

FINLANDE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette (millions de USD)	1 139
% du RNB	0,43 %

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

Depuis 2001, l'APD finlandaise a augmenté en valeur absolue (auparavant à 389 millions de USD) et par rapport au RNB (auparavant à 0,32 %). Sur la période 2001-08, le volume de l'APD s'est accru de 193 % en valeur nominale.

1.2. Volume prévu à l'avenir

La Finlande vise à donner 0,51 % de son RNB sous forme d'APD d'ici à 2010, sous réserve de ses circonstances économiques. Le CAD prévoit que cela représente 1,3 milliards de USD en 2010 (CAD, 2009). L'allégement de la dette a représenté une proportion sensible des augmentations récentes de l'APD (17 % de l'APD totale en 2005).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Ministère des affaires étrangères (MAE)

L'APD finlandaise relève de la juridiction du Ministère des affaires étrangères (MAE), qui se charge également de la politique de sécurité, des droits de l'Homme et d'autres activités diplomatiques. Ayant subi plusieurs remaniements depuis 2002, le MAE compte actuellement un Ministère distinct pour le commerce extérieur et le développement, qui se charge de l'APD finlandaise.

2.2 Politiques et législation clés

Development Policy Programme 2007: Towards a Sustainable and Just World Community (Programme d'orientation pour le développement : vers une communauté mondiale durable et juste) (MAE 2007b)

La politique de développement de la Finlande met l'accent sur l'engagement de ce pays envers des solutions mondiales pour promouvoir l'égalité des sexes, défendre les droits des minorités, combattre le VIH/sida et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Trois priorités sont identifiées : questions climatiques et environnementales, prévention des crises et appui aux processus de consolidation de la paix.

Le document énonce la philosophie de la Finlande pour le développement, qui repose sur trois principes :

- cohérence : les décisions d'orientation soutiendront les objectifs d'éradication de la pauvreté et de développement durable (détails non fournis) ;

- complémentarité : la Finlande continuera à soutenir fortement l'aide multilatérale, tandis qu'elle contribuera activement à la création de « mécanismes de financement innovants » ;
- efficacité : les stratégies de réduction de la pauvreté et de développement seront décidées conjointement avec les pays partenaires. La prévisibilité des financements sera améliorée. La Finlande s'engage à mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

Coopération finlandaise au développement (MAE 2005)

Cette brochure décrit les grandes lignes de la Coopération finlandaise au développement. Elle répertorie les grands principes de la politique de développement finlandaise, comme suit :

- attachement aux valeurs et aux objectifs de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies ;
- vaste engagement et cohérence au niveau national dans tous les domaines d'orientation;
- attachement à la réalisation des droits de l'Homme stipulés dans les accords internationaux ;
- principe de développement durable ;
- concept de financement intégral pour le développement : l'aide au développement à elle seule ne suffit pas à relever le niveau de vie des pays en développement ; il convient de soutenir et de compléter cette aide par l'intermédiaire d'autres fonds et ressources issues, par exemple, des investissements, du commerce, de l'épargne et des prêts publics et privés ;
- partenariat : le développement exige la participation des secteurs public et privé et de la société civile, tant au niveau des pays individuels qu'au niveau international ;
- respect des pouvoirs de décision et de responsabilité des pays en développement et de leurs populations : l'aide finlandaise au développement doit soutenir les efforts de développement menés par les pays eux-mêmes ;
- engagement, transparence et prévisibilité à long terme.

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Pays bénéficiaires	% de décaissements bruts d'APD totale	% de décaissements bruts d'APD bilatérale	Millions de USD
Irak	9,2 %	14,5 %	77
Mozambique	3,2 %	5,1 %	27
Tanzanie	2,7 %	4,5 %	24
Vietnam	2,3 %	3,6 %	19
Afghanistan	1,8 %	2,8 %	15
Afrique du Sud	1,7 %	2,6 %	14
Nicaragua	1,6 %	2,4 %	13
Soudan	1,4 %	2,3 %	12
Éthiopie	1,4 %	2,3 %	12
Pakistan	1,4 %	2,3 %	12

Source : données OCDE/CAD 2005-2005.

Ventilation au sein des différents groupes de pays bénéficiaires (% de décaissements bruts d'APD bilatérale) :

Pays les moins développés	28,2 %
Autres pays à faible revenu	12,1 %
Afrique subsaharienne	28,4 %
Moyen-Orient	17,5 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006.

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Le MAE finlandais n'impose pas de critères de présélection pour l'éligibilité des pays à son programme d'aide général. Toutefois, pour qu'un pays ait droit à son appui budgétaire, il doit s'agir d'un Pays parmi les moins développés (classification des Nations Unies) ou d'un Pays à faible revenu (classification de la Banque mondiale) – voir MAE (2004b, p. 8-11) pour en savoir plus.

3.2.2. Critères d'allocation

Les facteurs ci-dessous servent à évaluer l'éligibilité et le niveau de financement bilatéral (MAE 2007b) :

- besoin d'assistance constaté par des indicateurs environnementaux et de pauvreté ;
- soutien préalable d'autres donateurs ;
- engagement politique à relever les défis liés au développement ;
- capacités finlandaises en matière administrative et de valeur ajoutée ;
- demande d'assistance liée aux priorités de la Finlande.

À l'instar des autres pays nordiques, la Finlande se concentre sur un petit nombre de pays dans le cadre d'un partenariat. Il s'agit notamment de partenariats à long terme, de pays en transition et d'autres partenaires. La Finlande vise à accroître sa part d'APD destinée à ses 8 pays partenaires à long terme (répertoriés ci-après) pour atteindre 60 % (MAE 2004c, p. 8). Jusqu'à présent, la mise en œuvre de cette politique s'est révélée lente, car la part de l'APD destinée aux pays partenaires a en fait chuté (Reality of Aid, 2006).

Les 8 partenaires à long terme de la Finlande sont les suivants : Mozambique, Tanzanie, Éthiopie, Zambie et Kenya en Afrique ; Nicaragua en Amérique latine ; Vietnam et Népal en Asie. La Finlande soutient également les pays qui se remettent de conflits violents : Afghanistan, Bosnie et Herzégovine, Kosovo, Soudan, Territoires palestiniens. Elle finance par ailleurs des ONG et des projets en Afrique du Sud (durée limitée), en Égypte, en Namibie et au Pérou.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

L'aide finlandaise est accordée presque intégralement sous forme de dons.

Élément don des engagements d'APD totale (hors	100 %
--	-------

réorganisation de la dette)	
Élément don des engagements d'APD bilatérale aux PMD	100 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006.

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (engagements) :

	Millions de USD	% de décaissements bruts d'APD bilatérale
Coopération technique indépendante (décaissements)	158,8	33,9 %
Appui budgétaire général	21,5	4,6 %
Projets et programmes sectoriels (dont coopération technique)	285,7	61,0 %
Activités liées à la dette	-	-
Aide alimentaire pour le développement	-	-
Autre aide sous forme de produit de base	-	-
Situations d'urgence et de crise (décaissements)	57,5	12,3 %

Source : données OCDE/CAD 2006.

N. B. : les différents types d'aide détaillés dans ce tableau proviennent de plusieurs sources de données du CAD de l'OCDE. À ce titre, la somme de la dernière colonne n'équivaut pas à 100 %.

La Finlande poursuit des stratégies d'appui budgétaire avec un nombre limité de ses pays partenaires. Elle offre un appui budgétaire à d'autres pays, au cas par cas et en coopération avec d'autres donateurs. En date de 2007, la Finlande concédait un appui budgétaire au Mozambique, à la Tanzanie et au Nicaragua, tandis qu'elle envisageait de faire de même avec la Zambie (MAE 2006b). D'autres critères d'éligibilité à l'appui budgétaire sont détaillés par le MAE (MAE 2004b, chapitre 4) ; les plus importants sont les suivants : (i) processus budgétaire transparent et capacités suffisantes en gestion des finances publiques, (ii) dialogue satisfaisant entre donateur et pays partenaire, (iii) concentration des pays partenaires sur la réduction de la pauvreté. Mais la Finlande vise aussi à développer les évaluations de l'impact social et environnemental des stratégies de réduction de la pauvreté (en participation avec d'autres donateurs), au sein de sa structure d'appui budgétaire. Être sur la bonne voie avec un programme du FMI n'est pas un critère d'éligibilité, même si les programmes du FMI sont suivis de près (voir aussi la section 4.7).

Selon l'indicateur de Paris 9, qui mesure le pourcentage d'accords-programmes (AP) dans l'aide totale, les meilleures pratiques de la Finlande sont signalées au Kenya (100 %), au Nicaragua (81 %) et en Zambie (77 %). Parmi les PPTE, l'Éthiopie et le Nicaragua rapportent plus de 50 % d'appui budgétaire.

Selon l'indicateur de Paris 4, la Finlande coordonne le mieux son Assistance technique avec les priorités locales en Afghanistan, au Kenya et en Afrique du Sud (100 %). Toutefois, les PPTE mentionnent que l'AT n'est pas toujours dirigée par les pouvoirs publics, ni entièrement propice au renforcement des capacités.

4.3. Canaux d'assistance

La Finlande octroie environ 46 % de son APD par le biais d'organisations multilatérales, dont 40 % est destiné à la CE, 34 % aux organismes des Nations Unies

et 12 % à la Banque mondiale (source : données OCDE/CAD 2006). De plus, environ 1 % de l'APD bilatérale est canalisée par les ONG.

En tant que membre de l'UE, la Finlande a souscrit des engagements à Paris en 2005, afin de canaliser 50 % de l'aide État-à-État par les systèmes des pays d'ici à 2010. Les PPTE signalent des performances variables en matière d'inscription de l'aide au budget, avec près de 100 % en Éthiopie.

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% d'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	39,5 %
Dont : Éducation	5,7 %
Santé	8,3 %
Population	1,4 %
Eau et assainissement	7,6 %
Pouvoirs publics et société civile	14,8 %
Infrastructures économiques	5,6 %
Dont : Transport et communication	1,6 %
Énergie	2,9 %
Production	8,5 %
Dont : Agriculture	4,1 %
Industries, mines, travaux publics	3,6 %
Commerce et tourisme	0,8 %
Activités multisectorielles	14,0 %
Assistance aux programmes	10,5 %
Activités liées à la dette	0,4 %
Aide d'urgence	10,6 %
Frais administratifs	6,9 %
Autres	3,8 %

Source : données OCDE/CAD 2006.

La Finlande s'est engagée à limiter à trois le nombre de secteurs dans lesquels elle intervient dans un pays donné, en consultation avec les autres donateurs « Nordic + ». De même, les donateurs de ce groupe visent à s'engager dans une perspective à long terme, pendant un minimum de 5 à 7 ans, dans le cadre d'un engagement actif au sein d'un secteur donné (Nordic+, 2005).

Les secteurs bénéficiaires les plus communs sont l'éducation, la bonne gouvernance, la foresterie, le développement rural et l'eau. Selon Reality of Aid (2006, p. 276), la politique de développement finlandaise, ainsi que le ciblage sectoriel de l'aide, sont fortement influencés par les connaissances et les intérêts commerciaux de la Finlande, ou par « *la valeur ajoutée découlant de l'expérience et du savoir-faire finlandais* ». Les PPTE divergent quelque peu dans leur appréciation de l'alignement de la Finlande sur les priorités des DSRP, bien que l'Éthiopie l'évalue à 100 %.

4.5. Flexibilité

La plupart des PPTE ne jugent pas que l'aide finlandaise soit suffisamment flexible pour financer les déficits budgétaires, amortir les chocs extérieurs négatifs ou s'adapter aux nouvelles priorités des pays, même si l'Éthiopie signale qu'environ 20-30 % de l'aide finlandaise est flexible. De plus amples détails sur la flexibilité de l'APD finlandaise sont toujours en cours d'élaboration.

4.6. Prévisibilité

Aussi récemment que 2005, la Finlande a été critiquée par les ONG pour la faible prévisibilité de son APD. En particulier, on déplore que même l'aide qu'elle prête à ses partenaires de longue date, tels que la Tanzanie, ne s'inscrive pas dans un cadre à plus long terme, tandis que les flux d'aide de moyen à long terme restent incertains (Koponen et Kilian, 2005). Par exemple, l'appui budgétaire est négocié sur une base annuelle. Le document du MAE sur la politique de développement signale toutefois qu'il s'agit d'un aspect important à améliorer.

Parmi les PPTE, seule l'Éthiopie signale que les fonds finlandais s'inscrivent majoritairement dans un cadre de programmation pluriannuel, alors que la plupart des autres pays ne constatent aucune programmation pluriannuelle. L'Éthiopie indique aussi que plus de 75 % de l'aide finlandaise est décaissée au cours de l'année budgétaire prévue. Selon l'enquête de Paris (indicateur 7), la réalisation des décaissements par rapport aux prévisions est la plus élevée en Éthiopie (96 %), en Zambie (68 %) et en Tanzanie (55 %).

4.7. Conditionnalité

Les programmes d'appui budgétaire de la Finlande dépendent souvent de si les pays bénéficiaires remplissent des conditions spécifiques, majoritairement liées aux documents DSRP des pays (MAE 2004b, p. 23). Il est arrivé que la Finlande suspende ses engagements ou décaissements, particulièrement lorsque des conditions politiques n'ont pas été remplies : par exemple, en 2006, seule la moitié des fonds destinés au Nicaragua ont été décaissés, tandis qu'en 2004 la Finlande n'a pas participé à l'appui budgétaire destiné à l'Éthiopie (MAE 2006b).

Selon les PPTE, la Finlande est généralement flexible sur les conditions macroéconomiques, tandis que les retards de décaissements dus à la conditionnalité dépassent rarement 3 mois.

4.8. Dialogue politique

S'agissant d'un donateur relativement petit (en valeur absolue) dans chacun des pays où elle est active, la Finlande défend l'engagement multilatéral avec les pays partenaires, notamment en coopération avec les organismes des Nations Unies. Néanmoins, le MAE juge lui-même si le bénéficiaire est adéquat, indépendamment des institutions multilatérales, même pour les questions relatives à l'appui budgétaire (MAE 2004b).

Les PPTE estiment que l'engagement finlandais dans le dialogue politique est mitigé, les meilleures pratiques (un soutien relativement élevé en faveur du gouvernement partenaire) étant rapportées par le Malawi et la Zambie. En outre, la Finlande est jugée relativement indépendante des décisions de décaissement des IBW, particulièrement au Honduras, au Malawi, au Nicaragua et en Zambie.

5) PROCÉDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

Les PPTE signalent que la Finlande impose relativement peu de conditions préalables, spécialement au Malawi et en Zambie. Les retards dus à ces conditions sont courts, spécialement au Malawi. L'indicateur de Paris 6 ne rapporte qu'un petit nombre

d'UEP finlandaises, 5 bureaux nationaux sur 10 n'en signalant aucun. En général, la Finlande n'exige ni financement de contrepartie (par ex. au Malawi et en Zambie), ni montant minimum.

5.2 Méthodes de décaissement

En règle générale, les paiements sont effectués sur la base du remboursement, après réalisation des services souscrits. Toutefois, pour les plus vastes projets et lorsque cela est convenu dans le Dossier d'appel d'offre, le MAE verse des avances de paiement ou facture directement. Dans le cas des avances de paiement, il utilise un mécanisme de reconduction qui consiste à effectuer l'avance au début du projet contre un gage prédéterminé, puis à l'encaisser une fois le projet réalisé. Le gage est remboursé à l'encaissement de l'avance (MAE 2000).

Selon les PPTE, en Zambie, au Nicaragua et au Honduras, presque toute l'aide finlandaise est fournie sous forme d'avances de paiement à l'institution publique responsable.

5.3 Procédures de décaissement

Dans la mesure du possible, la Finlande suit les systèmes de déclaration financière propres aux pays partenaires (MAE, non daté p. 38), tandis qu'elle contribue considérablement à améliorer les systèmes et procédures de gestion des finances publiques des pays partenaires (MAE 2006c). Le plan d'action finlandais pour l'harmonisation s'engage en outre à réduire le nombre d'avis exigés séparément par le biais d'audits (MAE 2004d).

Au Honduras, au Nicaragua, au Malawi et en Zambie, la Finlande impose le nombre le plus réduit de procédures de décaissement supplémentaires (au gouvernement bénéficiaire). Elle recourt le plus aux systèmes nationaux de Gestion des finances publiques (GFP) en Afrique du Sud (85 %), au Nicaragua (60 %) et en Tanzanie (52 %).

5.4 Procédures de passation de marchés

Bien que les procédures de passation de marchés pertinentes, en vigueur depuis 2001, stipulent qu'aucune aide finlandaise au développement n'est liée à des services finlandais, l'OCDE estime qu'il reste quelques articles liés. Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en 2006 13,5 % de l'aide finlandaise était liée (source : données OCDE/CAD 2006, hors AT). Lorsqu'elle réalise des achats dans ses pays partenaires, la Finlande applique la réglementation locale en matière de passation de marchés (MAE, non daté).

Dans 5 des 9 pays étudiés pour l'enquête de Paris (indicateur 5b), plus de 50 % de l'aide finlandaise emploie les systèmes de passation de marchés du pays partenaire (notamment 93 % en Éthiopie et 90 % en Zambie). Selon les PPTE, l'aide finlandaise est la moins liée au Malawi et en Zambie (0 %), tandis que les retards de décaissement dus aux procédures de marchés publics sont inférieurs à 6 mois au Honduras, au Malawi, au Nicaragua et en Zambie.

5.5 Coordination

En tant que membre du groupe de donateurs « Nordic + », la Finlande est convenue de nombreux principes d'harmonisation et elle a produit des documents, tels que des

directives sur la coopération déléguée et la division du travail (Nordic+ 2005, 2006. En outre, la Finlande contribue à aider les nouveaux donateurs tels que la Hongrie à développer leurs politiques et procédures (IRC 2007).

Concernant les missions et les travaux analytiques communs (indicateurs de Paris 10a et 10b), les performances varient entre les pays. Certaines missions sont organisées conjointement au Nicaragua (42 %), au Vietnam (33 %), ainsi qu'en Tanzanie (25 %). On relève les meilleures pratiques en termes de travaux analytiques communs au Kenya et en Zambie (où 100 % des travaux sont menés avec d'autres donateurs).

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008*)

CAD (2006) « Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 » consulté sur www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

IRC (2007) « Emerging donors: Finland assists Hungarian ODA programme », consulté sur www.irc.nl/page/32893

MAE (non daté) « Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation, Ministry for Foreign Affairs », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9707&GUID={F5215E77-4DEB-46D5-8B9F-33642146814D}>

MAE (2000) « General Conditions for Consulting Services », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=13488&GUID={32F461EB-0119-4E7C-B143-DF813EC94487}>

MAE (2004a) « Development Policy », résolution gouvernementale 5.2.2004, Gouvernement finlandais, consulté sur <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=8986&GUID=%7Bc13528ef-7bf0-4c69-b72e-4e56b722b68d%7D>

MAE (2004b) « Budget Support Cooperation in Finland's Development Cooperation » consulté sur <http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=12129&GUID={A71A7065-6C87-4772-AE18-DBDD129A782A}>

MAE (2004c) « Finland's report on the Millennium Development Goals 2004 », consulté sur [www.undg.org/archive_docs/5341-Finland MDG Report - English.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/5341-Finland_MDG_Report_-_English.pdf)

MAE (2004d) « Finland Harmonisation action plan », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/52/53/33666840.pdf

MAE (2005) « Finland's Development Cooperation », consulté sur <http://global.finland.fi/public/download.aspx?ID=13658&GUID=%7B7BB6F6BE-7504-4054-A5F1-79D01C5394E1%7D>

MAE (2006a) « Partner Countries », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15359&contentlan=2&culture=en-US>

MAE (2006b) « Background: Budget support as an instrument of Finnish development cooperation », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15337&contentlan=2&culture=en-US>

MAE (2006c) « Project Co-operation », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15338&contentlan=2&culture=en-US>

MAE (2007) « Minister Väyrynen: Regional policy, forests and water given emphasis in the new development policy », consulté sur <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=99693&nodeid=15316&culture=en-US>

MAE (2007b) « Development Policy Programme 2007: Towards a Sustainable and Just World Community », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=107497>

NORDIC+ (2005) « Nordic+ Complementarity Principles », consulté sur www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/777F50E9-5638-4468-8CB5-19D87AEC5621/0/complementarityfinalasagreedbyDGs.doc

NORDIC+ (2006) « Joint Action Plan on Harmonisation and Alignment », tel que convenu à l'Assemblée générale des directeurs des 23-24 mars 2006, consulté sur www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf

Reality of Aid (2006) « Finland chapter in Reality of Aid 2006 », consulté sur <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=27>

Koponen, Juhani et Bernadeta Killian (2005) « Is policy coherence for development possible? The case of Finnish policies towards Tanzania », consulté sur <http://formin.finland.fi/public/?contentid=46696&contentlan=2&culture=en-US>