ont retenu l'attention. Une approche régionale a été formulée dans deux régions prioritaires en Afrique subsaharienne, la région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique. La coopération au développement devait aller de pair avec la promotion de la paix, de la sécurité, de la prévention et de la gestion des conflits, de la stabilité et de la reconstruction. La coopération civile et militaire a pris de l'importance pour la promotion de la stabilité dans les régions de post-conflit, en combinaison avec des activités limitées de reconstruction. Ensuite, on a plaidé en faveur du renforcement de la capacité des autorités locales, d'une bonne information aux entreprises, du respect des directives internationales pour la gestion d'entreprises et de la prévention d'activités illégales. On a recherché une assise aussi large que possible pour la paix et la sécurité avec la participation des ministères des Affaires étrangères, de la Défense et des Affaires économiques. Une approche large a été privilégiée : le développement physique, économique, social et politique d'une région après la cessation d'un conflit armé.

Il n'y pas eu pénurie d'intentions politiques dans le domaine de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme, des conflits et de la reconstruction ; mais c'est aussi un domaine très vaste. La coopération entre deux, parfois trois ministères, ayant chacun leur propre culture politique et administrative, n'a fait qu'ajouter à la complexité. Nous traiterons successivement de la mise en œuvre de la politique en général, de la région des Grands Lacs, et de la Corne de l'Afrique en particulier, avec une attention particulière pour la politique à l'égard du Soudan.

De nombreux facteurs jouent un rôle dans le processus de paix et de démocratisation. La complexité et les importants besoins financiers générés par les activités de paix et de sécurité plaident en faveur d'une approche de ce problème par l'intermédiaire de canaux multilatéraux. Les Pays-Bas ont, à juste titre, opté pour ce principe. C'est pourquoi ils ont investi dans d'importantes activités régionales, dans la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIGL) et dans le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration (MDRP). L'aide budgétaire générale allouée au Burundi (2006) par le biais du cofinancement avec la Banque Mondiale s'inscrit aussi dans ce cadre. En dépit de leurs points faibles, le GICL et le MDRP ont contribué à la stabilisation dans la région et au rétablissement de la confiance entre les pays de la région. Cette conclusion est plus difficile à tirer pour l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), surtout en ce qui concerne la Somalie.

En 2000, les Pays-Bas ont signé la résolution 1325 des Nations unies sur les femmes dans les situations de conflit. Les notes stratégiques sur l'Afrique, la Corne de l'Afrique et les Grands Lacs, ainsi que le Fonds pour la paix et la stabilité, n'ont, à tort, accordé que peu ou pas d'attention à ce sujet. Malgré ces lacunes, l'étude sur dossier de la région des Grands Lacs a mis en évidence que les ambassades dans les pays partenaires déployaient des activités dans le domaine de la position des femmes, également en dehors des secteurs traditionnels tels que l'éducation, les droits reproductifs et la santé. Dans les pays non partenaires, on n'a pas retrouvé beaucoup de références à des activités autour du thème de l'égalité entre les sexes.

Lors de la mise en œuvre des activités, les intentions politiques relatives à la région des Grands Lacs ont été, pour la plupart, suivies. Au Burundi, en RDC, au Rwanda et en Ouganda, l'intégration des activités diplomatiques, de développement et militaires a bien avancé. Dans les quatre pays, le centrage sur la coopération est assez cohérent.

Par des notes critiques, la diplomatie silencieuse et des réductions sur l'aide budgétaire, les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération ont montré qu'ils n'étaient pas aveugles aux problèmes politiques intérieurs au Rwanda et en Ouganda et au rôle joué par les deux pays dans l'est du Congo, souvent sous la pression de la Chambre des Représentants, bien que la coopération avec les deux pays partenaires ait perduré. Au Burundi et en RDC, pays non partenaires, les Pays-Bas se sont engagés dans la consolidation de la paix, la démocratisation, la réforme du secteur de la sécurité et le désarmement, la démobilisation et la réintégration.

L'absence des Pays-Bas dans la reconstruction et le développement de la RDC et du Burundi est considérée comme un point faible, notamment parce que l'intention de créer un budget pour la reconstruction n'a jamais été concrétisée. L'opposition entre la coopération structurelle au Rwanda et en Ouganda et la coopération limitée avec le Burundi et la RDC a déséquilibré la politique et atténué l'impact des efforts d'aide dans ces derniers pays.

L'association de pays partenaires et pays non partenaires dans une politique régionale unique a provoqué un champ de tensions entre les « chouchous » et les « orphelins » de l'aide, notamment parce que les critères de sélection des pays n'avaient pas été appliqués systématiquement. Selon les indicateurs de la Banque Mondiale, les performances du Burundi et du Rwanda étaient comparables, mais

c'est le Rwanda qui est devenu un pays partenaire et non le Burundi. Néanmoins, les Pays-Bas ont fait preuve de flexibilité dans l'octroi de l'aide budgétaire générale au Burundi en 2006.

Après 2002, les Pays-Bas se sont en grande partie tenus à l'écart des tensions croissantes entre l'Éthiopie et l'Érythrée et n'ont pas voulu se mêler du conflit en Somalie. C'est pour ces raisons, et à cause de la complexité de la situation au Soudan – avec trois zones de conflit : le Darfour, le Sud et l'Est – qu'en fin de compte, la politique de paix et de sécurité des Pays-Bas dans la Corne de l'Afrique s'est résumée à la politique à l'égard du Soudan. L'engagement personnel de la ministre de la Coopération au développement (2002-2006) y a joué un rôle déterminant.

La mise en œuvre de la politique à l'égard du Soudan a pris forme petit à petit et a fortement dépendu des initiatives de la ministre de la Coopération au développement au cours de ses nombreux déplacements au Soudan. La place spéciale faite au Soudan dans la politique s'est manifestée par la création d'une *Task Force Soudan* au ministère des Affaires étrangères et par les importantes dépenses pour l'aide humanitaire. La majeure partie des fonds dégagés pour le Soudan sont allés à l'aide humanitaire et à la consolidation de l'infrastructure sociale pour le processus de paix Nord-Sud. Avec la diplomatie, des moyens politiques et l'aide d'urgence, les Pays-Bas ont acquis une place bien méritée dans le processus de négociation de la paix.

### Conclusions

- Les conflits ont été, à juste titre, abordés par le biais des canaux multilatéraux.
- Le thème de l'égalité entre les sexes, comme formulé dans la résolution 1325 des Nations unies, n'a pas reçu une attention suffisante.
- La coopération entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères a connu un développement positif.
- En fin de compte, la politique de la Corne de l'Afrique s'est résumée à la politique du Soudan. L'approche a été flexible et, de ce fait, a souvent revêtu un caractère *ad hoc*.
- La politique régionale des Grands Lacs a été déséquilibrée par l'accès inégal des pays partenaires et des pays non partenaires aux ressources budgétaires.

## 17.11 Aide humanitaire

L'aide humanitaire des Pays-Bas remonte à la première moitié des années quatre-vingt-dix. A l'époque, on prônait déjà l'intégration de la politique étrangère, de défense et de coopération au développement. A partir de 1999, la politique a été concrétisée dans des cadres stratégiques opérationnels et de subventions, dans lesquels une sélection était faite de pays et de régions qui se trouvaient dans une situation d'urgence chronique. L'objectif principal était de réduire les souffrances humaines en faisant appel à l'autonomie des victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en s'appuyant sur des valeurs essentielles telle que l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Les cadres stratégiques s'alignaient sur les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*.

Les Pays-Bas ont fourni l'aide humanitaire dans le cadre des principes humanitaires mondialement acceptés, par le biais des organisations des Nations unies, de la Croix Rouge et du Croissant Rouge. De plus, les ONG ont reçu des subventions pour l'aide humanitaire, sur la base de recensements des besoins, coordonnés au niveau international. On a fait appel au ministère de la Défense pour créer une stabilité dans les zones de conflit où les activités d'aide étaient déployées. La Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs étant depuis longtemps des zones de conflit, l'aide humanitaire, qui a totalisé, dans la période 2000-2006, un peu moins de 700 millions d'euros, s'est concentrée sur ces régions de l'Afrique subsaharienne.

L'aide dans les pays évalués (Burundi, RDC, Somalie et Soudan) a été fournie, autant que possible, sur une base multilatérale, compte tenu de la nature des conflits et de la situation humanitaire.

Dans la mesure où la population nécessiteuse a pu être atteinte, l'aide a été efficace. Mais en raison d'un recensement insuffisant des besoins, les résultats escomptés n'ont pas toujours été atteints, en termes de soulagement de la misère.

L'aide humanitaire a été combinée avec la gestion des conflits, les initiatives de paix et la reconstruction. On a essayé de lier l'aide humanitaire au développement structurel (l'aide humanitaire « plus »). Cette approche a eu le plus de succès dans des situations où il y avait une ébauche de stabilité, avec la réhabilitation, la réforme de l'armée et de la police, le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens soldats. Dans les pays qui n'entretenaient pas de relation bilatérale de développement avec les Pays-Bas, ces activités n'ont pas pu être suivies d'une aide au développement structurel.

Parfois l'aide humanitaire a été victime de la tendance à diviser pour régner des dirigeants locaux. L'hésitation à évoquer la violation systématique des droits de l'homme dans la province du Darfour et d'accorder une aide humanitaire a été fortement tributaire des efforts consentis par la communauté internationale pour parvenir à un règlement de paix entre le gouvernement central et le mouvement de libération des peuples du Soudan (MLPS).

L'aide a été chère, parce qu'elle n'a pu être réalisée que par l'intermédiaire de sous-traitants d'ONG disposant de connaissances et d'expérience locales, mais aussi à cause des grandes distances, de la mauvaise infrastructure et de la faiblesse des institutions. Les fonds pour l'aide humanitaire ont été fournis via des accords de financement avec différents canaux, ce qui devait alléger le fardeau de la gestion pour les Pays-Bas, mais qui a limité la vision que l'on avait des résultats des activités. Par manque de capacité, on n'a pas accordé beaucoup d'attention au suivi.

#### Conclusions

- L'aide accordée a été conforme au principe du sauvetage de vies. On s'est efforcé de combiner l'aide humanitaire avec la gestion des conflits, la consolidation de la paix et la reconstruction, mais le passage à des formes d'aide structurelle a souvent posé problème.
- Les principes internationaux de l'aide humanitaire (impartialité, neutralité, indépendance) ont été sous pression au Soudan, parce que le gouvernement central retenait la communauté internationale en otage à l'égard de l'aide humanitaire, pendant les négociations de paix au Sud Soudan.
- Le fossé entre les activités humanitaires et de développement a été le plus grand au Burundi et en RDC, parce que les Pays-Bas n'entretiennent pas de relations structurelles avec ces pays. En l'absence du rétablissement d'un gouvernement viable en Somalie, les possibilités de reconstruction et de développement dans ce pays sont restées très limitées. Au Soudan, le fossé entre l'aide humanitaire et d'autres formes d'aide a été comblé avec un succès variable.

#### 17.12 Appropriation

Depuis l'introduction de l'aide sectorielle, les Pays-Bas ont souscrit à différents accords internationaux sur l'harmonisation des donateurs, l'alignement sur la politique du pays bénéficiaire et l'appropriation. Le dernier accord a été la Déclaration de Paris (2005). L'objectif est qu'en fin de compte, les pays

s'approprient leur propre politique. Tant dans les discussions sur l'octroi de l'aide budgétaire générale que dans la formulation de l'approche sectorielle, les donateurs ont souligné l'importance, pour les gouvernements locaux, de définir eux-mêmes leur politique de développement en général, ou leur politique sectorielle en particulier.

Il en va souvent autrement dans la pratique : ce sont les donateurs qui choisissent les pays, l'allocation par pays, les secteurs, les modalités de l'aide et le choix des canaux de financement.

Les donateurs assortissent l'appropriation, par les pays bénéficiaires, de nombreuses conditions. Lorsqu'ils accordent une aide budgétaire générale, les pays donateurs veulent s'assurer que les fonds seront correctement affectés. Les pays sont soumis à une évaluation stricte de la gestion des affaires publiques et de leur politique socioéconomique. L'instrument d'évaluation de la bonne gouvernance (*Track Record*), est unilatéral, orienté sur le donateur, qu'il s'agisse de la conception de l'instrument ou du processus d'évaluation lui-même : aucun des deux ne fait participer activement le pays bénéficiaire.

Des instruments techniques et stratégiques ont aussi été mis au point pour évaluer la bonne politique. Au niveau technique, l'accent est mis sur la transparence du processus budgétaire, pour voir comment le pays bénéficiaire affecte les fonds qu'il reçoit. Au niveau politique, les cadres d'évaluation sont constitués par les plans nationaux de réduction de la pauvreté introduits par la Banque Mondiale et par le FMI. Compte tenu de la grande ressemblance entre ces plans, il est permis de se demander quelle y a été la participation des gouvernements nationaux.

Lors de la mise en œuvre de l'aide budgétaire générale et de l'aide sectorielle, la concertation entre le pays bénéficiaire et les donateurs a eu lieu au niveau des ministères nationaux des Finances, des départements financiers des ministères spécialisés et des représentants des donateurs. Comme l'ont montré les études faites au Ghana, au Mali et en Tanzanie, des structures de concertation extrêmement complexes ont été mises en place dans les capitales des pays bénéficiaires. Le Parlement, la société civile et les départements concernés des ministères spécialisés, ainsi que leurs représentations dans les provinces et districts ne participent quasiment pas. Ainsi, la concertation entre le pays bénéficiaire et les donateurs revêt un caractère bureaucratique et technocratique. La voix des provinces isolées, souvent plus pauvres, n'est pratiquement pas

entendue. La question se pose de savoir qui, dans le pays bénéficiaire, est propriétaire de la politique nationale.

L'approche sectorielle dans l'aide néerlandaise a contribué à accroître l'harmonisation des donateurs et l'alignement sur les procédures des pays bénéficiaires. L'introduction de l'approche sectorielle dans les pays partenaires a été surtout une affaire néerlandaise et a fait peu de place à l'appropriation par les pays bénéficiaires.

Il s'est avéré, dans la pratique, que les pays qui dépendent fortement de l'aide ne s'opposent pas aux conditions dictées par les donateurs. L'harmonisation des donateurs peut encore augmenter cette dépendance : un pays bénéficiaire n'a pas grand-chose à dire contre un groupe de donateurs qui ont convenus d'unir leurs efforts d'aide.

#### Conclusions

- L'appropriation est souvent une illusion : réunis, les donateurs ont plus de pouvoir et posent des conditions à l'allocation de l'aide ; la plupart des pays bénéficiaires dépendent de l'aide et sont donc souvent tout au plus partiellement propriétaires de leur propre politique.
- Lorsqu'il y a appropriation, la politique est souvent la propriété du ministère des Finances et moins des ministères spécialisés, de la société civile et des parlementaires locaux.

### 17.13 Principales conclusions, recommandations et questions prioritaires

#### Principales conclusions et recommandations

Les recommandations sont indiquées en **bleu** ci-dessous.

- L'excès de politique a eu pour conséquence un manque de priorités. Cela a entravé la conduite et le suivi de la mise en œuvre des activités. De plus, en raison de la mauvaise répartition des notes stratégiques, il y a eu trop de documents dans certains domaines et pas assez dans d'autres.
- **Faire des choix clairs et focaliser la politique.**
- L'évaluation a mis en évidence que, bien que la pauvreté soit restée un objectif capital de la politique néerlandaise, l'attention s'est toutefois

relâchée en raison de la suppression de la politique des groupes cibles, de l'introduction de l'approche sectorielle et de l'annulation de la dette. C'est à juste titre que les objectifs du Millénaire occupent une place prioritaire, mais il convient d'accorder une plus grande attention aux plus pauvres, tant dans les zones rurales que dans les villes. Les habitants des régions rurales isolées et ceux des bidonvilles des villes en pleine expansion deviennent de moins en moins prioritaires. Pratiquement aucune attention n'a été accordée à la dimension 'revenus' de la pauvreté, notamment dans le secteur agricole dont dépend justement la majeure partie de la population africaine. Dans le domaine de la réduction de la pauvreté, les meilleurs résultats ont été enregistrés dans les secteurs de l'éducation et de la santé. La dépendance croissante vis-à-vis de l'aide est source de préoccupation.

- **Revitaliser la stratégie anti-pauvreté.**
- Lors de l'annulation de dettes de crédits à l'exportation, l'État néerlandais déclare et reçoit entre 5 et 10% de plus, à la charge du budget de la coopération au développement, qu'il ne verse aux entreprises qui avaient assuré leurs transactions. Comme les primes d'assurances couvrent les frais, et que l'annulation des dettes n'en entraîne pas, une compensation est, en fait, superflue. L'assurance des crédits à l'exportation a pour objectif de promouvoir les exportations néerlandaises, qui ne comportent pas forcément une composante de développement.
- **Ne plus imputer l'annulation des dettes de crédits à l'exportation au budget de la coopération au développement.**
- **Effectuer rapidement une analyse (évaluation) supplémentaire de la réalisation et des résultats de l'annulation des dettes de crédits à l'exportation du Nigeria et de la RDC.**
- Dans la pratique, l'annulation de la dette est imputée aux ressources existantes de la coopération au développement, ce qui est contraire au consensus de Monterrey qui préconise de ne pas le faire.
- **Si l'annulation de la dette est imputée aux ressources de la coopération au développement, le budget de la coopération doit être majoré du montant de l'annulation de la dette, conformément au consensus de Monterrey.**
- En dépit du large volume des dépenses engagées, il n'y a pas eu de note stratégique globale sur l'aide budgétaire générale. En conséquence, certaines questions sont restées vagues. L'évaluation a conclu que l'objectif exact de l'aide budgétaire générale ou les conditions dans lesquelles elle

était octroyée, n'étaient pas clairs. Il en va de même pour la question de savoir quels gouvernements entraînent ou non en ligne de compte pour l'aide budgétaire générale.

- **Faire preuve de plus de réserve dans l'octroi de l'aide budgétaire générale aux gouvernements qui ne respectent pas les droits de l'homme, gèrent mal les affaires publiques ou ne luttent pas assez contre la corruption.**
- L'aide budgétaire générale a eu une influence positive sur l'harmonisation des donateurs et sur l'alignement. La gestion des finances publiques s'est améliorée, mais il y a encore beaucoup à faire dans ce domaine. L'impact de l'aide budgétaire générale sur la croissance économique et sur la pauvreté dans le pays bénéficiaire n'a pas été démontré.
- **Réaliser rapidement une analyse (évaluation) des effets de l'aide budgétaire générale sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté.**
- Au cours de la période d'évaluation, les Pays-Bas ont été les pionniers, au niveau international, du soutien aux gouvernements dans le but d'améliorer l'éducation de base.  
L'aide des Pays-Bas, s'est fortement concentrée sur l'enseignement primaire. Cette aide a permis d'augmenter, d'une manière impressionnante, l'accès à l'enseignement primaire, ce qui, toutefois, a pesé sur la qualité. Ce sont les plus pauvres qui ont le moins profité des développements spectaculaires dans le secteur de l'éducation.
- **Continuer sur cette voie, dans le secteur de l'éducation, en insistant sur les aspects qualitatifs.**
- Avec l'introduction de la politique de cohérence, qui a placé davantage l'accent sur l'accès au marché et sur la demande, les ministères des Affaires étrangères, des Affaires économiques et de l'Agriculture, de la Nature et de la Qualité alimentaire, ont pris des mesures importantes dans la bonne direction. Toutefois, les quelques instruments d'intervention et d'aide se sont révélés être très fragmentés. En raison de l'introduction de l'approche sectorielle et de la haute priorité donnée aux secteurs sociaux, l'intérêt pour le côté de l'offre s'est relâché. Ce dernier aspect n'était ni inévitable, ni souhaité. Il n'a pas été suffisamment tenu compte des enseignements du passé.
- **Intensifier les efforts pour les secteurs productifs, surtout dans le secteur agricole et les zones rurales.**

- La formulation de la politique de bonne gouvernance a été laborieuse. Le caractère de plus en plus technique de l'instrument d'évaluation a masqué les processus qui se déroulaient dans les coulisses des institutions officielles.
- Le renforcement de l'État de droit a permis d'enregistrer des résultats impressionnants dans le domaine de l'accès à la justice. L'accent n'a pas été suffisamment mis sur les objectifs plus élevés des droits de l'homme et de la réduction de la pauvreté.
- **Intensifier les efforts visant à renforcer l'équilibre des pouvoirs dans la réduction de la pauvreté et la promotion des droits de l'homme.**
- Les Pays-Bas ont, à juste titre, abordé les conflits par le biais des canaux multilatéraux. Les ministères de la Défense et des Affaires étrangères ont coopéré de manière positive. L'attention accordée à l'égalité entre les sexes, comme formulée dans la résolution 1325 des Nations unies, a été insuffisante.
- **Accorder plus d'attention à l'égalité entre les sexes.**
- **Poursuivre la coopération avec le ministère de la Défense.**
- L'inégalité d'accès aux ressources budgétaires entre les pays partenaires et les pays non partenaires a déséquilibré la politique de la région des Grands Lacs. En définitive, la politique de la Corne de l'Afrique s'est résumée à la politique relative au Soudan. L'approche a été flexible et *ad-hoc*.
- **Intégrer systématiquement les budgets de reconstruction et de développement dans la politique régionale.**
- L'aide humanitaire accordée a été conforme au principe du sauvetage de vies. On s'est efforcé de combiner l'aide humanitaire avec la gestion des conflits, la consolidation de la paix et la reconstruction, mais le passage à des formes d'aide structurelle a souvent posé problème. Les principes internationaux de l'aide humanitaire (impartialité, neutralité, indépendance) ont été sous pression au Soudan, parce que le gouvernement central retenait la communauté internationale en otage à l'égard de l'aide humanitaire, pendant les négociations de paix au Sud Soudan.
- **Faire des efforts sérieux pour passer de l'aide humanitaire à l'aide structurelle.**
- Du point de vue de l'appropriation, l'introduction de l'approche sectorielle et le choix des secteurs prioritaires ont beaucoup laissé à désirer. Au niveau d'autres domaines politiques, les donateurs occupent une position

dominante, notamment en ce qui concerne l'aide budgétaire générale. L'aide à la promotion de l'État de droit constitue une exception. Compte tenu de la longue liste des exigences de donateurs, l'appropriation s'est révélée être une illusion. Ce sont les donateurs qui déterminent le choix des pays, des secteurs, des modalités, des fonds et des canaux de financement. Souvent, on n'a référé à l'appropriation que pour la forme. Toutefois, dans les cas où il y a appropriation, la politique est le plus souvent entre les mains du ministère des Finances et moins des ministères spécialisés, de la société civile et des représentants du peuple.

- **Opter pour une approche réaliste de l'appropriation, sans rhétorique.**

#### Questions prioritaires

- 1) La réalisation d'une politique globale à l'égard de l'Afrique subsaharienne (la politique africaine des Pays-Bas) ne s'est pas révélée chose facile. La question se pose de savoir si cela est possible ou même, souhaitable. L'Afrique subsaharienne est trop vaste et trop hétérogène pour une politique unique, applicable à chaque pays du continent. Il serait plus judicieux de fonder les interventions sur une politique spécifique à chaque pays, qui tienne compte du contexte régional et qui soit basée sur un ou plusieurs objectifs principaux de la politique étrangère : promotion et soutien de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté structurelle. Toutefois, pour formuler et mettre en œuvre une telle politique, le ministère des Affaires étrangères devrait disposer d'une plus grande connaissance des processus de changement dans les pays d'Afrique subsaharienne que ce n'est le cas aujourd'hui.
- 2) Les connaissances existantes concernant ces pays, tant au niveau macro, meso et micro, diminuent rapidement et leur renouvellement est freiné par une orientation croissante sur les capitales où les agents des ambassades consacrent beaucoup de temps au dialogue politique avec les gouvernements et à la concertation avec les autres donateurs sur l'aide budgétaire générale ou sectorielle. Les objectifs de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation des donateurs et l'alignement ont impulsé cette tendance. La disparition quasi-totale de l'assistance technique et le remplacement croissant de l'aide projet par l'aide sectorielle ont contribué à tarir les connaissances existantes sur les processus de changement dans ces pays. Celles-ci n'ont pas été suffisamment renouvelées. Au ministère, la division chargée de préparer la politique a même été supprimée, sans qu'une alternative ait été proposée.

- 3) Il en résulte une capacité réduite, à la fois de suivre les activités de manière efficiente et efficace et de répondre correctement et à temps aux nouveaux défis qui surgissent en Afrique subsaharienne. Une analyse des processus de changement en Afrique subsaharienne, plus appliquée, et orientée sur la demande, est donc nécessaire, et doit s'accompagner d'un meilleur suivi des activités et d'un nombre accru d'études d'évaluation. Il convient aussi de tirer davantage les enseignements qui en découlent. L'application des connaissances ainsi acquises par le personnel du ministère, joue un rôle crucial.
- 4) La formulation et la mise en œuvre de la nouvelle politique doivent tenir compte de la réduction prévue des effectifs du ministère. La surabondance de politique, mise en évidence par la présente évaluation, et la constatation qu'il n'y a pas de politique cohérente concernant certains éléments cruciaux, font partie des principaux défis. Les pays d'Afrique subsaharienne sont de plus en plus des pays en cours de développement, des cibles mouvantes qui ne peuvent être atteintes qu'avec une grande dextérité.

# Annexe 1 Dépenses bilatérales par pays, 1998-2006 (en milliers d'euros)

**Tableau 4.1** Dépenses bilatérales par pays, 1998-2006 (en milliers d'euros)

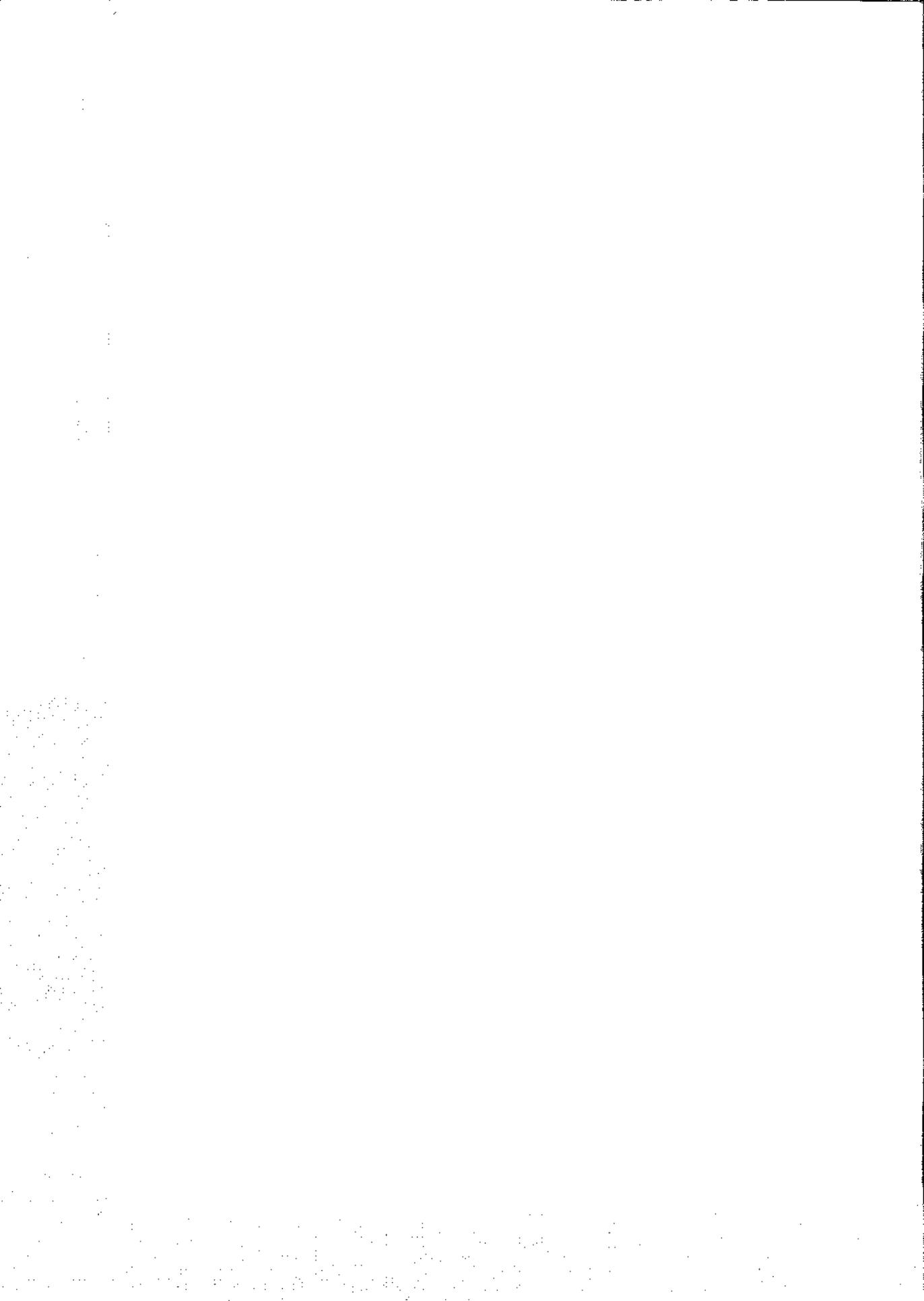
Bénéficiaire	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Tanzanie *	56.120	51.871	102.218	58.765	76.169	57.483	62.935	41.352	67.509	574.422
Ghana *	16.386	15.293	28.393	115.561	66.434	38.623	91.906	20.326	45.816	438.736
RDC	2.927	5.062	5.027	5.979	138.979	188.424	36.117	30.127	23.302	435.943
Mozambique *	28.894	32.215	64.504	82.549	41.585	35.916	34.910	41.829	42.876	405.278
Nigeria	447	421	551	2.076	227	142	-	158.864	206.578	369.306
Soudan	18.627	14.954	16.564	14.777	16.698	11.278	62.218	114.497	75.937	345.549
Ouganda *	23.409	24.831	44.877	30.230	32.744	34.568	36.517	41.612	54.742	323.530
Mali *	26.521	24.890	46.823	28.528	28.071	26.504	34.993	40.05	49.476	305.863
Burkina Faso *	21.484	20.251	17.165	38.638	27.895	30.437	39.866	38.58	43.655	277.980
Éthiopie *	25.250	29.452	27.179	37.705	25.559	24.278	29.237	31.811	33.277	263.748
Zambie *	13.230	12.864	30.933	22.014	28.562	24.945	36.462	31.954	38.612	239.577
Afrique du Sud *	25.831	25.343	25.024	19.401	30.049	16.488	28.629	29.951	35.919	236.635
Rwanda *	23.024	19.133	22.236	15.018	15.123	17.009	8.722	22.164	15.856	158.285
Kenya *	21.791	17.172	17.326	14.219	7.497	2.108	12.536	10.074	21.921	124.644
Sénégal *	10.216	5.503	6.332	9.646	9.072	9.247	13.238	14.421	15.189	92.864
Cameroun	10.345	6.237	4.553	50.456	3.170	2.694	2.745	2.017	9.704	91.921
Zimbabwe	18.362	15.211	12.719	13.014	12.109	1.786	1.136	3.449	4.864	82.651
Angola	10.481	12.827	12.968	12.076	13.231	10.037	5.583	3.542	1.271	82.017

Bénéficiaire	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998-2006
Cap Vert *	7.783	11.691	6.477	4.250	1.917	7.081	7.504	9.150	9.400	65.254
Bénin *	5.580	4.355	4.759	4.057	795	14.249	4.393	9.123	17.576	64.886
Côte d'Ivoire	20.909	9.637	11.180	6.616	-	9.965	1.210	1.688	795	62.000
Burundi	3.022	4.042	6.106	4.932	4.643	4.815	7.832	13.065	13.090	61.547
Érithrée *	3.724	7.476	16.224	11.022	5.390	4.239	5.396	2.556	2.011	58.039
Sierra Leone	1.542	3.052	2.770	20.270	5.998	12.624	2.032	1.817	3.994	54.099
Somalie	4.764	6.448	6.728	3.643	4.712	3.592	3.898	3.800	11.131	48.715
Malawi	1.671	6.522	1.560	9.695	4.712	2.180	1.086	4.842	629	32.898
Liberia	5.187	2.997	2.153	1.437	1.932	1.942	5.167	3.613	5.112	29.540
Namibie	6.520	7.018	2.208	2.470	2.522	1.004	1.300	1.294	346	24.683
Guinée-Bissau	3.149	2.021	4.005	5.549	2.670	2.332	477	200	-	20.404
Niger	4.532	3.545	1.734	987	303	26	-	2.075	-	13.203
Mauritanie	404	231	5.000	3.284	51	150	446	447	321	10.334
Madagascar	1.813	1.270	1.370	826	223	311	-	-	-	5.813
Tchad	4	-	-	90	-	26	520	56	4.751	5.447
Djibouti	-	59	228	899	505	-	-	548	-	2.239
Guinée	-	-	-	1.466	-	-	-	-	-	1.466
Gabon	-	-	200	155	171	178	601	-	-	1.306
Seychelles	653	106	252	140	-	-	-	-	-	1.151

Gambie	347	45	45	75	7	90	105	10	-	725
Togo	16	22	0-	-	-	-	-	299	-	337
Botswana	123	65	1	34	45	-	-	-	-	268
Lesotho	131	-	68	26	-	-	-	-	-	225
Maurice	61	-	-	-	-	-	-	-	-	61
Congo-Brazzaville	59	-	-	-	-	-	-	-	-	59
São Tomé & Pr.	7	30	-	-	-	-	18	-	-	55
Guinée Eq.	8	-	-	-	-	-	-	-	-	8
RCA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Swaziland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Régionale	17.964	16.599	21.159	26.627	42.709	52.910	62.444	82.156	111.992	434.559
<b>Grand Total</b>	<b>443.322</b>	<b>420.761</b>	<b>579.622</b>	<b>679.202</b>	<b>652.479</b>	<b>649.680</b>	<b>642.178</b>	<b>813.376</b>	<b>967.050</b>	<b>5.848.270</b>

\* = pays partenaire.

De l'aide bilatérale allouée à la RDC en 2002, 159 millions d'euros ont été affectés à l'allègement de la dette, en 2003, 181 millions d'euros et en 2004 20,5 millions d'euros. Source : Memo 857/R1 du 21 mars 2005 de RS à DEK, objet : Montant de l'APD néerlandaise à la RDC en 2003. Le montant de l'allègement de la dette de la RDC en 2002 n'a pas été retrouvé dans Midas. L'allègement de la dette de la RDC en 2005 s'est élevé à 14,6 millions d'euros.



# LES ÉVALUATIONS PUBLIÉES PAR LA DIRECTION ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ET DES OPÉRATIONS (IOB) 2000-2008

Les évaluations d'IOB publiées avant 2000 sont disponibles sur le site internet d'IOB: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

- 284 2000 **Institutional Development Netherlands support to the water sector.**  
isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998**  
isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania Inspection of its identification, formulation and tendering process**  
isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000**  
isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population**  
*Burkina Faso Mozambique Yemen*  
isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling**  
*De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)*  
isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development**  
*Evaluation of a policy (1981-2001)*  
isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000**  
*Hoe Nederland onderhandelt met Europa*  
isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999**  
isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999**  
isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999**  
isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000**  
isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support**  
*An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001.* isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba**  
*Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*  
isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania**  
*An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes*  
isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering**  
*Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001).* isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties**  
*Eindrapport.* isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 **Een uitgebreid Europebeleid**  
*Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*  
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 **Aid for Trade?**  
*An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*  
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 **Van Projecthulp naar Sectorsteun**  
*Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005*  
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 **From Project Aid towards Sector Support**  
*An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005.* isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 **Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**  
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 **Dutch Humanitarian Assistance**  
*An Evaluation*  
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 **Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**  
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 **Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**  
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 **Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**  
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 **Chatting and Playing Chess with Policymakers**  
*Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme*  
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 **Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**  
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**  
*Evaluatie van de bilaterale samenwerking*  
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**  
*Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)*  
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 **La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006**  
*Évaluation de la coopération bilatérale (Sommaire)*  
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 **The Netherlands' Africa Policy 1998-2006**  
*Evaluation of bilateral cooperation (Summary)*  
isbn 978-90-5328-359-2
- 309 2008 **Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma**  
*Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten*  
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**  
*An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)*  
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 **El Programa de Cofinanciamiento Sindical**  
*Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)*  
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 **Clean and sustainable?**  
*An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries*  
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 **Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**  
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 **Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**  
isbn 978-90-5328-360-8

www.minbuza.nl

Ministère des Affaires étrangères  
Boîte postale 20061  
2500 EB La Haye  
Pays-Bas

[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

mai 2008  
ISBN 978 90 5328 359 2

B Z D R 6 6 3 2 / F

