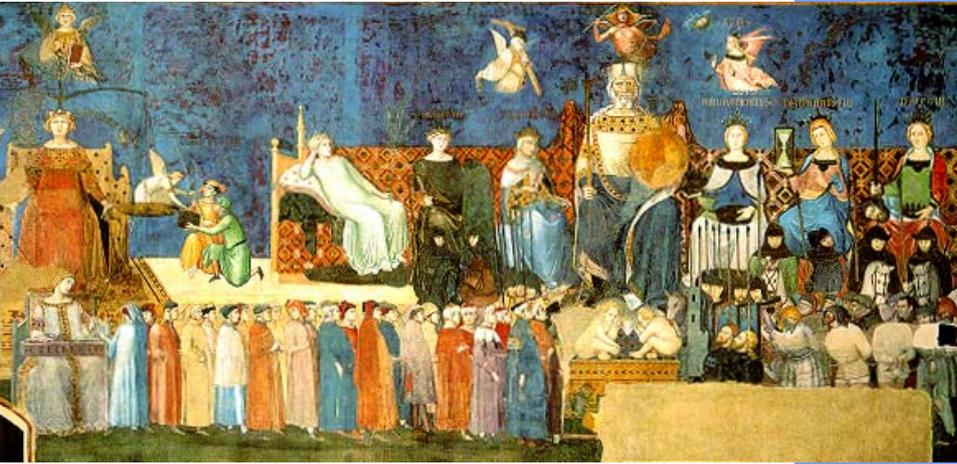


CHAIRE

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

UQÀM



Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas

Évolution des politiques de 1990 à
aujourd'hui

Arianne Cardinal

Décembre 2007

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas
Arianne Cardinal

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-e 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

Après cinquante ans de développement, la communauté des donateurs se questionne sur les modalités et principes de l'aide publique au développement, constatant que les résultats en la matière ne sont pas aussi flagrants qu'on l'aurait voulu. Ainsi, les principaux donateurs réunis au Comité d'aide au développement de l'OCDE commencent une réflexion qui mène bientôt à une réforme pour plus d'efficacité de l'aide (cohérence et harmonisation), et, pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement (réduction durable de la pauvreté).

Parallèlement à ce débat qui a lieu depuis quelques années au sein du CAD, il est intéressant d'étudier et d'analyser l'évolution des politiques d'aide au développement d'un pays comme les Pays-Bas. En effet, comment un pays nordique considéré comme progressiste se situe, à travers le temps, par rapport au CAD, c'est-à-dire par rapport aux autres donateurs et aux tendances observables dans le contexte international.

Dans le présent travail, nous tenterons donc de prouver deux hypothèses, l'une se référant aux concepts de la cohérence et de l'harmonisation, l'autre, se référant à l'existence ou non d'une préoccupation sécuritaire dans les politiques néerlandaises de coopération au développement. Ainsi, dans la première partie du travail, nous démontrerons que l'évolution des politiques néerlandaises va, depuis une dizaine d'années, vers une harmonisation avec les principes du CAD. Dans la seconde partie, nous démontrerons qu'il y a bel et bien une préoccupation sécuritaire dans la politique néerlandaise d'aide au développement, et que les Pays-Bas occupent un rôle de précurseur au CAD quant à l'intégration de cette dimension dans la coopération au développement.

PARTIE 1 : DES POLITIQUES QUI VONT VERS L'HARMONISATION AVEC LES PRINCIPES DU CAD

Dans un premier temps, nous tenterons de démontrer l'hypothèse voulant que *l'évolution des politiques néerlandaises de coopération au développement, de 1990 à 2006, observe une tendance à l'harmonisation au sein du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.*

Plus spécifiquement, nous nous attarderons à donner des explications possibles des changements de politique, en puisant dans le contexte international, le contexte national, et en étudiant l'impact de l'héritage humaniste des Pays-Bas sur son futur. Dans le même ordre d'idée, nous tenterons également de voir de quelle façon l'harmonisation par rapport aux principes du CAD se fait, c'est-à-dire s'il s'agit d'un changement drastique ou relativement graduel, s'il s'agit de changements qui viennent d'une volonté d'abord nationale, ou si ceux-ci sont faits pour se soumettre à une volonté des pairs.

1. Présentation du pays et de son aide avant les années 90'

Tout d'abord, il importe de préciser que les Pays-Bas ont un programme d'aide au développement depuis très longtemps, et ont un héritage qu'on pourrait qualifier d'humaniste en la matière, du fait du montant qu'ils allouent à l'aide, et de leur philosophie par rapport au développement. Ainsi, depuis une cinquantaine d'années, ils «sont reconnus par leurs pairs comme étant l'un des pays les plus progressistes en matière de coopération pour le développement, sur le plan des principes comme des pratiques.¹» Depuis 1975, les Pays-Bas donnent plus de 0.7% de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD), ayant atteint depuis longtemps l'objectif des Nations Unies². De plus, depuis plus d'une décennie, leur APD représente en moyenne 0.8% de leur RNB, ce qui fait d'eux, sans conteste, l'un des donateurs les plus généreux au sein du CAD³, et ce encore en 2005, comme on peut le voir dans l'annexe 2.

¹ OCDE, « Partie 1: Examen en matière de coopération pour les Pays-Bas», In *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, Paris: Comité d'aide au développement, 2001 (vol. 2, no 3) p.I-19.

² OCDE, *Pays-Bas*, Coll. «Série des examens en matière de coopération pour le développement», Paris : Comité d'aide au développement, 1994 (no 4), p. 2.

³ OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006», *Examen par les pairs*, [En ligne] p. 22.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

Les premiers programmes néerlandais d'aide au développement datent des années cinquante, et prennent alors la forme d'une assistance technique aux colonies ou aux anciennes colonies des Pays-Bas. Dans les années soixante, ces programmes évoluent pour répondre aux besoins des États nouvellement indépendants, surtout en Asie et en Afrique. C'est également à cette époque qu'on observe un accroissement de l'aide des Pays-Bas, et celui-ci est justifié auprès de l'opinion publique par des arguments autant économiques, géopolitiques que moraux et sociaux. Dans les années soixante-dix, de nouveaux thèmes liés au développement apparaissent aux Pays-Bas, comme la lutte contre la pauvreté, l'autosuffisance, le déliement de l'aide et la cohérence des politiques. Il est intéressant de noter à quel point ces thèmes apparaissent tôt dans la réflexion néerlandaise, ceux-ci étant des thèmes d'actualité encore aujourd'hui. Dans les années quatre-vingt, les Pays-Bas participent à mobiliser l'attention sur des thèmes comme l'ajustement structurel, le renforcement des capacités et l'approche sectorielle, démontrant une fois de plus la capacité d'adaptation de ce pays, pour faire face aux changements du contexte international⁴.

Tout au long de l'analyse, nous garderons à l'esprit cette image de pays progressiste et précurseur qui constitue un héritage pour les Pays-Bas, et tenterons de voir si cet héritage influence ou non les changements de politiques en matière de coopération néerlandaise au développement, et en quoi cet héritage constitue peut-être une crédibilité aux yeux du reste de la communauté des donateurs et des bénéficiaires.

2. De 1990 à 2006 : Trois périodes importantes dans l'évolution des politiques

À partir des années quatre-vingt-dix, on considère que les politiques néerlandaises de coopération au développement évoluent graduellement, mais qu'une périodisation peut tout de même être faite, en s'appuyant d'abord sur une analyse conceptuelle des énoncés de politique, et aussi sur les changements administratifs qui ont lieu à certains moments. Ainsi, trois périodes sont à distinguer, et sont marquées par des dates précises.

⁴ OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, op. cit., p.I-19.

2.1 *Un monde de différences* (1990) et *Un monde en différend* (1993) : pour l'adaptation à un nouveau contexte international

Selon certains observateurs, «c'est dans les années 90' que se sont esquissées les grandes lignes de la politique actuelle des Pays-Bas en matière d'aide au développement.⁵» En effet, deux livres blancs (documents d'orientation des politiques) paraissent, respectivement en 1990 et en 1993. Ces deux documents sont majeurs, du fait d'abord qu'ils influencent encore la politique néerlandaise d'aide au développement, mais aussi car ils marquent la communauté internationale, représentant un exemple de la manière dont procède un donneur pour redéfinir son rôle et ses programmes pour faire face à un contexte nouveau⁶.

Déjà, *Un monde de différences* (1990) et *Un monde en différend* (1993) expliquent la nécessité d'un changement de politique pour faire face à l'ère d'après Guerre froide, et la nécessité de remplacer les politiques d'ajustement structurel par des politiques de développement durable⁷. Dans le document de 1993, on observe l'ajout d'un nouveau thème à prendre en compte dans la coopération au développement : le maintien et la restauration de la paix, compte tenu des nombreux conflits qui se sont déclenchés depuis le début de la décennie. De plus, la coopération traditionnelle avec les pays partenaires (ou pays bénéficiaires) doit être couplée d'un soutien en faveur des sociétés dites «en transition», qui viennent de se convertir à la démocratie et à l'économie de marché, même si ces derniers ne sont pas dans la liste des pays en développement. On peut donc observer ici une politisation de l'aide au développement, qui fait partie, en quelque sorte, de l'héritage néerlandais en matière de coopération au développement.

Mais ces nouvelles orientations ont deux conséquences majeures. D'abord, l'élargissement de la définition de la coopération au développement, intégrant maintenant la dimension de la paix et de la reconstruction (pays en conflit ou en reconstruction), et ajoutant les pays en transition, fait en sorte qu'une hausse des budgets est nécessaire. En effet, la hausse du budget alloué à l'aide d'urgence et à des projets de reconstruction préconisée dans le document de 1993 influence le montant total de l'aide. Ensuite, par souci d'efficacité et d'obtention de résultats, il importe de

⁵ *Idem.*

⁶ OCDE, *Pays-Bas*, 1994, *op. cit.*, p. 4.

⁷ OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, *op. cit.* p. I-19.

diminuer le nombre de pays recevant de l'aide bilatérale de 46 à 34, considérant que de nouvelles catégories de pays sont créées en plus de ces derniers, c'est-à-dire les pays avec qui il y a des accords de développement durable (3), les pays en conflit ou reconstruction (6) et les pays en transition (13)⁸. Mais les observateurs néerlandais et étrangers se demandent, à cette époque, d'où viendra l'argent supplémentaire préconisé dans *Un monde en différend*, étant donné que l'APD n'a pas progressé en termes réels depuis le milieu des années quatre-vingt⁹...

2.2 L'aide en évolution (1995) : des réformes administratives pour plus de cohérence et d'efficacité de l'aide

Suite aux élections de 1994 et du changement de gouvernement qui s'ensuit, on observe en 1995 un réexamen complet de la politique étrangère des Pays-Bas, donc, des politiques d'aide au développement. On se souviendra que le livre blanc de 1993 «impliquait de nouveaux besoins de financement et une réduction du nombre des pays traditionnellement bénéficiaires de l'aide néerlandaise.¹⁰» et que «la poursuite des nouveaux objectifs risquait de dépasser les possibilités de l'administration.¹¹»

Ainsi, un troisième livre blanc est produit : *L'aide en évolution*, qui annonce une simplification des objectifs, pour remédier à une espèce d'éparpillement des buts et des projets. En effet, l'éradication de la pauvreté et l'autonomie économique des pays partenaires sont désormais les deux objectifs majeurs de l'aide au développement, et les concepts gravitant autour de ces objectifs sont entre autres le renforcement des capacités, ainsi que la prise en charge par les pays partenaires de leur développement.

Pour arriver à respecter ces nouveaux objectifs, mais surtout par souci d'efficacité et d'obtention de résultats, de très importants changements administratifs sont jugés nécessaires par les autorités néerlandaises. On procède d'abord à un décloisonnement de la coopération pour le développement, par la fusion de l'organisation de la politique étrangère et de la coopération pour

⁸ OCDE, *Pays-Bas*, 1994, *op. cit.*, p. 18-19.

⁹ *Idem.*

¹⁰ OCDE, *Pays-Bas*, Coll. «Série des examens en matière de coopération pour le développement», Paris : Comité d'aide au développement, 1997 (no 24), p.13.

¹¹ *Idem.*

le développement dans le Ministère des Affaires Étrangères (MAÉ). C'est effectivement le début de mesures pour assurer une meilleure cohérence interne. De plus, une décentralisation est également effectuée, donnant davantage de pouvoir aux ambassades, et simplifiant les procédures de mise en œuvre. Le but visé ici est de s'assurer que les programmes spéciaux n'interfèrent pas avec les programmes par pays, et que ceux-ci soient plus facilement appropriés par les bénéficiaires. De plus, pour ce qui est de la politique bilatérale, l'approche thématique remplace maintenant l'approche par pays, c'est-à-dire qu'on choisit les bénéficiaires en fonction de huit grands thèmes prioritaires, ces thèmes servant désormais de catégorie au budget de l'aide. Enfin, lorsque cela est possible, l'aide programme est maintenant privilégiée au détriment de l'aide projet¹², de façon à assurer un développement efficace du pays bénéficiaire dans son ensemble.

2.3 Un devoir réciproque : la coopération au développement en marche vers 2015 (2003) : cohérence, efficacité et harmonisation pour l'atteinte des OMD

La dernière date importante qui marque une troisième période dans l'évolution des politiques néerlandaises de coopération au développement est 2003. C'est à ce moment qu'une nouvelle politique est énoncée, celle-ci déterminant les changements qui ont lieu jusqu'à aujourd'hui. *Un devoir réciproque : la coopération néerlandaise au développement en marche vers 2015* consacre la réduction durable de la pauvreté comme l'objectif suprême de l'aide néerlandaise, le tout dans le but d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ainsi, on observe encore une plus grande simplification des objectifs, par rapport à 1995.

Dans cette nouvelle politique, des thèmes sont réitérés, alors que de nouveaux sont introduits, tous justifiés par leur lien avec l'objectif de diminution de la pauvreté absolue. D'abord, on note que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide demeure très importante, ce depuis 1995. Ainsi, il y a une diminution des pays partenaires à 36, et l'aide est maintenant ciblée sur 2 ou 3 secteurs dans chaque pays (poursuite de l'approche thématique). De plus, comme en 1995, des objectifs de dépense liés aux thèmes prioritaires sont élaborés¹³. Jusqu'ici, l'esprit de rationalisation de *L'aide en évolution* (1995) continue. Mais la politique de

¹² OCDE, *Pays-Bas*, 1997, *op. cit.*, p.14.

¹³ 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_2649_34603_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 22 octobre 2007)

Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas

Arianne Cardinal

2003 va plus loin, en ajoutant comme thème l'approche axée sur les résultats. En effet, bien que les autorités néerlandaises reconnaissent la difficulté de mesurer les résultats en matière de développement, elles considèrent important de suivre la mise en œuvre des activités que le pays finance, ainsi que d'évaluer le degré de réalisation des projets, de façon à ajuster leur tir si nécessaire¹⁴. Aussi, il apparaît de plus en plus important pour les Pays-Bas de faire connaître à la population néerlandaise les résultats de leur aide au développement, surtout depuis que des sondages ont démontré que la population ne se sentait pas assez informée des résultats de ses efforts en la matière, et qu'elle devenait alors plus critique¹⁵.

De plus, d'autres termes occupent davantage de place dans la politique de 2003, comme la cohérence et la concertation, et on y fait toujours référence comme un moyen de réaliser les OMD. Entre autres, on observe qu'il est fait mention de la nécessité d'un cadre stratégique intégré et cohérent pour la politique néerlandaise, et qu'une concertation entre les donateurs est jugée nécessaire, tant en ce qui concerne la coopération autour de domaines indirectement liés au développement (commerce, agriculture, armes, etc.), qu'en ce qui concerne des outils à privilégier par tous (donneurs et bénéficiaires), comme les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Nous verrons plus loin comment la cohérence et la concertation en sont venues au rang des priorités dans la politique néerlandaise d'aide au développement.

En somme, on assiste peu à peu à une technicisation de l'aide des Pays-Bas, qui puisent de plus en plus dans le vocabulaire de la gestion pour encadrer et justifier leur politique d'aide au développement. Dans le même ordre d'idées, il peut sembler que ce changement graduel de vocabulaire, couplé de l'utilisation de la lutte contre la pauvreté comme objectif majeur de l'aide au développement, peut être interprété comme une dépolitisation du débat entourant le développement. En utilisant des termes empruntés à la gestion, on éradique les questionnements de fond, et on revient du même coup à un discours simpliste sur la pauvreté absolue. Or, il est à noter que cette tendance est généralisée au sein de la communauté des donateurs et des institutions internationales. Aussi, les Pays-Bas ne sont peut-être pas de mauvaise foi après tout, considérant

¹⁴ Ministère néerlandais des Affaires étrangères, *La coopération néerlandaise au développement*, [En ligne] <http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique> (page consultée le 22 octobre 2007)

¹⁵ OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, [En ligne] p.12. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

qu'ils ont maintenu une APD très haute, ces dernières années, alors que ce n'est pas le cas de la majorité des donateurs.

3. Importance des concepts de cohérence et d'harmonisation dans les politiques

Depuis la fin des années 90', une réforme au sein du CAD est en cours, ayant pour but d'atteindre les objectifs de développement. En effet, après cinquante ans de développement, la communauté internationale s'aperçoit qu'il y a beaucoup de lacunes à l'assistance au développement, et que la pauvreté absolue existe encore. On se demande en fait pourquoi n'y a-t-il pas plus de résultats positifs en matière de développement, et comment faire pour qu'il y en ait davantage? Une tentative de réponse se trouve dans les concepts de cohérence et d'harmonisation, qui sont au centre de déclarations internationales et d'énoncés de bonnes pratiques depuis 1999. La cohérence est en fait un moyen d'éliminer les politiques qui font obstacle aux objectifs de développement, et se fait à l'intérieur des pays donateurs, entre ces derniers, et entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide. L'harmonisation des pratiques est intimement lié à la cohérence, mais est davantage axée sur le consensus nécessaire autour d'un modèle, quant à des pratiques efficaces et cohérentes, à la fois du côté des donateurs que des bénéficiaires¹⁶. Dans cette partie, nous verrons comment les Pays-Bas se positionnent par rapport à ces concepts, en quoi ils s'inscrivent dans ce consensus grandissant au sein du CAD, et quelles sont les étapes de formulation des concepts.

3.1 Politique intégrée, décloisonnement et cohérence interne

Très tôt, les Pays-Bas font référence à l'idée de cohérence des politiques, même s'ils n'utilisent pas tout de suite ce terme. En effet, dès les années 70' on note qu'il est fait mention de la nécessité d'une politique intégrée, et d'une coordination entre les donateurs dans le cadre d'une approche commune en ce qui a trait aux transferts financiers, à la dette, à l'agriculture ou aux matières premières¹⁷. La même idée est reprise dans deux autres documents dans les années 80' (*Development Co-operation in a World Perspective* (1980), *The Quality of Aid* (1989)), sans toutefois parler de cohérence.

¹⁶ Hatcher, P., «Le modèle de développement intégré : le nouveau paradigme du développement», Chapitre 1 In *Le modèle de développement intégré : la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*, Montréal : UQAM, Mémoire de maîtrise en science politique, 2003, p. 7-32.

¹⁷ OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, op. cit., p. I-31.

Dans le document *Un monde en différend* (1993), on parle d'un décloisonnement nécessaire au niveau de la coopération pour le développement, et entre celle-ci et les autres dimensions de la politique étrangère¹⁸. C'est à partir de ce moment que la cohérence commence à être considérée sérieusement. En effet, comme on l'a vu plus haut, dès les réformes de 1995, le décloisonnement est réalisé, alors qu'il y a fusion de la coopération au développement et de la politique étrangère au sein du MAÉ. La cohérence est alors utilisée comme but premier des réformes, comme c'est le cas pour l'accroissement des pouvoirs donnés aux ambassades pour garantir la continuité des programmes par pays, ce malgré les programmes spéciaux.

Dans le même ordre d'idées, les Pays-Bas chargent en 1995 la Direction générale des relations bilatérales du MAÉ d'entretenir des relations de travail avec les services du ministère ainsi qu'avec les autres ministères concernés, le tout pour s'assurer de la cohérence des politiques dans les relations avec les pays partenaires. En 1996, il y a création d'un Conseil interministériel des Affaires européennes et internationales, où des ministres de la coopération au développement et des affaires étrangères se réunissent et étudient des questions multidisciplinaires liées au développement, dans un souci de cohérence¹⁹. Déjà, la cohérence interne est une préoccupation pour les Pays-Bas, alors que le débat n'a pas encore cours au CAD. La table est donc mise pour que le pays se dote d'un réel outil de repérage et de règlement des problèmes liés à la cohérence, et c'est en 2001, après que la ministre ait fait part de ses inquiétudes quant à l'efficacité des capacités analytiques disponibles en la matière²⁰, que le Service de la cohérence des politiques est créé, au sein du MAÉ. Lors de l'évaluation par les pairs suivante, le CAD félicite les Pays-Bas pour cette initiative qui met la théorie en pratique, et qui permet la collaboration au niveau interne et international autour de positions communes, la sensibilisation à la cohérence ainsi que la défense des intérêts du développement à plusieurs niveaux²¹. La cohérence est même promue au rang des priorités en 2003, alors que les Pays-Bas en font l'un de leurs axes prioritaires de coopération au développement dans leur nouvelle politique.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ OCDE, *Pays-Bas*, 1997, *op. cit.*, p.16

²⁰ OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, *op. cit.*, p. I-32.

²¹ 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_2649_34603_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 22 octobre 2007)

3.2 Pour une cohérence élargie : au sein de l'UE et de la communauté des donateurs

En plus de s'assurer d'une cohérence à l'interne, ainsi que de pratiques cohérentes avec ses partenaires, les Pays-Bas travaillent, depuis une dizaine d'années, au respect de la cohérence au niveau de l'Union européenne et au niveau international. En effet, ils militent pour que les intérêts des pays en développement soient pris en compte dans les décisions commerciales (UE et OMC), et pour que les codes de conduite adoptés soient respectés. Ainsi, les Pays-Bas sont un partisan de l'initiative «Tout sauf les armes» au sein de l'UE, pour que cette dernière respecte le code de conduite en matière de vente d'armes qu'elle a adopté en 1998. Les Pays-Bas, ayant adopté des critères nationaux plus stricts en la matière comme revendiqué par plusieurs ONGs, et ayant détruit des excédents d'armes légères à la suite de ces nouveaux engagements²², ont de la crédibilité lorsqu'ils militent en faveur de la cohérence au niveau international.

De plus, comme on l'a vu, le Service de la cohérence des politiques créé en 2001 travaille également au niveau de l'UE, mais les Pays-Bas restent conscients qu'ils ne doivent pas s'en tenir à développer des partenariats avec les pays qui partagent les mêmes idées, mais qu'il s'agit aussi de sensibiliser les autres à l'importance de la cohérence des politiques pour atteindre les objectifs de développement. En ce sens, dans la nouvelle politique énoncée en 2003 (*Un devoir réciproque*), le pays s'engage à donner une plus grande priorité à la cohérence sur l'agenda international, pour faire valoir les intérêts des pays en développement dans des domaines qui sont à priori sans rapport avec le développement, comme l'agriculture, le commerce, la sécurité alimentaire, l'environnement, la paix et la sécurité.

3.3 De la concertation à l'harmonisation des procédures entre les donateurs

En ce qui concerne l'harmonisation des pratiques, concept intimement liée à la cohérence lorsqu'il en est question au niveau international, on constate que le concept apparaît un peu plus tard dans les politiques néerlandaises. Dans le livre blanc de 1995, les Pays-Bas font référence à l'importance de la concertation entre les donateurs. Mais c'est un peu plus tard que l'idée gagne vraiment en importance.

²² OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, op. cit., p. I-32.

En effet, à partir des années 2000, les Pays-Bas tentent de plus en plus de convaincre les autres donateurs de procéder comme eux, c'est-à-dire de privilégier une approche sectorielle, plus efficace lorsqu'il y a concertation entre les donateurs, les pays bénéficiaires et la société civile. Plus spécifiquement, pour les Pays-Bas, la coordination ou l'harmonisation des procédures passe par l'adoption des CSLP par tous, puisqu'ils favorisent selon eux l'appropriation par les pays partenaires, le suivi et l'évaluation, de même qu'ils permettent de concentrer les énergies de tous sur l'atteinte des OMD. Il est à noter que «depuis le milieu des années 90' déjà, les Pays-Bas s'appliquent à adopter des approches de lutte contre la pauvreté qui favorisent la conduite des opérations par les pays partenaires.²³» Mais ce n'est qu'un peu plus tard qu'on observe une volonté marquée de convaincre les autres donateurs d'en faire de même.

Somme toute, le CAD indique que «les Pays-Bas s'intéressent tout particulièrement à la dimension opérationnelle de la coordination entre donateurs et comptent parmi les rares d'entre eux à porter une attention particulière à la réforme et à l'harmonisation des procédures dans ce contexte²⁴» et que «l'approche pragmatique et constructive des Pays-Bas vis-à-vis de la coordination est souvent saluée par leurs partenaires sur le terrain.²⁵»

4. Teneur des échanges entre les Pays-Bas et le comité des pairs du CAD

La majorité du temps, les commentaires faits par le comité des pairs vont dans le sens de félicitations. En effet, on salue le bon travail des Pays-Bas, et on l'encourage à aller plus loin en ce sens. Par exemple, aller plus loin dans la recherche de la cohérence, et continuer le travail d'autoévaluation qui permet au pays de s'adapter rapidement. Les principaux thèmes récurrents dans les commentaires formulés sont donc des problèmes de gestion interne qui influencent la qualité et l'efficacité de l'aide (personnel, ambassades), des dangers pour la cohérence entre les programmes spéciaux et par pays, ainsi que la nécessité d'une meilleure communication avec la société civile (suivi et résultats de l'aide).

²³ 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_2649_34603_37425587_1_1_1_1_00.html (page consultée le 22 octobre 2007)

²⁴ OCDE, *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, op. cit., p. I-35.

²⁵ *Idem*.

De façon générale, il apparaît que les Pays-Bas mettent en oeuvre les commentaires, et ce assez rapidement. Ainsi, les réformes pour améliorer la cohérence ainsi que l'approche des Pays-Bas avec ses pays partenaires sont souvent saluées par les autres donateurs. De plus, comme on l'a vu plus haut, ce pays est considéré par le CAD comme précurseur dans ses politiques, et il est pour beaucoup dans la présente réforme au sein du CAD.

5. Principales conclusions

En somme, il apparaît que notre hypothèse de départ s'avère vérifiée, c'est-à-dire que les politiques des Pays-Bas vont vers l'harmonisation avec les principes du CAD. Cependant, nous avons vu que cela va plus loin. En fait, il apparaît que les Pays-Bas, plus que de s'harmoniser aux principes et pratiques énoncés par le CAD, occupent un rôle de premier plan dans l'élaboration même de ceux-ci, au sein de la présente réforme du CAD, et peuvent donc être considérés comme précurseurs (ce rôle de précurseur sera également abordé plus loin, dans la seconde partie du travail). En ce sens, on peut dire que les Pays-Bas gardent une relative autonomie, du fait qu'ils ne se soumettent pas aux principes du CAD, mais qu'ils les devancent dans certains cas. On ne peut donc pas dire que ce pays effectue un virage marqué quant à l'importance accordée à la cohérence et à l'harmonisation dans sa politique, car la tendance dont on parle s'inscrit dans une continuité. En effet, les Pays-Bas ont montré, par leurs propres initiatives, que ces concepts étaient importants pour eux, et cela s'est fait naturellement, échelonné sur plusieurs années.

De plus, nous avons pu observer que les Pays-Bas, étant considérés comme progressiste et précurseur dans leurs politiques, bénéficiaient également d'une grande crédibilité auprès des autres donateurs et des pays bénéficiaires. Ceci est en partie dû à leur héritage humaniste, qui s'est pourtant transformé dans le temps, mais nous croyons que c'est surtout lié au fait qu'ils prêchent par l'exemple, c'est-à-dire qu'ils font d'abord des modifications internes de façon autonome, avant d'essayer de convaincre les autres d'en faire autant.

Jusqu'ici, la forte participation des Pays-Bas aux débats du CAD ne pose pas trop problème au sein de l'opinion publique et des ONGs du pays. Cependant, nous verrons plus loin en quoi cette harmonisation des politiques et pratiques en vient à être considérée comme dangereuse, lorsqu'il est question de sécurité.

PARTIE 2 : LA PRÉOCCUPATION SÉCURITAIRE DANS LA POLITIQUE NÉERLANDAISE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Dans un deuxième temps, dans la mouvance des conclusions de la première partie, nous tenterons de démontrer que *les Pays-Bas occupent un rôle de précurseur au sein du CAD, quant à l'intégration des préoccupations sécuritaires dans la coopération au développement.*

Plus spécifiquement, en étudiant les concepts utilisés dans les documents, les conséquences sur la programmation et les critiques formulées par les ONGs, nous tenterons également de qualifier cette préoccupation sécuritaire, c'est-à-dire de voir s'il s'agit d'un virage marqué ou d'une intégration naturelle de celle-ci aux politiques. Dans le même ordre d'idée, nous tenterons de formuler un point de vue personnel, ou une analyse spécifique, sur les raisons possibles de cette tendance et de nous situer par rapport aux critiques déjà formulées.

1. Étapes de la formulation de la préoccupation sécuritaire

Comme pour bien d'autres pays, une certaine préoccupation sécuritaire a toujours été présente, en trame de fond, dans la politique néerlandaise de coopération au développement. Or, il s'agit ici de voir quelles formes elle a pris dans le temps, pour en venir à qualifier l'actuelle préoccupation sécuritaire qui s'est formulée depuis quelques années.

1.1 La sécurité dans les années 90' : le maintien et la restauration de la paix inclus dans le développement

Au début des années 90', la préoccupation sécuritaire se traduit par un souci, pour les Pays-Bas, de prendre en compte la dimension des conflits et de la paix dans le développement. Le contexte international étant celui de la chute de l'URSS et d'une croissance des conflits, il apparaît primordial de contribuer à faire cesser les conflits avant de vouloir contribuer au développement à proprement parler des pays aidés. Ainsi, dans le document d'orientation de 1993, *Un monde en différend*, le maintien et la restauration de la paix sont désormais inclus dans l'aide au développement.

Dans les années qui suivent pourtant, ces deux thèmes semblent occuper un peu moins de place dans la politique, dû au fait que la lutte contre la pauvreté prend le devant de la scène

comme principale priorité. On a également vu plus haut que dès 1995, une certaine rationalisation de la coopération au développement a lieu, menant à une nouvelle gestion des priorités.

1.2 Membre du Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement

De 1997 à aujourd'hui, les Pays-Bas sont membres du *Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* (CPDC) du CAD. Ainsi, avec d'autres pays tels le Canada et l'Australie, ils effectuent une réflexion autour du lien entre conflits et développement, cherchant à obtenir un consensus au sujet du rôle de l'APD dans la répression des conflits violents et de l'insécurité, et à intégrer la prévention des conflits et la consolidation de la paix aux réflexions et aux activités officielles de coopération du CAD²⁶. On peut donc voir dans cet engagement un prolongement des valeurs néerlandaises, dont entre autres l'importance d'une multidimensionalité du développement à prendre en compte, une volonté de s'adapter au contexte international, tout comme l'importance de la cohérence pour un développement qui fonctionne.

Enfin, il importe de noter que le CPDC effectue également une réflexion autour de l'élargissement des critères définitoires de l'APD (nous l'aborderons plus loin), tandis que le débat est en cours depuis longtemps au sein du CAD. Nous verrons plus loin en quoi ces dernières années, les Pays-Bas occupent un rôle de premier plan dans ce débat, et en quoi même si ce serait facile, l'explication de la lutte au terrorisme n'est pas infaillible pour expliquer ce combat que les Pays-Bas mènent depuis peu.

1.3 Nouvelle politique en 2003 : paix et stabilité comme une des conditions au développement (création du Fonds de stabilité)

C'est à partir de 2003 que l'on observe un retour de la sécurité comme enjeu important lié au développement. Dans la nouvelle politique de 2003 énoncée dans *Un devoir réciproque*, l'atteinte des OMD est l'objectif central, et les 10 axes prioritaires y sont tous rattachés, comme moyen de parvenir à réduire durablement la pauvreté. C'est dans ce contexte qu'un axe prioritaire

²⁶ E. Simpson, *Le programme de sécurité de l'après 11 septembre et la politique étrangère canadienne : Conséquence pour le Sud Mondial?* Ottawa : CCCI, mai 2005, p. 5.
http://www.ccic.ca/f/docs/002_peace_2005-06_post_911_background_paper.pdf

nous intéresse particulièrement : l'axe *Paix, sécurité et développement*. Plus spécifiquement, un *Fonds de stabilité* est créé à l'intérieur du MAÉ, pour soutenir de manière flexible et rapide des activités dans le domaine de la paix, de la sécurité et du développement, fonds qui utilisera des moyens issus de l'APD ainsi que des moyens non-APD, le tout en respectant les critères du CAD²⁷.

Voyons les arguments qui sont utilisés pour justifier ce fonds. D'abord, les Pays-Bas partent du postulat, largement accepté, que la lutte contre la pauvreté ne fonctionne pas dans un pays en proie à un conflit violent. Ainsi, la paix et la stabilité sont des conditions au développement, c'est pourquoi il importe de s'attarder à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix dans un contexte international de nouveaux conflits, «phénomène auquel s'ajoute la montée du terrorisme international.²⁸» De plus, il est indiqué qu'une priorité sera apportée aux activités dans des pays en phase post-confliktuelle. Les Pays-Bas vont donc encore plus loin dans la recherche de l'efficacité et de la cohérence, expliquant que ce fonds permettra une plus grande intégration de la politique étrangère néerlandaise, le tout au service du développement. D'ailleurs, il apparaît que ce fonds est inspiré d'un outil semblable développé par la Grande-Bretagne, ayant également comme but une meilleure intégration de la politique étrangère, ce pour répondre aux besoins criants de fonds et promouvoir la stabilité et la sécurité dans certaines régions en proie à la violence²⁹.

En somme, il importe de préciser que les activités financées par ce fonds sont menées dans un nombre restreint de régions ou de pays³⁰, et peuvent également entrer dans l'axe prioritaire de la coopération régionale, puisqu'il s'agit surtout, comme nous le verrons plus loin, de «Désarmement, démobilisation et réintégration des combattants» (DDR) dans la région des

²⁷ Ministère néerlandais des Affaires étrangères, *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : un devoir réciproque (document complet)*, p. 39 [En ligne] http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement.la-politique/un_devoir_reciproque.html (page consultée le 22 octobre 2007)

²⁸ *Idem.*

²⁹ The Reality of Aid, *Dutch Aid and the Interface of Conflict, Security and Development*, [En ligne] <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=18> (page consultée le 26 novembre 2007)

³⁰ *Idem.*

Grands Lacs en Afrique, de «Récupération et de destruction des armes légères» dans les Balkans, ainsi que de programmes de prévention et de maîtrise des conflits dans la corne de l'Afrique³¹.

1.4 Pressions au CAD pour l'élargissement des critères définitoires de l'APD

Comme on l'a vu plus haut, les Pays-Bas se sont engagés à respecter les critères définitoires de l'APD du CAD dans le financement de leur nouveau *Fonds de stabilité*, pour ne pas que celui-ci mène à un «dévoisement de la coopération au développement³²». Par contre, ils ne se cachent pas, depuis 2003, de penser que les critères actuels du CAD ne prennent pas assez en compte le lien qui existe, pour beaucoup de donateurs, entre la paix, la sécurité et le développement. C'est dans cette optique qu'ils tentent, avec d'autres pays dont certains membres du CPDC, de développer un consensus au niveau des membres du CAD pour l'élargissement des critères de l'aide, de façon à ce que des programmes portant sur la sécurité et les conflits puissent être développés, au service du développement.

Ce qui est intéressant, c'est que récemment, par un étonnant jeu de diplomatie, les Pays-Bas semblent se retrouver seuls en piste pour défendre cette volonté d'élargir les critères de l'APD. Tout d'un coup, le pays est pointé du doigt à cause de ses propositions, alors que plusieurs autres étaient auparavant d'accord avec ses vues (c'est le cas du Canada). Il semble donc que les Pays-Bas soit le seul pays qui assume ses positions sans s'en cacher, et que les autres souffrent d'une sorte d'hypocrisie politique. Ainsi, voici ce que les Pays-Bas souhaitent, en 2004, qui soit désormais inclus dans l'APD :

Ces propositions portent sur les structures décisionnelles en matière de sécurité, le renforcement des mécanismes de sécurité, la consolidation de la paix et de la sécurité humaine. Sur le premier point, on propose que soient admises au titre de l'APD les activités décisionnelles visant l'armée, les activités liées à la création d'armées intégrées et la destruction d'armes illégales ou surnuméraires dans l'armée. En matière de consolidation de la paix, on fait valoir que le transport des militaires blessés et de civils, l'engagement de travailleurs locaux pour les opérations de paix, les installations

³¹ Ministère néerlandais des Affaires étrangères, *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : Un devoir réciproque (document complet)*, p. 15 [En ligne] http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique/un_devoir_reciproque.html (page consultée le 22 octobre 2007)

³² *Ibid.*, p. 40.

*médicales, les contrôleurs militaires et la formation en tâches liées à la paix devraient aussi faire partie de l'APD.*³³

Ces propositions sont jugées controversées, alors que pourtant, les donateurs réunis en 2005 adoptent des éléments d'ajustement qui ressemblent beaucoup aux propositions néerlandaises, mais en plus flous. Ainsi, on accepte le «soutien pour la réforme des systèmes de sécurité afin d'améliorer la démocratie et le gouvernement par les civils³⁴», tout comme on est en faveur de «dispositifs civils à l'appui de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits³⁵». Il est bien difficile de voir en quoi ces éléments sont différents des propositions néerlandaises, sinon, qu'ils sont moins clairs.

Nous verrons plus loin en quoi le fait d'assumer ses propositions, même en étant soudain délaissé, montre une certaine transparence dans les intentions des Pays-Bas (d'autant plus que les propositions s'intègrent aux valeurs néerlandaises de renforcement des capacités des pays partenaires), ce qui n'est pas le cas de tous les membres du CAD, qui changent de camp au gré de leur agenda.

2. Impacts de la préoccupation sécuritaire sur la programmation

Maintenant que nous avons vu qu'il y a effectivement une préoccupation sécuritaire qui prend une certaine forme dans la politique d'aide au développement des Pays-Bas des dernières années, et que le pays semble précurseur dans sa volonté d'inclure cette dimension à la coopération au développement, pour les raisons qu'on a vues, voyons quelles sont les conséquences concrètes sur la programmation proposée.

2.1 Pays bénéficiaires

Un des impacts de la création du *Fonds de stabilité* en 2003 est le fait que la porte est ouverte pour que des pays plus riches puissent désormais recevoir l'aide des Pays-Bas. En effet, il apparaît que ce fonds est destiné à des pays dits CAD1, ainsi qu'à des pays dits CAD2, c'est-à-dire des pays en transition, considérés comme plus riches que les pays sous-développés. Par

³³ E. Simpson, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 6.

³⁵ *Idem.*

exemple, des pays dans la région des Balkans sont parmi ceux qui bénéficieront d'une aide prélevée de ce fonds dans le cadre d'une approche régionale, où des programmes seront développés en lien avec les priorités identifiées dans la région. Or, on ne peut pas voir là quelque chose de nouveau, car les Pays-Bas sont impliqués dans la région depuis bien avant la création de ce fonds en 2003, et qu'il s'agit plutôt de continuer la coopération régionale. De plus, il apparaît qu'avant 2003, d'autres pays plus avancés ont reçu de l'aide néerlandaise, notamment par rapport à l'environnement et à la bonne gouvernance, et que ceux-ci ont été rayés de la liste de 2003 pour laisser la place à de plus pauvres³⁶.

Il est vrai par contre que des pays comme l'Irak et l'Afghanistan, qui ne sont pas parmi les plus pauvres, sont récemment apparus dans la liste des pays bénéficiaires de l'aide néerlandaise, comme le démontre le tableau de l'annexe 3. Dans ce tableau, on voit qu'en 1999-2000, ces deux pays ne sont pas dans les vingt principaux bénéficiaires de l'aide, alors qu'ils le sont en 2004-2005, respectivement en première et septième place de la liste des principaux pays bénéficiaires. Or, ce qui reste inexpliqué, et qui pose un problème de compréhension des réelles conséquences, c'est que le CAD (en 2006) présente l'Irak comme un pays recevant de l'aide bilatérale, alors que les Pays-Bas ne l'incluent pas, en 2003, dans leur nouvelle liste de pays partenaires, comme on peut le voir dans le tableau de l'annexe 4. Dans la description des activités du *Fonds de stabilité*, il est fait mention d'activités de déminage en Irak et dans d'autres pays, mais on semble considérer que ce dernier ne constitue pas un pays partenaire au même titre que l'Afghanistan par exemple, pour qui des programmes spéciaux sont élaborés (restructuration et reconstitution de l'armée et de la police³⁷). Ainsi, on ne sait pas si l'aide que reçoit l'Irak pendant cette période doit être considérée comme de l'aide d'urgence, comme un réel partenariat ou comme faisant partie d'un budget spécial, non ventilé.

³⁶ Ministère néerlandais des Affaires étrangères, *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : Un devoir réciproque (document complet)*, p. 21 [En ligne] http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique/un_devoir_reciproque.html (page consultée le 22 octobre 2007)

³⁷ *Ibid.*, p. 40

Cependant, il est important de mentionner que l'aide néerlandaise est toujours majoritairement destinée à l'Afrique et aux pays les moins avancés, et que les partenariats auxquels les Pays-Bas mettent fin en 2003 concernent des pays relativement riches.

2.2 Nouveaux programmes

Comme activités du *Fonds de stabilité*, certains programmes ont été développés pour répondre à des besoins, alors que d'autres existaient déjà. Somme toute, les principaux programmes qui utilisent désormais des fonds APD ainsi que des fonds non-APD sont le programme DDR des combattants dans la région des Grands Lacs en Afrique, le soutien de processus de paix dans la Corne de l'Afrique, ainsi que la récupération et la destruction d'armes légères dans les Balkans. Ces programmes sont les principaux, et sont clairement liés au développement du fait qu'il en est fait mention dans l'axe prioritaire de coopération régionale de l'énoncé de politique de 2003.

Cependant, d'autres programmes posent plus problème, du fait qu'ils impliquent une paix armée, comme la reconstitution de forces armées et de polices en Bosnie et en Afghanistan, ainsi que la mise en place de capacités militaires de maintien de la paix en Afrique du Sud et au Nigéria. Reste que le problème majeur est surtout le manque de transparence du fonds, qui ne permet pas de savoir quel programme parmi ceux-ci est payé avec des montants issus de l'APD, et quel ne l'est pas, ou si en fait aucun de ces derniers ne l'est. Ainsi, les Pays-Bas s'étant engagés à respecter les critères de l'APD du CAD, on ne peut crier au dévoiement de l'aide au développement tant qu'on ne sait pas spécifiquement si les programmes controversés ont réellement été payés avec des fonds APD.

2.3 Montants de l'aide par secteur

Voyons maintenant s'il y a ou non une réelle conséquence de la création de ce fonds sur la répartition par secteur. Tout d'abord, le CAD estime qu'en 2005, 10% de l'APD néerlandaise va à des activités liées au secours d'urgence³⁸, ce qui est un peu moins que le 17% de l'année

³⁸ 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_2649_34603_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 22 octobre 2007)

précédente, comme on peut le voir dans le graphique de l'annexe 5. Cependant, ce qu'il est important de noter, c'est que des observateurs indépendants, dont certains sont très critiques, reconnaissent pourtant que les montants destinés aux secteurs traditionnels de développement n'ont pas été touchés. Ainsi, selon Jan Ruysenaars et Nicole Metz de *Novib Oxfam* :

*The use of Dutch development funds for intervention at the interface of development, security and peace has not led to a decreased availability of funds for expenditure on other sectors like education or health.*³⁹

Cela rejoint le tableau de l'annexe 5, où l'on peut voir que les infrastructures et services sociaux demeurent très importants. De plus, on constate qu'entre 2004 et 2005, il y a eu une hausse du volume total de l'aide, alors que l'APD est passé de 0.73% à 0.82% du RNB⁴⁰. Ainsi, il n'y a pas lieu de dire que l'incorporation des concepts de paix et de sécurité à la coopération au développement se fait au détriment de celle-ci.

2.4 Le point de vue des ONGs : un danger de militarisation de l'aide

Malgré tout, plusieurs critiques s'élèvent contre la préoccupation sécuritaire des Pays-Bas et la création du *Fonds de stabilité*, car on craint des conséquences négatives pour le développement. Cependant, il ne s'agit pour le moment que d'inquiétudes, et le fait que les ONGs comptent parmi les principales critiques n'est pas sans intérêt non plus.

D'abord, ce que les ONGs du pays dénoncent, c'est un danger de militarisation de l'aide, qui pourrait mener à la détourner des vrais objectifs du développement. Il est vrai que certains programmes impliquent du support technique et une formation des armées et des polices. Mais il importe de préciser que les soldats néerlandais envoyés en mission de paix ne sont pas payés par l'enveloppe destinée à l'APD, car il existe des fonds spécifiquement pour cela⁴¹, au contraire de certains pays comme le Canada. De plus, comme on l'a déjà vu, les activités payées par le

³⁹ The Reality of Aid, *Dutch Aid and the Interface of Conflict, Security and Development*, op. cit.

⁴⁰ OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, [En ligne] p.6.

<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

⁴¹ Ministère néerlandais des Affaires étrangères, *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : Un devoir réciproque (document complet)*, p. 40 [En ligne] http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement.la-politique/un_devoir_reciproque.html (page consultée le 22 octobre 2007)

nouveau *Fonds de stabilité* n'empiètent pas sur les autres activités du développement. Les ONGs déplorent que:

*ODA funds cover a lion's share of the budget of the Stability Fund and the use of these funds is mainly for "armed security" interventions as compared to needed "human security" interventions*⁴².

Il semble donc que c'est puisqu'elles auraient préféré que l'argent neuf aille ailleurs, comme directement à la lutte contre la pauvreté. Mais peut-être aussi qu'elles ne sont pas tout à fait neutres, vu qu'elles aimeraient sûrement bénéficier de cet argent.

3. Raisons possibles de cette tendance

À cette étape-ci, il serait intéressant d'esquisser des explications possibles de la tendance que nous observons aux Pays-Bas, et qui se traduit spécifiquement par la création du *Fonds de stabilité* et par un travail au CAD en vue d'élargir les critères de l'APD. Voyons ce qui peut constituer des raisons possibles de la préoccupation sécuritaire actuelle, et étudions ce que d'autres en pensent.

3.1 Tendances historiques du pays à voir le développement comme multidimensionnel

Tout d'abord, il apparaît que depuis longtemps, les Pays-Bas sont parmi les pays qui font une importante réflexion autour des différentes dimensions du développement, étant souvent précurseur dans ses politiques. Ainsi, de nouveaux thèmes apparemment sans lien avec le développement comme l'environnement ou le maintien de la paix, sont très tôt inclus dans la politique néerlandaise d'aide au développement. Le lien existant entre la paix, les conflits et le développement est ancré dans la mentalité néerlandaise, tout comme l'idée que celui-ci est multidimensionnel, et contribue même à faire en sorte que les Pays-Bas sont à l'origine des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* du CAD.

On peut donc facilement comprendre que c'est dans cet esprit que la sécurité redevient intimement liée au développement pour les Pays-Bas, d'autant plus qu'on sait combien ce pays

⁴² The Reality of Aid, *Dutch Aid and the Interface of Conflict, Security and Development*, op. cit.

est reconnu pour s'adapter au contexte international, et combien la cohérence en tous sens y est chère. Ainsi, si on reconnaît le lien entre la paix, la stabilité et le développement, pourquoi ne pas adapter nos mesures et pratiques pour faire en sorte que le développement en soit avantagé.

De plus, un autre concept très important pour les Pays-Bas est le développement et le renforcement des capacités des pays partenaires. Ainsi, les nouveaux programmes payés par le *Fonds de stabilité*, ainsi que les propositions faites au CAD pour l'élargissement des critères de l'APD sont à comprendre en ce sens, puisqu'ils ont justement pour but de faire que les pays partenaires deviennent autonomes pour assurer la sécurité de leur propre population.

3.2 Opinion publique néerlandaise sur l'impact de l'aide

Un autre facteur qui peut expliquer cette tendance, est l'opinion publique néerlandaise. En effet, il apparaît que des sondages menés dans les années 2000 montrent une légère baisse de l'appui de la population néerlandaise à la coopération au développement. Comme raison évoquée, la population semble croire que l'aide n'a pas d'impact mesurable, principalement à cause de la corruption et des guerres⁴³. La population serait également en faveur d'une prévention des conflits, plutôt qu'en faveur d'actions strictement de reconstruction. Ainsi, on peut voir là une explication de la tendance à inclure des activités liées à la paix, la stabilité et la sécurité à la coopération au développement. Comme les Pays-Bas conservent une APD très forte, il semble évident que le soutien de leur population soit un facteur très important.

3.3 Limites de la «lutte au terrorisme» comme explication

Selon plusieurs critiques, la raison majeure pour laquelle une préoccupation sécuritaire semble revenir à l'ordre du jour dans la coopération néerlandaise au développement est simplement la dérive sécuritaire liée aux événements du 11 septembre. En d'autres termes, les Pays-Bas seraient en plein dans une lutte contre le terrorisme, et utiliseraient l'aide au développement comme outil. Cependant, il apparaît que cette explication est trop facile, à la lumière des informations que nous avons trouvées et analysées tout au long de cette recherche.

⁴³ OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, [En ligne] p.12.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

À ce sujet, Erin Simpson soutient que :

À la suite du document du CAD intitulé Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme (et sans nul doute influencés par d'autres facteurs), plusieurs membres du CAD ont substantiellement modifié le mandat de leur agence officielle de développement en fonction du nouveau discours. C'est ainsi que les gouvernements néerlandais, australien et japonais y ont introduit la prévention et la répression du terrorisme⁴⁴.

Or, ce qui est dit du gouvernement néerlandais est faux. En effet, comme nous l'avons vu, le mandat de la coopération néerlandaise au développement est demeuré fidèle à l'évolution vers une simplification des objectifs déjà en cours en 1995, pour faire de la lutte contre la pauvreté l'objectif central. De plus, il n'est pas fait référence à une quelconque prévention ou répression du terrorisme dans la politique néerlandaise de 2003. Il n'y a qu'une seule allusion au terrorisme, dans une annexe expliquant la création du *Fonds de stabilité*, et le phénomène du terrorisme international s'ajoute à d'autres phénomènes dont on fait allusion pour décrire le nouveau contexte international. À trop vouloir accuser certains pays «d'amalgamer les concepts d'élimination de la pauvreté, de conflits et de paix avec ceux de terrorisme et de sécurité», certains critiques manquent d'objectivité et effectuent eux-mêmes un amalgame trop facile.

Pourtant, Mme Simpson reconnaît que l'action des membres du CPCD, dont les Pays-Bas font partie, n'a pas été influencée par le document de 2002 du CAD portant sur la prévention du terrorisme. Ainsi :

*[...] ce document s'écartait de façon marquée des réflexions en cours sur les liens entre insécurité, pauvreté et coopération pour le développement, mais il n'était pas de nature à réorienter l'action du CAD. On le considérait plutôt comme le résultat de négociations en coulisses avec les Etats-Unis. L'action du Réseau du CPDC depuis 2002 ne dément pas cette vision : le CAD n'a pas tenu compte de manière significative du discours antiterroriste dans ses travaux [...]*⁴⁵

⁴⁴ E. Simpson, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 4.

Ainsi on comprend qu'il est possible de réfléchir sur la sécurité et le développement sans tomber dans une dérive de lutte au terrorisme.

Un autre lien qui est fait entre l'action des Pays-Bas et la lutte au terrorisme, est sa participation aux démarches d'élargissement des critères de l'APD. Selon Erin Simpson, cette démarche serait clairement liée à une prise en compte du discours antiterroriste⁴⁶. Pourtant, le lien n'est pas si aisé à faire, d'autant plus que comme on l'a vu plus haut, on peut très facilement voir dans cette démarche le reflet des principes chers aux néerlandais comme la cohérence, la multidimensionnalité du développement et le développement des capacités des pays partenaires.

Enfin, dans le même ordre d'idées, il apparaît difficile de démontrer que l'attention portée au terrorisme à l'échelle nationale se reflète automatiquement dans la politique néerlandaise de coopération au développement. Il est vrai que les Pays-Bas sont, depuis quelques années, aux prises avec cet enjeu du terrorisme (comme beaucoup d'autres pays d'Europe), en témoigne l'assassinat de l'artiste controversé Théo Van Gogh par un extrémiste musulman, en 2004, et que les autorités ont récemment resserré leurs mesures judiciaires envers les auteurs d'actes terroristes. D'autres problèmes nationaux s'ajoutent également au phénomène, comme la difficile intégration des immigrants nombreux, ainsi qu'une politique d'immigration jugée restrictive depuis quelques années⁴⁷. Cependant, nous interprétons ce tableau comme des actions parallèles à ce qui est fait en matière d'aide au développement.

3.4 Questionnements autour de «l'intérêt national» et de «l'intérêt stratégique» des Pays-Bas

Dans la suite des questionnements autour du terrorisme comme explication de la préoccupation sécuritaire, il est intéressant de se demander si l'intérêt national néerlandais ne serait pas une motivation. En fait, certains critiques estiment que les pays du Nord voient maintenant l'aide au développement comme une façon de protéger les populations du Nord contre le terrorisme, par un lien qui est fait entre pauvreté et terrorisme au Sud. Le

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Rapport 2007 d'Amnesty international. *Pays-Bas*. [En ligne] <http://thereport.amnesty.org/fr/Regions/Europe-and-Central-Asia/Netherlands> (page consultée le 27 novembre 2007)

développement serait désormais présenté comme un moyen de diminuer la menace que le Sud représente pour le Nord⁴⁸.

Or, si c'est peut-être le cas pour certains pays (États-Unis ou Canada), ce n'est vraiment pas le cas pour les Pays-Bas. En effet, dans la politique, il n'est fait aucune mention directe ou indirecte d'un quelconque intérêt national comme argument. Lorsqu'on parle de sécurité, il s'agit de servir la sécurité locale des populations aidées, et il n'est jamais fait mention de servir une sécurité mondiale. La lutte contre la pauvreté et la volonté d'atteindre les OMD n'ont pas pour but de protéger les Néerlandais contre d'éventuelles menaces, mais bien d'honorer une responsabilité qu'ils considèrent d'ailleurs mondiale.

De plus, il est difficile de croire en un intérêt stratégique des Pays-Bas dans l'incorporation de la sécurité dans la coopération au développement. En effet, ils comptent parmi les principaux donateurs, et il serait difficile de dire qu'ils souhaitent élargir les critères de l'APD pour diminuer leur aide, d'autant plus que leur APD a augmenté entre 2004 et 2005.

Enfin, si leurs démarches au sein du CAD n'étaient pas claires, on pourrait peut-être croire à un agenda caché, et à un quelconque intérêt stratégique. Or, comme on l'a vu, ils sont maintenant quasiment les seuls à assumer leurs positions quant aux critères de l'APD, mettant carte sur table. Ainsi, d'autres pays, par leurs changements de positions, peuvent plus facilement être taxés d'avoir un agenda caché.

4. Principales conclusions

Enfin, après analyse, il apparaît que notre seconde hypothèse est vérifiée, c'est-à-dire qu'il y a bel et bien une préoccupation sécuritaire néerlandaise dans leur politique de coopération au développement, et que ce pays occupe un rôle de précurseur au CAD, par rapport à l'intégration de cette problématique à celle du développement. Par contre, nous avons appris que cette tendance ne prend pas la forme d'un dévoiement de l'aide au développement, que les sommes ne sont pas détournées au profit de la sécurité, bref, que la sécurité n'a apparemment pas le dessus

⁴⁸ E. Simpson, *op. cit.*, p. 1-2.

sur le développement. La sécurité reste donc subordonnée à la lutte contre la pauvreté, et il n'y a pas de conséquences négatives tangibles sur les activités traditionnelles du développement.

De plus, nous avons vu que l'intérêt national des néerlandais n'est pas évoqué comme un but de l'aide, et que l'explication de la lutte antiterroriste comme raison de la tendance n'est pas assez solide pour en accuser les Pays-Bas. Dans le même sens, nous avons vu que les critiques des ONGs par rapport aux conséquences possibles de cette préoccupation sécuritaire ne restent pour le moment que des inquiétudes, tant que de réelles conséquences ne sont pas démontrées. Ainsi, avec l'information disponible, et à moins de connaître les intentions secrètes de la ministre et du gouvernement, rien ne prouve hors de tout doute que le développement est en passe de devenir l'outil de la sécurité. Il apparaît plutôt que cette tendance prend racine dans les fondements et principes de la coopération néerlandaise au développement, comme on l'a vu. En d'autres termes, on peut conclure que les Pays-Bas sont autonomes et indépendants, d'une certaine façon.

Un autre élément qui ressort de notre analyse est le fait que le discours et les actions connues des Pays-Bas semblent sans taches. Il apparaît que tout se tient, et que les critiques sont facilement critiquables... Or il est certain que si on croit en la bonne foi des Pays-Bas, comme c'est le cas pour nous jusqu'à nouvel ordre, il existe aussi des limites à notre propre argumentation. Entre autres, malgré l'explication que nous avons donné dans l'analyse, on n'arrive toujours pas à expliquer les causes profondes du combat actuel pour l'élargissement des critères de l'APD, si l'on n'accepte pas (comme c'est le cas pour nous) la thèse de la dérive sécuritaire dans le domaine de l'aide au développement des Pays-Bas.

BIBLIOGRAPHIE

OCDE. *Pays-Bas*. Coll. «Série des examens en matière de coopération pour le développement». Paris : Comité d'aide au développement, 1994 (no 4), 44 p.

OCDE. *Pays-Bas*. Coll. «Série des examens en matière de coopération pour le développement». Paris : Comité d'aide au développement, 1997 (no 24), 68 p.

OCDE. « Partie 1: Examen en matière de coopération pour les Pays-Bas». In *Les dossiers du CAD 2001-Développement*, p. I-1 à I-76. Paris: Comité d'aide au développement, 2001 (vol. 2, no 3).

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_2649_34603_37425587_1_1_1_1,00.html (page consultée le 22 octobre 2007)

OCDE. « Pays-Bas - Rapport complet 2006» *Examen par les pairs*. [En ligne] 110 pages.
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

OCDE. «Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques.» *Les Synthèses de l'OCDE*. [En ligne] 6 mai 2004, 8 pages.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/31671832.pdf>

OCDE. «Partie II : Articles sur la prévention des conflits et la coopération pour le développement ». *Les dossiers du CAD 2001-Développement* [En ligne] Volume 2, no.3, p.II-1 à II-81.
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/41/19420669.pdf>

Ministère néerlandais des Affaires étrangères. *La coopération néerlandaise au développement*. [En ligne]
<http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique> (page consultée le 22 octobre 2007)

Ministère néerlandais des Affaires étrangères. *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : un devoir réciproque*. octobre 2003.[En ligne]
http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique/un_devoir_reciproque.html
(page consultée le 22 octobre 2007)

The Reality of Aid. *Dutch Aid and the Interface of Conflict, Security and Development*. [En ligne]
<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=18> (page consultée le 26 novembre 2007)

Les politiques d'aide au développement des Pays-Bas

Arianne Cardinal

The Reality of Aid. *Dutch ODA: Trends and Debates*. [En ligne]

<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=33> (page consultée le 26 novembre 2007)

Rapport 2007 d'Amnesty international. *Pays-Bas*. [En ligne]

<http://thereport.amnesty.org/fra/Regions/Europe-and-Central-Asia/Netherlands> (page consultée le 27 novembre 2007)

E. Simpson. *Le programme de sécurité de l'après 11 septembre et la politique étrangère canadienne : Conséquence pour le Sud Mondial?* Ottawa : CCCI, mai 2005, 31 p.

http://www.ccic.ca/f/docs/002_peace_2005-06_post_911_background_paper.pdf

P. Hatcher. «Le modèle de développement intégré : le nouveau paradigme du développement». Chapitre 1 In *Le modèle de développement intégré : la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*. Montréal : UQAM, Mémoire de maîtrise en science politique, 2003, p. 7-32.

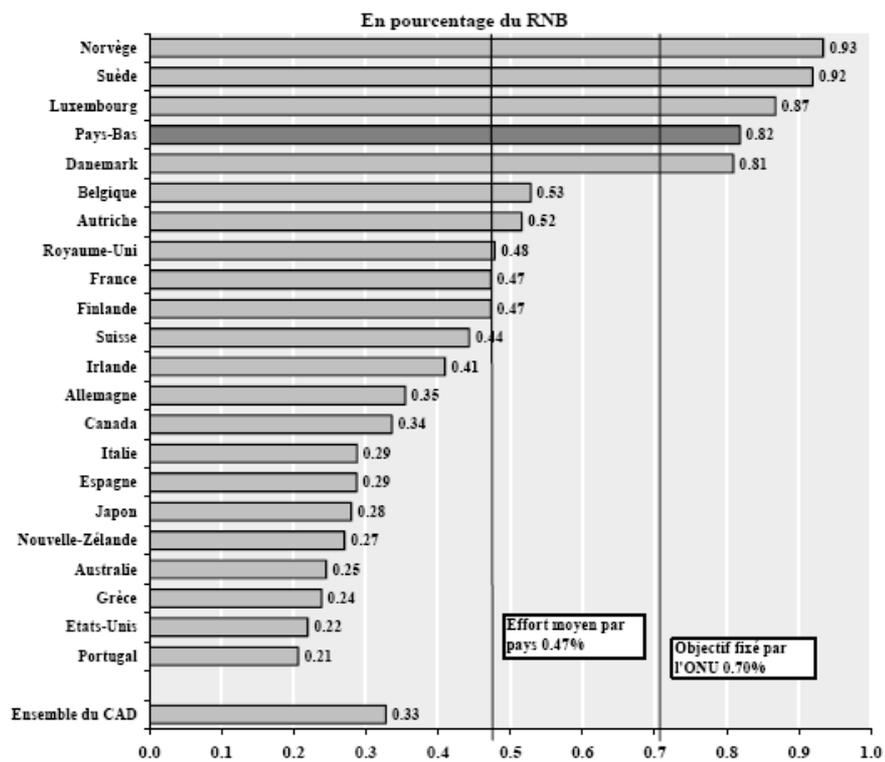
ANNEXE 1

Liste des acronymes

APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CPDC	réseau sur les Conflits, la Paix et la Coopération pour le Développement
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DDR	programmes de Désarmement, Démobilisation et Réintégration des combattants
MAÉ	Ministère des Affaires Étrangères
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
RNB	Revenu National Brut
UE	Union Européenne

ANNEXE 2

APD nette des pays du CAD en 2005 (chiffres préliminaires)



OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, p. 101. [En ligne]
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

ANNEXE 3

Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

	1999-2000				Memo: <i>Médiane CAD</i>	<i>Versements bruts, moyennes bisannuelles</i>			
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2004	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD de 2004	Pour cent	Memo: <i>Médiane CAD (2004)</i>
Indonésie	109	160	9		Irak	131	130	5	
Tanzanie	76	112	6		Indonésie	128	127	5	
Serbie & Monténégro	67	98	5		Soudan	126	125	5	
Antilles néerlandaises	63	86	5		Ghana	112	111	5	
Bosnie-Herzégovine	60	86	5		Tanzanie	104	103	4	
5 principaux bénéficiaires	376	542	30	34	5 principaux bénéficiaires	601	596	25	38
Mozambique	53	77	4		Nigeria	103	102	4	
Inde	42	60	3		Afghanistan	85	84	4	
Chine	37	53	3		Ouganda	76	75	3	
Ouganda	35	51	3		Inde	76	75	3	
Bangladesh	34	50	3		Mali	65	64	3	
10 principaux bénéficiaires	576	832	45	53	10 principaux bénéficiaires	1 005	996	42	59
Mali	34	50	3		Bangladesh	63	62	3	
Yémen	34	49	3		Mozambique	60	59	3	
Zambie	32	48	3		Ethiopie	58	58	2	
Bolivie	30	44	2		Afrique du Sud	56	55	2	
Ethiopie	28	41	2		Viet Nam	55	54	2	
15 principaux bénéficiaires	736	1 065	58	65	15 principaux bénéficiaires	1 296	1 285	54	68
Afrique du Sud	25	37	2		Zambie	55	54	2	
Ghana	22	33	2		Burkina Faso	54	54	2	
Pakistan	21	30	2		Congo, Rép. dém.	52	52	2	
Nicaragua	21	29	2		Bolivie	47	47	2	
Rwanda	20	29	2		Sri Lanka	38	37	2	
20 principaux bénéficiaires	845	1 223	67	75	20 principaux bénéficiaires	1 543	1 530	65	77
Total (120 bénéficiaires)	1 271	1 839	100		Total (125 bénéficiaires)	2 381	2 362	100	
Aide non affectée	1 076	1 554			Aide non affectée	1 185	1 175		
Total des versements bilatéraux bruts	2 347	3 393			Total des versements bilatéraux bruts	3 566	3 537		

OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, p. 98. [En ligne]
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>

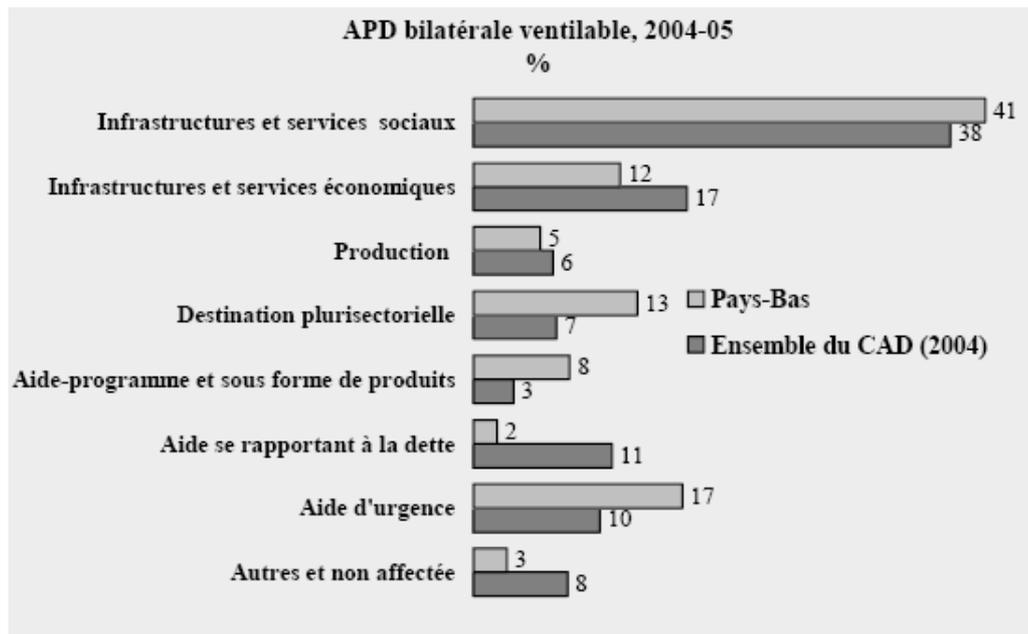
ANNEXE 4

Nouvelle liste des pays partenaires (2003)

	Pays partenaires
1.	Afghanistan
2.	Afrique du Sud
3.	Albanie
4.	Arménie
5.	Autorité palestinienne
6.	Bangladesh
7.	Bénin
8.	Bolivie
9.	Bosnie-Herzégovine
10.	Burkina Faso
11.	Cap Vert
12.	Colombie
13.	Égypte
14.	Érythrée
15.	Éthiopie
16.	Géorgie
17.	Ghana
18.	Guatemala
19.	Indonésie
20.	Kenya
21.	Macédoine
22.	Mali
23.	Moldavie
24.	Mongolie
25.	Mozambique
26.	Nicaragua
27.	Ouganda
28.	Pakistan
29.	Rwanda
30.	Sénégal
31.	Sri Lanka
32.	Surinam
33.	Tanzanie
34.	Vietnam
35.	Yémen
36.	Zambie

Ministère néerlandais des Affaires étrangères. *La coopération néerlandaise au développement/ La politique : un devoir réciproque (document complet)*, p. 33-34 [En ligne]
http://www.minbuza.nl/fr/cooperationaudeveloppement,la-politique/un_devoir_reciproque.html (page consultée le 22 octobre 2007)

ANNEXE 5



OCDE, « Pays-Bas - Rapport complet 2006 », *Examen par les pairs*, p. 99. [En ligne]
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/20/37719989.pdf>