

NORVÈGE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette en millions de USD	3 967
% du RNB	0,88 %

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

Depuis 2001, l'APD de la Norvège a augmenté rapidement en valeur absolue (partant de 1 346 millions de USD, soit une augmentation de 195%) et en valeur relative par rapport au RNB (partant de 0,80 %). Toutefois, l'aide a diminué de 2,4% en termes réels en 2008 selon les chiffres préliminaires du CAD (CAD, 2009).

1.2. Volume prévu à l'avenir

La Norvège s'est engagée à donner 1 % de son RNB sous forme d'APD entre 2006 et 2009. Le CAD de l'OCDE estime que ces dons vont représenter un montant de 4 295 millions de USD d'ici à 2010 (CAD 2009).

2) ORGANISMES/MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Ministère des affaires étrangères (MAE)

Depuis 2004, le MAE se charge de l'ensemble de la coopération bilatérale au développement, de l'aide multilatérale, ainsi que de l'assistance d'urgence et humanitaire. Le Ministre des affaires étrangères et le Ministre de l'environnement et du développement international possèdent une autorité commune sur le MAE.

Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD)

La NORAD est le centre du Gouvernement norvégien pour le conseil et la recherche sur la politique de développement. Cette agence fournit également une assistance financière aux ONG norvégiennes qui travaillent en matière de développement international.

2.2 Politiques et documents clés

Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas (Aide norvégienne au développement en 2008 – Domaines prioritaires) (MAE 2008)

La Norvège se focalisera sur cinq domaines prioritaires, qui font appel aux avantages et aux connaissances du pays :

- changement climatique, environnement, développement durable ;
- consolidation de la paix, droits de l'Homme, aide humanitaire ;
- pétrole et énergie propre ;
- femmes et égalité des sexes ;
- bonne gouvernance et lutte contre la corruption.

Lutte contre la pauvreté : plan d'action de 2015 de la Norvège pour combattre la pauvreté dans le Sud (MAE 2002)

Ce plan, préparé comme un « plan vivant » par le gouvernement norvégien indique l'engagement de la Norvège à augmenter l'aide au développement de manière substantielle. Parmi les objectifs mesurables, il y a l'accroissement du RNB de 1 % et la canalisation d'au moins 40 % de l'aide aux PMD (MAE 2002, p. 5). Il encourage également d'autres pays à augmenter leur aide et essaye de s'assurer que les politiques commerciale, agricole, énergétique et d'immigration norvégiennes soient en phase avec sa politique de développement.

Le nouveau rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération au développement (MAE 2006)

Le présent rapport recommande que la Norvège concentre davantage son aide sur les pays pauvres appliquant la bonne gouvernance et qu'elle leur transmette davantage d'appropriation. Il propose également que davantage d'aide soit remise directement aux ONG des pays bénéficiaires, mais que ces dernières ne soient pas considérées comme des remplaçantes des États.

Allègement de la dette pour le développement : plan d'action (MAE et NORAD 2004)

Ce document détaille la position du gouvernement norvégien sur la réduction de la dette des pays en développement. La Norvège s'est hissée aux avant-postes de la politique de réduction de la dette et va plus loin que l'initiative PPTE. Par exemple, la Norvège n'exige pas de rapport de politique économique et sociale pour réduire la dette des pays en situation post conflit.¹

Aid for Trade: Norway's Action Plan (Aide pour le commerce : Plan d'action de la Norvège) (MAE 2007b)

Le Gouvernement norvégien souhaite promouvoir un commerce plus équitable et représenter les intérêts commerciaux des pays en développement sur la scène diplomatique internationale, tandis qu'il « ciblera l'assistance de manière à permettre aux pays les moins développés d'appliquer leurs préférences commerciales ». Dans la pratique, cela impliquera d'accorder la priorité à l'aide à l'Afrique et aux PMD, de soutenir les financements destinés aux organismes multilatéraux et de retirer l'appui aux programmes conditionnés à la privatisation, à la libéralisation ou à toute politique imposée de l'extérieur.

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION DE L'AIDE

3.1. Pays bénéficiaires

Malgré l'existence d'une stratégie claire visant à concentrer son aide sur les pays partenaires (voir 3.2.2), en 2006, la Norvège a fourni de l'aide à environ 114 pays (MAE 2007b). La prolifération des bénéficiaires de l'aide norvégienne est imputable aux activités des ONG en réponse aux crises humanitaires. Cela explique aussi pourquoi les principaux pays partenaires de la Norvège ne figurent pas tous dans la liste des dix premiers bénéficiaires du pays ci-dessous.

Dix premiers pays	% du montant total de décaissements d'APD brute	% de décaissements d'APD bilatérale brute	Millions de USD
Soudan	3,5 %	4,9 %	103
Territoires sous administration palestinienne	2,7 %	3,8 %	81
Tanzanie	2,3 %	3,2 %	68
Mozambique	2,2 %	3,1 %	66
Afghanistan	2,2 %	3,1 %	65
Zambie	2,0 %	2,7 %	58
Sri Lanka	1,8 %	2,5 %	52
Pakistan	1,7 %	2,4 %	51
Malawi	1,7 %	2,4 %	50
Ouganda	1,6 %	2,3 %	48

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

Une portion assez importante de l'aide norvégienne (42,6 %) est destinée aux Pays les moins développés (PMD) ou à faible revenu, tandis que tous les pays partenaires de la Norvège rentrent dans ces catégories. Toutefois, entre 2005 et 2006, 20 % de l'aide bilatérale ont été accordés aux pays à revenu intermédiaire.

Ventilation au sein des différents groupes de bénéficiaires (% de décaissements d'APD brute octroyés par pays / région) :

Pays les moins développés	56,4 %
Autres pays à faible revenu	11,3 %
Afrique subsaharienne	46,6 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Les directives sur l'appui budgétaire ayant été récemment mises à jour (MAE et NORAD 2007), il serait utile de les consulter, ainsi que les documents du MAE et de la NORAD (2005). Abordant l'appui budgétaire sectoriel et général, ces directives prévoient aussi des dispositions spéciales sur le soutien budgétaire aux États fragiles. Contrairement à l'ancienne version de 2004, ces directives ne font plus directement référence aux bénéficiaires de l'aide en tant que pays partenaires « principaux » ou « autres ».

Comme pour la plupart des donateurs assurant une aide budgétaire, les critères d'éligibilité impliquent des évaluations concernant les Systèmes de finances publiques, les stratégies de réduction de la pauvreté, la stabilité macroéconomique et la gouvernance politique (droits de l'Homme, démocratie multipartite, etc.). Voir aussi MAE et NORAD (2007).

3.2.2. Critères d'allocation:

La Norvège sélectionne les pays partenaires sur la base de la bonne gouvernance et du niveau de pauvreté (CAD 2004, p. 22).

Suite à l'évaluation parlementaire de 2001, le Gouvernement norvégien a réduit le nombre de ses pays partenaires, passant de 11 à 7 (CAD 2004, p. 23). Le gouvernement envisage de poursuivre la rationalisation engagée du nombre

de pays et de secteurs, bien qu'il n'ait pas encore donné de directives à cet effet. À partir de 2008, la Tanzanie, le Mozambique et la Zambie ont été ciblés pour une assistance bilatérale à long terme. Le Soudan, l'Autorité palestinienne et l'Afghanistan reçoivent une aide transitoire et humanitaire et ne sont donc pas considérés comme des partenaires à long terme.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

L'ensemble de l'aide norvégienne est octroyé sous forme de dons.

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (engagements, sauf indication contraire) :

	Millions de USD	% du montant total des décaissements d'APD
Coopération technique autonome (décaissements)	366	16,6 %
Appui au budget général	157	5,9 %
Projets et programmes sectoriels (y compris une partie de la coopération technique)	1094	41,2 %
Activités relatives à la dette	226	8,5 %
Aide alimentaire au développement	7	0,3 %
Assistance pour d'autres produits de première nécessité	-	-
Urgences et surendettement (décaissements)	298	13,5 %

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 %.

Comme vous pouvez le voir au tableau ci-dessus, jusqu'à une date récente, l'aide norvégienne était dominée par les programmes sectoriels et des projets autonomes ainsi que par l'assistance technique. Selon l'indicateur de Paris 4, l'aide norvégienne est très coordonnée avec les processus locaux, toute l'AT étant coordonnée en tant que telle au Bangladesh, au Kenya, en Afrique du Sud, en Ouganda et au Vietnam.

Toutefois, le gouvernement actuel a annoncé son intention de s'orienter davantage vers le soutien budgétaire et le cofinancement avec les autres donateurs du même bord, ainsi que d'encourager les programmes sectoriels et le financement par « panier » (CAD 2004, p. 23). Il a donc récemment produit de nouvelles directives d'appui budgétaire (MAE et NORAD 2007) qui accordent un rôle central à ce type de soutien dans le renforcement de la Gestion financière publique. Ces directives sont néanmoins formulées de manière assez flexible quant à l'organisation concrète des programmes d'aide budgétaire norvégiens et leurs conditions, de manière à conserver une certaine souplesse au niveau des pays et d'accroître les possibilités d'harmonisation et d'alignement (voir aussi la section 4.7 sur les conditionnalités de l'aide budgétaire).

On trouve les meilleures pratiques en matière de soutien au titre de programmes (indicateur de Paris 9, qui mesure le ratio de soutien aux programmes par rapport à l'aide totale au secteur public) dans les pays suivants : Nicaragua (64 %), Kenya (60 %), Mozambique (56 %), Zambie (51 %).

En outre, la Norvège a déployé de gros efforts pour passer de l'assistance technique, au financement commun dans les domaines du renforcement des capacités, passant de 150 conseillers en 1996 à 1 en 2004 (CAD 2004, p. 78).

4.3. Canaux d'assistance

La Norvège fournit environ 26% de son APD par le biais d'organisations multilatérales, dont 62 % est destinée aux organismes des Nations Unies et 18 % à la Banque mondiale (source : données OCDE/CAD 2006).

Actuellement, la Norvège est moyennement performante en termes du volume d'aide versé au budget des pays en développement, mais cette situation devrait s'améliorer considérablement lorsque l'augmentation prévue de l'appui budgétaire et sectoriel se matérialisera.

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% de l'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	45,6 %
Dont: Éducation	9,2 %
Santé	8,6 %
Population	2,5 %
Adduction d'eau et assainissement	1,3 %
Pouvoirs publics et société civile	20,1 %
Infrastructures économiques	8,3 %
Dont: Transport et communication	1,2 %
Énergie	4,8 %
Production	5,4 %
Dont: Agriculture	4,0 %
Industrie, Mines, Travaux publics	0,8 %
Commerce et tourisme	0,6 %
Activités multisectorielles	10,3 %
Assistance au Programme	4,5 %
Action liée à la dette	1,0 %
Aide d'urgence	14,3 %
Frais administratifs	7,6 %
Autres	3,1 %

Source : données OCDE/CAD 2006

L'aide norvégienne est fortement concentrée sur la gouvernance et l'appui à la société civile. Les allocations sectorielles sont orientées par les volets qui présentent des avantages comparatifs et des domaines spécialisés tels que la gouvernance, le développement du secteur privé et le commerce (y compris l'agriculture et la pêche), le développement durable et la gestion des ressources naturelles, le renforcement des capacités et la consolidation de la paix (CAD 2004, p. 25).

En tant que membre du groupe de donateurs du même bord « NORDIC+ », la NORAD visera à axer son dialogue actif avec les pays partenaires sur un

maximum de trois secteurs. Cette implication sectorielle active est envisagée pour au moins 5-7 ans, ou un minimum de 2 cycles SRP (NORDIC+ 2005).

Plusieurs documents d'orientation mettent l'accent sur l'importance du développement agricole dans la réduction de la pauvreté, notamment : *Agriculture – A way out of Poverty* (Agriculture - un moyen pour sortir de la pauvreté) (MAE 2004b) et *Fighting Poverty through Agriculture* (Lutter contre la pauvreté grâce à l'agriculture) (MAE 2004b). Cela se traduit par la vaste proportion d'aide du secteur productif destinée à l'agriculture.

4.5. Flexibilité

Historiquement, la Norvège n'a pas toujours été très flexible en matière de financement permettant d'amortir les chocs, à cause du faible niveau d'appui budgétaire. Cependant, cette tendance devrait changer dans les années à venir. En revanche, depuis l'an 2000, la Norvège applique une politique de financement très active en faveur des pays en situation d'après guerre et des États fragiles.

4.6. Prévisibilité

La Norvège a fait part de son souhait de s'orienter davantage vers le soutien budgétaire, dont l'un des avantages devrait clairement être la plus grande prévisibilité des financements (en accord avec la déclaration de Paris). C'est pourquoi le MAE et la NORAD (2007, p. 12) déclarent que « *l'aide budgétaire fournira des financements prévisibles pour la période convenue, normalement de 3-5 ans* ». Dans les États fragiles, les accords d'aide budgétaire seront normalement pour « un ou deux ans maximum » (MAE et NORAD 2007, p. 15). Il convient d'éviter les révisions de décaissement dans l'année : « *une bonne pratique consiste à que les fonds pour l'année t+1 soient confirmés dans l'année t d'après les évaluations globales des performances de l'année t-1 et de l'année t jusqu'à la date de l'évaluation* ». (MAE et NORAD 2007, p. 12).

Selon l'indicateur de Paris 7 (ratio des décaissements consignés par le Gouvernement par rapport à l'aide programmée par les donateurs au secteur public), les plus hauts scores se trouvent dans les pays suivants : Vietnam (98 %), Ouganda (91 %), Malawi (95 %).

4.7. Conditionnalité

Historiquement, compte tenu du faible niveau d'appui budgétaire, la Norvège n'a jamais exigé de conditions macroéconomiques supplémentaires. En outre, les nouvelles directives sur l'aide budgétaire déclarent que « la Norvège n'est pas automatiquement tributaire de si un pays respecte les conditions du FMI ou de la Banque mondiale » (MAE et NORAD 2007, p. 20). Il serait préférable de rationaliser et d'harmoniser les conditions imposées, par exemple à travers un Cadre d'évaluation des performances (CEP) auquel tous les donateurs d'aide budgétaire ont souscrit. La Norvège ne soutiendra pas les programmes qui imposent des conditions liées à la privatisation ou à la libéralisation (MAE 2007).

En augmentant son appui budgétaire, la Norvège devrait se montrer flexible sur les conditions de politique économique, conformément aux positions du groupe Nordic+, mais elle devrait accorder une grande importance aux questions de gouvernance et des droits de l'Homme. Le Cadre d'évaluation des performances « *devrait s'axer sur les grandes questions clés et contribuer à réduire les*

tendances des partenaires internationaux à la microgestion » (MAE et NORAD, p. 1).

Hormis les critères d'éligibilité mentionnés à la section 3.2.1, les conditionnalités de l'appui budgétaire concernent principalement les exigences d'information qui doivent permettre au personnel de la NORAD/l'ambassade d'effectuer des évaluations complètes du programme d'aide budgétaire (MAE et NORAD 2007, p. 13-14).

Les directives sur l'aide budgétaire fournissent une description des différents types de mécanismes de réponse progressive (ex. tranches fixes et variables), sans indiquer de préférence en termes de mode de fonctionnement (MAE et NORAD 2007, p. 13). Cela s'inscrit dans la volonté de rester flexible et d'assurer la participation des pays.

4.8. Dialogue politique

La Norvège n'a pas été visible dans le dialogue politique avec les IBW dans le passé, mais la situation devrait s'améliorer dans l'avenir avec une posture indépendante (voir aussi la section 4.7). « La Norvège doit toujours juger par elle-même » (MAE et NORAD 2007, p. 20).

5) PROCÉDURES D'AIDE

Pour en savoir plus sur les procédures d'aide norvégiennes, consulter le MAE et la NORAD (2005, 2006).

5.1 Conditions préalables

D'une manière générale, la Norvège insiste sur des comptes bancaires séparés, mais ceux-ci peuvent être gérés par le Ministère des Finances des pays en développement. L'indicateur de Paris 6 révèle que la Norvège ne possède presque aucune Unité d'exécution de projets (UEP) en fonctionnement, tandis qu'aucune délégation nationale ne rapporte l'existence de plus d'une UEP norvégienne.

La collecte d'informations supplémentaires sur les conditions préalables de la Norvège se poursuit.

5.2 Méthodes de décaissement

La procédure normale liée aux programmes présuppose des avances de caisse. Généralement, les premières tranches de décaissement sont débloquées à la demande des pays en développement après la signature de l'accord. Ensuite, les décaissements sont faits sur demandes semestrielles d'avances écrites répondant aux besoins financiers des projets, aux plans de travail et aux budgets approuvés par la Norvège, ainsi qu'aux relevés de comptes. Une autre méthode consiste à effectuer les remboursements semestriellement ou plus fréquemment.

Les fonds sont en général débloqués en faveur du Ministère des Finances, en vue de leur virement ultérieur vers l'organisme de mise en œuvre, mais les décaissements peuvent aussi être effectués directement. Il se peut que l'Ambassade verse directement les fonds à un fournisseur de biens et de services, mais cela doit être justifié et réglementé dans la documentation du programme (MAE et NORAD 2005, p. 27).

5.3 Procédures de décaissement

On trouve les meilleures pratiques en matière d'utilisation par la Norvège des systèmes nationaux de GFP dans les pays suivants : Afrique du Sud (utilisation à 100 % du système de GFP du pays), Ouganda (93 %), Malawi (88 %), Afghanistan (83 %).

5.4 Procédures de passation de marchés

L'aide norvégienne est non liée à 99,8 % (OCDE/CAD 2006). L'agence locale d'exécution est chargée de conduire tous les processus de passation des marchés, qui doivent respecter la législation norvégienne et celle du partenaire (voir MAE et NORAD 2006 pour plus d'information).

Selon l'indicateur de Paris 5b, le recours aux systèmes nationaux de marchés publics est le plus performant dans les pays suivants : Bangladesh (100 %), Afrique du Sud (100 %), Ouganda (100 %), Yémen (100 %).

5.5 Coordination

En tant que membre de l'UE, les Pays-Bas se sont engagés à Paris en 2005 à réduire de moitié le nombre de missions non coordonnées. La Norvège poursuit activement les mécanismes alternatifs de mise en œuvre de l'harmonisation et de l'orientation tels que les partenariats tacites, comme celui des Pays-Bas en Zambie, et les partenariats délégués, comme entre la Suède et le Malawi (CAD 2004, p. 15 et 33).

Ces exemples sont des applications des principes convenus par le groupe de donateurs Nordic+, dont la Norvège est membre. Avec ce groupe de pays, la Norvège est convenue de nombreux documents d'harmonisation, notamment des directives sur la coopération déléguée et la division du travail (Nordic+ 2005, 2006).

Par ailleurs, dans ses directives récentes sur l'appui budgétaire, la Norvège fait preuve de son intérêt pour les questions d'harmonisation et d'alignement. Lorsque des audits supplémentaires s'imposent, il est préférable qu'ils soient menés conjointement (MAE et NORAD 2006, p. 15). De même, il conviendrait de remplacer les bilans de moyen et de fin de terme standard par l'évaluation mixte des donateurs réalisée par les groupes d'aide budgétaire dans les pays (le cas échéant). Voir MAE et NORAD (2006, p. 20).

Selon l'indicateur de Paris 5a, toutes les missions norvégiennes sont menées conjointement avec d'autres partenaires de développement en Éthiopie, au Malawi et au Vietnam. Les travaux analytiques (indicateur de Paris 5b) sont réalisés en commun au Vietnam (100 %), au Malawi (100 %) et au Mozambique (88 %).

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées le 25 août 2008*)

CAD (2004) « Norway – Development Assistance Committee Peer Review », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/49/43/34622621.pdf

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

MAE (2002), « Fighting Poverty – Norway’s Action Plan 2015 for Combating Poverty in the South – Executive Summary » consulté sur www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2002/0151/ddd/pdfv/149371-poverty-e.pdf

MAE (2003) « Agriculture – a way out of poverty », Rapport du Groupe consultatif du Ministère des Affaires étrangères pour la coopération au développement et le développement agricole, consulté sur www.dep.no/ud/english/doc/reports/032001-220057/dok-bn.html

MAE (2004a) « Fighting Poverty Together – A Comprehensive Development Policy », Rapport n° 35 (2003–2004) au *Storting*, consulté sur www.dep.no/ud/english/doc/white_paper/032181-040002/dok-bn.html (Livre blanc).

MAE (2004b) « Fighting Poverty through Agriculture », Plan d’action norvégien pour la Politique de développement en agriculture, consulté sur <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0212/ddd/pdfv/210699-agriculture.pdf>

MAE (2006) « New Roles for NGO’s in Development Cooperation », Rapport du comité du Ministère des Affaires étrangères pour l’évaluation des ONG comme vecteur de la coopération norvégienne au développement, remis le 15 juin 2006 et consulté sur www.svt.ntnu.no/iso/Jorn.Rattso/Papers/Rattso-rapport-eng.pdf (Rattso report)

MAE (2007a) « Annual Report on Norwegian Bilateral Development Cooperation 2006 », consulté sur http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/bilrapportl_engelsk.pdf

MAE (2007b) « Aid for Trade: Norway’s Action Plan » (Aide pour le commerce : Plan d’action de la Norvège), consulté sur http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/aidfortrade_e.pdf

MAE (2008) « Norwegian Development Assistance in 2008 – Priority Areas » (Aide norvégienne au développement en 2008 – Domaines prioritaires), consulté sur <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/Development-cooperation/norwegian-development-assistance-in-2008.html?id=493308>

MAE et NORAD (2004) « Debt Relief for Development: A Plan of Action », consulté sur <http://www.eldis.org/static/DOC15043.htm>

MAE et NORAD (2005) « Norwegian Development Cooperation Manual », consulté sur www.norad.no/default.asp?FILE=items/3131/108/DCM.pdf

MAE et NORAD (2006a) « The Agreement Manual », consulté sur [www.norad.no/items/6329/38/9528502766/Agreement%20Manual%20\(part%20I%20+%20II\).pdf](http://www.norad.no/items/6329/38/9528502766/Agreement%20Manual%20(part%20I%20+%20II).pdf)

MAE et NORAD (2007) « Guidelines for Norway's Provision of Budget Support for Developing Countries », consulté sur www.norad.no/items/8208/38/6143384433/Norways%20provision%20of%20budget%20support%20to%20developing%20countries%20-%20guidelines.pdf

NORDIC+ (2005) « Nordic+ Complementarity Principles », consulté sur www.amg.um.dk/NR/ronlyres/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 Administrateurs des 23-24 mars 2006, consulté sur www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf