

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



L'aide publique au développement des Pays- Bas

Etienne Roy Grégoire

Juin 2009

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

L'aide publique au développement des Pays-Bas
Etienne Roy Grégoire

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours POL 8501. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

Introduction

Les Pays-Bas sont souvent cités en exemple : on loue notamment le fait qu'ils consacrent systématiquement plus de 0.7 % de leur Revenu national brut (RNB)¹ à l'aide publique au développement (APD) depuis 1975, ce qui les place parmi les pays les plus « généreux » en ce sens. On qualifie volontiers leurs positions au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) de « progressiste ». On leur reconnaît également un rôle proactif dans la concertation des membres du CAD autour des engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005)².

Cette fiche technique passe en revue certaines données de base de l'APD relatives aux Pays-Bas, les destinations principales, les formes d'aide et les relations économiques qu'ils entretiennent avec les bénéficiaires de l'aide.

Nous nous attarderons ensuite aux arrangements institutionnels relatifs à l'APD, ainsi qu'au rôle du Parlement dans la détermination des politiques, du suivi et de l'évaluation de l'aide. Il y a là, sans doute, une clé importante pour comprendre le comportement de ce pays dans le champ de la coopération pour le développement, notamment en ce qui concerne l'ostensible poursuite de la « cohérence »³, c'est-à-dire l'élimination de politiques (commerciales ou agricoles, par exemple) contredisant les efforts de développement. Finalement, le lecteur trouvera une liste de sources d'information complémentaire sur le sujet.

¹ Le Revenu intérieur brut néerlandais atteignait 573 milliards de dollars américains en 2005. Le Produit intérieur brut (PIB), quant à lui, atteignait 578 milliards de dollars américains.

² OCDE, *Les Pays-Bas (2006). Examen du CAD par les pairs : Principales conclusions et recommandations*, [en ligne] : http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_33873108_33873626_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 25 février 2008).

³ La cohérence est un « thème phare » de l'APD néerlandaise, selon la Direction générale de la coopération internationale (Direction générale de la coopération internationale, *Un devoir réciproque: La coopération au développement en marche vers 2015*, La Haye, octobre 2003 [en ligne]: http://nl.sitestat.com/minbuza/minbuza/s?en-pdf.pdf.un-devoir-reciproque&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/un-devoir-reciproque.pdf (page consultée le 12 mars 2008).

1. Statistiques de base des 5 dernières années

Comme on l'observe dans le tableau 1, les Pays-Bas se sont fixé comme objectif officiel de maintenir l'APD à 0.8 % du RNB⁴, ce qui les place parmi les donateurs les plus généreux en terme relatif (4^e derrière la Norvège, la Suède et le Luxembourg en 2005)⁵, et en termes absolus (6^e derrière les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, la France et l'Allemagne en 2006) de l'OCDE.

Tableau 1 : Données de base de l'APD pour les Pays-Bas, 2002 – 2006 (montants en millions de dollars américains – USD)

	2002	2003	2004	2005	2006
Montant total⁶	3 338	3 972	4 204	5 115	5 452
% du RNB⁷	0.81 %	0.8 %	0.73 %	0.82 %	0.81 %
% de croissance interannuelle⁸	5 %	19 %	5.8 %	21.7 %	6.7 %
% de l'aide liée⁹	8.4 %	-	11 %	2.9 %	0 %
% de l'aide programme¹⁰	10.4 %	7.3 %	9.3 %	14.8 %	16.1 %

Source : OCDE

En ce qui concerne l'aide remise dans le cadre de programmes, il convient de noter qu'elle représente, selon le Ministère des Affaires étrangères (MAE), près de 50% des fonds consacrés à l'aide bilatérale dans les pays signataires de la Déclaration de Paris et 37 % dans l'ensemble des pays. L'objectif des Pays-Bas est de d'atteindre 66 % d'ici 2010. Un accent est également mis sur

⁴ OCDE, « Les Pays-Bas ». *Examen du CAD par les pairs*, OCDE, 2006, p.11. Disponible [en ligne] : http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html (page consultée le 12 mars 2008).

⁵ OCDE, « Statistical Annex », *Development Co-operation Report 2007*, Volume 9, no. 1, OCDE, 2008, p.137. Disponible [en ligne] : <http://caliban.sourceoecd.org/pdf/dac/432008011e-06-statisticalannex.pdf> (page consultée le 12 mars 2008).

⁶ *Ibid.*, p. 142. Les montants sont exprimés en millions USD, au taux de change courant.

⁷ Taux pour 2002, 2003, 2004 et 2005: Comité d'aide au développement, *Pays-Bas, Examen par les pairs – Rapport complet 2006*, OCDE, Paris, 2006, p. 95. Disponible [en ligne] : http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html. Pour 2006, DAC-OCDE, données disponibles [en ligne] à <http://www.oecd.org/dataoecd/42/7/40039550.gif> (pages consultées le 6 mars 2008).

⁸ Taux de croissance calculé de la manière suivante : [% de croissance annuelle pour 2003] = ([Montant total APD 2003] – [Montant total APD 2002]) ÷ [Montant total APD 2002] x 100 %

⁹ OCDE, *Development Database on Aid from DAC Members*, disponible [en ligne] <http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=TABLE7B> (page consultée le 6 mars 2008).

¹⁰ *Ibid.*, http://stats.oecd.org/wbos/default.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR (page consultée le 6 mars 2008).

l'approche sectorielle. Le soutien budgétaire, quant à lui, représente à lui seul 20 % de l'ADP néerlandaise¹¹.

2. Destinations principales de l'aide, investissements et échanges commerciaux

En 2000, au nom de l'efficacité de l'aide, le nombre de pays partenaires des Pays-Bas a diminué drastiquement de plusieurs centaines à une vingtaine¹². En 2003, cette liste comptait 36 pays. Ces 36 pays reçoivent 62 % de l'ADP néerlandaise, mais un total de 125 pays ont reçu une contribution des Pays-Bas en 2005¹³. Cette volonté de concentration s'inscrit dans la suite du rapport de la Banque mondiale intitulé *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, publié en 1998¹⁴.

Le tableau 2 donne une liste non-exhaustive des principaux pays récipiendaires de l'ADP néerlandaise en fonction de l'importance, en termes absolus, des montants alloués. Il donne également des indications du poids relatif des Pays-Bas face aux autres donateurs dans chacun de ces pays.

¹¹ OCDE, « Les Pays-Bas ». *Examen du CAD par les pairs*, OCDE, 2006, p.77. [En ligne] : http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html (page consultée le 12 mars 2008).

¹² Niels Hermes, « Changing the conditions for development aid: A new paradigm? », dans *Newsletter no. 6*, Centre for development Studies, University of Groningen, février 2000, p. 4. [En ligne] : <http://www.rug.nl/cds/shared/pdf/februari.pdf?as=pdf> (page consultée le 13 mars 2008).

¹³ OCDE, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ Niels Hermes, *op. cit.*, p. 4.

Tableau 2 : Pays récipiendaires de l'APD (Montants en millions USD)

Pays récipiendaire (2005-2006) – Liste non-exhaustive	Aide reçue des Pays Bas (moyenne 2005-2006)	% de l'APD en provenance des Pays-Bas	Rang occupé par le Pays-Bas parmi les donateurs	Principal donneur dans ce pays (Montant) Le cas échéant, le principal pays donateur est également indiqué
Nigeria ¹⁵	231	2.6 %	8	Royaume-Uni (2 697)
Indonésie	161	8.2 %	6	Japon (1 189)
Irak ¹⁶	131	2.8 %	N / D	États-Unis (N / D)
Soudan	125	6.4 %	4	États-Unis (749)
Tanzanie	102	6.2 %	6	International Development Association – Banque Mondiale (IDA) (2 046) / Royaume-Uni (220)
Ghana	84	7.3 %	5	IDA (2 226) / Allemagne (191)
Afghanistan	83	2.9 %	8	États-Unis (1 361)
Ouganda	81	5.9 %	6	IDA (1 782) / États-Unis (238)
Mali	66	8.7 %	5	IDA (755) / France (111)
Bangladesh	64	5 %	8	IDA (478) / Japon 199
Mozambique	62	4.3 %	9	IDA (852) / États-Unis
Vietnam	59	3.1 %	8	Japon (666)
Zambie	56	4.7 %	9	IDA (1 264) / Japon (390)
Burkina Faso	54	7 %	5	IDA (563) / France (120)
Afrique du Sud	54	7.7 %	5	Communauté Européenne (155) / États-Unis (129)
Ethiopie	54	2.8 %	10	IDA (1860) / États-Unis (498)
Bolivie	41	6.8 %	8	IDA (816) / États-Unis (166)
Sri-Lanka*	38	3.8 %	7	Japon (345)
Congo (RDC)	38	2 %	9	États-Unis (491)
Nicaragua	34	4.6 %	10	IDA (556) / États-Unis (85)
Colombie	33	4.1 %	4	États-Unis (588)
Pakistan	32	1.7 %	N / D	IDA (744) / États-Unis (410)
Surinam	31.8	58.9 %	1	Pays-Bas
Territoires Palestiniens	31	2.4 %	10	Office de secours et de travaux des Nations-unies pour les réfugiés de la Palestine (UNRWA) (354) / États-Unis (193)
Yemen	30	9.7 %	4	IDA (144) / Allemagne (42)
Rwanda	27	4.7 %	9	IDA (532) / Royaume-Uni (89)

¹⁵ Fait étonnant, le principal récipiendaire de l'ADP en 2005-2006 n'apparaît pas dans la liste de pays partenaires élaborée par le MAE en 2003 (Direction générale de la coopération internationale, *Un devoir réciproque: La coopération au développement en marche vers 2015*, La Haye, octobre 2003, p. 33. Disponible [en ligne]: http://nl.sitestat.com/minbuza/minbuza/s?en-pdf.pdf.un-devoir-reciproque&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/un-devoir-reciproque.pdf (page consultée le 12 mars 2008).

¹⁶ Données pour 2004-2005. Ce montant a été principalement destiné à l'allègement de la dette de l'Irak. L'Irak, troisième récipiendaire de l'aide, n'apparaît pas non plus dans la liste des pays partenaires du MAE.

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

Kenya	27	3.2 %	N / D	États-Unis (218)
Bénin	24	6.7 %	7	IDA (392) / France (69)
Guatemala	23	6.2 %	6	Espagne (132)
Macédoine*	21	9.8 %	4	Communauté européenne (59) / États-Unis (42)
Burundi	20	5.1 %	7	IDA (77) / États-Unis (51)
Bosnie Herzégovine*	20	3.8 %	9	Communauté Européenne (128) / États-Unis (58)
Sénégal	20	2.7 %	N / D	IDA (1 037) / France (249)
Géorgie	12	3.6 %	6	États-Unis (88)
Cap-Vert*	11	7.3 %	5	Portugal (52)
Arménie*	10	4.9 %	6	États-Unis (61)
Égypte	10	1.1 %	N / D	États-Unis (504)

* Il est prévu que les Pays-Bas cesseront d'acheminer de l'APD dans ces pays en 2010.¹⁷

Source : OCDE

Comme on peut le voir, la part de l'aide néerlandaise dans certains pays, comme l'Indonésie, le Ghana, le Mali, est assez importante; par contre, il existe presque systématiquement un autre donneur dont l'APD est significativement plus importante, ce qui limite la capacité d'influence néerlandaise par l'APD¹⁸. Il est donc difficile de déterminer si la concentration de l'aide néerlandaise dans certains pays répond, outre des objectifs de développement, à d'autres intérêts. Cependant, des critiques ont été exprimées en ce sens en ce qui concerne l'inclusion dans la liste des pays partenaires de l'Afrique du Sud, de l'Égypte, du Pakistan et de l'Indonésie¹⁹.

Pour l'OCDE, l'allocation de l'aide néerlandaise est cohérente avec sa priorité déclarée de lutte contre la pauvreté : ainsi, dit-on, « en 2005, les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu ont [...] reçu environ 60 % de l'aide bilatérale néerlandaise, dont la moitié est censée aller à l'Afrique subsaharienne²⁰ ». Les critères officiels pour l'élaboration de la liste des 36 pays partenaires sont

le niveau de pauvreté [...] par habitant ; une évolution positive dans le sens de la démocratisation et de la bonne gouvernance²¹ ; [...] les besoins du pays en matière d'APD (compte tenu du nombre de donateurs et

¹⁷ OCDE, *op. cit.*, p. 46.

¹⁸ Le Surinam, ancienne colonie des Pays-Bas, fait figure d'exception, l'APD néerlandaise représentant 58.9 % de l'ADP totale.

¹⁹ Nicole Metz, « Mutual interests, mutual responsibilities », dans *Reality of Aid Report 2004*, disponible [en ligne]: <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2004&id=85> (page consultée le 15 mars 2006).

²⁰ OCDE, *op. cit.*, p. 13.

²¹ Selon Niels Hermes, ce critère d'écoulement d'une filiation avec le rapport de la Banque Mondiale, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, publié en 1998 : « The conclusion of the World Bank report is that aid flows

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

du volume d'aide par habitant) ; et [...] la valeur ajoutée de la coopération pour le développement des Pays-Bas, selon les liens historiques unissant les deux pays et l'expérience acquise²².

Cependant, en révisant l'investissement direct néerlandais et la présence de certaines compagnies transnationales néerlandaises dans quelques-uns de ces pays (tableau 3), il semble que l'on puisse avancer que dans certains cas, l'APD va de pair avec d'importants intérêts économiques, comme pour le Nigéria, l'Indonésie, la Zambie, l'Afrique du Sud, et la Colombie. La relation entre la réception d'investissement et d'aide n'est pas systématique; cependant, on peut émettre l'hypothèse que tous les intérêts ne sont peut-être pas systématiquement explicités dans la stratégie des Pays-Bas en matière d'APD. On est en ce sens frappé par le fait que le Nigeria et l'Irak, en tête de liste des bénéficiaires de l'APD, n'apparaissent pas sur la liste des pays partenaires définie en 2003 par le MAE²³.

De manière générale, les Pays-Bas sont une importante source d'investissement direct étranger (IDE), le développement de certaines compagnies transnationales étant directement lié avec le passé colonial néerlandais, comme *Royal Dutch Shell* en relation avec le pétrole produit en Indonésie²⁴. Les Pays-Bas sont aussi un important acteur du commerce international, qui représente une importante part de son économie; si la majeure partie du commerce extérieur se fait avec les pays européens, le commerce avec l'Afrique, l'Amérique Latine et l'Asie (hors Japon) augmente rapidement²⁵.

Tableau 3 : Investissements directs des Pays-Bas dans certains pays bénéficiaires d'APD néerlandaise (en millions USD)

Récepteur de l'aide (2005-2006)	APD reçue des Pays Bas (moyenne)	Investissement direct en provenance des Pays-Bas, pour l'année indiquée entre parenthèse
--	---	---

should be directed only to countries with sound policies. [In the Netherlands,] countries were, among other things, selected based on the quality of their policies ». Niels Hermes, *op. cit.*, p. 4.

²² OCDE, *op. cit.*, p. 31.

²³ Direction générale de la coopération internationale, *Un devoir réciproque: La coopération au développement en marche vers 2015*, La Haye, octobre 2003, p. 33. Disponible [en ligne]: http://nl.sitestat.com/minbuza/minbuza/s?en-pdf.pdf.un-devoir-reciproque&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/un-devoir-reciproque.pdf (page consultée le 12 mars 2008)

²⁴ Gisbert van Liemt, *Trade and Poverty: case study of the Netherlands*, CUTS/TDP, 2006, p. 7. Disponible [en ligne]: <http://www.cuts-london.org/projects/documents/BackgroundPaperDutchTradePolicy.pdf> (page consultée le 13 mars 2008).

²⁵ *Ibid.*, p. 8.

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

	2005-2006)	
Nigeria	231	2748 (2003) ²⁶
Indonésie	161	470 (2007) ²⁷
Ghana	84	39 (2003) ²⁸
Zambie	56	231 (2001) ²⁹
Afrique du Sud	54	732 (2003) ³⁰
Bolivie	41	12 (2002). La compagnie néerlandaise <i>Pennzoil Company Bolivia S. A</i> y possède des intérêts ³¹ .
Congo (RDC)	38	10.7 (1999) ³²
Colombie	33	276 (2003) ³³
Surinam	31.8	2 (2002). La compagnie néerlandaise <i>Shell Suriname Verkoopmaatschappij NV</i> , possède des intérêts dans ce pays ³⁴ .
Sénégal	20	N / D – <i>Shell Senegal</i> , une compagnie néerlandaise, y a réalisé des ventes pour 207 millions USD en 2004 ³⁵ .
Égypte	10	285 (2002) ³⁶
Mongolie	8	0.04 (2002) ³⁷

Source : CNUCED, Ambassade de l'Indonésie aux Pays-Bas

En ce qui concerne les canaux d'acheminement de l'APD, approximativement 80 % passe par le MAE. Le reste représente la contribution du ministère des Finances aux banques multilatérales de développement (9 %), la contribution du pays au budget de l'Union européenne (UE) (5 %), les allègements de dette (4 %) et les apports de divers ministères³⁸.

²⁶ CNUCED, *Country Profiles : Netherlands*, CNUCED, 2005. Tous les profils de pays sont disponibles [en ligne]: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3198&lang=1> [pages consultées le 7 mars 2008]). Le taux de change utilisé pour 2003 est de 1.12 dollars américains par euros.

²⁷ Ambassade de l'Indonésie aux Pays-Bas, *Foreign Direct Investment in Indonesia and the Netherland's position*, disponible [en ligne]: <http://indonesia.nl/indonesia/content/view/64/241/> (page consultée le 7 mars 2008).

²⁸ CNUCED, *Country Profiles : Netherlands*, CNUCED, 2005. Le taux de change utilisé pour 2003 est de 1.12 dollars américains par euros.

²⁹ CNUCED, *Country Profiles: Zambia*, CNUCED, 2006

³⁰ CNUCED, *Country Profiles : Netherlands*, CNUCED, 2005. Le taux de change utilisé pour 2003 est de 1.12 dollars américains par euros.

³¹ CNUCED, *Country Profiles: Bolivia*, CNUCED, circa 2004.

³² CNUCED, *Country Profiles: Democratic Republic of Congo*, CNUCED, circa 2006.

³³ CNUCED, *Country Profiles : Netherlands*, CNUCED, 2005. Le taux de change utilisé pour 2003 est de 1.12 dollars américains par euros.

³⁴ CNUCED, *Country Profiles: Suriname*, CNUCED, circa 2004.

³⁵ CNUCED, *Country Profiles: Senegal*, CNUCED, 2006.

³⁶ CNUCED, *Country Profiles: Egypt*, CNUCED, 2006.

³⁷ CNUCED, *Country Profiles: Mongolia*, CNUCED, circa 2003.

³⁸ OCDE, *op. cit.*, p. 29.

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

À cause de réserves sur la qualité des organisations internationales³⁹, la part bilatérale de l'aide néerlandaise est prépondérante (71 % du total). De cette enveloppe, 19 % de l'APD totale est transitée par les ambassades (ces ressources incluent les fonds alloués au soutien budgétaire général du pays hôte); 21 % transite par les ONG suédoises; 4 % par des entreprises privées; 6 % est destiné à l'aide humanitaire d'urgence; 8 % à l'allégement de la dette; les 13 % restants servent entre autres pour les frais administratifs et l'assistance aux réfugiés vivant aux Pays-Bas⁴⁰.

Selon l'OCDE,

les Pays-Bas sont l'un des principaux promoteurs du soutien budgétaire au sein du CAD. Selon les estimations du MAE, cette modalité est utilisée dans 15 des 36 pays partenaires et 17 % environ des ressources consacrées aux programmes bilatéraux par pays ont été acheminées dans le cadre du soutien budgétaire en 2005 (contre 9 % en 2001). Cette part représente 4 % de l'APD bilatérale totale des Pays-Bas, la moyenne du CAD étant de 2.5 %⁴¹.

L'aide alimentaire à des fins humanitaires n'atteignait en 2006 que 0.02 % du total de l'APD⁴².

3. Résumé des arrangements institutionnels

La politique d'APD néerlandaise actuelle s'est conformée à partir des années 1990. C'est à cette époque que, selon Arianne Cardinal, « l'éradication de la pauvreté, [et] l'autonomie économique des pays partenaires [deviennent] les deux objectifs majeurs de l'aide au développement, [impliquant] la prise en charge par les pays partenaires de leur développement »⁴³. Dans le cadre de l'élaboration des politiques de l'APD, certains thèmes centraux peuvent être relevés, tel que :

- Une réduction des pays bénéficiaires de l'aide (concentration sur 36 pays partenaires) ;
- La recherche d'une plus grande cohérence de la politique d'aide au développement et de la politique étrangère en général (qui se reflète notamment par un réaménagement

³⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁴¹ *Ibid.*, p. 79.

⁴² OCDE, Development Co-operation Report 2007, Statistical Annex, Volume 9, No. 1, OECD, 2008, p. 143.

⁴³ Arianne Cardinal, *op. cit.*, p. 6.

institutionnel en 1995) et la promotion de l'idée de cohérence dans les différents forums internationaux;

- Une décentralisation de la gestion de l'aide bilatérale vers les ambassades.

Par ailleurs, en 2003 s'affirme une volonté de prendre en compte les enjeux de sécurité dans le cadre de l'APD, avec l'établissement d'un « fond de stabilité⁴⁴ ». Dans cet effort s'inscrit également la promotion d'une réforme des critères de l'APD de l'OCDE pour y inclure certaines activités militaires⁴⁵, ce qui donne lieu à des critiques de la part de la société civile néerlandaise. Dans l'ensemble, la réaction des ONG néerlandaise aux réformes engagées a été partagée. Parmi les éléments critiqués, on retrouve :

- L'approche par programmes, l'approche par projets étant jugée plus efficace ;
- La réorientation d'une partie du budget de l'aide vers des activités non liées au développement (comme l'appui aux exportations néerlandaises vers les pays récipiendaires) ou vers des instances multilatérales au détriment de l'aide bilatérale ;
- Le fait que la décentralisation vers les ambassades isole les instances centrales des réalités du terrain et que les ambassades aient des compétences variables en matière d'aide au développement ;
- L'abandon progressif d'éléments centraux de l'aide néerlandaise comme la réduction de la pauvreté, l'équité de genre et le développement durable.

En somme, certains observateurs opposent l'approche antérieure, qui mettait l'accent sur le rôle de catalyseur d'aide et l'engagement direct, à la nouvelle, plus détachée, basée sur le financement des plans des gouvernements nationaux et des organisations multilatérales⁴⁶.

⁴⁴ Jaap de Hoop Scheffer et Agnes Van Ardenne, « Lettre au président de la Chambre des Représentants. Création d'un Fonds de stabilité », dans Direction générale de la coopération internationale, *Un devoir réciproque: La coopération au développement en marche vers 2015*, La Haye, octobre 2003, p. 39 [en ligne]: http://nl.sitestat.com/minbuza/minbuza/s?en-pdf.pdf.un-devoir-reciproque&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/pdf/un-devoir-reciproque.pdf (page consultée le 12 mars 2008).

⁴⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁶ Platform OS Beleid, *Challenging Dutch Aid: from Practice to Policy, Report of the Symposium, held on 15 December 2003 at the Institute of Social Studies, The Hague*, p. 7. [En ligne]: http://www.nedworc.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=68&limit=10&limitstart=10&order=date&dir=DESC (page consultée le 8 mars 2008).

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

C'est en 1995, avec la publication du Livre blanc *L'aide en évolution*, que se dessine la structure institutionnelle actuelle de l'administration de l'APD aux Pays-Bas⁴⁷. Actuellement, la majeure partie de l'APD est gérée par la Direction générale de la coopération internationale (DGIS), laquelle relève du Ministère des Affaires étrangères⁴⁸. Ce ministère est dirigé par deux ministres, respectivement chargés des Affaires étrangères et de la Coopération pour le développement⁴⁹.

L'intégration de la coopération pour le développement au sein du Ministère des Affaires étrangères s'accompagne d'un discours fort sur la nécessité de la cohérence entre les activités de développement et les autres activités de politique étrangère, non dans le sens d'une subordination de l'aide à ces dernières, mais comme une obligation de considérer les impératifs du développement dans d'autres sphères, comme le commerce. On a notamment créé en 2002 un service chargé de la cohérence des politiques relevant de la DGIS, chargé d'analyser la concordance de l'action gouvernementale dans son ensemble avec les visées de développement international⁵⁰; on a ainsi, par exemple, produit conjointement avec le ministère de l'Agriculture, un « Mémoire sur la cohérence entre la politique agricole et la politique du développement ⁵¹ ». Nous reviendrons sur la question de la cohérence dans la section suivante.

Une autre caractéristique de l'APD néerlandaise tient au rôle important joué par les ambassades dans la définition des politiques particulières appliquées à chaque pays. En effet, « les ambassades sont [...] responsables de la stratégie de suivi à l'échelon local, de la mise en œuvre des activités et de la gestion de l'aide bilatérale »⁵². Les ambassades sont notamment responsables de l'élaboration et du suivi d'un « plan stratégique pluriannuel » (sur quatre ans) pour articuler les priorités définies aux Pays-Bas avec celles déterminées dans le pays récepteur⁵³.

⁴⁷ Arianne Cardinal, *Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas*, Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, Montréal, 2007, p. 27. [En ligne] : http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Collaboration_speciale_-_Arianne_Cardinal.pdf (page consultée le 6 mars), p. 7.

⁴⁸ OCDE, « Les Pays-Bas ». *Examen du CAD par les pairs*, OCDE, 2006, p. 58. Disponible [en ligne] : http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html (page consultée le 12 mars 2008).

⁴⁹ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 50.

⁵¹ *Ibid.*, p. 52.

⁵² *Ibid.*, p. 60.

⁵³ *Ibid.*, p. 63.

Ces plans portent non seulement sur les politiques de développement, mais sur tous les aspects de la politique étrangère en relation avec le pays hôte⁵⁴, peut-être une des raisons pour lesquelles ils ne sont pas accessibles au public⁵⁵.

4. Rôle du parlement dans la détermination des politiques, du suivi et de l'évaluation de l'aide : l'importance de l'imputabilité

La cohérence, comme nous l'avons noté ci-dessus, occupe une place centrale dans la politique d'APD néerlandaise. Dans la mesure où le concept pose l'équivalence des objectifs de développement et des autres enjeux de la politique étrangère, une véritable poursuite de la cohérence irait à l'encontre d'une instrumentalisation de l'APD en faveur d'intérêts économiques, géopolitiques ou sécuritaires. Il peut donc être pertinent de souligner certaines caractéristiques de l'environnement dans lequel s'élaborent les politiques d'APD néerlandaise qui contribuent à y expliquer la prééminence du concept de cohérence: le rôle du Parlement et les attentes élevées du public sur la question.

La politique de l'APD néerlandaise est débattue à chaque année au Parlement à l'occasion de l'examen du budget⁵⁶. C'est donc là que le MAE concentre ses efforts de communication et de notification⁵⁷, chaque proposition budgétaire étant accompagnée d'une note explicative constituant, en fait, un document de référence sur la politique du MAE⁵⁸. De plus, les rapports annuels des ambassades sur l'avancement des plans stratégiques pluriannuels élaborés pour chaque pays partenaires sont remis au Parlement, ainsi que des rapports biannuels sur les résultats en fonction des stratégies du MAE⁵⁹. Le Parlement est donc actif dans l'élaboration et la discussion des politiques de coopération - d'après l'OCDE, notamment, c'est à cause du

⁵⁴ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 64.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁷ OCDE, Les Pays-Bas (2006). Examen du CAD par les pairs : Principales conclusions et recommandations [en ligne], http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_33873108_33873626_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 6 mars 2008).

⁵⁸ OCDE, « Les Pays-Bas ». *Examen du CAD par les pairs*, OCDE, 2006, p. 73. [En ligne]: http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html (page consultée le 12 mars 2008). Voir par exemple : Gouvernement des Pays-Bas, *Our common concern, Investing in development in a changing world, Policy letter to the House of Representatives*, 16 octobre 2007, 43 p. [En ligne]: http://nl.sitestat.com/minbuza/minbuza/s?en-pdf.our-common-concern-150108&ns_type=pdf&ns_url=http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/our-common-concern-150108.pdf (page consultée le 13 mars 2008).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 69.

L'aide publique au développement des Pays-Bas

Etienne Roy Grégoire

Parlement, qui aurait des réserves sur la qualité des organisations internationales, qu'une part réduite de l'APD transite par la voie multilatérale⁶⁰. En 2003, le directeur adjoint de DGIS révélait également dans un symposium organisé par la société civile néerlandaise que cette position du Parlement s'opposait à celle du ministère des Finances, qui promouvait la voie multilatérale⁶¹. La discussion du budget au Parlement a donné lieu, en 2003, à des questions sur l'efficacité de l'aide, le besoin de cohérence entre les politiques d'aide et celles de commerce international, sur la situation économiques mondiale ainsi que sur le choix des 36 pays partenaires⁶².

D'autre part, le public néerlandais semble exigeant quant à la politique d'APD : approximativement 72 % des Néerlandais estiment que le budget de la coopération pour le développement devrait être augmenté (21 %) ou maintenu à son niveau actuel (51 %)⁶³. En outre, l'importance de la proportion de l'APD transitant par les ONG (21 %) dénote peut-être leur importance et leur capacité d'influencer les politiques de coopération⁶⁴.

Ces deux éléments (le rôle du parlement et les attentes apparemment élevées du public) favorisent sans doute l'imputabilité des responsables de l'APD néerlandaise. À la différence du cas de figure décrit par Cranford Pratt, qui argumente que le manque de cohérence et la tension caractéristiques des relations entre le Ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) permet à cette dernière de maintenir une certaine indépendance et une certaine fidélité aux objectifs de réduction de pauvreté⁶⁵, le cas des Pays-Bas suggère que les efforts de cohérence peuvent être concomitants à une plus grande imputabilité des responsables des politiques de l'APD. Celle-ci, en somme, contribuerait à rendre plus difficile l'instrumentalisation de l'aide observée dans d'autres pays. Si, comme le note Arianne Cardinal, « le fait d'assumer ses positions [...] montre une certaine transparence dans les intentions des Pays-Bas [...] ce qui n'est

⁶⁰ *Ibid.*, p. 32.

⁶¹ Platform OS Belied, *op. cit.*, p. 10.

⁶² Nicole Metz, *op. cit.*

⁶³ OCDE, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁴ Cette interprétation, cependant, est contestée par des représentants de la société civile néerlandaise, selon qui « [l'APD] n'est plus un sujet politique chaud ». Platform OS Belied, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁵ Cranford Pratt, « Greater Policy Coherence, a Mixed Blessing: the case of Canada », dans *Policy Coherence in Development Co-operation*, Jacques Foster et Olav Stokke (dir.), Frank Cass, Londres, 1999, 25 p.

pas le cas de tous les membres du CAD, qui changent de camp au gré de leur agenda »⁶⁶, on peut supposer que les éléments relevés ici jouent un rôle dans ces état de fait.

Cependant, cela ne signifie pas que l'APD néerlandaise soit totalement dénuée d'objectifs intéressés. Que signifie, par exemple, le fait que certains récepteurs importants de l'aide, comme le Nigeria (principal récepteur de l'aide en 2005 – 2006) et l'Irak (troisièmes plus important récepteur en 2004-2005), ne soient pas considérés comme des « pays partenaires »? Comme on l'a vu ci-dessus, les notes explicatives des projets de budgets, les rapports annuels des ambassades sur l'avancement des plans stratégiques pluriannuels sont axés sur les relations avec les pays partenaires. Il est peut-être possible d'émettre l'hypothèse que certains intérêts des Pays-Bas en terme de politique extérieure sont trop prégnants pour les inclure dans la définition d'une politique par ailleurs fondée sur la cohérence et le désintéret.

5. Sources d'information complémentaire

- Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, section sur la coopération pour le développement : <http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement>;
- OCDE, « Les Pays-Bas ». *Examen du CAD par les pairs*, OCDE, 2006, p. 73. Disponible [en ligne] : http://www.oecd.org/document/30/0,3343,fr_33873108_33873626_36150494_1_1_1_1,00.html
- CNUCED :
Données sur l'IDE relatif aux Pays-Bas : <http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docID=8876&intItemID=2364&lang=1>;
- Reality of Aid Project (perspective de la société civile),
 - o Jan Ruysenaars et Nicole Metz, « Dutch aid and the interface of conflict, security and development », dans *Reality of Aid Report 2006*, [en ligne]: <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=18>;

⁶⁶ Arianne Cardinal, *op. cit.*, p. 18.

- Nicole Metz, « Dutch ODA: Trends and Debates », dans *Reality of Aid Report 2006*, [en ligne]: <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=33>;
- Nicole Metz, « Mutual interests, mutual responsibilities », dans *Reality of Aid Report 2004*, [en ligne]: <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2004&id=85>;
- Platform OS Beleid, (perspective de la société civile)
 - *Challenging Dutch Aid: from Practice to Policy, Report of the Symposium, held on 15 December 2003 at the Institute of Social Studies, The Hague*, 129 p. Disponible, [en ligne]: http://www.nedworc.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=68&limit=10&limitstart=10&order=date&dir=DESC
- Centres de recherche néerlandais sur le développement dont certaines publications sont accessibles sur internet:
 - Center for Development Studies, Université de Groningen : <http://www.rug.nl/cds/links/developmentCorp>;
 - African Studies Center, Leiden: <http://www.ascleiden.nl/>;
 - Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA), University of Amsterdam : <http://www.cedla.uva.nl/>;
 - Research School CNWS, School of Asian, African and American Studies, Université de Leiden: <http://www.cnws.leidenuniv.nl/>
- Arianne Cardinal, *Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas*, Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement, Montréal, 2007, 34 p. [En ligne] : http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Collaboration_speciale_-_Arianne_Cardinal.pdf.