

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PREMIÈRE PHASE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

ISBN anglais : 978-87-7667-916-3
e-ISBN : 978-87-7667-917-0
ISBN français : 978-87-7667-918-7
e-ISBN : 978-87-7667-919-4
ISBN espagnol : 978-87-7667-920-0
e-ISBN : 978-87-7667-921-7

© Ministère des Affaires étrangères du Danemark.

Classification proposée : Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N.
Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la
Déclaration de Paris, Copenhague, juillet 2008.

Il est permis de photocopier tout ou partie de cette publication à condition d'en citer la
source.

Le présent rapport représente uniquement les vues des différents auteurs. Celles-ci ne
reflètent pas nécessairement les vues des pays et agences participants.

Production graphique : Turbineforlaget, Filmbyen 21, 8000 Aarhus C, Danemark.
Design graphique : ph7 kommunikation, www.ph7.dk
Traduction : Oversætterhuset A/S, www.translationhouse.com
Impression : Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, 8260 Viby, Danemark.

Le rapport peut être téléchargé directement sur le site www.accrahlif.net et commandé
gratuitement en ligne sur www.evaluation.dk ou auprès de :

DBK Logistic Service
Mimersvej 4
4600 Koege
Danemark
Tél. +45 32 69 77 88

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PREMIÈRE PHASE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Bernard Wood, chef d'équipe
Dorte Kabell
Nansozi Muwanga
Francisco Sagasti

Juillet 2008



Kabell Konsulting ApS
Managing for results

Préface

La Déclaration de Paris est une gageure tant pour le monde de la coopération en général que pour l'évaluation du développement en particulier. Comparée aux déclarations conjointes précédentes sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, elle définit une feuille de route pratique et applicable, dotée d'objectifs spécifiques à atteindre d'ici 2010. Le nombre de pays et d'organisations internationales participant au Forum de haut niveau et ayant souscrit aux engagements conjoints visés par la Déclaration est une première et reflète un élargissement progressif du nombre de voix entendues dans le débat sur l'efficacité de l'aide.

Outre la grande importance qu'elle accorde au suivi, la Déclaration de Paris souligne la nécessité d'entreprendre une évaluation transnationale conjointe indépendante afin de mieux comprendre le rôle joué par l'efficacité de l'aide dans la réalisation des objectifs du développement.

L'objectif général de l'évaluation est d'apprécier la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris ainsi que sa contribution à l'efficacité de l'aide et, en fin de compte, du développement. En vue d'obtenir une base d'évaluation correcte, l'exercice comprend deux phases :

- *La première phase* a été réalisée dans le but de renforcer l'efficacité de l'aide en analysant les changements de comportement et en identifiant, pour les partenaires et les donateurs, de meilleures pratiques de mise en œuvre des engagements de Paris.
- *La seconde phase* sera réalisée dans le but d'évaluer la contribution de la Déclaration à l'efficacité de l'aide et aux résultats en termes de développement.

La première phase de l'évaluation est maintenant terminée et nous espérons qu'elle contribuera de manière constructive aux débats en cours en matière de politique d'efficacité de l'aide, notamment lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra au Ghana en

septembre 2008. La seconde phase devrait commencer début 2009 et se terminer à temps pour le 4^e Forum de haut niveau en 2011.

La première phase se compose de huit *évaluations au niveau des pays*, conçues au sein d'un cadre d'évaluation commun afin de garantir la comparabilité des constats entre les pays tout en permettant une certaine souplesse quant aux intérêts nationaux spécifiques. Ces évaluations se sont penchées sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les cadres concrets et ont été effectuées au Bangladesh, en Bolivie, aux Philippines, au Sénégal, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, en Ouganda et au Viêt Nam (l'étude vietnamienne était un exercice de suivi indépendant conçu et réalisé séparément). Les évaluations à l'échelon des pays ont été gérées par les pays partenaires respectifs. La plupart d'entre eux ont bénéficié de l'appui financier et matériel de donateurs.

Les évaluations à l'échelon des pays ont été complétées par onze *évaluations réalisées par des donateurs et des agences multilatérales*, qui se sont penchées sur la représentation de la Déclaration de Paris dans leurs politiques et directives. Ces évaluations reposent principalement sur l'étude de documents, complétée par des entretiens avec des acteurs clés. Elles ont été effectuées auprès de la Banque asiatique de développement, de l'Australie, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et du GNUD (le GNUD a mené une évaluation conjointe à l'échelon des services centraux et des pays). Les travaux ont été gérés par les départements d'évaluation des agences respectives.

Les évaluations à hauteur des pays et des agences ont été révisées par deux conseillers indépendants : Rikke Ingrid Jensen et John Eriksson.

Le présent rapport offre une synthèse de ces 19 évaluations. Il a été élaboré par une équipe indépendante composée de Dorte Kabell (Danemark), Nansozi Muwanga (Ouganda), Francisco

Sagasti (Pérou) et Bernard Wood, chef d'équipe (Canada). Le rapport de synthèse a été révisé par Mary Chinery-Hesse, conseillère du Président du Ghana et ancienne directrice générale adjointe de l'Organisation Internationale du Travail, et par Bruce Murray, professeur adjoint de l'Institut asiatique de management et ancien directeur général d'évaluation à la Banque asiatique de développement.

Des conseils stratégiques concernant l'évaluation ont été fournis par un Groupe de référence international, composé de membres du réseau du CAD pour l'évaluation du développement, de représentants des pays partenaires (principalement des membres du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide) et de représentants de la société civile¹. Le Groupe de référence s'est réuni trois fois au cours de 2007 et 2008. En outre, il a eu l'occasion de commenter les versions provisoires successives du présent rapport de synthèse.

Le Groupe de référence a désigné un petit Groupe de gestion² chargé de la coordination et de la gestion du processus général d'évaluation au quotidien. Le Groupe de gestion a également soutenu les donateurs et les pays partenaires dans la réalisation de leurs évaluations. Le Groupe de référence et le Groupe de gestion ont été coprésidés par le Sri Lanka et le Danemark et assistés par un petit secrétariat situé au Danemark.

L'équipe de synthèse a reçu les conseils du Groupe de gestion sur des questions telles que l'interprétation des termes de référence et des aspects d'ordre opérationnel comme les échéances et les contraintes budgétaires. Comme l'indique son mandat, l'équipe a répondu aux questions du Groupe de référence et du Groupe de gestion et tenu compte de leurs observations. Néanmoins, elle est seule responsable du fond du présent rapport.

L'évaluation est partie du principe selon lequel il serait possible (malgré la difficulté d'évaluation des réalisations d'une déclaration politique) de tirer des enseignements utiles et de formuler des recommandations à suivre par les gouvernements, les agences et les particuliers concernés par l'efficacité du développement. À nos yeux, l'évaluation a bel et bien permis d'identifier de tels enseignements et recommandations. Par ailleurs, l'exercice d'évaluation proprement dit s'est avéré un exemple de mise en œuvre des principes de base de la Déclaration de Paris en matière de partenariat et d'appropriation et a contribué à améliorer les connaissances et renforcer le dialogue avec les pays et les agences participants.

À présent, il appartient aux gouvernements, aux agences et aux groupes de la société civile à qui s'adresse cette évaluation d'appliquer les enseignements tirés et les recommandations formulées.



Velayuthan Sivagnanasothy



Niels Dabelstein

Coprésidents des Groupes de référence et de gestion

1 Le Groupe de référence se compose de la Banque asiatique de développement, de l'Australie, de l'Autriche, du Bangladesh, de la Belgique, de la Bolivie, du Cambodge, du Cameroun, du Canada, du Danemark, de l'EURODAD, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, du Japon, du Luxembourg, du Mali, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de l'OCDE/CAD, des Philippines, de Reality of Aid, du Sénégal, de l'Afrique du Sud, de l'Espagne, du Sri Lanka, de la Suède, de l'Ouganda, du Royaume-Uni, du PNUD/GNUD, des États-Unis, du Viêt Nam, de la Banque mondiale et de la Zambie.

2 Le Groupe de gestion se compose de Niels Dabelstein, département d'évaluation, Danida/secrétariat pour l'évaluation de la Déclaration de Paris, Danemark ; Ted Kliet, responsable d'évaluation en chef, département de l'évaluation des politiques et des opérations, ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; Saraswathi Menon, directeur, bureau d'évaluation, PNUD ; Velayuthan Sivagnanasothy directeur général, département de l'aide étrangère et du suivi budgétaire, ministère du Plan, Sri Lanka ; et Me Elaine Venter, directrice, coopération au développement international, Trésor national, Afrique du Sud.

Sommaire

Préface	iv
Remerciements	ix
Acronymes	ix
Note de synthèse	x
Objectif et contexte.....	x
Conclusions générales.....	xiii
Enseignements clés.....	xv
Recommandations clés.....	xv
1. Introduction	1
1.1 Déclaration de Paris.....	1
1.2 Évaluation de la mise en œuvre.....	1
1.3 Objectif et portée de l'évaluation en première phase.....	1
1.4 Approche, méthodologie et limites.....	2
1.5 Évaluations au niveau des pays.....	2
1.6 Évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement.....	3
1.7 Atelier sur les constats émergents.....	3
1.8 Limites de l'évaluation.....	3
1.9 Études thématiques.....	4
1.10 Objectif, structure et approche du rapport de synthèse.....	4
2. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	7
2.1 Contexte de réforme internationale.....	7
2.2 Contexte dans les différents pays et institutions.....	8
3. Synthèse des constats de l'évaluation	11
I Appropriation	11
3.1 Appréciation générale.....	11
3.2 Tendances et événements émergents.....	11
3.3 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	13
3.4 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'appropriation ?.....	16
II Alignement	17
3.5 Appréciation générale.....	18
3.6 Alignement des donateurs sur les stratégies des partenaires.....	18
3.7 Coordination de l'appui pour renforcer les capacités.....	19
3.8 Renforcement des systèmes nationaux fiables et recours aux systèmes nationaux.....	20
3.9 Prévention de mécanismes de mise en œuvre parallèles.....	21
3.10 Fourniture d'une aide plus prévisible et déliement de l'aide.....	22
3.11 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'alignement ?.....	22
III Harmonisation	24
3.12 Appréciation générale.....	24
3.13 Tendances et événements émergents.....	24
3.14 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	26
3.15 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'harmonisation de l'aide ?.....	27

IV Gestion axée sur les résultats	28
3.16 Appréciation générale.....	28
3.17 Tendances et événements émergents.....	28
3.18 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	29
3.19 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de gestion axée sur les résultats.....	30
V Responsabilité mutuelle	31
3.20 Appréciation générale.....	31
3.21 Tendances et événements émergents.....	31
3.22 Informations sur les performances et capacités en matière de responsabilité mutuelle.....	33
3.23 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	34
3.24 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de responsabilité mutuelle ?.....	35
VI Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide	36
3.25 Appréciation générale.....	36
3.26 Clarté.....	36
3.27 Pertinence.....	37
3.28 Cohérence.....	38
VII Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation	39
4. Conclusions et aspects plus généraux concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble	43
4.1 Un programme d'action politique, et pas seulement un accord technique.....	43
4.2 Un programme toujours partagé, avec quelques divergences.....	43
4.3 Renforcement des capacités et de la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux.....	44
4.4 Divergences dans les attentes et dans l'application de la Déclaration.....	44
4.5 Prise en charge des différents contextes.....	45
4.6 Applications et limites des indicateurs de suivi.....	45
4.7 Synergies et tensions entre les engagements.....	46
4.8 Coûts transitoires et opérationnels liés à la mise en œuvre.....	46
5. Enseignements et recommandations clés	47
5.1 Enseignements.....	47
5.2 Recommandations clés.....	48
Annexe 1 : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	52
Annexe 2 : Cahier des charges de la première phase, évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	66
Annexe 3 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mandat générique pour les évaluations au niveau des pays	75
Annexe 4 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mandat générique pour les évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement	81
Annexe 5 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, termes de référence du rapport de synthèse	86
Annexe 6 : Évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, cadre d'analyse du rapport de synthèse	89
Annexe 7 : Études de cas	91

7.1 Banque asiatique de développement	91
7.2 Australie.....	95
7.3 Bangladesh	97
7.4 Bolivie	101
7.5 Danemark.....	104
7.6 Finlande.....	108
7.7 France	111
7.8 Allemagne	114
7.9 Luxembourg	118
7.10 Pays-Bas.....	120
7.11 Nouvelle-Zélande.....	123
7.12 Philippines.....	127
7.13 Sénégal	132
7.14 Afrique du Sud.....	136
7.15 Sri Lanka.....	141
7.16 Ouganda.....	144
7.17 Royaume-Uni	148
7.18 Groupe des Nations Unies pour le développement.....	152
7.19 Viêt Nam	157
Annexe 8 : Références supplémentaires	161

Remerciements

Tout d'abord, nous tenons à témoigner toute notre reconnaissance aux responsables des pays et des agences évalués qui ont volontairement accepté d'assumer le travail et les risques liés à cette évaluation précoce visant à améliorer leurs performances et celles d'autrui. Comme le rapport l'indique, leur bonne volonté à promouvoir et soutenir des évaluations sincères reflète si pas nécessairement leur souci de respecter les normes convenues, en tout cas leur grande transparence et leur engagement à améliorer leurs performances.

Le présent rapport de synthèse repose sur les études synthétisées et les travaux de l'ensemble des équipes d'auteurs, des groupes de référence, des participants, des personnes interrogées et des évaluateurs pairs. Durant l'élaboration du rapport de synthèse, plusieurs de ces collaborateurs ont apporté de précieuses perceptions complémentaires sur les rapports

écrits, ainsi que l'ont fait les membres des Groupes de gestion et de référence en vue de l'évaluation globale.

Nous remercions tout particulièrement ceux et celles qui ont contribué à peaufiner le rapport, et notamment Niels Dabelstein, première personne de liaison de l'équipe chargée de la synthèse, pour son dévouement indéfectible au projet ainsi que sa courtoisie infaillible et son regard constructif posé sur nos travaux.

Notre équipe remercie David Arbirk pour ses recherches patientes ainsi que son assistance éditoriale, et Bronwyn Drainie pour ses suggestions d'ordre éditorial en phase finale en vue d'améliorer la clarté du rapport à l'égard du grand public.

Acronymes

Le sens des quelques acronymes utilisés dans le présent rapport est indiqué dans les paragraphes où ils apparaissent. Nous avons volontairement éliminé les acronymes et le jargon afin de promouvoir, voire d'inspirer modestement une

communication plus directe sur des questions telles que la Déclaration de Paris avec le monde des non-spécialistes, lesquels représentent de loin la plus grande majorité de l'humanité.

Note de synthèse

Objectif et contexte

L'adopté en mars 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est désormais reconnue comme un accord international crucial, visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle définit une feuille de route d'engagements pratiques, articulés autour de cinq principes clés en matière d'efficacité de l'aide :

- Appropriation par les pays
- Alignement sur les stratégies, les systèmes et les procédures des pays
- Harmonisation des actions des donateurs
- Gestion axée sur les résultats
- Responsabilité mutuelle

Chaque principe est assorti d'un ensemble d'indicateurs de suivi. En outre, la Déclaration intègre des dispositions pour un suivi régulier et une évaluation indépendante des modalités de mise en œuvre des engagements.

Le présent rapport synthétise les résultats de la première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de mars 2005 à la fin 2007. Il se compose d'évaluations détaillées réalisées dans huit pays et d'études « moins poussées » effectuées auprès des services centraux de onze agences de partenaires au développement ou « donateurs »¹. Les pays et

¹ REMARQUE D'ORDRE TERMINOLOGIQUE : les termes utilisés dans les termes de référence pour ces deux groupes sont « pays » ou « pays partenaires » pour les pays bénéficiant de l'aide et « partenaires au développement » pour les pays et les agences la fournissant. Par cet emploi, il est reconnu que les anciens termes « bénéficiaire » et « donneur » (et « aide » d'ailleurs) impliquaient un degré exagéré de bienfaisance dans la relation et comportaient des connotations indésirables. Néanmoins, il s'est avéré que l'usage répété de « partenaires » pour les deux groupes (plusieurs centaines de fois dans le présent rapport) était la source d'une énorme confusion, notamment auprès des lecteurs non spécialistes. Aux fins du présent rapport, les termes « pays » ou « pays partenaires » font référence aux pays bénéficiant de l'aide et les termes, on en convient, imparfaits « donateurs » (utilisé dans la Déclaration) ou « agences de développement » sont généralement utilisés pour désigner les pays et les agences multilatérales fournissant l'aide. Les autres partenaires, tels

les agences ont tous participé volontairement à l'exercice. Un Groupe de gestion international a dirigé l'évaluation et reçu les conseils d'un Groupe de référence, composé à partir de 31 pays et institutions. Cette première phase d'évaluation met l'accent sur les moyens d'améliorer et de renforcer la mise en œuvre plutôt que sur la formulation d'un jugement définitif concernant l'efficacité de la Déclaration.

Cette évaluation s'inscrit en complément d'un processus parallèle de suivi. Les études de suivi cherchent à contrôler l'évolution de la mise en œuvre sur la base d'une sélection d'indicateurs, tandis que la présente évaluation a pour but d'analyser la manière dont les choses évoluent et les facteurs à l'origine de cette évolution. En dépit de diverses limites identifiées dans le rapport, les résultats de l'évaluation contribueront significativement à la réalisation de l'objectif poursuivi.

Il est à noter qu'aucune synthèse ne peut présenter au complet la multitude d'informations, d'avis, de connaissances et surtout d'éléments d'évaluation d'une franchise remarquable figurant dans chacun des 19 rapports sur lesquels elle se base. Ces rapports jouent en soi un rôle dans la promotion de la Déclaration de Paris dans les pays et les agences au sein desquels ils ont été rédigés. Le détail de leurs constats, de leurs conclusions et de leurs recommandations mérite une grande attention aux échelles nationale et internationale. Leurs notes de synthèse sont annexées au présent rapport. Les rapports d'évaluation sont disponibles en version intégrale sur le CD-ROM joint.

Questions à la base de l'évaluation

L'évaluation était axée sur trois questions centrales :

- Quels sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de cette première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?
- Quels sont les principaux facteurs influençant le comportement des pays et de leurs partenaires au développe-

que les organisations non gouvernementales et les acteurs du secteur privé, sont spécifiquement identifiés.

ment par rapport à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris ?

- La mise en œuvre a-t-elle jusqu'ici permis de progresser dans le sens des cinq principes de la Déclaration (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ? Dans l'affirmative, comment et pourquoi ? Dans la négative, pourquoi pas ?

Toutes les équipes chargées de l'évaluation devaient examiner trois « conditions préalables requises » de la mise en œuvre de la Déclaration :

- Engagement et impulsion exercés
- Capacités d'action
- Systèmes d'incitation.

Rôle clé joué par le contexte

La Déclaration de Paris de 2005 n'a pas marqué le début des préoccupations internationales concernant une amélioration de l'efficacité de l'aide et de sa contribution au développement. Au contraire, elle a marqué un grand tournant dans la formalisation et le recentrage des efforts visant à mettre en place un plan d'action international bénéficiant d'un appui sans précédent. La crise de confiance latente vis-à-vis de l'aide dans les années 90 et plusieurs grandes décisions politiques d'ordre mondial ont incité la communauté internationale à conclure la Déclaration. Des actions conjointes s'imposaient, qui soient basées sur un nouvel ensemble de relations entre les pays et leurs « partenaires au développement ». Une majorité des pays et des agences évalués jouaient déjà un rôle de premier plan dans les réformes sur l'efficacité de l'aide, si bien que la Déclaration constitue non pas le point de départ, mais un jalon important de leur action. Par ailleurs, le contexte est dynamique : plusieurs études soulignent d'importantes transitions et/ou incertitudes dans la mise en œuvre, attribuables aux changements et aux pressions politiques. Autre facteur crucial et variable lié au contexte, l'effet des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants sortant du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG spécialisées dans le domaine du développement) demande encore à être correctement analysé.

Mise en œuvre des cinq engagements : constats et conclusions

Appropriation par les pays

Le principe d'appropriation joue depuis 2005 un rôle de plus en plus dominant, même si les évaluations montrent que l'importance concrète de l'appropriation et de l'impulsion des pays, ainsi que leurs limites, restent souvent difficiles à définir. Aussi bien dans les pays partenaires qu'au sein des services administratifs des donateurs, l'engagement et l'impulsion à l'échelon politique sont des facteurs décisifs quant à la manière dont ils entendent agir pour consolider l'appropriation nationale dans la pratique.

Toutes les évaluations des pays partenaires indiquent un renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005, au profit de l'appropriation. Néanmoins, même les pays les plus expérimentés ont des difficultés à traduire ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et programmes opérationnels et décentralisés et à coordonner les donateurs. C'est pourquoi, si l'appropriation nationale est forte dans ces pays, elle est également limitée. En pratique, elle s'applique aux acteurs du gouvernement central plutôt qu'aux autorités provinciales et locales, même dans les domaines censés être décentralisés. En outre, le degré d'appropriation varie d'un secteur à l'autre. Des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'énergie et l'infrastructure restent principalement gérés par le gouvernement, tandis que la société civile et les groupes marginalisés disposent d'une plus grande marge d'influence dans les partenariats dans des domaines transsectoriels et humanitaires de la coopération et du développement.

Depuis 2005, tous les donateurs ont pris des mesures supplémentaires pour reconnaître l'importance de l'appropriation par les pays partenaires et pour garantir son respect dans la pratique. Parallèlement, on constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs imposent des limites différentes quant à leur contribution pratique à la mise en œuvre du principe d'appropriation nationale.

Afin de continuer à stimuler la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le principe doit, dans ce contexte, être envisagé non pas comme une condition absolue, mais comme un processus ou un continuum. L'indicateur de suivi lié à l'appropriation² ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe.

Alignement sur les stratégies, les institutions et les procédures des pays

Les évaluations opérées par les agences du développement et les pays partenaires montrent qu'en dépit d'un engagement clair et net vis-à-vis du principe d'alignement de la Déclaration, la mise en œuvre de ses différentes composantes est loin d'être uniforme. On observe des progrès dans l'alignement des stratégies d'aide sur les priorités nationales, mais dans une moindre mesure, dans l'alignement des aides allouées, en appliquant et en consolidant les systèmes nationaux, en réduisant le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets et en coordonnant le soutien apporté au renforcement des capacités. Parmi les donateurs bilatéraux, seuls quelques rares exemples démontrent une amélioration de la prévisibilité et du déliement de l'aide. Comme dans le cas de l'appropriation, l'impulsion exercée par le pays partenaire hôte joue un rôle décisif dans la manière dont l'alignement sera poursuivi et sur sa vitesse de mise en œuvre.

Les véritables risques et faiblesses relatifs perçus au sein des systèmes nationaux entravent gravement les progrès à venir

² Indicateur 1 : « Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles (d'ici 2010) ».

en matière d'alignement. Les efforts déployés par la plupart des pays en vue de renforcer les processus et systèmes nationaux ne suffisent pas encore pour permettre les avancées requises. De même, le nombre de donateurs prêts à contribuer à la consolidation de ces systèmes en les appliquant réellement n'est pas suffisant. En revanche, les donateurs semblent bel et bien prêts à poursuivre et à intensifier leur assistance financière et technique en vue du renforcement des capacités requis.

Harmonisation des actions des donateurs

Si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès, exception faite du Code de conduite de l'Union européenne adopté en 2007 et jugé receler un fort potentiel de renforcement de l'harmonisation parmi ses États membres. La responsabilité des changements pour la mise en œuvre des objectifs d'harmonisation incombe principalement aux donateurs. Parallèlement, les évaluations montrent clairement que, comme dans d'autres domaines, l'impulsion, les initiatives et le soutien des pays partenaires hôtes sont autant de facteurs de progrès importants, souvent incontournables.

Les débats sur les instruments spécifiques de l'appui budgétaire³ (notamment dans plusieurs pays et cercles où ces instruments sont aujourd'hui très controversés) courent le risque d'éclipser la question plus large de l'harmonisation et de voler la vedette à divers accomplissements et autres besoins d'harmonisation et engagements décrits dans la Déclaration.

Les problèmes fondamentaux de confiance vis-à-vis des systèmes tiers doivent être résolus si l'on entend atteindre les objectifs d'harmonisation. Cette nécessité s'applique également aux donateurs qui ne sont pas confrontés à des problèmes d'« harmonisation » au sein de leurs propres systèmes, à d'importantes restrictions formelles pour la mise en place de dispositifs harmonisés ou à de fortes pressions pour le maintien de la visibilité directe de leur aide et de leur redevabilité.

Finalement, certains constats laissent clairement entendre un changement du rôle joué par le principe d'harmonisation au sein de la Déclaration de Paris et de son importance au sein de celle-ci, cédant de plus en plus la place aux efforts de renforcement de l'alignement sur les systèmes nationaux.

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

Un grand nombre des évaluations ont démontré et contribué à expliquer le manque relatif d'attention et de progrès constaté dans la mise en œuvre du principe de gestion axée sur les résultats défini dans la Déclaration de Paris. Les évaluations critiquent presque unanimement la lenteur des progrès accomplis dans le sens des critères d'évaluation de l'étude de suivi concernant les actions à entreprendre par les pays parte-

3 L'appui budgétaire est généralement fourni par le biais du système de gestion financière du pays et n'est pas affecté à des projets ou dépenses spécifiques, comme c'est le cas avec les modalités d'aide traditionnelles.

naires⁴. Plusieurs études ont montré la nécessité de renforcer les capacités statistiques et de les appliquer plus efficacement à la prise de décisions.

Parallèlement, les évaluations recentrent l'attention sur les autres inquiétudes soulevées par la Déclaration : les actions devant être entreprises par les donateurs pour adapter leurs propres systèmes, d'une part, et leur soutien actif aux systèmes nationaux plus efficaces, d'autre part. Vu la faiblesse des capacités également identifiée à cet égard, il n'est pas surprenant de constater que l'existence de différents cadres de résultats, de part et d'autre, est perçue comme une entrave au progrès.

Heureusement, là où il existe⁵ des informations et des plateformes de participation, il est plus facile pour les donateurs de progresser sur la voie de leurs engagements liés à la Déclaration en vue d'une meilleure gestion de l'aide axée sur les résultats.

Enfin, sachant que toutes les grandes actions entreprises par les pays partenaires dans le domaine de la gestion axée sur les résultats ne sont pas nécessairement rapportées, on peut croire qu'il existe également des problèmes quant à la façon dont les exigences relatives au respect d'engagements spécifiques sont présentées et/ou comprises.

Responsabilité mutuelle

Toutes les évaluations semblent indiquer qu'en termes de responsabilité mutuelle, les efforts conjoints pour le suivi des progrès et la résolution des problèmes laissent à désirer. Afin de bien saisir les résultats des évaluations concernant la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle, le simple indicateur sélectionné pour l'étude de suivi⁶ ne suffit pas. Il faut se recentrer sur l'ensemble des engagements mutuels minutieusement définis dans la Déclaration elle-même. On constate alors que la Déclaration avait anticipé et soulevé, en vue de leur examen mutuel, les questions clés en matière de responsabilité mutuelle ; des questions qui sans cela auraient été obscures et susceptibles de diviser les opinions (notamment pour ce qui concerne la définition des responsabilités).

Les évaluations proprement dites indiquent que, même si la responsabilité mutuelle y apparaît comme une véritable énigme, le nombre d'éléments de solution disponibles est plus élevé qu'on le croit généralement. Le rapport de synthèse identifie une demi-douzaine de types de mécanismes qui sont déjà utilisés dans des proportions variables et qui pourraient être mieux exploités pour honorer cet engagement, dont dépend la crédibilité de la Déclaration. En outre, les évaluations,

4 Avoir établi d'ici 2010 des cadres d'évaluation des performances transparents et « se prêtant à un suivi » en vue d'évaluer les progrès par rapport a) aux stratégies de développement nationales et b) aux programmes sectoriels.

5 Comme dans l'exemple de l'Ouganda.

6 Indicateur 12 : « Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles (d'ici 2010) ».

et notamment les évaluations conjointes, devraient jouer un plus grand rôle.

Les évaluations montrent que, dans ce domaine clé, les obstacles au progrès sont de nature politique et principalement liés aux risques d'embarras ou d'interférence. Les chefs politiques doivent renouveler leur engagement pour remettre le train sur les rails. Entre autres avantages, un tel renouvellement contribuerait à clarifier le rôle visé et les limites de l'étude de suivi quant à l'évaluation continue de la mise en œuvre et à rectifier certains effets imprévus découlant des modalités d'application actuelles.

Conclusions générales

La Déclaration de Paris est un programme d'action politique et pas seulement un accord technique. Les rapports ont souligné le fait que toute la déclaration et ses engagements constituent une entreprise politique. Dans les processus difficiles requis pour la mise en œuvre, de véritables questions de pouvoir et d'économie politique entrent en jeu et exigent souvent des solutions politiques.

Entre autres exemples des actions politiques requises, la plupart des donateurs doivent encore préparer leurs administrations et adapter leur législation et leurs réglementations comme de besoin pour pouvoir :

- réduire l'accent mis sur la visibilité de leurs efforts nationaux et la pratique de lier l'aide à leurs propres fournisseurs ;
- accepter et gérer les risques liés à l'utilisation des systèmes des pays et d'autres donateurs plutôt que d'insister à appliquer leurs propres systèmes ;
- convenir de déléguer un plus grand pouvoir de décision aux antennes de terrain ;
- garantir des flux d'aide plus prévisibles ;
- déterminer des moyens de résoudre les litiges politiques avec les pays partenaires sans saper les relations sur le long terme.

Quant aux pays partenaires, la plupart d'entre eux doivent :

- renforcer leur engagement politique pour faire respecter davantage leur impulsion en termes d'alignement, de coordination et d'harmonisation de l'aide, et accepter les risques et gérer les effets dans leurs relations avec les donateurs ;
- garantir un plus grand partage de la responsabilité du développement et de l'aide entre les différents échelons et sections de l'administration gouvernementale, ainsi qu'avec les organes législatifs, la société civile, le secteur privé et le grand public.

Il s'agit d'un programme partagé, avec quelques divergences.

La présente évaluation ne montre qu'un petit nombre de divergences entre les perspectives des représentants des pays et des donateurs (notamment des représentants responsables des programmes et sur le terrain) concernant les questions clés examinées. Les trois principaux points de divergence sont les suivants :

- éléments qui limitent vraiment le recours aux systèmes nationaux de gestion de l'aide ;
- ordre de priorité relatif entre les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ;
- degré d'inquiétude concernant les coûts transitoires et opérationnels accrus supportés à ce jour pour aligner les systèmes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris.

Il est crucial de renforcer les capacités et la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux. La mise en œuvre de la Déclaration est entravée, entre autres, par les inquiétudes concernant la faiblesse des capacités et des systèmes dans les pays partenaires. Cet obstacle est identifié dans pratiquement toutes les évaluations, alors que les pays examinés sont dotés des capacités les plus fortes et des systèmes les plus sophistiqués qui existent parmi tous les pays partenaires. Ce constat indique que les inquiétudes peuvent, du moins en partie, procéder des vues désuètes de certains donateurs.

Les attentes et l'application de la Déclaration diffèrent d'un cas à l'autre. Pour citer l'une des évaluations, la Déclaration est perçue de maintes façons, d'une simple « déclaration d'intention » à un « décret non négociable ». Cette dernière vue se voit confortée par la tendance répandue à ne mettre l'accent pratiquement que sur quelques objectifs liés aux indicateurs de suivi. De toute évidence, tant les pays partenaires que les donateurs s'efforcent de bien comprendre comment appliquer la Déclaration tandis que sa mise en œuvre se poursuit dans différents contextes.

La prise en compte des différents contextes est une question qui demande encore à être résolue. De façon générale, les évaluations permettent de constater qu'un meilleur équilibre s'impose dans la reconnaissance et l'adaptation de la Déclaration aux différents contextes tout en maintenant ses systèmes d'incitation pour les principales améliorations collectives et communes.

L'application et les limites des indicateurs de suivi doivent être plus clairement reconnues. Les évaluations montrent que le malentendu quant au rôle et à la place de l'étude et de ses indicateurs a gravement affecté et limité l'attention, les débats, voire les actions à un ensemble restreint de mesures.

Il existe d'importantes synergies et tensions entre les engagements. En général, on constate clairement que la mise en œuvre d'un engagement renforce celle des autres, mais on observe aussi des signes de divergence quant aux priorités et aux compromis éventuels. Tandis que la mise en œuvre progresse sur plusieurs points, il est de plus en plus clair que les pays attendent que l'harmonisation des donateurs leur soit confiée et qu'elle soit adaptée pour soutenir l'alignement. Certains donateurs sont estimés renforcer la gestion axée sur les résultats, certains aspects de la responsabilité mutuelle et l'harmonisation, tandis que certains pays partenaires ont ten-

dance à se préoccuper davantage de renforcer l'alignement et l'appropriation.

Il est impératif de relever les défis liés aux coûts transitoires et opérationnels de la mise en œuvre. Sans remettre en question les orientations et mesures visées dans la Déclaration en vue de consolider l'efficacité de l'aide, toutes les évaluations des donateurs indiquent que ces changements donnent lieu à ce stade à des adaptations transitoires difficiles et à une hausse des coûts transitoires pour la gestion de leurs programmes d'aide. Les études laissent entendre que l'harmonisation et la répartition des tâches ne sont pas encore de grand secours. Les évaluations des pays partenaires ne font pas encore la lumière sur la charge liée aux nouveaux critères d'impulsion stratégique qui leur sont imposés ou à la suppression éventuelle des anciennes exigences de gestion d'actions multiples de donateurs. Nulle part, les évaluations n'indiquent encore clairement si les coûts opérationnels nets de l'aide seront, en fin de compte, réduits par rapport à la période précédant 2005 (raison initialement à la base des réformes d'ailleurs) et comment les avantages attendus (à condition qu'ils existent) seront partagés entre les pays et leurs partenaires au développement.

Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

Six études de pays comprenaient des chapitres consacrés à une évaluation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide, et notamment à un examen de la clarté, de la pertinence et de la cohérence interne de ses dispositions. Les rapports ont permis de constater que la Déclaration n'est vraiment claire que pour les protagonistes qui l'utilisent directement dans leur travail. Ce constat souligne la nécessité d'un plus grand engagement et d'une plus large diffusion si l'on veut éviter que la Déclaration ne devienne qu'un simple sujet de conversation entre bureaucrates, à l'écart du cadre politique dans lequel elle doit être promue.

Les pays se sont dits inquiets quant à la clarté, à la validité et aux buts de certains indicateurs servant à suivre la mise en œuvre. Ils ont remis en question la notion perçue de « taille unique ». Certains objectifs de la Déclaration sont jugés inutiles, irréalistes et insuffisamment adaptés à diverses conditions. Par exemple, des personnes interrogées remettent en doute certains aspects, tels que la capacité réelle des gouvernements de certains pays ou des antennes de terrain des donateurs à assumer les nouvelles tâches, la capacité des donateurs à fournir des flux d'aide plus prévisibles ainsi que la faisabilité ou l'intérêt de supprimer progressivement et systématiquement les unités parallèles de mise en œuvre des projets ou de réduire progressivement les projets (que certains considèrent toujours comme le meilleur moyen d'atteindre certains groupes vulnérables).

La Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité et l'application stratégique de l'aide, et elle encourage une plus grande impulsion dans le sens des objectifs du développement. Parallèlement, la

Déclaration n'est pas nécessairement conçue pour offrir des solutions ciblées à d'autres préoccupations urgentes liées au développement, telles que la gestion de la délégation et de la décentralisation du pouvoir, les questions relatives aux ressources humaines et aux capacités, les nouveaux concepts thématiques en matière de développement, la pérennité des résultats des projets et des programmes de développement, les questions d'ordre environnemental, les questions liées à l'égalité des sexes ou l'amélioration de la gestion des mécanismes de financement du développement autres que l'aide. Bref, si elle présente un intérêt pour le domaine spécifique de l'efficacité de l'aide, la Déclaration est loin d'être vue comme une solution aux principales inquiétudes de nombre de pays en matière de développement.

Certains d'entre eux la considèrent trop normative à l'égard des pays et pas assez contraignante à l'égard des donateurs. D'autres soulignent qu'ils ont toujours l'impression qu'elle est « guidée par les donateurs ». Tous identifient la nécessité de garantir la complémentarité et le renforcement mutuel des actions entreprises concernant les différents engagements et de réduire le potentiel d'incohérence et de conflits éventuels entre les engagements et leur mise en œuvre.

Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation

Toutes les évaluations individuelles se sont penchées sur les « conditions préalables requises » (engagement, capacités et systèmes d'incitation) présentes dans les pays et au sein des agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les trois tableaux à la section VII résument les performances évaluées et les facteurs à la base de celles-ci. Il est à noter que les performances (ainsi que l'engagement, les capacités et les systèmes d'incitation à l'appui de la mise en œuvre dans les différents pays et notamment au sein des différentes agences) varient considérablement, car l'amélioration de la gestion de l'aide ne constitue, dans tous les pays partenaires évalués, qu'une partie (souvent très réduite) des efforts déployés pour la gestion des priorités du développement. Ces pays jugent la Déclaration plus ou moins utile à diverses fins, et les conditions préalables mises en place reflètent bien entendu cette diversité.

Un petit nombre d'agences de développement sont occupées à faire de l'efficacité de l'aide leur « raison d'être » et la Déclaration de Paris les guide en permanence dans l'organisation et l'exécution de leurs tâches. Pour d'autres agences donneuses, les évaluations montrent que les préoccupations liées à l'efficacité de l'aide ne l'emportent pas toujours sur l'inertie institutionnelle ni sur d'autres objectifs de politique étrangère ou commerciale dans leurs programmes d'aide, et les approches de la Déclaration ne sont pas totalement intégrées ou appliquées. Les évaluations de synthèse combinent les constats et les conclusions des évaluations réalisées aussi bien par les pays que par les donateurs, vu la cohérence remarquable des résultats de leurs auto-évaluations et de leurs évaluations mutuelles.

Enseignements clés

1. Pour contrebalancer les risques croissants de bureaucratisme et de « fatigue de l'efficacité de l'aide » contre lesquels de nombreuses évaluations mettent en garde, des mesures concrètes s'imposent pour relancer et soutenir l'engagement politique de haut niveau dans la mise en œuvre de réformes sur l'efficacité de l'aide, tant dans les pays qu'au sein des systèmes des partenaires au développement. Pour que la Déclaration puisse conserver toute sa crédibilité, il est désormais crucial que les gouvernements partenaires et les donateurs concrétisent plus rapidement leurs intentions.
2. La mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration a beaucoup plus de chances d'aboutir dans les pays où la compréhension et l'implication vont au-delà des cercles étroits des spécialistes, comme le montrent certains efforts prometteurs d'implication des organes législatifs et de la société civile tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs. Dans nombre de pays, les services administratifs régionaux et locaux jouent un rôle de plus en plus important et doivent être pleinement impliqués.
3. Entre autres facteurs de réussite de la mise en œuvre dans les pays, on compte souvent le rôle joué par des « champions » qui garantissent le déploiement des capacités nécessaires et impriment l'impulsion requise pour aligner l'aide sur les systèmes budgétaires et de responsabilité nationaux. Parmi les donateurs, les changements au niveau des réglementations et des pratiques en vue de déléguer davantage de pouvoir et de capacités aux antennes de terrain se sont avérés une condition clé pour l'aboutissement des efforts de mise en œuvre.
4. Le renforcement des capacités des systèmes des pays partenaires pour une gestion efficace de l'aide et la reconnaissance internationale de ces capacités, là où elles existent déjà, sont désormais deux critères clés pour la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration de Paris. Recourir à ces systèmes, tout en acceptant et en gérant les risques y afférents, est la meilleure façon dont les donateurs peuvent contribuer à consolider les capacités et la confiance.
5. Le caractère intégré, équilibré et réciproque de l'ensemble des engagements de la Déclaration de Paris doit être fortement réaffirmé et appliqué. De même, l'étude de suivi et les indicateurs doivent être replacés dans leur contexte partiel par rapport au cadre général de la Déclaration.
6. Pour remédier à l'image « taille unique » de la Déclaration, il conviendrait de réaffirmer et de démontrer que ses orientations peuvent et devraient être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays et, en même temps, que la Déclaration cherche à clarifier les mécanismes à maintenir en commun.

Recommandations clés

Les recommandations sont directement dérivées de la synthèse des constats et des conclusions des évaluations réalisées. Elles se fondent à la fois sur les exemples de bonnes pratiques et sur les faiblesses identifiées dans les différents pays et programmes des partenaires au développement évalués. Elles sont formulées à l'échelon stratégique et susceptibles de s'appliquer à un éventail beaucoup plus large de pays et d'agences donneuses que ceux et celles directement évalué(e)s, dont certain(e)s sont déjà à la pointe des réformes.

Il est recommandé aux pays et aux agences partenaires de prendre les mesures suivantes pour la période d'évaluation restante de la Déclaration de Paris (d'ici 2010) afin de disposer d'une base claire pour l'évaluation quinquennale des progrès accomplis et pour la prise des actions rectificatrices supplémentaires qui seront requises en temps voulu.

Il est recommandé aux **autorités des pays partenaires de :**

1. **Annoncer, avant la fin 2008, un nombre gérable de mesures privilégiées qu'ils entreprendront pour renforcer l'impulsion exercée dans leurs relations dans le domaine de l'aide d'ici 2010, à la lumière des enseignements tirés du suivi, des évaluations et d'autres bilans réalisés à cette date.**
2. **Se fonder sur les examens intérimaires de la mise en œuvre en 2008 pour garantir qu'ils disposent d'un mécanisme transparent continu, idéalement ancré dans les organes législatifs, en vue du suivi politique et de la participation du public dans le domaine de la gestion et de la réforme de l'aide.**
3. **Donner des orientations claires aux donateurs qui soutiennent le renforcement des capacités concernant leurs priorités en matière d'assistance pour une gestion plus efficace de l'aide, conformément à leurs principales préoccupations liées au développement.**
4. **Mettre au point, au plus tard pour 2010, des systèmes adaptés de gestion axée sur les résultats qui serviront au mieux leurs besoins nationaux de planification, de gestion et de redevabilité, et fournir une base suffisante pour mettre à profit les contributions des donateurs.**

Il est recommandé aux **autorités des donateurs/partenaires au développement de :**

5. **Informer, en 2008, leurs organes législatifs et leurs grands publics des progrès accomplis à ce jour dans le cadre des réformes sur l'efficacité de l'aide, en soulignant la nécessité et les intentions d'apporter des modifications concrètes supplémentaires d'ici 2010 afin d'accepter et de soutenir l'impulsion des pays dans la mise en œuvre de l'aide et une plus grande harmonisation des donateurs.**

6. Annoncer en détail, avant la fin 2008, leurs projets supplémentaires prévus pour déléguer d'ici 2010 à leurs antennes de terrain suffisamment de pouvoir de décision, de personnel adéquatement qualifié et d'autres ressources pour appuyer et participer pleinement à un meilleur alignement et à une harmonisation de la coopération dirigée par les pays.
7. Préciser leurs mesures concrètes prévues, au plus tard pour 2010, pour améliorer l'actualité, l'intégralité et la précision de leurs notifications et de leurs projections pour les flux d'aide à intégrer aux cycles de planification, de budgétisation et de notification des pays partenaires, en collaboration avec les autres donateurs. Prendre les dispositions nécessaires pour des dotations, des engagements ou des projections fermes sur plusieurs années.
8. Fournir un budget, du personnel et des formations supplémentaires d'ici 2010 pour l'adaptation de leurs propres programmes aux exigences, coûts transactionnels et besoins de formation nouveaux et transitoires qui, selon les évaluations, représentent des préoccupations majeures dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.
9. Affecter des ressources spéciales (budgets et assistance technique coordonnée) pour soutenir et consolider les efforts privilégiés des pays, dans le but de renforcer leurs propres capacités de mise en œuvre d'une coopération plus efficace. Collaborer avec les partenaires à la conception et à la gestion de moyens de mise en œuvre intérimaires (tels que des unités de mise en œuvre des projets) de sorte qu'ils renforcent en permanence les capacités et l'appropriation des pays.

Il est recommandé aux organisateurs de l'évaluation en seconde phase de la mise en œuvre de :

10. Concevoir l'évaluation de manière stratégique afin d'approfondir les résultats et les dilemmes identifiés au cours de la première phase et d'aborder sans détour la question de l'« efficacité de l'aide » en évaluant si l'aide contribue à améliorer les réalisations et les impacts en matière de développement (efficacité du développement). Elle devrait reposer sur des évaluations nationales représentatives et appliquer une méthodologie centrale cohérente.

1. Introduction

1.1 Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement¹ est un accord international crucial, visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle a reçu en mars 2005 l'adhésion de plus de cent ministres, chefs d'agences et autres hauts fonctionnaires issus d'un large éventail de pays et d'organisations internationales. Elle définit une feuille de route pratique de 56 engagements, articulés autour de cinq principes clés : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.

La Déclaration de Paris constitue une gageure pour le monde de la coopération au développement. Allant plus loin que les déclarations conjointes précédentes sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, elle définit des mesures pratiques dotées d'objectifs spécifiques à atteindre d'ici 2010 ainsi que des points à examiner durant la période de mise en œuvre. Le texte final de la Déclaration inclut des engagements non seulement dans les domaines établis de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide, mais aussi dans d'autres domaines tels que l'appropriation par les pays, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Elle comprend des dispositions claires concernant un suivi régulier et une évaluation indépendante de la mise en œuvre des engagements. Une première étude de suivi a été réalisée en 2006 et une deuxième se terminera en 2008². Les études de suivi cherchent à contrôler l'évolution de la mise en œuvre sur la base d'indicateurs spécifiques, tandis que l'évaluation vise à faire la lumière, d'une part, sur la manière dont les choses évoluent et sur les facteurs à l'origine de cette évolution et, d'autre part, sur les effets (intentionnels et non intentionnels) issus des changements de comportement des pays et de leurs partenaires au développement. Le présent rapport couvre la première phase

¹ Le texte de la Déclaration est joint à l'annexe 1 du présent rapport afin que le lecteur puisse facilement s'y reporter.

² Douze indicateurs sur l'efficacité de l'aide ont été choisis comme un moyen de suivre et d'encourager les progrès dans le sens des nombreux engagements définis.

de l'évaluation requise par les participants de haut niveau qui ont adhéré à la Déclaration.

1.2 Évaluation de la mise en œuvre

L'objectif général de l'évaluation indépendante en deux temps consiste à évaluer la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris ainsi que sa contribution au développement. L'évaluation cherche à compléter le suivi et la mise en œuvre en cours en permettant de mieux comprendre comment une amélioration de l'efficacité de l'aide pourrait contribuer à améliorer l'efficacité du développement.

Vu son ambition, sa portée et le vaste nombre de ses adhérents, la Déclaration de Paris est un nouveau défi important tant pour l'évaluation du développement que pour la coopération au développement et ses effets. Les termes de référence cadres pour l'évaluation sont joints à l'annexe 2. Ils décrivent les dispositions de gestion et d'assurance qualité appliquées, y compris les responsabilités des Groupes de gestion et de référence internationaux en charge de l'encadrement de l'évaluation avec l'appui d'une équipe indépendante d'évaluation par des pairs. Tout particulièrement, la Déclaration stipule que l'exercice d'évaluation doit être appliqué sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires, une condition que reflètent de maintes façons les exercices d'évaluation et leurs produits.

La seconde phase d'évaluation, qui se terminera en 2011, cherchera à vérifier si les effets prévus de la Déclaration de Paris sont atteints : les engagements de la Déclaration sont-ils réalisés et permettent-ils d'améliorer l'efficacité de l'aide (« réalisations ») ? Cela améliore-t-il à son tour l'efficacité du développement (« impacts »), comme le prévoit la théorie à la base de la Déclaration ?

1.3 Objectif et portée de l'évaluation en première phase

La première phase de l'exercice d'évaluation a commencé en mars 2007 pour se terminer en septembre 2008. Son but est

de fournir des informations sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et sur les facteurs ayant influencé son évolution à ce jour. Par conséquent, l'évaluation est axée sur les liens de causalité qui ne sont pas identifiés dans les paramètres des études de suivi de la Déclaration de Paris. Elle commence par contrôler les réalisations attendues en matière d'efficacité de l'aide avant de se pencher sur les réalisations inattendues du processus de mise en œuvre.

Dans l'optique de contribuer aux progrès en cours, l'évaluation en première phase cherche à définir les moyens d'améliorer et de renforcer la mise en œuvre plutôt qu'à formuler un jugement définitif concernant l'efficacité de la Déclaration. En conséquence, elle est axée sur les questions stratégiques, les enseignements tirés et les préoccupations soulevées et cherche notamment à expliquer comment et pourquoi la Déclaration a été ou pas mise en œuvre. En outre, les informations recueillies ont servi de tremplin à l'équipe chargée de la synthèse pour soulever et poser des questions qui permettront d'accélérer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La présente synthèse des résultats de l'évaluation en première phase s'adresse principalement aux personnes représentées lors du Forum de haut niveau à Accra et à leurs collègues nationaux, en vue d'atteindre un plus large public au sein de la communauté internationale.

1.4 Approche, méthodologie et limites

L'évaluation en première phase a principalement cherché à apprécier la mise en œuvre de la Déclaration à ce jour et a mis l'accent sur trois questions centrales :

- *Quels sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de cette première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?*
- *Quels sont les principaux facteurs influençant le comportement des donateurs et des partenaires par rapport à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris (« entrants ») ?*
- *La mise en œuvre à ce jour engendre-t-elle dans les faits des actions et des changements de comportement dans le sens des cinq principes de la Déclaration de Paris (renforcement de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle) (« extrants ») ? Dans l'affirmative, comment et pourquoi ? Dans la négative, pourquoi pas ?*

L'architecture de la première phase de l'évaluation (2007-2008) comprend des évaluations au niveau des pays, des évaluations à l'échelon des services centraux des donateurs, des études thématiques et la présente synthèse des deux premiers groupes d'évaluations. Les résultats de plusieurs études thématiques seront publiés séparément. La présente synthèse repose sur les évaluations, disponibles au 1^{er} mars 2008, réalisées par huit pays partenaires et les services centraux de onze partenaires au développement, ainsi que sur les contributions d'un atelier sur les constats émergents organisé au début du mois de février 2008.

1.5 Évaluations au niveau des pays

L'échantillon destiné aux évaluations au niveau des pays a été auto-sélectionné par les pays partenaires s'étant proposé d'effectuer les études³ en question sur la base d'un ensemble de termes de référence génériques (cf. annexe 3) ainsi que d'orientations communes pour les dispositifs de gestion. Afin de réduire les charges et de maximiser l'utilité des travaux, les Groupes de gestion et de référence nationaux ont librement déterminé et adapté le degré de profondeur requis des différentes dimensions à explorer dans leurs pays respectifs. Il est à noter que les pays les moins développés sont beaucoup moins bien représentés au sein de ce groupe que dans la population générale des pays partenaires. De plus, la moitié des pays auto-sélectionnés sont jugés être largement au-dessus de la moyenne par rapport à l'ensemble des pays partenaires en termes d'avancement de leurs réformes sur l'efficacité de l'aide. L'impact éventuel de cette composition du groupe sur les évaluations nationales n'a pas été systématiquement analysé, mais il convient d'en tenir compte si l'on envisage d'élargir l'applicabilité éventuelle des constats, des conclusions et des recommandations ici présentés.

Les exigences liées aux études nationales étaient plus vastes que celles liées aux évaluations par les donateurs/agences⁴. Cette divergence tient au fait qu'il était prévu de faire des études nationales la principale source d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain, complétée par une évaluation « plus légère » par les services centraux des agences donneuses, examinées à intervalles plus réguliers dans d'autres contextes.

Entendant contribuer à expliquer les actions ou le manque d'actions constatés, toutes les équipes d'évaluation devaient examiner spécifiquement trois « conditions préalables requises » : l'engagement et l'impulsion exercés, les capacités d'action et les systèmes d'incitation à cet égard. Les constats opérés sur ces conditions sont présentés tout au long des chapitres suivants du rapport et sont résumés au chapitre VII. Le chapitre VI résume l'évaluation spécifique (dans les études nationales) de l'utilité de la Déclaration de Paris en tant qu'outil d'efficacité de l'aide ainsi que du comportement des donateurs et des pays eux-mêmes concernant la mise en œuvre de chacun des cinq principaux engagements.

Huit équipes nationales ont pu produire des rapports d'évaluation à temps pour qu'ils soient synthétisés et présentés

3 Les pays partenaires approchés pour la réalisation de ces études étaient ceux qui avaient participé à l'Activité conjointe sur le suivi en 2006-2007. Un pays partenaire supplémentaire (Sri Lanka) s'est également porté volontaire. La participation de ces pays à l'Activité commune et au présent exercice laisse entendre leurs niveaux relativement élevés d'intérêt et d'engagement quant aux questions liées à l'efficacité de l'aide. Dès lors, il n'est pas possible d'affirmer que les pays auto-sélectionnés constituent formellement un échantillon représentatif ou complet. Néanmoins, les pays participants comprennent des États unitaires et fédéraux, petits et grands, des systèmes politiques et économiques différents ainsi que des pays plus ou moins « tributaires d'une aide », et présentent une vaste couverture géographique.

4 Les agences donneuses se sont proposé d'offrir un soutien financier aux études réalisées par les pays.

à Accra. Les études par les pays partenaires synthétisées ici portent sur la mise en œuvre de la Déclaration au Bangladesh, en Bolivie, aux Philippines, au Sénégal, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, en Ouganda et au Viêt Nam. Les études sur la Bolivie, les Philippines et l'Ouganda étaient encore au stade de brouillon lors de l'élaboration de la présente synthèse. L'étude sur le Viêt Nam a été réalisée pour un exercice parallèle mené par une équipe de suivi indépendante et ne représente pas une étude nationale par le gouvernement vietnamien.

Plusieurs études nationales ont prélevé des échantillons de programmes de partenaires au développement à analyser et à examiner, tandis que d'autres ont mis l'accent sur la mise en œuvre des engagements de la Déclaration dans des secteurs particuliers. Ces adaptations ont aidé à baser les facteurs explicatifs généraux sur des exemples concrets et nos analyses approfondies sur les contributions d'experts et de professionnels sectoriels.

Les études reposent sur l'application de méthodologies et d'instruments de récolte de données acceptés et sur de nombreux outils d'étude. La conception, les techniques d'échantillonnage et le degré d'efforts spécifiques appliqués pour les études au niveau des pays ont beaucoup différé, mais de manière générale, ils ont produit des informations et des constats largement comparables.

1.6 Évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement

Comme pour les études de cas au niveau des pays, l'échantillon destiné aux évaluations a été auto-sélectionné par les pays et agences donateurs s'étant proposé d'effectuer une évaluation au niveau de leurs services centraux⁵ sur la base également d'un ensemble de termes de référence génériques (cf. annexe 4). S'il convenait de ne pas trop adapter les termes de référence des études réalisées par les donateurs, les équipes respectives étaient libres d'ajouter des questions et des points exigeant une attention toute particulière en réponse aux intérêts spécifiques de leurs agences pour les travaux d'évaluation apparentés. Plusieurs évaluations comprenaient ainsi des sections supplémentaires facultatives consacrées à des secteurs particuliers et à des domaines transversaux et avaient adopté des méthodologies et des techniques d'échantillonnage plus vastes. Comme dans le cas des études au niveau des pays, ces informations supplémentaires ont permis d'enrichir et de renforcer les constats des évaluations concernées, même si elles ne peuvent ressortir directement du cadre commun

⁵ Les organisations donneuses auto-sélectionnées ne sont donc en aucun cas réputées constituer un échantillon représentatif ou complet. Il est à noter que les deux plus grands donateurs bilatéraux (États-Unis et Japon) et agences bilatérales (Banque mondiale et Commission européenne) ne se sont pas proposés de participer. Outre les adhérents à la Déclaration, il est impératif que le monde tout entier de l'aide au développement commence à tenir compte des flux considérables aujourd'hui affectés par les grandes fondations et des organisations privées semblables et des relations établies entre elles ainsi que des activités des pays donateurs « non-traditionnels » et des centaines, voire milliers d'agences non gouvernementales centrées sur le développement international.

de la synthèse. Elles devraient apporter une valeur ajoutée aux travaux des agences donneuses concernées et de leurs partenaires.

Onze partenaires au développement ou agences donneuses ont rédigé des rapports qui sont ici synthétisés et qui seront présentés à Accra. Ils portent sur la Banque asiatique de développement, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD). Malgré d'importantes variations tant en termes de profondeur que d'approche, les évaluations par les partenaires au développement ont fourni une base comparable d'informations et de constats en accord avec les termes de référence. Il est à noter que ces termes de référence n'exigeaient pas un traitement dédié de chacun des cinq engagements visés par la Déclaration de Paris, contrairement aux études réalisées par les pays partenaires, si bien que la portée générale des études par les partenaires au développement est plus limitée. Depuis le début, l'intention était que les évaluations au niveau des pays servent de base principale et que celles effectuées par les services centraux des donateurs viennent compléter les études nationales en apportant des explications sur les comportements sur le terrain.

1.7 Atelier sur les constats émergents

Autre contribution importante à l'évaluation en première phase, 50 personnes⁶ ont participé à un atelier sur les constats émergents, organisé à Parys (Afrique du Sud) les 30 janvier et 1^{er} février 2008. Ces sessions ont fourni un précieux retour d'informations sur les constats préliminaires, permettant de contrôler, clarifier et développer de nombreux points et de souligner certains d'entre eux pour qu'une attention toute particulière leur soit accordée dans les rapports finaux. En outre, l'atelier a contribué à explorer des hypothèses de travail et des suppositions sous-jacentes importantes concernant la mise en œuvre de la Déclaration.

1.8 Limites de l'évaluation

La plupart des limites de l'évaluation en première phase avaient été prévues depuis le début par les Groupes de gestion et de référence internationaux et acceptées dans l'intérêt d'obtenir des évaluations précoces qui permettraient de tirer des enseignements et, le cas échéant, de rectifier le tir en cours de route. Les principales limites sont les suivantes :

- le fait que la Déclaration soit relativement récente et que les évaluations ne peuvent donc apprécier que les progrès précoces accomplis dans la mise en œuvre de ses vastes engagements ;
- le fait que nombre de volets de la réforme sur l'efficacité de l'aide étaient déjà en cours bien avant la Déclaration, ce qui limite le nombre de changements pouvant ou devant lui être attribués ;

⁶ Les participants représentaient le Groupe de référence international ainsi que les équipes d'évaluation indépendantes de plusieurs pays et agences partenaires et d'autres pays observateurs.

- l'auto-sélection de groupes relativement restreints de pays et d'agences partenaires aux fins des évaluations ;⁷
- l'absence de groupes de contrôle ou d'états des lieux clairs et les lacunes considérables en termes de données quantitatives fiables dans pratiquement tous les cas (un problème abordé en partie, mais avec nombre de difficultés qui lui sont spécifiques, dans le cadre des exercices de suivi en cours) ; le fait que les résultats de l'exercice de suivi 2008 n'étaient pas encore disponibles à l'heure de la rédaction du présent rapport ;
- la complexité et la divergence des méthodes appliquées pour les évaluations au niveau des pays et des partenaires au développement, y compris le fait qu'aucune question standard n'avait été définie (même au sein de ces groupes) à un niveau qui permette des comparaisons ou des recoupements quantitatifs utiles ;
- le poids hautement variable des informations et des analyses dans les rapports ;
- les différents degrés d'indépendance parmi les équipes d'évaluation dans le cadre des études ;
- le temps et les ressources relativement limités disponibles pour les évaluations.

1.9 Études thématiques

Comme envisagé lors de la planification de l'évaluation, les Groupes de gestion et de référence internationaux ont commandité des études thématiques spéciales en complément des évaluations au niveau des pays et des donateurs. À ce jour, de telles études thématiques, qui sont réalisées parallèlement à la présente synthèse et seront présentées séparément à Accra, ont été commanditées dans les domaines suivants :

- renforcement des capacités statistiques ;
- déliement de l'aide ;
- Déclaration de Paris et États fragiles.

Une étude spéciale sur les liens entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement est en cours de réalisation. Elle visera à déterminer la conception de l'évaluation en seconde phase.

Des études supplémentaires ont été envisagées sur des questions liées à la coopération technique, à l'engagement de la société civile et à des domaines transversaux tels que l'égalité des sexes, l'environnement et la gouvernance. Toutefois, jusqu'ici, il a été conclu que de tels sujets étaient couverts par d'autres efforts. Par ailleurs, le besoin éventuel d'études thématiques supplémentaires sera envisagé dans le cadre de la seconde phase de l'évaluation.

1.10 Objectif, structure et approche du rapport de synthèse

Le but du présent rapport est de fournir une synthèse succincte, crédible et utile des résultats des évaluations en

⁷ Si les pays et organisations donneuses auto-sélectionnés ne constituent pas formellement un échantillon représentatif ou complet, ces études permettent d'analyser en détail un nombre significatif d'expériences concrètes les plus diverses et, selon leurs contextes, de faire largement la lumière sur d'autres expériences.

première phase, en vue de sa présentation lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au Ghana en septembre 2008 et à d'autres fins internationales. Il concentre et analyse les constats clés issus de chacun des rapports au sein d'un seul et même produit stratégique cohérent, dont les conclusions et les recommandations présentent un intérêt politique, sont orientées vers l'avenir et s'adressent à tous ceux et celles pouvant les appliquer. Le présent rapport n'entend aucunement se substituer aux rapports d'évaluation proprement dits. Une partie de ceux-ci sont en effet riches en constats, conclusions et recommandations francs et détaillés qui méritent une attention particulière aux échelons national et international.

La structure du présent rapport de synthèse intègre les termes de référence généraux de l'évaluation en première phase ainsi que les mandats plus spécifiques liés aux différentes évaluations au niveau des pays et des agences des partenaires au développement. Le cadre d'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est défini de façon assez explicite dans les cinquante-six engagements de la Déclaration proprement dite. Les modalités de mise en œuvre seront décrites par rapport à ces normes.⁸

Sur cette base, les sections 3.I à 3.V ci-après évaluent la mise en œuvre de la Déclaration dans chacun de ses domaines clés. Synthétisant les constats et répondant aux questions des évaluations, chaque section comprend une appréciation générale, une description des tendances et des événements émergents, une description des facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement ainsi que des conclusions.

Tenant compte des limites générales indiquées, la synthèse ne quantifie les résultats généraux que dans les rares cas où des éléments tirés d'un nombre suffisant d'études corroborent clairement une telle quantification. Le plus souvent, la synthèse mentionne l'importance relative, la fréquence et la distribution de constats et conclusions similaires et veille à donner des exemples de pratiques prometteuses ou moins encourageantes. En outre, elle présente les enseignements tirés et des recommandations pouvant revêtir un intérêt plus large.

Les sections 3.VI et 3.VII synthétisent les résultats de deux aspects supplémentaires abordés dans les évaluations. La section VI présente les évaluations spécifiques (comprises uniquement dans les rapports rédigés par les pays partenaires) de la Déclaration de Paris en tant qu'outil pour l'efficacité de l'aide, y compris sa clarté, sa pertinence et sa cohérence, ainsi que les réalisations émergentes identifiées sur le terrain. La section VII synthétise les résultats de chacune des évaluations concernant les « conditions préalables requises » (« engagement, capacités et systèmes d'incitation ») présentes dans les

⁸ Parallèlement, il est à noter qu'une grande confusion, d'importants chevauchements et des différences d'interprétation appréciables ont été rapportés concernant certains des engagements. Le rapport reflète, évalue et, dans certains cas, clarifie ces facteurs.

pays et les agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ces évaluations cherchent à répondre aux « pourquoi » et aux « comment » concernant les performances dans le cadre de la première phase de l'évaluation.

Finalement, le rapport aborde des questions émergentes plus vastes, dont la portée dépasse ou combine les différents engagements, et présente des conclusions, des enseignements et des recommandations d'ordre stratégique.

Le rapport se penche sur les facteurs contextuels clés affectant la mise en œuvre de la Déclaration, tant à l'échelon international qu'au sein des différents pays et agences. Les différentes méthodologies appliquées par les deux groupes d'études d'évaluation ne permettent pas de comparer ou d'opposer systématiquement les manières dont sont perçues la Déclaration et sa mise en œuvre dans les évaluations au niveau des pays et des partenaires au développement⁹. Les évaluations ne comprenaient pas systématiquement des éléments prouvant la prise en compte des domaines transversaux (tels que l'égalité des sexes, l'environnement, les droits de l'Homme et la gouvernance) ou de l'engagement de la société civile dans la mise en œuvre de la Déclaration, bien qu'un petit nombre d'études se soient particulièrement intéressées à certaines de ces questions. Les résultats sont reproduits dans leurs rapports respectifs.

⁹ Les évaluations par les pays ont été spécifiquement demandées en vue de sonder les perspectives (des antennes) nationales et des partenaires au développement à propos des questions clés, y compris la mise en œuvre de chacun des cinq engagements. La taille et la distribution des échantillons différaient très largement, et les résultats et constats stratégiques n'ont pas toujours été rapportés séparément par ces groupes. Néanmoins, dans les évaluations effectuées au niveau des services centraux des donateurs, on s'attendait à un nombre beaucoup plus restreint de questions et de répondants, mais certaines évaluations sont allées beaucoup plus loin et incluaient de vastes études sur les agents de terrain, les partenaires et autres, malgré encore une fois la grande diversité des échantillons et le fait que les constats à l'échelon stratégique ne distinguaient pas toujours les groupes de répondants.

2. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

2.1 Contexte de réforme internationale

1 Il est important, dans le cadre de la présente évaluation, de ne pas oublier que la Déclaration de Paris de 2005 n'a pas marqué le début des préoccupations internationales concernant une optimisation de l'efficacité de l'aide et de sa contribution au développement¹. Au contraire, elle a marqué un grand tournant dans la formalisation et le recentrage de l'attention internationale et des efforts concertés visant à mettre en place un plan d'action international.

Si l'on a toujours reconnu les difficultés et la complexité du développement et de la coopération au développement, c'est dans les années 90 qu'un grand nombre de gouvernements et d'organisations internationales ont commencé à faire preuve de la détermination nécessaire pour relever les défis liés à une réforme. L'absence et l'inégalité ressenties de résultats démontrables et durables de la coopération au développement étaient la source de frustrations répandues, tant dans les pays bénéficiaires que dans les pays donateurs. Il en allait de même de nombreuses préoccupations spécifiques concernant des questions telles que :

- la surcharge de projets, de missions, de rapports et d'autres demandes par les donateurs dans les pays en développement ;
- la contribution faible de l'assistance technique au renforcement des capacités nationales ;
- le lien coûteux de l'aide octroyée aux fournisseurs des pays donateurs ;
- les exemples et les cas systématiques de corruption ou de détournement des ressources.

Les frustrations générales face à l'absence de résultats tangibles en matière de développement étaient aggravées par d'autres facteurs tels que des dettes insoutenables et la pandémie croissante du VIH/sida, les préoccupations de plus en plus importantes concernant l'égalité des sexes, de graves

¹ En fait, il est déconcertant de remarquer la multitude d'excellents diagnostics et propositions formulés nombre d'années plus tôt, qui étaient déjà centrés sur certains des problèmes clés abordés par la Déclaration.

problèmes de gouvernance, les négligences ou les violations des droits de l'Homme et les pressions environnementales.

Plusieurs décennies d'efforts et nombre d'attentes inassouplies de part et d'autre des relations pour la coopération au développement (et surtout les tensions liées aux politiques d'« ajustement structurel » et aux conditions préalables pour l'attribution de l'aide) avaient rongé la confiance vis-à-vis des régimes de l'aide et provoqué une véritable crise dans le domaine de l'aide. La baisse des dépenses consacrées au développement international indiquait tangiblement ce malaise. Différents pays et agences ont lancé ou intensifié leurs propres solutions, comme la fondation du Groupe de suivi indépendant en Tanzanie, innovation prévoyante, dans le but de contribuer à combler le fossé entre le gouvernement et les institutions financières et donateurs internationaux.

Ces différents efforts ont produit des résultats mitigés, mais doivent toute leur importance au fait qu'ils ont souligné la nécessité d'entreprendre des actions conjointes pour améliorer et démontrer l'efficacité de l'aide sur la base d'un nouvel ensemble de relations entre les pays et leurs « partenaires au développement ». Entre autres résultats, on compte l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le lancement de documents stratégiques de réduction de la pauvreté ainsi que les propositions du comité d'aide au développement de l'OCDE pour façonner le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXI^e siècle et le cadre de développement intégré de la Banque mondiale. Les principes à la base de ces différentes actions ont été intégrés dans d'importantes initiatives politiques d'ordre mondial, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, le nouvel accord sur le déliement de l'aide, le consensus de Monterrey de 2002 et la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de 2003. Le lancement en 2001 du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs sur la gouvernance sont autant d'initiatives clés apparentées prises à l'échelon continental.

Ce contexte n'est pas sans importance pour la présente évaluation, car il montre qu'un grand nombre des éléments du programme d'action qui ont fini par composer la Déclaration de Paris étaient déjà en place et appliqués dans différents pays et agences partenaires. Un bon nombre de changements ne peuvent donc pas être exclusivement attribués à la mise en œuvre de la Déclaration. En fait, plusieurs études d'évaluation et leurs interlocuteurs ont indiqué qu'il s'agissait là d'un problème méthodologique et/ou d'une préoccupation « politique ». Ils ont souligné une série d'actions pour lesquelles ils entendent s'attribuer le mérite d'avoir devancé la Déclaration de Paris.

Dès lors, on soulignera encore une fois que l'évaluation tient parfaitement compte du fait qu'une réforme sur l'efficacité de l'aide était déjà en cours bien avant l'adhésion à la Déclaration en 2005. À cette fin, l'évaluation n'entend pas attribuer les actions ou les changements de comportement automatiquement à la mise en œuvre de la Déclaration, mais veille à prendre en considération les efforts de réforme antérieurs et parallèles. Dans le même temps, il est intéressant de remarquer que chacun des rapports d'évaluation qui soulèvent cette inquiétude reconnaissent aussi librement l'effet considérable de renforcement et de légitimation du programme d'action de la Déclaration de Paris et de son vaste soutien international.

2.2 Contexte dans les différents pays et institutions

Les études réalisées en vue de l'évaluation en première phase ont mis en évidence de grandes variations quant aux niveaux d'engagement, de capacités et de systèmes d'incitation pour la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris ; même entre cet échantillon assez restreint de pays et l'échantillon relatif légèrement plus grand d'institutions donneuses. Ces variations sont d'autant plus remarquables quand on sait que tous les pays et institutions participants se sont portés volontaires. Cela conduit à penser qu'au moins certains des pays et agences n'ayant pas participé doivent être moins bien préparés et moins fortement engagés et que ces variations sont donc bien plus grandes encore.

Parmi les huit pays partenaires auprès desquels les évaluations ont été effectuées², on savait déjà que certains étaient parmi les premiers à préconiser et à manifester une impulsion pour la coopération au développement dans leurs régions respectives. Ils ont tous adhéré à la Déclaration, et les premiers éléments de l'évaluation indiquent que cette adhésion elle-même influe sur leurs performances en la matière³.

S'il n'existe aucune catégorisation internationale formellement reconnue des « États fragiles », on pense généralement qu'un grand nombre de pays du monde entrent de temps à

2 On n'oubliera pas que le précieux rapport de suivi indépendant du Viêt Nam ne faisait pas formellement partie de l'exercice en première phase, malgré l'engagement et le soutien intenses de ce pays tout au long de l'évaluation.

3 Résultats de l'étude du GNUD.

autre dans cette catégorie. Selon la nature, le degré de fragilité et les formes d'aide concernées, les conditions suggérées par cette notion sont estimées avoir de graves répercussions sur l'efficacité de l'aide. Ces situations sont examinées séparément dans le cadre de l'une des études thématiques réalisées pour l'évaluation et ne sont pas spécifiquement abordées dans les présentes études d'évaluation, même si certains effets des conflits passés et actuels et l'impact de grandes catastrophes naturelles se font sentir dans une majorité des pays examinés.

De façon plus générale, il est clair que l'engagement et les performances de tous les pays en termes de mise en œuvre de la Déclaration de Paris dépendent de leurs contextes politiques, tant à l'échelon national que régional et international. Dans plusieurs cas, les études d'évaluation soulignent d'importantes transitions et/ou incertitudes quant aux performances, attribuées aux changements et aux pressions politiques ainsi qu'aux périodes d'ajustement. Autre facteur crucial et variable lié au contexte, l'effet des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants sortant du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG spécialisées dans le domaine du développement) demande encore à être correctement analysé.

D'autres divergences contextuelles ont été abordées, pour ce qui concerne la volonté des pays partenaires et leur capacité à jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris. Toutefois, ces questions n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse rigoureuse. L'échantillonnage et les priorités de la présente évaluation n'ont pas été définis pour fournir une base de généralisation à cet égard, mais sa prise en compte des effets éventuels des divergences contextuelles permet de formuler quelques hypothèses utiles. Le degré relatif de cohésion politique d'un pays et ses capacités administratives sont sans aucun doute deux facteurs contextuels au rôle déterminant. Les niveaux de dépendance de l'aide (pouvant être mesurés de différentes façons), le nombre de donateurs présents et leurs parts relatives de l'aide fournie, les relations traditionnelles dans le domaine de l'aide, les niveaux de revenus nationaux, les systèmes économiques et sociaux, les systèmes de gouvernance centralisés ou décentralisés ainsi que le développement de la société civile et du secteur privé sont autant d'autres facteurs à ne pas négliger.

De même, le contexte des neuf donateurs bilatéraux et des deux agences multilatérales évalués diffère largement d'un cas à l'autre. Ces donateurs et ces agences ont tous adhéré à la Déclaration de Paris⁴. On savait déjà que plusieurs des neuf agences nationales évaluées étaient parmi les premières à offrir de gros volumes d'aide et à mener des réformes sur son efficacité. Ce groupe comprend plusieurs grands programmes et d'autres d'envergure assez réduite ainsi que des program-

4 Ce qui rappelle une fois de plus l'aide croissante fournie par des donateurs qui n'ont pas encore adhéré à la Déclaration de Paris et des pays qui sont à la fois donateurs et bénéficiaires mais qui n'ont pas adhéré à la Déclaration à ces deux titres.

mes concentrés tant à l'échelon mondial que régional. Leurs systèmes politiques et administratifs varient considérablement, ce qui influence leur organisation de l'aide, y compris des aspects tels que l'implication de différents ministères et agences, les niveaux de centralisation et de décentralisation ainsi que les dotations de personnel et les délégations de pouvoir sur le terrain.

Les deux partenaires au développement multilatéraux évalués ont permis d'obtenir un aperçu sur la dimension multilatérale clé de l'aide et les expériences dans ce domaine en général. La Banque asiatique de développement est une institution financière internationale régionale importante. Le Groupe des Nations Unies pour le développement compte 27 membres, dont 17 agences, programmes et fonds onusiens, cinq commissions économiques régionales et cinq observateurs. La diversité du GNUM se reflète dans le plus petit groupe de cinq membres désignés pour effectuer l'évaluation⁵.

⁵ Changements de comportement évalués par le GNUM au sein de cinq agences à hauteur des services centraux et dans six études de cas des équipes de pays des Nations Unies. Au terme de consultations internes, il a été convenu que le Programme des Nations Unies pour le développement se chargerait de l'évaluation au nom de l'ensemble du groupe, conjointement avec le Fonds international de développement agricole, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, la Commission économique pour l'Afrique et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.

3. Synthèse des constats de l'évaluation

I Appropriation

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.

Déclaration de Paris

Le principe explicite d'appropriation a été ajouté par la Déclaration de Paris aux principes de l'efficacité de l'aide, et ce n'est pas par hasard qu'il a été placé en tête de liste. L'importance accordée à l'« appropriation », qui ressortait clairement aussi de l'étude de suivi réalisée en 2006 et d'autres analyses, montre que l'on comprend parfaitement aujourd'hui que l'appropriation et tout particulièrement l'impulsion des pays sont les facteurs généraux les plus importants pour la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Paris. Autrement dit, la façon dont les mesures sont prises en matière d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle permet souvent d'éprouver dans la pratique l'appropriation par les pays.

3.1 Appréciation générale

Toutes les études d'évaluation par les pays partenaires révèlent un renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005. Néanmoins, même les pays les plus expérimentés ont du mal à traduire systématiquement ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et en programmes opérationnels décentralisés et orientés vers les résultats, ainsi qu'à coordonner les partenaires au développement. Si elle est forte, l'appropriation nationale reste peu partagée au sein de ces pays et se limite pour la plupart à l'échelon des administrations centrales.

Tous les donateurs examinés ont mis en place des mesures depuis 2005 visant à consolider leur reconnaissance et leur respect de l'appropriation par les pays partenaires. Pour les pays comme pour les partenaires au développement, l'engagement et l'impulsion politiques jouent un rôle déterminant dans la façon dont ils agissent pour renforcer l'appropriation

nationale. On constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs limitent de façon variable leur contribution au principe d'appropriation nationale. Les constats indiquent quelques façons de contribuer à une meilleure compréhension, tant au sein des groupes partenaires qu'entre eux, de l'importance pratique et des limites de l'appropriation et de l'impulsion nationales.

3.2 Tendances et événements émergents *Poursuivre sur les bases antérieures à la Déclaration*

Toutes les études d'évaluation par les pays partenaires constatent un renforcement tangible des politiques et stratégies de développement nationales et de leur mise en œuvre depuis 2005. Une grande majorité des pays examinés possédaient déjà une certaine expérience en la matière, d'autres moins. Dans les deux cas, les progrès accomplis depuis l'adoption de la Déclaration de Paris reposent sur cette base. Des progrès ont été accomplis par le perfectionnement et la mise à jour des stratégies, avec un renforcement des consultations dans la plupart des cas, et la mise en place de mécanismes détaillés de mise en œuvre des stratégies. Un nombre croissant de telles stratégies sont clairement estimées répondre aux normes de « bonnes pratiques » de la Déclaration. Dans plusieurs cas, on constate en outre une amélioration des forums et des procédures pour la gestion de la coopération avec les partenaires au développement à l'échelon soit national, soit sectoriel.

Défis liés au renforcement et à l'élargissement de l'appropriation

Toutefois, même les pays les plus expérimentés connaissent des difficultés à traduire systématiquement ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et en programmes opéra-

tionnels et décentralisés¹, ainsi qu'à maîtriser la coordination de la coopération. Les pays moins expérimentés s'avèrent être ceux qui rencontrent le plus d'obstacles. Stimulés de toute évidence par la Déclaration de Paris, les efforts de coordination de l'aide semblent de façon générale avoir été intensifiés et mieux ciblés (notamment au niveau sectoriel), même dans les cas où l'impulsion des pays hôtes n'est pas aussi forte qu'on le souhaiterait. Certaines agences multilatérales se voient attribuer un rôle utile dans le renforcement des capacités des pays en vue de la préparation et de l'exécution des stratégies, bien que la nécessité et la portée d'une telle assistance varient considérablement.

S'agissant des responsabilités liées à l'appropriation, toutes les évaluations par les pays partenaires font état de graves lacunes en termes de capacités, même si ces lacunes ou la pression qu'elles exercent sur les faibles bureaucraties ne sont pas nouvelles. De manière générale, les manquements observés et les capacités surchargées ne sont pas attribuées à la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

Des processus de consultation et un dialogue avec les donateurs, la société civile et le secteur privé sont désormais en place dans tous les pays partenaires évalués. Pratiquement tous les interlocuteurs reconnaissent qu'on n'a pas encore assuré ce qu'ils considéreraient comme un niveau d'engagement suffisant de la société au sens large et même des ministères de tutelle nationaux et des administrations aux échelons subnationaux.

« Les partenaires au développement attendent beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient. *Évaluation pour le Sénégal* »

« Le pilotage réel et proactif de la coordination par le partenaire doit être considéré comme l'exception. *Évaluation pour la France* »

« ...l'équipe d'évaluation se rallie aux constats de 2006 selon lesquels les capacités en termes d'appropriation résident au sein du Trésor national et de nombreux départements nationaux clés, en dehors desquels l'appropriation/impulsion est variable. *Évaluation pour l'Afrique du Sud* »

¹ L'un des premiers engagements clés de la Déclaration vise à ce que les pays partenaires traduisent leurs « stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels. »

Acceptation et respect de l'appropriation par les partenaires au développement

Toutes les évaluations de la mise en œuvre par les partenaires au développement ont permis de constater que depuis 2005, des mesures ont été mises en place pour renforcer leur reconnaissance du rôle important joué par l'appropriation par les pays partenaires et son respect. Ces mesures vont de déclarations politiques et administratives de haut niveau, dans la plupart des cas, à de nouvelles formations et orientations, en passant par de nouvelles approches de programmation et, dans certains cas, par des initiatives de renforcement des capacités et des systèmes d'incitation à l'appui d'une consolidation de l'appropriation et de l'impulsion des pays partenaires.

Dans une grande majorité des pays partenaires examinés, les partenaires au développement attendent désormais une impulsion et y répondent lorsqu'elle est donnée. Des difficultés sont rencontrées dans les cas où l'impulsion est faible ou indisponible.

Selon les preuves émergentes, la volonté accrue des partenaires au développement d'accepter l'impulsion des pays bénéficiaires en matière de coordination de l'aide s'inscrit souvent dans la perspective des engagements de la Déclaration de Paris. Parallèlement, les évaluations laissent entendre que souvent, la capacité des pays bénéficiaires à donner une telle impulsion de façon significative est extrêmement limitée et/ou ne peut être que donnée de manière sélective.

Pressions exercées sur le soutien offert par les partenaires au développement

Comme leurs pays partenaires, la plupart des agences donneuses nationales ne peuvent encore compter que sur un degré limité de compréhension et de soutien internes à l'égard du rôle important joué par une plus grande appropriation. En fait, elles ont pratiquement toutes exprimé des réserves au nom de leurs propres ONG spécialisées dans le développement, qui s'inquiètent du recours apparemment accru à des relations intergouvernementales et d'une réduction de la place laissée à la société civile.

En même temps, on constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs limitent de façon variable leur contribution au principe d'appropriation nationale. Parmi les obstacles clés identifiés, on trouve les pressions exercées pour qu'ils maintiennent la visibilité et l'affectation de leurs aides nationales, qu'ils répondent à différentes exigences en matière de responsabilité et de confiance et qu'ils poursuivent divers intérêts de politique étrangère, commerciaux et/ou institutionnels via leurs programmes d'aide.

Définition et appréciation de l'appropriation

Un grand nombre des constats établis dans les évaluations ont permis d'identifier un autre problème : l'incertitude et le débat permanents sur le sens pratique et les limites de l'appropriation et de l'impulsion des pays. Nombre de personnes interrogées auprès des donateurs et des partenaires trouvent que les atten-

tes en termes d'une amélioration de l'appropriation ne sont pas clairement définies. L'indicateur de l'étude de suivi lié à l'appropriation a été jugé inapproprié dans pratiquement toutes les évaluations réalisées par les pays. Néanmoins, l'appropriation, engagement fondamental de la Déclaration de Paris, est souvent conçue comme un moyen « politique » clé de tester les progrès accomplis dans le sens des autres engagements, lesquels sont souvent perçus comme plus « techniques ».

La double dimension de renforcement de l'appropriation nationale dans la Déclaration s'avère une source de tension inattendue entre certains pays et certains de leurs partenaires au développement. Cette dimension exige (des gouvernements) qu'ils s'investissent « du premier rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs stratégies nationales de développement », quoique « dans le cadre d'un vaste processus de consultation », tout « en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé ». Dans quelques rares cas, ces exigences sont estimées ouvrir la voie à une interférence extérieure. Néanmoins, dans une majorité des pays examinés, ce problème en puissance n'est pas considéré comme une source de litige importante depuis la Déclaration de Paris.

3.3 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Engagement

Pays partenaires : l'engagement politique pour renforcer l'appropriation et l'impulsion nationales était déjà très prononcé bien avant 2005 dans au moins quatre des pays évalués. Cet engagement était soutenu par une ferme détermination à prendre des mesures de suivi pour garantir la concrétisation de cette impulsion. Depuis la Déclaration de Paris, les évaluations montrent que sa force de légitimation internationale et les niveaux croissants d'engagement des donateurs ont affermi les efforts des pionniers et permis à un plus grand nombre de pays partenaires de consolider l'appropriation et d'exercer une impulsion. Les effets de la présence de donateurs émergents n'ayant pas encore adhéré aux engagements de la Déclaration et du rôle toujours plus important qu'ils jouent ne sont pas clairs.

Quoi qu'il en soit, les évaluations indiquent aussi qu'au sein des pays partenaires (y compris les plus expérimentés en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide), les niveaux d'engagement vis-à-vis du renforcement de l'appropriation ont également tendance à varier. Par exemple, des différences sont visibles entre, d'une part, les ministères des Finances, qui sont intéressés par la coordination et influencent les budgets, et, d'autre part, certains ministères de tutelle, des administrations subnationales et des acteurs non gouvernementaux, qui peuvent trouver leur intérêt dans les mécanismes traditionnels, parfois dirigés par les donateurs. En rapport avec les questions de capacités abordées ci-après, les évaluations laissent également entendre que les pays partenaires affichent de grandes variations quant aux niveaux de confiance et d'ambition qu'ils sont prêts à fournir pour relever les défis liés au renforcement de l'appropriation et de l'impulsion.

Agences des partenaires au développement : parmi les comportements clés à changer pour que les donateurs renforcent l'appropriation nationale, « un lâcher de prise » et une réduction des anciens niveaux d'impulsion et de contrôle stratégiques des donateurs s'imposent. En pratique, cela implique qu'ils renvoient à la baisse les exigences de visibilité et d'affectation de leurs contributions individuelles, qu'ils insistent moins sur le respect de leurs exigences en matière fiduciaire et de responsabilité et qu'ils réduisent l'influence exercée par les intérêts de politique étrangère, commerciaux et/ou institutionnels sur les programmes de développement.

Combinés à l'expérience et à la motivation professionnelle du personnel, le soutien politique national et international et la pression exercée par les pairs ont conduit la plupart des agences donneuses à renforcer leur engagement vis-à-vis du principe d'appropriation, tant dans les principes et la rhétorique que, selon des proportions variables, dans les politiques et la pratique. Parallèlement, toutes les évaluations par les donateurs bilatéraux reconnaissent que la compréhension et le soutien offerts par les politiques et le public des pays ne sont pas aussi étendus et profonds qu'il le faudrait pour disposer d'une base fiable.

Néanmoins, on constate à cet égard d'énormes différences entre les pays donateurs. En général, ceux disposant d'un plus grand degré de compréhension et de soutien politiques (généralement dans les cas où les Parlements sont plus compréhensifs) sont parvenus à aller plus loin et à poursuivre leur adaptation au principe d'appropriation, par exemple en acceptant une moindre visibilité nationale directe et des attentes plus réalistes quant aux résultats. Dans les pays où la Déclaration et son engagement central d'appropriation et d'impulsion nationales sont perçus comme des questions principalement d'ordre technique et bureaucratique, les conditions requises pour modifier les comportements et surmonter les obstacles s'avèrent plus faibles. Dans certaines évaluations, les personnes interrogées reconnaissent franchement que l'efficacité de l'aide, telle que la conçoit la Déclaration, ne prime pas nécessairement les autres préoccupations et objectifs nationaux dans leurs programmes d'aide.

Les agences multilatérales qui ont procédé aux évaluations (le Groupe des Nations Unies pour le développement et la Banque asiatique de développement) comptent des pays partenaires directement parmi leurs propres détenteurs et dirigeants. De même, elles montrent que la pression politique internationale et la pression exercée par les pairs ont tendance à avoir un effet plus direct sur elles et qu'elles sont donc à l'origine d'une forte impulsion au changement. Dans des proportions différentes, les évaluations contrôlent toutefois la façon dont ces institutions ont franchi leurs obstacles spécifiques lors de l'adaptation de leurs exigences en matière de responsabilité et sont parvenues à surmonter leur rigidité et leurs intérêts institutionnels, deux éléments qui entravaient le renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Même si elles sont loin de poursuivre des intérêts commerciaux et de politique étrangère, ces institutions doivent, elles

aussi, répondre à des exigences quant à leur visibilité et à l'affectation des résultats².

La majorité des agences des partenaires au développement évaluées indique que le degré de compréhension et d'engagement vis-à-vis du principe d'appropriation est le plus élevé parmi le personnel directement impliqué dans des programmes, notamment sur le terrain dans les pays. Par conséquent, les agences qui sont les plus décentralisées et les plus orientées vers les antennes de terrain et qui présentent une structure institutionnelle cohérente et influente étaient les mieux placées pour intégrer un renforcement de l'appropriation dans leur mission et culture organisationnelles. Par contre, trois évaluations de partenaires au développement montrent à quel point des problèmes irrésolus au niveau des services centraux, concernant l'« appropriation » et l'impulsion *au sein de* leurs propres systèmes interministériels et interinstitutionnels, les empêchent d'accepter un renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Autrement dit, avant que ces systèmes ne puissent présenter une position cohérente à l'égard des pays partenaires et d'autres donateurs, on constate qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour harmoniser les politiques et les procédures avec les ministères et agences homologues au niveau des services centraux.

Capacités

Pays partenaires : les évaluations révèlent les limites réelles et perçues quant aux capacités de tous les pays partenaires à exercer une impulsion, notamment pour définir et mettre en œuvre des stratégies opérationnelles, pour déléguer les tâches aux échelons subnationaux et pour coordonner les contributions des partenaires au développement. Même les systèmes les mieux fondés qui ont été évalués luttent avec la nécessité non seulement de disposer d'unités dédiées pour promouvoir, guider et contrôler l'impulsion, mais aussi d'« intégrer » ces responsabilités aux quatre coins des institutions concernées.

« On observe une contradiction entre la théorie et la pratique, car même si un renforcement des capacités institutionnelles est requis de la part du gouvernement, un haut pourcentage de coopération internationale [des agences] exige qu'on fasse appel à d'autres entités en vue de la gestion et/ou de la passation des marchés, ce qui affaiblit davantage encore les capacités disponibles.

Évaluation pour la Bolivie

² L'évaluation pour le GNUD souligne certaines responsabilités spéciales de ses membres : les groupes cibles du GNUD sont les États membres. Cela assied la neutralité des Nations Unies et le rôle normatif qu'elles jouent dans le suivi des conventions internationales et des accords intergouvernementaux. Cette mission est jugée compatible à la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris liés à l'appropriation.

Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et l'équipe de pays ont principalement contribué au renforcement de l'appropriation sous la forme d'une assistance offerte aux gouvernements pour la consolidation des capacités en vue de la définition et de la mise en œuvre de leurs stratégies et programmes de développement nationaux et pour leur adaptation aux nouvelles modalités de l'aide, telles que les approches sectorielles et l'appui budgétaire direct. L'appropriation par les pays étant très variable, le rôle de l'équipe de pays l'est aussi. Le bureau du coordonnateur résident, de même que les différents organismes des Nations Unies, ont joué un rôle important en collaborant avec les gouvernements et avec les institutions multilatérales et bilatérales à la mise en place de conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris en préconisant une compréhension partagée des principes. Le GNUD et l'équipe de pays étaient considérés comme des partenaires dignes de confiance, qui aidaient les pays à s'acquitter à la fois de leurs obligations nationales et internationales en matière de développement et à élaborer et appliquer des stratégies de développement.

Évaluation pour le GNUD



Si certaines améliorations sont notées, le manque de réceptivité des systèmes de fonction publique et la grande rotation des effectifs continuent d'exercer une forte pression sur les capacités pour l'élaboration, le traitement, l'approbation, l'application, la gestion (y compris la gestion financière et la passation des marchés) et le suivi des politiques et des projets ainsi que pour la coordination de l'aide. Dans ces circonstances, les pays doivent faire face à des tensions constantes et définir leurs priorités. Des expédients à court terme peuvent alors primer un renforcement sur le long terme des capacités et des principes d'appropriation et d'impulsion.

Agences des partenaires au développement : la plupart des systèmes des partenaires au développement souffrent également de problèmes de capacités pour le renforcement de l'appropriation du fait, d'une part, des limites intégrées à leurs systèmes nationaux, à leurs structures institutionnelles et à leurs réglementations et, d'autre part, de la manière dont ils déploient leurs ressources. Ces agences diffèrent dans leur part de volonté et de capacité à lutter contre ces problèmes dans l'intérêt d'une amélioration de l'efficacité. La Déclaration de Paris s'est avérée une base d'action importante pour toutes les agences et a été adoptée comme un élément moteur majeur par certaines d'entre elles.

Vu sous l'angle des pays partenaires, les capacités des différents donateurs en vue de consolider l'appropriation et l'impulsion nationales varient considérablement. La rotation

des effectifs est un problème chez certains, et même les donneurs les mieux lotis indiquent des pénuries de main d'œuvre qualifiée pour gérer les nouveaux principes de la coopération et assurer leurs nouvelles responsabilités. Parallèlement, la citation ci-dessous de l'étude pour le Bangladesh est représentative de pratiquement toutes les études nationales et de plusieurs évaluations par les partenaires au développement pour ce qui concerne son constat sur la principale entrave pour les donneurs en termes de capacités : « pour d'autres partenaires au développement, la principale entrave en termes de capacités est le manque de délégation de pouvoir de la part du siège afin que les décisions puissent, à de nombreux points de vue, être prises à l'échelon local. »

Systemes d'incitation

L'examen des facteurs d'incitation et des obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été interprété de façon légèrement différente dans les études d'évaluation. Il s'est vu accorder une plus grande attention en termes de référence pour les études réalisées par les services centraux des partenaires, qui se sont particulièrement penchées sur les systèmes d'incitation pour les performances individuelles. L'étude d'évaluation pour l'Allemagne a dressé une liste des différents types de systèmes d'incitation influant sur la mise en œuvre. Dans leur forme légèrement modifiée ci-après, ces catégories peuvent s'avérer utiles pour évaluer les systèmes d'incitation de toutes parts. Ces facteurs d'incitation, et inversement les obstacles, à la mise en œuvre de la Déclaration peuvent se présenter sous les formes suivantes :

- sens à donner aux politiques nationales ou institutionnelles ;
- profil institutionnel ;
- objectifs organisationnels ;
- objectifs individuels ;
- définition claire et importante de la mission et des responsabilités ;
- reconnaissance professionnelle et récompense réelle des performances ;
- synergies et enseignements ;
- motivation personnelle et professionnelle intrinsèque.

Pays partenaires : dans plusieurs pays partenaires (et notamment dans les secteurs ou programmes où le rôle général de l'aide est relativement réduit), le sens donné aux politiques nationales ou institutionnelles en faveur d'un renforcement de l'appropriation s'avère un facteur important. En revanche, la plupart des autres facteurs envisageables n'ont vraiment d'importance ou de poids que pour le personnel dont une grande partie des activités est liée à la coopération au développement. Même dans ces cas, les systèmes de reconnaissance professionnelle et de récompense réelle des efforts (et souvent des performances des fonctionnaires en général) s'avèrent inadéquats.

Une partie de la réforme de l'aide en cours va dans le sens d'une réduction des primes salariales et des conditions associées depuis longtemps aux projets dirigés par les donneurs et aux unités parallèles de mise en œuvre des projets. L'éva-

luation pour l'Ouganda fait remarquer que la motivation est généralement élevée au sein des unités parallèles, car celles-ci ont tendance à offrir des systèmes d'incitation relevant des catégories c et d ci-dessus. Comme le montrent plusieurs études, une modification même limitée de ces avantages spéciaux s'avère difficile et doit se faire progressivement. Dès lors, les autres opérations dans le domaine de l'aide doivent, en grande partie, compter sur la motivation personnelle ou professionnelle intrinsèque du personnel, avec parfois quelques avantages accessoires offerts par l'implication dans des projets d'aide au développement.

« L'efficacité de l'aide souffre également de l'absence d'un système adéquat incitant le personnel du gouvernement du Bangladesh à mettre en œuvre des projets de développement. En l'absence de toute mesure d'incitation particulière en termes de rémunération, et en présence de perspectives de carrière et de promotion très limitées, le personnel du gouvernement chargé de la gestion de l'aide et de la mise en œuvre des projets n'est que très peu motivé. Nombreux sont les intentions de réformer les systèmes d'incitation, mais aucun progrès concret ne peut être constaté en ce sens.

Évaluation pour le Bangladesh

Agences des partenaires au développement

La plupart des partenaires au développement laissent entendre qu'ils peuvent appliquer dans une certaine mesure chacun des systèmes d'incitation indiqués ci-dessus afin de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration en général et du principe d'appropriation en particulier. Le problème (et certaines grandes différences entre les agences) réside dans le degré de force obligatoire de ces systèmes, notamment face à des exigences incompatibles ou contradictoires ou à des obstacles. Ainsi, les études réalisées par les donneurs identifient spécifiquement les entraves significatives suivantes au renforcement de l'appropriation au sein de leurs systèmes :

- la pression exercée pour « rentabiliser au maximum les fonds investis dans le développement » est susceptible de nuire à l'appropriation par les pays partenaires ;
- les pressions exercées par les donneurs et leurs habitudes de « programmation dirigée par les fournitures » restent une entrave importante à l'apport d'un soutien proactif au principe d'appropriation par les pays ;
- les risques liés à la promotion d'une plus grande appropriation par les pays ne sont pas explicitement reconnus, acceptés et gérés ;
- les exigences très lourdes imposées au personnel et aux systèmes des donneurs pour leur adaptation à une aide davantage dirigée par les pays commencent à entraver un plus grand renforcement de l'appropriation par les pays ;
- la pression exercée ou les responsabilités à assumer pour poursuivre des objectifs nationaux qui ne sont pas liés au développement dans leurs programmes d'aide ;

- la pression exercée pour « bouger rapidement » ;
- le recours excessif à une assistance technique et du personnel détaché venant de l'étranger pour exécuter les programmes et renforcer les capacités, ce qui a tendance à saper l'appropriation ;
- les questions irrésolues qui existent concernant la légitimité de l'appropriation dans un pays partenaire et la façon de l'évaluer ;
- le danger d'une mise en œuvre « mécanique » de la Déclaration de Paris plutôt qu'une adaptation des pays.

3.4 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'appropriation ?

1. Dans tous les pays examinés, on observe un niveau relativement élevé de réelle appropriation nationale de la coopération. Celle-ci a été, dans une certaine mesure, renforcée par l'application de la Déclaration de Paris. L'engagement et l'impulsion politiques pour l'établissement des relations dans le domaine de l'aide sont les facteurs les plus décisifs pour le degré d'impulsion exercé par le pays dans la pratique.

Quatre évaluations nationales ont montré qu'un solide consensus politique et de puissantes initiatives prises par les gouvernements des pays partenaires à la suite de grands changements politiques jouaient déjà clairement un rôle moteur dans la modification des comportements dans le sens d'un renforcement de l'appropriation de la coopération au développement bien avant 2005 et qu'ils continuent de jouer un tel rôle. Dans les quatre autres pays, le niveau d'impulsion politique s'avère également exercer une influence clé sur le comportement en matière d'appropriation. L'enjeu étant, comme l'indique la Déclaration, d'exercer « une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement » et d'assurer « la coordination de l'action à l'appui du développement », ce principe touche clairement à l'essence du pouvoir politique d'un pays, et des relations « dirigées par les donateurs » sont devenues politiquement inacceptables.

2. Au sein des systèmes politiques et administratifs nationaux des pays partenaires, les intérêts et valeurs contradictoires jouent, eux aussi, un rôle dans l'exercice de l'appropriation. En pratique, l'appropriation reste beaucoup plus réelle pour les acteurs centraux qu'aux acteurs sectoriels ou subnationaux (autorités provinciales et locales), même dans des domaines censés être décentralisés. Le degré d'appropriation varie également d'un secteur à l'autre : les secteurs hautement techniques restent exclusivement dirigés par le gouvernement, tandis que la société civile et les groupes marginalisés disposent d'une plus grande liberté institutionnelle pour établir des partenariats dans des domaines intersectoriels de la coopération et du développement³.

3. Pour toutes les performances des partenaires au développement examinées, la Déclaration de Paris joue un rôle

³ En outre, l'évaluation pour le GNUD laisse entendre que tel peut être le cas pour l'assistance humanitaire.

important de renforcement et offre des conditions favorables au changement. Toutefois, elle n'exerce aucune influence décisive à elle seule. On peut constater que trois des neuf agences bilatérales examinées ont reformé leur culture, leur organisation et une grande partie de leur comportement pour privilégier l'appropriation par les pays. Les six autres s'avèrent à des stades différents d'acceptation et de transformation et tentent de franchir de lourds obstacles de nature très variée. Deux ou trois nécessitent des changements fondamentaux supplémentaires et/ou une approche explicitement progressive de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les évaluations par les pays ont conduit à des constats peu concluants, voire contradictoires s'agissant du comportement des agences multilatérales en général par rapport au principe d'appropriation. Les deux évaluations au niveau des services centraux multilatéraux (appuyées par des études de cas pour ce qui concerne le GNUD) montrent toutes deux des changements culturels et organisationnels vastes et continus en vue de privilégier l'appropriation. En outre, elles dépeignent les entraves particulières à surmonter pour garantir les changements organisationnels et comportementaux requis.

Les intérêts et valeurs politiques et politiques/bureaucratiques sont de toute évidence des facteurs clés quant il s'agit d'expliquer la façon dont chaque agence donneuse bilatérale a choisi de répondre à la nécessité d'une plus grande appropriation par les pays. En tant qu'agences officielles, elles ont été créées par les gouvernements et doivent poursuivre des objectifs politiques et suivre des procédures politiques pour l'affectation des ressources publiques. Leurs objectifs politiques s'avèrent très variables : certains donateurs indiquent même qu'ils peuvent présenter un avantage significatif pour leurs pays dans le fait de jouer un rôle de premier plan dans l'efficacité de l'aide et de soutenir un renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Le fait est qu'il est toujours question d'intérêts politiques.

Comme dans les pays partenaires, les donateurs font face, eux aussi, à une multitude d'intérêts et valeurs contradictoires dans leurs pays. Certaines études réalisées par les donateurs soulignent à quel point d'autres intérêts liés aux programmes d'aide (tels que des considérations d'ordre commercial ou de politique étrangère) continuent de jouer un rôle prépondérant et doivent être pris en compte. De plus, la gestion des relations avec les pays partenaires et la responsabilité des activités d'aide au développement engendrent souvent des problèmes politiques au sein des pays donateurs. Ces enjeux politiques permanents sous-entendent notamment pour les pays donateurs qu'ils conservent tous un certain niveau et un certain type d'« appropriation » pour leurs programmes d'aide, ne fût-ce qu'à titre de « partenaires minoritaires », parallèlement à l'appropriation réelle par les pays partenaires.

4. Afin de continuer à stimuler la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le principe d'appropriation doit être approché non pas comme une condition absolue, mais comme un processus ou un continuum. L'indicateur de l'étude de suivi lié

à l'appropriation ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe.

Si elle est acceptée comme le facteur clé pour l'efficacité de l'aide, l'appropriation nationale reste remarquablement difficile à définir et à mesurer. Dans certains cas, elle devient hautement subjective et controversée. Adopter une approche analytique de l'appropriation (en tant que processus) pourrait réduire les débats politiques stériles ou la tendance à ne manifester qu'un intérêt de pure forme à son égard.

Un grand nombre d'interlocuteurs, dans une grande majorité des études d'évaluation en première phase, éprouvent des difficultés à définir spécifiquement le rôle de l'appropriation et à évaluer la mise en œuvre de cet engagement. Néanmoins, les quatre sous-engagements de la Déclaration concernant l'appropriation vont plus loin à cet égard qu'il n'est parfois reconnu. Comme pour d'autres engagements, l'indicateur de l'étude de suivi lié à l'appropriation⁴ s'avère, dans diverses études, une mesure nécessaire, mais largement insuffisante.

De plus, et peut-être surtout, la détermination à exercer une « réelle maîtrise » dans les relations liées à la coopération au développement se montre intensément politique et subjective, selon les perceptions et les intérêts des différents intéressés.

Pratiquement toutes les études réalisées par les partenaires au développement indiquent une acceptation politique ou philosophique de l'objectif de renforcement de l'appropriation à de hauts échelons de leurs agences, et une majorité des études montre que le personnel politique et de terrain tente de mettre cet engagement en pratique dans les travaux d'élaboration et de mise en œuvre avec les pays partenaires. Autrement dit, bien que l'engagement soit moins tangible ou plus difficile à mesurer que d'autres, son importance globale motive le personnel des donateurs proche de l'action.

L'appropriation étant un engagement tellement fondamental, politique et riche en valeurs, on n'est pas surpris de constater que sa mise en œuvre sert à tester en continu les effets des actions par rapport aux autres domaines, souvent plus tangibles, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle, et par rapport à toutes les mesures censées soutenir la mise en œuvre ou, du moins, à un grand nombre de celles-ci. On observe quelques dangers face à une telle application d'une norme cruciale qui n'en reste pas moins subjective. Malgré tout, ces études laissent entendre que pour le plupart, le dialogue sur l'appropriation était jusqu'ici constructif mais limité entre les adhérents à la Déclaration, mais qu'il s'ouvre désormais aussi à d'autres groupes, comme ceux de la société civile.

II Alignement

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.

Déclaration de Paris

L'engagement en matière d'alignement englobe le plus grand nombre de domaines d'action ainsi que 15 des 56 sous-engagements de la Déclaration. Les actions à longue portée définies sont les suivantes :

- Alignement par les donateurs sur les stratégies des partenaires
- Utilisation par les donateurs des systèmes nationaux consolidés
- Renforcement par les pays partenaires de leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs
- Consolidation des capacités de gestion des finances publiques
- Renforcement des systèmes nationaux de passation des marchés

- Déliement de l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

Ces domaines ne sont pas tous couverts à parts égales par les évaluations, et le déliement de l'aide, par exemple, fait l'objet d'une étude thématique séparée. Conformément à certains éléments mis en évidence dans les études de suivi, les évaluations se sont particulièrement intéressées aux engagements spécifiques liés à la mise en place de systèmes nationaux fiables, à l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales, à la coordination du soutien au renforcement des capacités, au recours aux systèmes nationaux, à la prévention de structures de mise en œuvre parallèles, à la fourniture d'une aide plus prévisible et au déliement de l'aide. Vu l'ampleur de chacun de ces sujets et la place qui leur est accordée dans l'évaluation, nous avons décomposé la suite du rapport selon les cinq

⁴ On rappellera qu'il s'agit de l'indicateur 1 : « Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles (d'ici 2010). »

principaux aspects couverts par le principe d'alignement. Les conclusions générales se trouvent en fin de section.

3.5 Appréciation générale

Les évaluations opérées par les agences du développement et les pays partenaires montrent qu'en dépit d'un engagement clair et net vis-à-vis du principe d'alignement de la Déclaration, la mise en œuvre de ses différentes composantes est loin d'être uniforme. On observe des progrès dans l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales et, dans une moindre mesure, dans l'application et la consolidation des systèmes nationaux, dans la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets et dans la coordination du soutien apporté au renforcement des capacités. Parmi les partenaires au développement bilatéraux, peu d'éléments indiquent une amélioration en matière de prévisibilité de l'aide et, moins encore, en matière de déliement. Comme on l'a dit pour l'appropriation, l'impulsion exercée par le pays partenaire bénéficiaire joue un rôle décisif dans la manière dont l'alignement sera poursuivi et dans sa vitesse de mise en œuvre.

3.6 Alignement des donateurs sur les stratégies des partenaires

Tendances et événements émergents

Tant dans les évaluations des pays que dans celles des partenaires au développement, une multitude d'éléments indiquent que les donateurs adaptent de plus en plus leurs activités d'aide aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux plans de dépenses à moyen terme, aux budgets et aux stratégies thématiques ou sectorielles nationales des pays. Cette situation indique clairement que des progrès ont été accomplis depuis 2005. Elle est observée dans tous les pays examinés, même s'il n'existe pas de moyen simple d'évaluer ou de quantifier toute la portée de cette tendance. Les schémas d'action varient selon les contextes et les systèmes de chacun des pays bénéficiaires et agences donneuses (y compris le flux et la comptabilisation des ressources d'aide). De même, les avis quant aux éléments qui permettent de juger de l'aboutissement des efforts d'alignement varient tout autant.

En outre, il est clair que même dans les situations les plus avancées, ces différentes stratégies ne sont pas toujours nettement liées, cohérentes en soi ou assez durables d'un point de vue politique pour canaliser les flux d'aide vers les domaines prioritaires. Il s'avère beaucoup plus facile d'aligner à un niveau relativement élevé des politiques et des stratégies qu'au niveau des opérations et de la mise en œuvre. On observe des lacunes dans la traduction des accords politiques en programmes et projets opérationnels, notamment lorsque les services administratifs subnationaux et locaux sont davantage impliqués. S'agissant de certains systèmes, même si l'on peut constater un alignement des politiques à un échelon élevé (par exemple, inscription de l'aide au budget national), le recours aux systèmes nationaux à d'autres niveaux (audit, passation de marchés, suivi et évaluation) s'avère moins répandu.

« La plupart des donateurs ont aligné leurs programmes nationaux sur le plan de développement socio-économique ou sont occupés à le faire. Toutefois, l'alignement à ce niveau n'est pas un engagement très lourd et n'a entraîné aucune réorientation significative des programmes des donateurs. L'alignement à l'échelon sectoriel est un aspect plus complexe, qui dépend de l'état des processus de planification et de budgétisation dans les secteurs ainsi que de la qualité de l'engagement des donateurs.

Rapport de suivi indépendant du Viêt Nam

Autant les donateurs que le gouvernement s'interrogent actuellement quant au rythme des changements et du niveau d'organisation requis pour généraliser l'utilisation des systèmes nationaux.

Évaluation pour le Sénégal

Dans la mesure où les processus de changement exigent plus de temps, il est nécessaire de promouvoir les processus et pas seulement les résultats qui seront visibles ou mesurables dans moins de deux ou trois ans.

Évaluation pour la Bolivie

Au niveau des politiques, l'alignement s'avère généralement bon parmi les membres du GNUD. On a davantage cherché à faire coïncider les plans cadres des Nations Unies pour l'aide au développement avec la période de planification du gouvernement afin de faciliter un alignement périodique sur les priorités gouvernementales et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté souvent sous-jacents. Les groupes de travail (dits groupes techniques dans certains pays) au sein des équipes de pays des Nations Unies, qui couvrent différents secteurs et/ou domaines transversaux, ont offert de nombreuses possibilités d'alignement sur la base d'une programmation et planification conjointe entre les gouvernements et les donateurs, depuis l'élaboration de stratégies et de plans d'action à la préparation détaillée d'activités.

Évaluation pour le GNUMD

D'importants progrès ont été observés dans le domaine de l'harmonisation des donateurs, y compris la mise en place de stratégies d'assistance conjointes et la formulation conjointe de procédures et de stratégies d'assistance nationales qui s'avèrent avoir simplifié les tâches d'alignement dans plusieurs pays examinés. Parallèlement, certains aspects majeurs des activités liées à l'aide au développement sont toujours considérés sortir du cadre des mécanismes d'alignement dans

la plupart des pays, y compris l'aide fournie par des canaux non gouvernementaux voire sectoriels et subnationaux. L'affectation de l'aide par les donateurs à des interventions thématiques et des initiatives transversales spéciales reste monnaie courante, même parmi les donateurs profondément impliqués dans la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris. Ces interventions et ces initiatives sont parfois considérées comme des « actions chères aux donateurs », défavorables au principe d'alignement. Ces actions s'expliquent par le rôle de « défenseur » joué par les donateurs dans certains pays pour attirer l'attention sur des problèmes tels que l'égalité des sexes, l'environnement et la gouvernance démocratique. L'une des études nationales mentionne spécifiquement les défis liés à la conciliation de certaines priorités, définies séparément par le biais de ces processus stratégiques, avec d'autres, découlant des objectifs du Millénaire pour le développement.

À un échelon différent, l'une des études réalisées par les donateurs laisse entendre que certains pays partenaires tributaires d'une aide ajustent leurs stratégies en fonction des préférences attendues ou connues des donateurs. En outre, la plupart des études opérées par les donateurs et certaines études nationales soulignent les nouvelles tâches exigeantes et la nouvelle lourde charge de travail découlant des efforts d'alignement sur les systèmes nationaux et de leur utilisation. Les compétences requises pour contribuer à l'alignement du soutien diffèrent de celles requises par les tâches traditionnelles dans le domaine de l'aide. Malgré tout, le personnel de nombreuses agences devrait poursuivre ses activités traditionnelles parallèlement à ses nouvelles responsabilités de nature différente.

Certains éléments indiquent un mauvais alignement en l'absence de continuité ou en cas d'inertie institutionnelle ainsi qu'en présence de changements gouvernementaux dans les pays partenaires et donateurs.

Enfin, à mesure que ces exercices stratégiques ont évolué, ils sont devenus de plus en plus complets et représentatifs, même si, dans tous les cas, la participation de certains protagonistes, notamment à l'échelon des ministères de tutelle, des autorités subnationales et locales et des organisations non gouvernementales, laisse encore à désirer.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Les progrès comparativement importants accomplis dans le domaine de l'alignement peuvent être attribués au fait que les pays et les partenaires au développement possèdent une expérience relativement plus riche et une maîtrise relativement plus grande en matière d'alignement de politiques et de stratégies grâce à leur participation aux processus de réduction de la pauvreté et à d'autres exercices semblables, notamment au cours des dix dernières années. De plus, il est comparativement plus aisé pour nombre de partenaires au développement d'aligner les politiques et les stratégies que d'autres domaines.

En revanche, le non-alignement de grandes parties de l'aide sur les systèmes nationaux semble provenir de différents facteurs, attribuables tant aux donateurs qu'aux pays partenaires, parfois en interaction :

- l'inertie est importante et encourage les donateurs à conserver les canaux existants, les domaines de force perçus et les partenariats de projets et de programmes de longue date ;
- même si un alignement sur les priorités nationales n'implique pas nécessairement un recours intégral aux systèmes du pays, les réserves des donateurs à l'égard de ces priorités et systèmes peuvent nuire au renforcement de l'alignement ;
- les donateurs et certains de leurs partenaires au sein des pays craignent que beaucoup de temps et d'efforts ne soient requis s'ils poursuivent l'alignement. Si les retards liés aux approches traditionnelles sont longs, ils savent au moins davantage à quoi s'en tenir ;
- le mode d'opération et les systèmes d'incitation de nombreux donateurs restent, en pratique, dominés par les pressions exercées pour fournir des biens et services internationaux et maintenir les niveaux de décaissements.

Ainsi, dans les cas où ils possèdent une expérience éprouvée et sont en relation avec des partenaires de programmes et de projets envisageables, les donateurs sont fortement incités à maintenir un grand nombre d'activités sortant du cadre des priorités stratégiques nationales ou parallèles à celui-ci, une démarche que les partenaires de programmes dans les pays leur demandent souvent d'adopter.

3.7 Coordination de l'appui pour renforcer les capacités

Tendances et événements émergents

Les rapports d'évaluation contenaient peu d'informations sur la coordination de l'appui pour le renforcement des capacités, mais un grand nombre d'initiatives actuelles et récentes ont été identifiées dans ce sens. En outre, une grande partie de celles-ci étaient clairement liées aux priorités stratégiques des pays et aux préoccupations clés de la Déclaration de Paris en matière de renforcement des capacités de gestion des finances publiques et de systèmes nationaux de passation des marchés.

« L'absence de coordination de l'appui fourni pour renforcer les capacités conduit à un gaspillage des ressources :

- les contributions/services fournis tout particulièrement aux clients, les manuels/systèmes et processus développés ne sont pas officiellement adoptés et ne sont donc pas non plus utilisés. Raisons citées : retards dans les processus d'approbation et absence des conditions préalables requises (par exemple, cadre politique, soutien logistique, personnel homologue, etc.) ;

- la fourniture de technologies/systèmes déconcertants, en doublons et qui se chevauchent par des consultants dont les services sont directement loués par les donateurs. Promotion par les donateurs (notamment bilatéraux) de systèmes basés sur les expériences et les priorités de leurs pays respectifs ;
- l'assistance technique subitement interrompue par l'agence donneuse.

Évaluation pour les Philippines



Le manque de visibilité et de clarté concernant les efforts de renforcement des capacités indiquent un besoin éventuel d'identifier des moyens plus systématiques de récolter et de traiter les informations sur les composantes de renforcement des capacités intégrées aux projets et aux programmes, y compris les informations sur la façon dont les projets pilotes pourraient contribuer à la consolidation des capacités. La réalisation d'études visant à enregistrer et à évaluer les approches de renforcement des capacités intégrées dans d'autres programmes et projets contribuerait à combler ce manque d'informations.

Les expériences de toutes parts soulignent toute l'importance des véritables dilemmes, liés à l'assistance technique, au liement de l'aide et au renforcement des capacités, qui échappent à des solutions simples ou doctrinaires. Il est important de se pencher sur de tels dilemmes afin de faire la lumière sur les possibilités qui s'offrent aux donateurs et aux pays partenaires.

3.8 Renforcement des systèmes nationaux fiables et recours aux systèmes nationaux

Tendances et événements émergents

Les efforts actuellement déployés pour investir dans des systèmes nationaux plus fiables ne sont ni étendus ni systématiques. La plupart des donateurs sont disposés à investir dans une amélioration de la fiabilité des systèmes nationaux, tandis que, parallèlement, d'autres se préparent à les utiliser même s'ils ne sont pas parfaits. Les progrès les plus importants sont accomplis dans les programmes de gestion des finances publiques et dans certains secteurs plus solides.

L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs (pour la planification, la gestion financière, la passation des marchés, les décaissements, le suivi et l'évaluation, l'audit et les notifications) s'améliore de façon progressive et sélective, notamment dans les domaines de la gestion financière, de l'audit et, dans une moindre mesure, de la passation des marchés. Ainsi en va-t-il surtout dans les secteurs plus solides et chez les donateurs qui décentralisent leurs opérations dans le domaine de l'aide au développement. Certains donateurs appliquent aujourd'hui des modalités d'appui budgétaire recourant aux systèmes d'audit et de gestion financière des pays partenaires. Le nombre de cas d'utilisation des systèmes de passation des marchés

a augmenté, mais moins que la majorité des études nationales l'estimeraient justifié.

Il s'en dégage un ensemble complexe de pratiques multilatérales et bilatérales pour ce qui concerne le recours aux systèmes des pays partenaires, même dans les échantillons inclus dans le présent rapport. Un tel recours dépend à la fois des réalités et des perceptions quant aux règles en application dans les agences de développement et les pays partenaires.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Quel que soit le niveau de développement des systèmes et des procédures nationaux (et certains de ceux compris dans ces études sont clairement réputés figurer parmi les plus avancés), on constate que certains donateurs sont toujours réticents et/ou formellement limités dans leur possibilité d'utiliser les systèmes nationaux du fait des politiques et des restrictions imposées par leurs services centraux et des inquiétudes permanentes liées aux risques fiduciaires.

La plupart des donateurs affirment qu'ils n'hésiteraient pas à utiliser plus souvent ces systèmes s'ils répondaient davantage aux normes internationales et s'ils inspiraient davantage confiance⁵ ; surtout sans la garantie de normes mondiales largement convenues et acceptées pour l'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances. La réticence des donateurs à recourir aux systèmes tient, entre autres, aux risques perçus (de corruption notamment), aux responsabilités fiduciaires et aux pressions exercées pour un décaissement des fonds plus rapide que ces systèmes ne le permettent. En outre, l'une des études nationales laisse largement entendre qu'un contrôle permanent par les donateurs des systèmes favorise la tendance à utiliser les technologies et le savoir-faire des donateurs dans le cadre des programmes d'aide.



La mise en œuvre par le gouvernement des réformes requises au sein des systèmes nationaux (telles que pour la passation de marchés) a été lente, du fait surtout que les capacités n'étaient pas adéquates. Ces contraintes resteront une gageure, car les réformes de la fonction publique n'ont pas encore produit les conditions qui permettraient de maintenir le personnel le plus qualifié dans la fonction publique, et les réformes dans le domaine de la gouvernance administrative n'ont pas suffisamment permis d'endiguer la bureaucratie et la corruption.

Évaluation pour l'Ouganda

⁵ Ce constat est en accord avec la corrélation générale ressortant de l'étude de 2006 (même si elle faible) et cette affirmation est étayée, dans une certaine mesure, par les preuves d'une plus grande canalisation par le biais des structures et stratégies sectorielles et thématiques plus robustes.

Des réformes remarquables du gouvernement des Philippines dans le domaine de la gestion des finances publiques ont été progressivement adoptées à tous les échelons administratifs depuis 2002 et ont eu un impact favorable sur la transparence du système de gestion financière... Le bas pourcentage d'utilisation du système national de passation des marchés était plutôt ahurissant.

Évaluation pour les Philippines

La réglementation du ministère britannique du développement international permet le recours aux systèmes nationaux dans les cas où ils offrent des normes fiduciaires raisonnables. Les antennes de terrain sont tenues d'évaluer les risques fiduciaires liés au choix d'une modalité de l'aide, mais peuvent offrir une assistance basée sur des programmes en dépit de lacunes connues, à condition qu'un processus crédible de renforcement des systèmes soit en cours et que les avantages pour le développement s'avèrent l'emporter sur les risques fiduciaires.

Évaluation pour le Royaume-Uni

S'agissant de la fiabilité des systèmes [nationaux] de passation des marchés et de gestion des finances publiques, d'aucuns pensent que, même si ces systèmes sont fiables, il est nécessaire d'aller plus loin pour répondre aux paramètres internationaux qui permettraient d'obtenir le niveau de confiance requis dans le domaine de la coopération [au développement].

Évaluation pour la Bolivie



Néanmoins, trois partenaires au développement examinés acceptent explicitement les risques liés à l'utilisation de systèmes imparfaits tout en prenant simultanément des mesures en vue de les renforcer. Deux autres indiquent qu'ils fournissent différents types et niveaux de soutien aux pays partenaires, y compris l'intégration d'experts dans leurs agences chargées de l'exécution. Quelques partenaires au développement adoptent une approche plus exigeante : les systèmes doivent d'abord être renforcés avant que l'assistance ne puisse passer par eux. On observe aussi le cas de deux donateurs examinés, qui sont hautement engagés dans d'autres aspects de la Déclaration de Paris, mais dont les normes rigoureuses et les préoccupations à l'échelon national les contraignent à minimiser les risques liés à la gestion des fonds publics et limitent fortement leurs possibilités de recourir aux systèmes des pays partenaires. Les dispositions statutaires de certains donateurs multilatéraux restreignent leur utilisation des systèmes nationaux (comme dans le cas de la Banque asiatique de développement), tandis que le PNUD indique un plus grand

recours aux modalités d'exécution nationale pour la passation des marchés depuis l'adoption de la Déclaration de Paris.

À un niveau plus pratique, les rapports des partenaires au développement et bon nombre des rapports des pays soulignent aussi que les retards et les complications liés aux systèmes nationaux de nombreux pays sont souvent une bonne raison de recourir aux systèmes des donateurs. Non seulement l'efficacité est citée comme un avantage transitoire dans certains cas pour les pays partenaires, mais des éléments indiquent également que l'utilisation des systèmes des donateurs à certaines fins peut receler des avantages continus sur le long terme.

Plusieurs études évaluent les avantages et les inconvénients liés à l'utilisation des systèmes nationaux et constatent que celle-ci dépend en grande partie des conditions dans les pays partenaires spécifiques et des pratiques des donateurs. S'il est préférable de façon générale de recourir aux procédures et processus nationaux, la coexistence de systèmes nationaux et autres (multilatéraux ou bilatéraux) pour l'exécution des programmes et des projets peut être avantageuse. Par exemple, les limites des systèmes nationaux peuvent justifier un recours aux systèmes des agences multilatérales ou bilatérales dans des situations impliquant la passation de marchés internationaux, domaine dans lequel les systèmes nationaux ne disposent pas d'une expérience suffisante. S'agissant des entraves plus spécifiques, le manque de connaissances et de capacités peut entraver le recours aux systèmes nationaux lorsque l'assistance externe est fournie par le biais d'instruments tels que les approches sectorielles, relativement nouvelles pour les pays partenaires.

3.9 Prévention de mécanismes de mise en œuvre parallèles

Tendances et événements émergents

En plus d'encourager la prise de mesures favorables au renforcement des capacités nationales, la Déclaration de Paris vise à consolider ce renforcement en réduisant le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets pour les activités financées par l'aide, en vue de « renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles ». Ces unités, mises en place parallèlement aux systèmes ordinaires des pays, sont critiquées depuis longtemps, parce qu'elles contourneraient les systèmes nationaux afin de garantir une meilleure mise en œuvre des activités financées par l'aide et saperaient ainsi les efforts visant à consolider les principaux systèmes. Si quelques rapports indiquent que des réductions importantes ont été accomplies ou sont prévues, la plupart d'entre eux montrent des résultats très mitigés. Qui plus est, dans la pratique, on observe une grande confusion et une vive controverse quant aux types de mécanismes de mise en œuvre dits « parallèles » dans la Déclaration. L'étude de suivi a buté sur cet écueil, et quatre évaluations nationales indiquent que l'application de ses objectifs numériques pour la réduction des unités parallèles de mise en œuvre des projets fait l'objet d'un débat continu.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Même lorsque la définition des unités parallèles de mise en œuvre des projets est clairement d'application, les évaluations font remarquer qu'il est extrêmement difficile de supprimer progressivement les mécanismes existants (ce qui exigerait la rupture des nombreux contrats impliqués) sans compromettre le sens et la dynamique des activités. Même pour les nouvelles activités et dans les pays disposant de capacités relativement solides, les pays argumentent en faveur d'approches souples et judicieuses des mécanismes de mise en œuvre. En outre, des éléments indiquent que certains pays partenaires ont d'eux-mêmes augmenté le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, même si parallèlement les donateurs étaient occupés à réduire le nombre de ces unités. Cela laisse penser que ces mécanismes souples et personnalisés en dehors ou au sein des structures administratives intégrées reposent sur un besoin permanent (et de puissants systèmes d'incitation). Plusieurs études nationales soulignent que les donateurs et les pays partenaires ont de bonnes raisons de mettre en place des unités de mise en œuvre de projets intégrées, en appliquant les critères qu'ils jugent les plus importants. La principale préoccupation est d'éviter les mécanismes organisationnels et financiers parallèles qui sapent l'appropriation ou qui surchargent ou détournent les capacités des pays partenaires.

Les explications envisagées dans certaines évaluations indiquent que les unités de mise en œuvre de projets fondées sur des règles multilatérales ou bilatérales peuvent être préférables à des mécanismes nationaux semblables lorsque l'on tente d'attirer du personnel professionnel de haut niveau exigeant des conditions de travail généralement inaccessibles dans les systèmes nationaux. Par ailleurs, les différences de conditions et de mécanismes de soutien disponibles via les agences multilatérales et bilatérales peuvent influencer le choix entre le recours aux systèmes nationaux, la mise en place d'une unité de mise en œuvre de projet ou l'adoption de solutions intermédiaires, qui combinent ces deux possibilités.

3.10 Fourniture d'une aide plus prévisible et déliement de l'aide

Exception faite des pratiques décrites pour la Nouvelle-Zélande dans la citation ci-dessous, les rapports des partenaires au développement et des pays partenaires contiennent peu d'informations sur les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande prévisibilité de l'aide, si ce n'est par les agences multilatérales. Même parmi les trois agences qui, dans les évaluations, s'avèrent généralement les plus performantes quant à la mise en œuvre générale de la Déclaration de Paris, deux d'entre elles reconnaissent qu'elles pourraient faire mieux pour ce qui concerne la prévisibilité de l'aide. La plupart des agences bilatérales soulignent les obstacles législatifs et financiers apparemment infranchissables, qui empêchent la plupart des pays donateurs d'anticiper avec certitude les flux d'aide et de fournir les montants projetés. Même en présence d'engagements pluriannuels, ceux-ci sont soumis

dans plusieurs pays (si pas dans la plupart) à la fourniture de dotations budgétaires annuelles par les Parlements, ce qui peut également réduire la capacité des donateurs à honorer de solides engagements en temps voulu. Quatre études nationales indiquent que la prévisibilité pose un problème grave.

« Le financement des programmes régionaux et bilatéraux de la NZAID dans le cadre des programmes de la région Pacifique et du reste du monde est voté sous la forme de deux dotations pluriannuelles (trois ans). Cela offre à la NZAID et à ses partenaires la souplesse requise pour ne pas dépenser entièrement tous les crédits alloués pour une année (jusqu'à 20 % en moins) ou pour les dépasser (jusqu'à 10 % en plus). Par conséquent, la pression exercée sur les responsables et partenaires de programmes pour dépenser la totalité des budgets, parfois à la hâte, avant la fin de l'année financière s'est dissipée. Cela a très favorablement contribué à mettre en place des conditions encourageant la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris liés à l'appropriation et à l'alignement en particulier.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Les agences multilatérales sont mieux placées en ce qui concerne cette dimension de l'alignement, car, aujourd'hui, elles recourent généralement à des systèmes de dotations pluriannuelles et à des plans financiers révisables. Néanmoins, dans certains cas, les limites liées aux capacités des pays partenaires et à leur habilité à utiliser l'aide de manière efficace se voient souvent attribuer les retards accusés dans l'apport de financements multilatéraux et bilatéraux.

Très peu d'éléments font référence au déliement de l'aide dans les rapports des partenaires au développement ou des pays. On s'en remettra à l'étude thématique parallèle de l'évaluation réalisée à ce sujet pour s'assurer que ces questions sont correctement prises en compte.

3.11 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'alignement ?

1. La mise en œuvre opérée à ce jour par les donateurs montre un soutien de principe au niveau élevé des stratégies de réduction de la pauvreté. Dans la pratique, les donateurs montrent qu'ils soutiennent davantage les stratégies et systèmes sectoriels et thématiques qui s'avèrent les plus forts et/ou sont le plus en harmonie avec les priorités des donateurs.

On observe un large soutien politique par les pays partenaires et parmi les agences de développement au profit de l'alignement

ment des flux d'aide sur les priorités nationales. Ce soutien se traduit généralement par des engagements clairs et des mesures formelles visant à suivre les stratégies et les plans de développement de haut niveau des pays partenaires.

2. Les résultats sont plus mitigés lorsqu'il s'agit de réellement modifier les dotations de l'aide pour soutenir un alignement stratégique sur les priorités nationales. Un soutien politique et des changements de comportement tangibles parmi les donateurs restent diffus lorsqu'il est question d'autres changements concrets, tels que l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux fiables, la prévention de structures de mise en œuvre parallèles, la fourniture d'une aide plus prévisible et le déliement de l'aide.

Dans certains de ces domaines, notamment en ce qui concerne le recours aux systèmes nationaux et la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, l'expérience des pays et de leurs partenaires au développement plaide en faveur d'une certaine flexibilité et personnalisation de ce qui est souvent interprété (parfois à tort) comme des objectifs et indicateurs à taille unique de la Déclaration.

3. La pression exercée par les pairs continue de jouer un rôle à trois niveaux (international, stratégique/national et sur le terrain) dans les efforts déployés pour inciter les donateurs à modifier leur comportement dans le but de renforcer l'alignement sur les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires.

Tout d'abord, à l'échelon de la Déclaration proprement dite et de son suivi fréquent au sein d'un large éventail de forums internationaux et de groupes de pairs (dont le comité d'aide au développement de l'OCDE et l'Union européenne), les différentes agences donneuses sont censées pouvoir accomplir des progrès. Ensuite, à l'échelon stratégique dans chacun des pays partenaires, les gouvernements forts définissent clairement les termes de l'engagement. Parallèlement, les groupes consultatifs⁶, les négociations concernant l'appui aux stratégies de réduction de la pauvreté et les autres grands plans stratégiques des pays partenaires (débouchant souvent aujourd'hui sur des stratégies d'assistance conjointes) sont également à l'origine d'une forte pression par les pairs. Enfin, comme le montrent les évaluations de l'exercice actuel, le personnel des partenaires au développement sur le terrain a tendance à mieux comprendre les raisons à la base des réformes que les services centraux, si bien que leur voix et leur retour d'informations (s'ils disposent des pouvoirs requis et qu'ils soient suffisamment pris en compte) peuvent jouer un rôle moteur dans la poursuite des améliorations⁷.

4. De façon générale, les donateurs font preuve d'une bonne volonté et d'un engagement actif pour entamer les processus

6 Ou des organes consultatifs de haut niveau comparables dans certains pays.

7 Les évaluations pour la Bolivie et le Sri Lanka étaient moins positives que les autres concernant la compréhension générale des agents de terrain des donateurs.

d'alignement au niveau des engagements formels. Toutefois, les choses sont différentes dans les domaines opérationnels. Aucune information ne prouve que les donateurs manquent des capacités de base nécessaires pour progresser sur la voie des différentes dimensions de l'alignement, mais les nouveaux coûts opérationnels et les diverses exigences de temps et de compétences du personnel peuvent limiter l'engagement et exiger la prise de mesures de redressement, au moins durant la phase de transition, voire sur le long terme. Quelques donateurs ont mis en place des systèmes d'incitation spécifiques pour garantir l'alignement, même si certains d'entre eux ont commencé à évaluer les performances du personnel sur la base de critères liés à la Déclaration de Paris, y compris la promotion des dimensions de l'alignement (par exemple, le renforcement coordonné des capacités) dans leurs relations avec d'autres donateurs et pays partenaires.

5. Une impulsion nationale active et soutenue, exercée à l'échelon politique, est la principale condition préalable requise pour aller au-delà des engagements formels en termes d'alignement.

Lorsque les responsables gouvernementaux et les dirigeants politiques du pays sont bien informés, et lorsqu'il existe une volonté de se conformer aux principes et aux pratiques de la Déclaration de Paris, l'alignement va plus loin que le simple accord des donateurs avec les stratégies et politiques des pays partenaires. Il se répercute à l'échelon opérationnel des efforts de coordination des initiatives de renforcement des capacités et des efforts de consolidation et d'utilisation des systèmes nationaux. Néanmoins, les évaluations ne rapportent aucun cas où l'impulsion des pays partenaires permet de déterminer la prévisibilité et le déliement de l'aide, sinon le simple refus d'accepter certaines formes d'aide liée. Par ailleurs, des éléments indiquent que les pays partenaires en position relativement faible (peu de capacités, dépendance à une aide, États fragiles) sont souvent dans l'impossibilité d'exercer l'impulsion requise pour garantir l'alignement.

6. Les efforts déployés par la plupart des pays pour renforcer les procédures et les systèmes nationaux ne s'avèrent pas apporter suffisamment d'assurance aux donateurs pour qu'ils s'y fient. Un trop petit nombre de donateurs sont prêts à contribuer au renforcement de ces systèmes en les utilisant tout en gérant les risques y afférents. Les donateurs sont prêts à soutenir un plus grand renforcement des capacités.

Les véritables risques et faiblesses relatifs perçus au sein des systèmes nationaux entravent gravement les progrès à venir en matière d'alignement. L'approche adoptée par la Déclaration concernant la gestion des risques et des faiblesses relatives des systèmes nationaux consiste explicitement à encourager des efforts plus intensifs plus contribuer au renforcement des procédures et des systèmes nationaux et donc de dissuader les donateurs de recourir automatiquement à leurs propres systèmes dès qu'ils rencontrent des obstacles.

Un plus grand renforcement et de meilleures garanties devraient ressortir des efforts en cours visant à définir et à appliquer des normes internationales ou des outils d'évaluation préalables dans les domaines de la gestion financière et de la passation des marchés. Ces normes et ces outils contribueront à atténuer les réserves quant à l'utilisation des systèmes des

pays partenaires. Tel a déjà été le cas avec les pratiques d'audit largement acceptées. De même, la formation complémentaire du personnel des agences donneuses en matière d'adaptation des pratiques de gestion à l'appui des principes de la Déclaration de Paris devrait s'avérer utile.

III Harmonisation

Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.

Déclaration de Paris

Les principales mesures d'harmonisation de la coopération au développement identifiées dans la Déclaration de Paris (y compris la mise en œuvre de mécanismes communs, la simplification des procédures et une répartition plus efficace des tâches) étaient déjà soulignées dans la Déclaration de Rome de 2003. Ainsi, elles font l'objet d'efforts concertés et sont éprouvées depuis plus longtemps que d'autres aspects de la Déclaration. Les évaluations nationales ont examiné l'application de ces mesures. À l'aide des indicateurs de suivi, elles se sont également penchées sur la mise en œuvre d'engagements plus spécifiques en termes d'harmonisation en vue de l'exécution de missions conjointes et du partage d'analyses par les partenaires au développement.

3.12 Appréciation générale

Les évaluations laissent entrevoir un haut niveau permanent d'engagement de principe vis-à-vis des mesures d'harmonisation chez les partenaires au développement et les gouvernements bénéficiaires. Parallèlement, en matière de mise en pratique et de suivi, on observe des résultats très mitigés par rapport à différents types de mesures d'harmonisation au sein de différents groupes de partenaires au développement.

3.13 Tendances et événements émergents

Des « mécanismes ou procédures communs » sont souvent considérés comme la principale preuve d'harmonisation, et l'indicateur de l'étude de suivi lié au « pourcentage d'aide fournie au titre d'approches fondées sur des programmes⁸ »

⁸ En résumé, les approches fondées sur des programmes sont définies comme un moyen d'engager la « coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. » Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : conduite assurée par le pays hôte, existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs, cadre budgétaire et programmatique unique et efforts intégrés pour développer l'utilisation des systèmes locaux. Vu la complexité et la sensibilité de certains de ces critères, ceux-ci sont définis en détail à la note de bas de page 9 à l'annexe 1 de la Déclaration.

a consolidé leur importance. Dans les évaluations, ces mécanismes sont largement identifiés à un appui budgétaire direct (général ou sectoriel), à des programmes d'approches sectorielles et à d'autres mécanismes répondant aux critères de planification conjointe et d'harmonisation des procédures. Les évaluations montrent que ces mécanismes se multiplient et se répandent lentement, mais qu'ils bénéficient d'un soutien mitigé. Il est intéressant de remarquer dans plusieurs pays une tendance à l'utilisation de paniers de fonds harmonisés pour soutenir la société civile, souvent sur la base de structures de gouvernance et de gestion originales issues du secteur proprement dit.

Parallèlement, la mise en œuvre de l'objectif de la Déclaration visant à renforcer le recours à des mécanismes communs s'avère constituer l'un des principaux défis les plus débattus dans les évaluations. Même si la Déclaration ne préconise pas spécifiquement l'appui budgétaire, une grande majorité des évaluations réalisées par les partenaires au développement indique que l'une des grandes préoccupations liées à la compréhension de la Déclaration par les politiques et le public et à la gestion de leurs programmes consiste à savoir si, et dans quelles conditions, une telle aide est justifiée. Comme le dit l'évaluation pour la France, la principale crainte exprimée concernant l'application de la Déclaration est qu'elle soit uniquement réduite à un appui budgétaire et ne prenne pas en compte d'autres outils et modalités.

« La complémentarité des donateurs de l'Union européenne est une question débattue au sein de l'Union européenne, dont les résultats à ce jour sont encore limités. En mai 2007, le Conseil des ministres de l'Union européenne a convenu d'un Code de conduite. Ce document fait explicitement référence à la Déclaration de Paris et définit onze principes pour la coordination des donateurs. Les donateurs européens doivent présenter un maximum d'engagement par pays

dans trois secteurs et pas plus de cinq donateurs européens ne doivent s'engager dans un pays partenaire en particulier.

Évaluation pour l'Allemagne

Le Code de conduite européen est probablement la principale source d'impulsion vers l'harmonisation entre États membres de l'Union européenne.

Évaluation pour la France



Les rôles d'harmonisation réels et possibles des agences multilatérales et leur assistance s'avèrent contribuer à l'harmonisation et sont mentionnés dans les évaluations à la fois de la Banque asiatique de développement et du GNUD. Parmi les agences bilatérales et les pays partenaires, les études font état de l'effet disciplinaire significatif exercé par le célèbre modèle G19 du Mozambique en faveur d'une coordination des actions. Des outils d'harmonisation spéciaux ont été mis au point et lancé dans les programmes liés au sida (l'outil national d'harmonisation et d'alignement). Dans leur région, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté un programme national entièrement harmonisé aux Samoa et un mécanisme de coopération déléguée aux Îles Cook. Les évaluations mentionnent bon nombre d'autres exemples. En outre, elles montrent les défis permanents liés à l'adoption et à l'application d'autres mécanismes communs. L'une des études réalisées par les donateurs parle aussi spécifiquement de certains avantages apparentés, en l'occurrence pour l'action en faveur de l'égalité des sexes.

Près de la moitié des agences des partenaires au développement ont examiné les affirmations selon lesquelles elles sont confrontées à de graves restrictions formelles, à des veto politiques de fait et/ou à de grands obstacles d'ordre institutionnel les empêchant d'adopter nombre de mécanismes communs semblables. Même les agences qui figuraient parmi les premières à utiliser des mécanismes communs ne font état d'aucune accélération prononcée dans cette utilisation, et une période de consolidation des expériences pourrait être en cours. Quoiqu'il en soit, il est reconnu que le type d'expériences ainsi que la pression exercée par celles-ci, avant et surtout depuis la Déclaration, contribuent à l'élargissement de ces mécanismes. Les mécanismes de coopération déléguée ou de « partenariat passif » et de « donneur principal » ne s'avèrent pas être une tendance en forte hausse. L'une des études opérées par les donateurs s'inquiète de constater que davantage de progrès s'imposent pour une mise en commun de l'assistance technique internationale, même si cela n'est pas spécifiquement encouragé par la Déclaration.

Entre-temps, différents types de problèmes d'harmonisation au sein des systèmes complexes de trois pays et institutions donateurs s'avèrent constituer un grand défi, qui limite gravement et complique leurs possibilités d'harmonisation avec d'autres donateurs et pays partenaires.

Parmi les pays partenaires examinés ou cités comme études de cas, les estimations varient largement pour ce qui concerne les tendances et la proportion d'assistance reçue qui sont couvertes par des niveaux adéquats ou élevés de « mécanismes communs et de procédures simplifiées ». Malgré la longue expérience de cinq pays étudiés préalablement à la Déclaration de Paris et leurs capacités relativement développées, les modalités de projets restent largement répandues. Dans certains cas (pas dans tous), elles sont toujours perçues comme une charge. Un financement parallèle plutôt que conjoint est trop souvent préféré, ce qui dilue les avantages que représentent une simplification des procédures et une réduction des coûts opérationnels.

Entre autres éléments remarquables, il ressort de plusieurs évaluations réalisées par les pays partenaires qu'ils ne préconisent pas énergiquement une plus grande expansion de ces mécanismes communs. Dans certains cas, des préoccupations assez fondamentales sont soulevées quant à la possibilité de répercussions involontaires sur l'appropriation. L'une des études nationales indique que le recours à un appui budgétaire général est en train d'être réévalué suite aux menaces faites récemment par certains donateurs de l'utiliser non seulement comme « carotte » pour une bonne gouvernance, mais aussi comme « bâton » en cas de mauvaise gouvernance (politique ou administrative). Dans d'autres cas, les préoccupations abordées sont plus pratiques et tiennent au fait que les approches projets traditionnelles sont plus familières et paraissent donc plus faciles à appliquer.

Autre constat assez frappant dans la moitié des évaluations nationales : les autorités ont adopté une approche « passive » voire réservée face à certains mécanismes mis en place pour renforcer l'harmonisation et la « répartition des tâches » entre les donateurs. Cette ambivalence est évidente au sein, et au-delà, des gouvernements et agences impliqués, ainsi qu'au sein de leurs sociétés civiles respectives. Une concentration sectorielle est acceptée comme objectif, mais elle s'avère difficile à mettre en œuvre et n'est pas nécessairement étayée par la consultation requise pour la répartition des tâches. Les études indiquent, à ce jour, des exemples de mesures importantes prises pour centrer et améliorer la répartition des tâches (par exemple, via des stratégies d'assistance conjointes), d'inertie permanente et de contre-pressions exercées pour conserver un large éventail de mécanismes et liens traditionnels, de réticence à supprimer progressivement de tels mécanismes ou d'abstention d'une implication quelconque. On ne manquera pas de constater que tant les évaluations des pays que celles des donateurs reconnaissent que les négociations sur la répartition des tâches et les « partenariats passifs » peuvent facilement engendrer des litiges, certains donateurs adoptant des positions fermes quant à leurs « avantages comparatifs » ou aux frais généraux.

La plupart des évaluations couvrent de façon assez limitée la mise en œuvre des engagements liés à la réalisation de missions conjointes et au partage d'analyses, même si une

minorité affiche des progrès importants tandis que d'autres s'interrogent sur l'interprétation, le suivi et la notification dans ces domaines. Aucune des évaluations ne fait état de régression pour ce qui concerne ces engagements.

3.14 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Une majorité des évaluations réalisées par les donateurs indique clairement que l'intensification des exigences de temps et de ressources humaines, notamment sur le terrain, constituent des entraves importantes à la prise de mesures d'harmonisation supplémentaires. Dans l'une des études, ce problème est explicitement perçu comme une perte d'efficacité transitoire ou à court terme, tandis que d'autres ne précisent pas si ces coûts sont censés perdurer. En revanche, les études nationales ne soulèvent aucune préoccupation particulière quant aux exigences de temps et de ressources liées à l'adoption et à la gestion d'une aide harmonisée.

« La participation de la NZAID à des approches sectorielles ou à des approches semblables semblait accroître les possibilités d'un dialogue politique et d'un engagement à l'échelon stratégique, même si elle réduisait son contrôle sur la mise en œuvre des activités.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Dans une approche sectorielle visant à cimenter la cohérence entre les politiques, les dépenses et de réels résultats, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark affectent des ressources au gouvernement national par le biais de mécanismes de paniers de fonds appliqués conformément aux normes nationales [et aux systèmes nationaux] de sorte à harmoniser les systèmes des donateurs.

Évaluation pour la Bolivie

... on a l'impression sur le terrain que les services centraux insistent sur la visibilité, notamment dans les domaines transversaux, car elle facilite la redevabilité vis-à-vis des groupements d'intérêts nationaux. Toutefois, une telle démarche incite à appliquer des modalités de l'aide de type projet offrant une plus grande visibilité vu qu'elle permet plus facilement d'attribuer les résultats à une intervention spécifique bien ciblée, ce qui peut entrer en conflit avec les principes d'harmonisation.

Évaluation pour le Danemark

Même dans les cas où l'Agence est impliquée dans des approches sectorielles, la réalité peut être tout autre : ces approches sont en fait un ensemble de « projets » plutôt qu'une véritable mise en commun de fonds, ou un moyen

de canaliser des fonds via la Banque mondiale plutôt que par les systèmes des gouvernements partenaires.

Évaluation pour l'Australie

Tous les progrès [dans le sens d'une harmonisation] ne sont pas considérés positifs. Les donateurs fondant des partenariats entre eux peuvent saper la position du gouvernement, souvent déjà faible.

Évaluation pour les Pays-Bas



Tant les évaluations des pays que celles des donateurs affirment qu'il existe des limites précises quant aux avancées possibles en matière d'harmonisation à l'échelon national, c.-à-d. sans au moins l'accord et le soutien indispensable des services centraux des donateurs. Sous la réticence observée au sein de certains systèmes, peuvent se cacher des exigences nationales fixes ou très rigoureuses en matière de responsabilité, sans que les politiques ne se préoccupent suffisamment de la coopération au développement ou n'aient suffisamment confiance en elle pour ajuster ces exigences. Comme autre grand obstacle, les évaluations mentionnent la nécessité de conserver la visibilité et la redevabilité directes des contributions des différents donateurs plutôt que de risquer de les perdre de vue dans la masse des activités mises en commun.

Les éléments établis dans ces évaluations rappellent que *l'engagement des pays bénéficiaires* sous la forme d'initiatives, d'une impulsion ou, du moins, d'une forte influence joue un rôle crucial dans l'aboutissement d'un grand nombre de mécanismes communs (tels que les approches fondées sur des programmes) et d'autres mesures d'harmonisation. Allant plus loin, trois pays examinés sont explicitement d'avis que l'alignement complet des donateurs sur leurs systèmes nationaux devrait stimuler et guider l'harmonisation.

Les approches harmonisées des donateurs ont soulevé des questions quant au risque de regroupement de certains pays partenaires. La « répartition des tâches » parmi les donateurs est perçue dans certains pays comme une décision importante devant préserver la liberté de choix des pays partenaires et le principe de réceptivité aux préférences des pays partenaires. Cette préoccupation se reflète également dans plusieurs études effectuées par les donateurs.

En outre, l'ambivalence liée à l'harmonisation dans les pays partenaires est expliquée par le fait que les gouvernements, les ministères de tutelle, les agences, les autorités subnationales et les organisations non gouvernementales se sont familiarisées, dans nombre de cas, avec les mécanismes de programmes et de projets des donateurs et en dépendent. Abandonner une telle pratique, sans certitude quant aux nouvelles alternatives, est clairement intimidant. Il n'est pas surprenant de constater qu'un grand nombre de ces acteurs font preuve d'ambivalence ou de réticence face à l'adop-

tion de nouveaux mécanismes communs et fondés sur des programmes, ou bien d'une concentration ou répartition des tâches par les donateurs, au risque de perdre leurs soutiens traditionnels. Comme le fait spécifiquement remarquer l'une des évaluations réalisées par les donateurs, l'intérêt des programmes ou des projets pour les partenaires est souvent le reflet d'un intérêt inverse pour les donateurs, qui peuvent s'opposer au changement et avancer que le maintien des anciens liens répond à des intérêts impérieux.

Pour des mesures d'harmonisation telles que « le partage d'analyses et la réalisation de missions conjointes » (qui, a priori, peuvent paraître relativement aisées à mettre en œuvre), les évaluations montrent que, dans la pratique, il s'avère lent et difficile d'accomplir des progrès, même pour un petit nombre d'entre elles. Les exemples de réussite ont exigé un haut niveau d'engagement et d'efforts soutenus de la part des donateurs et des pays partenaires impliqués, afin de faire aboutir les changements requis pour surmonter les exigences nationales ou institutionnelles profondément ancrées. Dans d'autres cas, les évaluations indiquent des problèmes nationaux liés à la définition, avec les donateurs, de la nature des missions. Il est toujours nécessaire de recourir à des périodes sans mission (durant lesquelles les pays ne sont pas contraints de recevoir les missions des donateurs, une exigence perturbatrice). Comme dans le cas plus général de l'harmonisation, les expériences montrent que les résultats les plus satisfaisants en matière de mise en œuvre des tâches analytiques partagées ont été enregistrés dans les cas où le pays partenaire lui-même soit dirige, soit coordonne les activités analytiques requises et où le travail des donateurs y est intégré.

3.15 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'harmonisation de l'aide ?

1. Si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès, exception faite du code de conduite adopté par l'Union européenne en 2007 et jugé recevoir un fort potentiel de renforcement pour l'harmonisation.

Les évaluations font la lumière sur les raisons qui poussent les donateurs et les partenaires à agir et à ne pas agir face aux différents aspects de l'harmonisation. Comme dans d'autres domaines, les indicateurs sélectionnés pour le suivi des engagements liés à l'harmonisation ne s'avèrent que d'une utilité moindre et très partielle pour l'évaluation générale de la mise en œuvre.

2. La responsabilité des changements pour la mise en œuvre des objectifs d'harmonisation incombe principalement aux donateurs. Parallèlement, les évaluations montrent clairement que, comme dans d'autres domaines, l'impulsion, les initiatives et le soutien des pays partenaires hôtes sont autant de facteurs de progrès importants, souvent incontournables.

Les capacités limitées pour ces tâches au sein du système de certains pays partenaires sont considérées comme une entrave aux progrès, si bien qu'un investissement dans le renforcement des capacités dans des domaines associés consolideraient les bases d'une plus grande harmonisation. Vu les inquiétudes rapportées dans les évaluations des donateurs concernant les nouvelles et lourdes exigences imposées à leur personnel pour l'exécution de ces tâches, un renforcement ou une transformation des capacités s'impose également au sein des systèmes des donateurs.

3. Les débats sur l'appui budgétaire (notamment dans les pays et cercles où ce mécanisme est très controversé) courent le risque d'éclipser la question plus large de l'harmonisation et de voler la vedette à divers accomplissements et autres besoins d'harmonisation et engagements décrits dans la Déclaration.

Les exemples d'efficacité et d'efficience liés aux avantages offerts par une harmonisation et une mise en commun des efforts dans de nombreux autres domaines pourraient largement contribuer à garantir un plus haut niveau de compréhension et de soutien auprès des politiques et du public concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Vu les progrès inégaux accomplis au moyen de mécanismes communs et de procédures simplifiées, le partage et la reproduction de bonnes pratiques pertinentes sont considérés comme une grande priorité.

4. Les problèmes fondamentaux de confiance doivent être résolus si l'on entend atteindre les objectifs d'harmonisation. Cette nécessité s'applique également aux donateurs qui ne sont pas confrontés à des problèmes d'« harmonisation » au sein de leurs propres systèmes, à d'importantes restrictions formelles pour la mise en place de mécanismes harmonisés ou à de fortes pressions pour le maintien de la visibilité directe de leur aide et de leur redevabilité à cet égard.

Si un engagement vis-à-vis des objectifs d'harmonisation est indispensable pour assurer une ouverture, la confiance à l'égard des systèmes d'autres donateurs et partenaires (acquise au mieux en collaborant) est encore plus importante pour garantir des actions concrètes.

Il n'est pas surprenant de voir que certaines des mesures d'harmonisation les plus avancées mentionnées par les donateurs sont prises par les membres du groupe Nordic Plus, qui partagent relativement les mêmes valeurs et collaborent depuis de nombreuses années. Parmi les plus grands groupes de donateurs, les résultats sont beaucoup plus mitigés. Par exemple, la pratique répandue de financement parallèle (plutôt que collectif) pour les approches fondées sur des programmes peut être perçue tantôt comme la preuve que les donateurs « s'abritent » quant à l'intégrité et à la réussite probable des mesures, tantôt comme une mesure intermédiaire dans les cas où les systèmes ne sont pas encore jugés assez robustes.

5. Enfin, certains constats de ces évaluations laissent clairement entendre qu'il est possible que le rôle et l'importance de l'harmonisation par rapport aux objectifs de la Déclaration soient en cours de mutation et passent, notamment, après la nécessité d'un plus grand alignement sur les systèmes nationaux.

Plusieurs études réalisées par de puissants pays partenaires montrent qu'ils ont déjà suivi cette voie, et les études aussi bien des pays que des donateurs indiquent directement que certaines mesures d'harmonisation et de répartition des tâches peuvent même, sans un niveau élevé d'engagement et d'impulsion nationales, nuire à l'alignement et à l'appropriation par les pays.

IV Gestion axée sur les résultats

Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en oeuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

Déclaration de Paris

3.16 Appréciation générale

Parmi les cinq engagements, presque toutes les évaluations indiquent l'accomplissement de progrès relativement limités pour ce qui concerne la mise en oeuvre du principe de « gestion axée sur les résultats en matière de développement » par comparaison à ceux d'alignement, d'harmonisation ou d'appropriation. Plusieurs explications sont mises en avant, dont le fait que ces trois derniers principes sont au centre des débats sur l'efficacité depuis beaucoup plus longtemps et qu'il pourrait donc simplement s'agir d'une question de « maturation » pour les deux principes plus récents. Une analyse des évaluations permettra peut-être de dégager d'autres éléments d'explication ou d'autres démarches pour l'avenir.

3.17 Tendances et événements émergents

Les évaluations indiquent et reflètent une grande tendance à négliger le principe de « gestion axée sur les résultats » de la Déclaration de Paris ou à ne pas lui donner toute l'importance qui lui revient, l'accent étant principalement mis sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation.

Des réponses aux études indiquent que des stratégies et programmes nationaux ont été suivis et associés à des budgets dans une minorité seulement des pays évalués. En conséquence, le recours par les donateurs aux cadres de suivi et de gestion axée sur les résultats des pays s'avère être une exception et pas la règle générale.

Néanmoins, les rapports de plusieurs pays indiquent l'accomplissement de grandes avancées dans des domaines spécifiques et la mise en place de plans ambitieux à court terme pour le lancement et l'ancrage en profondeur de puissants systèmes nationaux. Il est possible que tous les accomplissements n'aient pas été notifiés en matière de gestion axée sur les résultats suite au manque de clarté du concept et des définitions et donc, à un manque de compréhension. Il est clair que les progrès sont généralement plus prononcés à l'échelon sectoriel, mais leur transposition à l'échelon national

est plus difficile. De plus, trouver un terrain d'entente sur les indicateurs, les sources de données et le recours aux systèmes nationaux relève du défi.

Le critère implicite appliqué par les évaluations dans ce domaine semble être l'indicateur formulé comme suit dans la Déclaration : « pays possédant des cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi en vue d'évaluer les progrès par rapport : a) aux stratégies de développement nationales et, b) aux programmes sectoriels. » En adoptant une approche littérale d'un tel critère (ce qui serait exigeant pour la plupart des pays industrialisés), on constate que très peu de pays partenaires possèdent déjà des stratégies axées sur les résultats de qualité, et les évaluations montrent que les progrès accomplis depuis 2005 sont généralement graduels et modestes. Il est à noter à cet égard que les pays partenaires évalués englobent des pays jouissant d'une expérience relativement longue et riche⁹. Bien que le principe de gestion axée sur les résultats gagne en importance dans d'autres pays partenaires, le suivi axé sur les résultats est toujours considéré comme le point le plus faible des systèmes de gouvernance généraux nationaux de nombreux pays, tandis que la budgétisation, l'information financière et l'audit restent des exercices séparés. Les systèmes d'un grand nombre de pays sont toujours centrés sur les intrants et les questions de conformité et n'évoluent que progressivement dans le sens d'une évaluation des extrants.

« Harmonisation, appropriation et alignement sont les principes de la Déclaration de Paris les plus concernés par les avancées décrites »

⁹ L'Ouganda est un bon exemple d'un tel pays : l'évaluation démontre les processus appliqués et les progrès accomplis depuis 1999, date à laquelle le gouvernement a entamé le suivi de la mise en oeuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté. Dès 2004, le gouvernement avait mis en place une matrice de résultats et de politiques assortie de 54 indicateurs de réalisations. Une évaluation indépendante de l'application de ces résultats en Ouganda est en cours.

ci-dessus. Les principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle sont plus novateurs.

Évaluation pour la France

Toutefois, en réalité, de nombreux pays partenaires de la région Pacifique continuent de lutter pour améliorer les processus de budgétisation et de planification sectorielle et nationale. Il ne s'agit pas seulement d'une entrave à l'exercice par les partenaires d'une plus grande appropriation, mais aussi d'une condition sine qua non pour la mise en place de cadres de résultats significatifs.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Les ambassades rencontrent une série de problèmes concernant la gestion axée sur les résultats, dont la plupart sont liés à la faiblesse des capacités à l'échelon national et à l'hésitation des donateurs face au contexte institutionnel, aux circonstances politiques, aux procédures et aux facteurs de motivation.

Évaluation pour les Pays-Bas

Les donateurs continuent d'appliquer leurs propres systèmes de suivi et d'évaluation vu la faiblesse et la fragmentation des systèmes de suivi et d'évaluation nationaux, malgré les engagements à l'appui d'un renforcement de leurs systèmes. Contribuer à consolider les capacités statistiques nationales est considéré comme un impératif.

Évaluation pour le GNUD



Pratiquement tous les donateurs semblent être impliqués dans une forme ou l'autre d'assistance au renforcement des capacités, susceptible d'asseoir la gestion axée sur les résultats (soit en soutenant le renforcement des capacités statistiques, soit en contribuant à la mise en place de cadres de résultats, soit en introduisant une « culture des résultats »). Toutefois, ces efforts paraissent déçus et souvent liés aux besoins ou domaines d'intervention spécifiques des donateurs.

Il est significatif de constater que l'indicateur lié à cet engagement ne concerne que les systèmes des pays partenaires, mais bon nombre des évaluations des donateurs prouvent leurs efforts individuels et les défis permanents liés au renforcement de leurs propres cadres de gestion de performances, des guides méthodologiques, des formations et de la sensibilisation du personnel. Les liens réels et possibles entre les systèmes des pays et des donateurs jouent un rôle clé dans l'établissement de véritables partenariats dans ces domaines. Néanmoins, cela était clairement défini dans les termes de référence et n'a donc pas été abordé en détail dans les rapports.

Certains pays ont indiqué qu'ils envisageaient d'appliquer des dotations fondées sur les performances, mais se montrent sérieusement inquiets quant aux répercussions possibles. Il est à noter que nombre de donateurs sont contraints de rapporter les réalisations accomplies et que les systèmes et les capacités statistiques des pays partenaires ne sont pas adaptés pour fournir des notifications fiables à cet échelon, ce qui explique que les donateurs mettent en place leurs propres systèmes de notification. Pourtant, le nombre accru d'évaluations conjointes mentionnées dans plusieurs études est une tendance positive.

En outre, différents éléments témoignent clairement dans plusieurs études de la pression exercée (par les Parlements, les ministres des Finances, les contrôleurs généraux et les médias) sur les agences donneuses pour qu'elles rapportent les résultats accomplis. Cependant, l'attention se concentre souvent sur les résultats qui sont acquis dans des domaines spécifiques solidement appuyés à l'échelle nationale (égalité des sexes et droits de l'Homme, par exemple) et que l'on souhaite pouvoir attribuer directement aux efforts individuels des donateurs.

3.18 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Entre autres facteurs présentés dans les évaluations comme étant à l'origine de la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'engagement lié au principe de gestion axée sur les résultats, on trouve le fait non seulement qu'il s'agit d'un défi relativement nouveau et encore peu familier, mais aussi que ce défi est très difficile à relever dans de nombreux domaines. Ce que prouvent largement les efforts que certaines agences partenaires et leurs gouvernements disent devoir déployer lorsqu'elles se rendent compte que certains indicateurs et concepts ne sont toujours pas clarifiés en interne.

En outre, quelques gros problèmes techniques se posent : dans le cas des nouvelles modalités de l'aide, telles que l'appui budgétaire général, il est extrêmement difficile d'évaluer et d'attribuer les résultats. S'agissant des modalités plus classiques, un manque de clarté concernant le niveau de définition des résultats sème la confusion quant à savoir comment les interventions bénéficiant d'un appui extérieur sont censées contribuer aux objectifs du développement. Selon l'une des évaluations nationales, lorsqu'ils se penchent ensemble sur les cadres de dépenses de moyen terme, les donateurs et les gouvernements semblent souvent embourbés dans des discussions sur les indicateurs. En outre, il n'est pas toujours possible de mesurer les résultats sous la forme de données « brutes », au risque alors de se fixer sur les données disponibles au détriment du dialogue sur les véritables priorités politiques et de leur suivi.

Certaines évaluations font état, chez quelques pays partenaires, d'une certaine résistance aux schémas mal connus de gestion axée sur les résultats, ces pays n'étant apparemment pas convaincus de leur faisabilité et/ou de leur utilité par rapport à d'autres priorités au quotidien. La faible notification de statistiques constitue également un problème clé, mais semble s'améliorer dans certains pays, en partie grâce au ren-

forcement des capacités sur le long terme par les donateurs. Il reste souvent difficile de franchir le pas suivant (c.-à-d. se servir réellement des données statistiques pour prendre de meilleures décisions).

Parallèlement, les évaluations ont souligné les différences au niveau des performances, certains secteurs et pays affichant des progrès beaucoup plus rapides. L'expérience présentée dans deux évaluations nationales souligne l'importance de l'impulsion nationale pour la mise en place de systèmes de qualité et l'utilisation des informations pour la prise des décisions ainsi que pour la transparence des résultats.

« [En Ouganda,] le gouvernement a l'honneur d'avoir inclus une matrice de résultats et de politiques dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de 2004. Celle-ci définit des objectifs pour les réalisations clés et fournit ainsi aux partenaires au développement un cadre pour l'alignement de leurs interventions sur la stratégie de développement et les objectifs du pays. Toutefois, alors qu'elle recourt à des actions politiques annualisées comme évaluations intermédiaires des performances, la matrice n'est pas parvenue à opérationnaliser ou relier efficacement ces évaluations intermédiaires aux plans d'action sectoriels. Par conséquent, on observe toujours un décrochage entre, d'une part, les performances courantes et les déclarations et, d'autre part, les évaluations concernant les réalisations. Vu la nature annuelle de certains instruments à la base de l'appui financier pour la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de la Banque mondiale, les indicateurs basés sur les performances qui déclenchent les décaissements ne sont pas nécessairement liés aux réalisations dans la matrice de résultats ; ce qui entraîne un décrochage entre les résultats de la matrice et la base des flux de ressources.

Sur le papier, les stratégies sectorielles sont ancrées dans le Plan d'action, que l'on retrouve également à la base du cadre de dépenses de moyen terme : un cadre triennal révisable au sein duquel les ressources (à la fois du gouvernement ougandais et des partenaires au développement) sont affectées aux secteurs. Le cadre de dépenses de moyen terme fournit en outre un mécanisme pour la traduction des promesses budgétaires dérivant du Plan d'action en engagements budgétaires.

Évaluation pour l'Ouganda

Le ministère britannique du développement international (DFID) a élaboré un plan d'action pour les résultats (RAP) en réponse au consensus de Monterrey et à la Déclaration de Paris ainsi qu'aux exigences du livre blanc de 2005 et de la loi britannique sur le développement international (notification et transparence). Le plan d'action pour les résultats indique que le DFID doit améliorer la disponibilité et la qualité des informations tout au long de la chaîne des résultats (intrants, extrants, réalisations et impact) et être à la fois un modèle de bonnes pratiques et un moteur pour les réformes dans l'ensemble du système lié au développement.

Évaluation pour le Royaume-Uni

Nombre de donateurs se trouvent coincés dans une situation difficile, forcés de rapporter les résultats accomplis dans le cadre de leurs propres systèmes, mais incapables de s'en remettre à des systèmes nationaux suffisamment fiables. De plus, ils ont conscience des limites qui existent quant à l'intensité des efforts qu'ils peuvent ou doivent fournir pour encourager une amélioration des systèmes nationaux. Dans de telles situations, ils se voient parfois contraints de recourir à des systèmes parallèles qui leur sont propres, au risque de compromettre leur engagement aux termes de la Déclaration de Paris quant à leur relèvement aux cadres nationaux d'évaluation des performances et à leur alignement sur ceux-ci, en vue de contribuer à leur renforcement. En outre, le fait de devoir rapporter les résultats accomplis à des groupes spécifiques sur des questions précises les pousse, dans une certaine mesure, à concevoir leurs propres systèmes de gestion axée sur les résultats. Ceux-ci ne correspondent pas nécessairement aux systèmes souvent récents des pays partenaires. La Déclaration de Paris les invite alors à s'abstenir de demander l'adoption de tels indicateurs.

S'agissant des systèmes d'incitation directs, le personnel des donateurs fait généralement preuve d'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris. Toutefois, ses performances sont souvent évaluées sur la base des cadres internes d'évaluation de résultats, ce qui revient parfois à évaluer les intrants ou extrants fournis (c.-à-d. les résultats à court terme). Cela peut compromettre le renforcement des capacités et conduire à un comportement en désaccord avec les principes de la Déclaration.

3.19 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de gestion axée sur les résultats ?

1. Un grand nombre des évaluations des pays et des partenaires au développement ont démontré et contribué à expliquer le manque relatif d'attention et de progrès constaté dans la mise en œuvre du principe de gestion axée sur les résultats dans la Déclaration de Paris. Les évaluations critiquent pres-

que unanimement la lenteur des progrès accomplis dans le sens des critères d'évaluation de l'étude de suivi concernant les actions à entreprendre par les pays partenaires.

2. Parallèlement, les évaluations recentrent l'attention sur les autres inquiétudes soulevées par la Déclaration : d'une part, les actions devant être entreprises par les donateurs pour adapter leurs systèmes et, d'autre part, leur apport d'un soutien actif aux systèmes nationaux plus efficaces. Vu la faiblesse des capacités à cet égard, il n'est pas surprenant de constater que l'existence de différents cadres de résultats, de part et d'autre, est perçue comme une entrave au progrès.

3. Heureusement, la situation décrite dans le cas particulier de l'Ouganda montre que là où il existe des informations et des plateformes de participation, il est plus facile pour chacun des partenaires au développement de progresser sur la voie de leurs engagements liés à la Déclaration en vue d'une meilleure gestion de l'aide axée sur les résultats.

L'expérience de l'Ouganda laisse entendre que les donateurs contribueront effectivement à promouvoir une culture de gestion axée sur les résultats au sein du gouvernement et auront recours aux systèmes gouvernementaux et à leurs données. Même si le système n'est pas encore assez développé pour fournir les données nécessaires pour que les donateurs puissent contrôler leurs propres stratégies, des progrès ont

été accomplis en matière de récolte et d'utilisation d'études de suivi des dépenses, ce qui a influé sur les décisions. Par ailleurs, le cadre de dépenses de moyen terme guide dorénavant les décisions de financement au point que, par exemple, le Parlement ougandais a rejeté des projets sortant de ce cadre. Même au sein de systèmes aussi puissants, des problèmes persistent dans des domaines comme le rapprochement des cadres aux échelons sectoriels et nationaux et la synchronisation de la notification des résultats et des dotations de ressources sur la base des performances.

4. Enfin, sachant que toutes les grandes actions entreprises par les pays partenaires dans le domaine de la gestion axée sur les résultats ne sont pas nécessairement rapportées, on peut croire qu'il existe également des problèmes quant à la façon dont les exigences relatives au respect d'engagements spécifiques sont présentées et/ou comprises.

Certains constats soulignent l'importance d'une clarification, d'un renforcement et d'une plus grande « convivialité » de ces systèmes de gestion des résultats, si l'on entend pouvoir mobiliser et soutenir un appui pour les stratégies de réduction de la pauvreté proprement dites. Là où la récolte et l'analyse des données par les institutions nationales sont faibles et les données ne peuvent pas être ventilées, il devient plus difficile d'analyser de l'efficacité de l'aide et du développement à hauteur de segments spécifiques de la société.

V Responsabilité mutuelle

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement :

« Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement. »

Déclaration de Paris

3.20 Appréciation générale

En surface, la responsabilité mutuelle est le domaine où les évaluations indiquent un niveau minimal de notification et de progrès. La place qui lui est consacrée dans les évaluations peut indiquer que les mécanismes visant à garantir la responsabilité mutuelle sont encore moins avancés et plus lents à mettre en place que ceux pour la gestion axée sur les résultats. Certaines évaluations avancent que cet engagement est moins compréhensible que d'autres, mais la sensibilité qui l'entoure a probablement aussi son rôle à jouer dans de nombreux cas. Une analyse approfondie des évaluations montre que, même si la responsabilité mutuelle y apparaît comme une véritable énigme, le nombre d'éléments de solution disponibles est plus élevé qu'on le croit généralement. En fait, des mécanismes sont déjà utilisés dans des proportions variables et pourraient être mieux exploités pour honorer cet engagement, fondamental pour la crédibilité de la Déclaration.

3.21 Tendances et événements émergents

Le peu de progrès accomplis concernant cet engagement s'explique en partie par l'accent mis par plusieurs évaluations sur l'indicateur de suivi dont l'objectif veut que « tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles ». Ici aussi, il est à noter que certaines études contestent explicitement les constats négatifs de l'étude de suivi concernant de tels mécanismes. De plus, les évaluations décrivent un éventail varié de mécanismes existants et en construction pour des évaluations mutuelles à différents niveaux, lesquels contribuent à la mise en œuvre de cet engagement.

Critères en matière de responsabilité mutuelle :

Tout particulièrement, plusieurs évaluations soulignent les *autres dimensions clés* du principe de responsabilité mutuelle abordées dans la Déclaration et qui, en grande partie, sont perçues comme des *conditions préalables* à un engagement conjoint dans le sens des évaluations mutuelles.

Les trois autres dimensions sont les suivantes :

- engagement des pays partenaires à renforcer le rôle joué par les Parlements dans les stratégies et/ou les budgets ;
- engagement des pays partenaires à renforcer les approches participatives dans la formulation et l'évaluation des progrès accomplis dans le cadre des stratégies ;
- engagement des donateurs à fournir en temps voulu des informations transparentes et complètes sur les flux d'aide afin de permettre aux pays partenaires d'informer correctement leurs organes législatifs et leurs citoyens sur les budgets.

Les engagements *a* et *b* ci-dessus, qui jouent un rôle clé dans la redevabilité des pays partenaires vis-à-vis de leurs Parlements et de leurs citoyens respectifs, sont en fait appréciés dans tous les rapports d'évaluation, même si d'autres intitulés sont utilisés. Dans toutes les études réalisées par les pays partenaires aux fins de la présente évaluation, les mécanismes sont jugés être fermement établis ou en cours de mise à niveau. Dans un des cas, les mécanismes de responsabilité nationaux, étant parfaitement transparents au public, sont considérés comme le fondement de la responsabilité mutuelle entre les pays et les donateurs. Cependant, il est presque certain que la multitude de situations nationales ailleurs incluent de nombreux pays affichant des résultats beaucoup plus faibles par rapport aux engagements nationaux, ce qui de toute évidence se répercute sur la façon dont la responsabilité mutuelle peut fonctionner dans ces pays.

Pour ce qui est de l'engagement *c* ci-dessus, un grand nombre d'évaluations des deux groupes (si pas toutes) indiquent (dans leurs chapitres consacrés à l'alignement) que de graves difficultés persistent quant à la garantie et à la fourniture en temps voulu d'informations transparentes et complètes sur les flux d'aide qui permettraient aux pays partenaires d'informer correctement leurs organes législatifs et leurs citoyens sur les budgets. Cette contribution fondamentale des donateurs au principe de responsabilité mutuelle s'avère largement absente ou insuffisante, même dans les systèmes relativement solides. Comme dans le cas des pays partenaires, les systèmes des donateurs et leurs pratiques en matière de transparence et de redevabilité à l'égard de leurs Parlements et de leurs citoyens respectifs sont des conditions fondamentales pour la responsabilité mutuelle, et les évaluations critiquent l'absence de certaines d'entre elles.

Enfin, l'engagement de la Déclaration dans le sens des évaluations mutuelles est formulé comme suit : « évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat. » Certains ou tous les types de mécanismes suivants apparaissent dans les différentes évaluations nationales, parfois sous des formes différentes, avec bon nombre d'autres mécanismes plus limités ou plus spécifiques.

Mécanismes d'évaluation mutuelle des progrès accomplis

- Consultations (généralement) annuelles sur les grandes stratégies nationales : stratégies de développement, programmes d'action, stratégies de réduction de la pauvreté (y compris, par exemple, le forum de promotion de la responsabilité au Bangladesh).
- Vastes mécanismes d'évaluation mutuelle dédiés, tels que l'équipe de suivi indépendant au Viêt Nam, le mécanisme des Philippines ou le groupe de travail pour le suivi du plan d'action pour l'harmonisation au Bangladesh.
- Groupes consultatifs, tables rondes ou leurs équivalents, le cas échéant.
- Consultations sur les stratégies d'assistance conjointes, le cas échéant.
- Évaluations conjointes des stratégies sectorielles et des programmes sectoriels, ou autres grands programmes de financement.
- Il a également été proposé d'envisager des « forums de regroupement » globaux pour discuter du regroupement interdépartemental et intersectoriel des activités apparentées.

Vu le grand nombre de mécanismes déjà en place identifiés dans les études nationales aux fins de la présente évaluation, la question est de savoir si les problèmes existants résident davantage dans le fond, la qualité et la mutualité de la responsabilité que dans un manque quelconque de plateformes. Comme le montre l'encadré ci-avant, il existe de toute évidence un grand nombre de plateformes et de moyens d'y recourir plus souvent en termes de responsabilité mutuelle. L'une des évaluations envisage la possibilité d'une plateforme d'évaluation conjointe plus vaste, tandis que deux autres ont noté le besoin de relancer l'engagement vis-à-vis de certains de ces mécanismes. Les constats vagues ou pessimistes concernant la responsabilité mutuelle dans un grand nombre des évaluations réalisées par les donateurs doivent être mis en regard avec ces tendances plus prometteuses, du moins en ce qui concerne les mesures prises par les pays partenaires en vue d'améliorer la transparence et les consultations.

« Les systèmes d'enregistrement et de notification de l'aide doivent être renforcés tant au sein du gouvernement que parmi les partenaires au développement afin de garantir la qualité et l'actualité des données. »

Évaluation pour l'Ouganda

La responsabilité mutuelle devrait être articulée autour de l'obligation de rendre des comptes. À cet égard, la transmission de rapports de gestion fiscale au Parlement en vertu de la loi sur la gestion (responsabilité) fiscale n° 3 de 2003 constitue un pas important sur la voie de la redevabilité fiscale du gouvernement. Les rapports de gestion fiscale pour 2008 comprennent une section consacrée à l'assistance étrangère présentant, entre autres, des informations sur les décaissements, les nouveaux engagements et l'affectation de l'aide ainsi que sur la charge de la dette, etc.

Évaluation pour le Sri Lanka

Les informations obtenues en retour dans le cadre des études de cas nationales [réalisées par le GNUD] donnent à penser qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de la Déclaration de Paris sur la responsabilité mutuelle et les évaluations conjointes des progrès mutuels en matière d'efficacité de l'aide.

Évaluation pour le GNUD

Le DFID conclut des programmes [décennaux] de partenariat pour le développement avec les partenaires bilatéraux. Ces programmes définissent les engagements du Royaume-Uni sur le long terme, y compris pour la délivrance d'une aide plus prévisible et de meilleure qualité. En outre, les programmes pour le développement indiquent les conditions dans lesquelles l'aide britannique peut être suspendue (par exemple, en cas de violations des droits de l'Homme) et sont conçus pour appuyer la transparence, la prévisibilité et la responsabilité mutuelle.

Évaluation pour le DFID



3.22 Informations sur les performances et capacités en matière de responsabilité mutuelle

En fait, plusieurs évaluations des deux groupes soulignent l'importance fondamentale de l'amélioration des systèmes de gestion axée sur les résultats et d'information sur les performances et voient en eux la base d'échanges sérieux et d'un renforcement de la responsabilité mutuelle. En l'absence de ces systèmes ou si ceux-ci se montrent faibles, les discussions sur les performances des partenaires par rapport à leurs engagements respectifs ne peuvent avoir lieu qu'à un niveau plus général ou anecdotique et risquent clairement de se ritualiser et de susciter des frustrations.

Certaines relations plus solides et jugées satisfaisantes en matière de responsabilité mutuelle (sans doute surreprésentées dans

les pays examinés ici) se basent clairement sur les systèmes relativement solides de gestion axée sur les résultats et d'information sur les performances, fondamentaux pour le renforcement de la responsabilité et des consultations à l'échelon national. Plusieurs donateurs font état d'activités contribuant à consolider les capacités dans ce domaine. Cependant, comme dans le cas de la gestion axée sur les résultats, la tendance de différents donateurs à prendre des initiatives de renforcement des capacités ad hoc est perçue comme une faiblesse. Encore une fois, une consolidation et une meilleure planification (par les pays concernés) s'imposent. Entre autres exemples d'une « approche consolidée », on compte le programme d'harmonisation conjoint qui vise à renforcer les capacités du ministère du Plan vietnamien. À titre d'exemple à l'échelon international, on citera la mise en place d'un fonds, financé par plusieurs donateurs, pour renforcer les capacités statistiques des pays partenaires, issu de la table ronde de Hanoi sur les résultats en matière de développement organisée début 2007. L'étude thématique consacrée au renforcement des capacités statistiques aux fins de la présente évaluation devrait également apporter un éclairage important en la matière.

Évaluations

Les évaluations ont été présentées comme un mécanisme de responsabilité, mais elles posent également la question cruciale suivante : « responsabilité à l'égard de qui ? ». L'une des études nationales indique une demande émergente en évaluations à réaliser en dehors des structures des gouvernements et des donateurs, en vue de répondre au principe primordial de responsabilité à l'égard de la société civile. La responsabilité entre les donateurs et les pays partenaires se traduit par un nombre croissant d'évaluations conjointes. Celles-ci sont généralement jugées d'une meilleure qualité et d'une plus grande utilité grâce à leur appropriation partagée, même si certains y voient un risque de distorsion vu le degré limité d'indépendance. Un troisième type novateur d'évaluation a été mentionné par UNIFEM, champion des évaluations plurilatérales dans le domaine de l'égalité des sexes impliquant plusieurs donateurs et partenaires nationaux. Cette évaluation est également un exemple d'évaluation conjointe en matière de responsabilité mutuelle.

Études de suivi

De toute évidence, le propre système d'études de suivi de la Déclaration de Paris est conçu pour servir de source majeure et intégrale d'informations en vue de conforter la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre. Exigeant de gros investissements en savoir-faire et en ressources et devant faire face à d'importants défis de toutes sortes, ce système a été intégré dans le processus de la Déclaration dès le début et continue d'être appliqué et renforcé. Ensemble, les évaluations comprennent littéralement plusieurs centaines de références à l'étude de suivi et à ses différents facteurs, tant sous la forme de citations directes concernant les performances évaluées sur la base des indicateurs que sous la forme d'objections et de réserves émises à leur égard. La réalisation de l'étude et les réponses à celle-ci doivent donc être considérées comme

une forte tendance à la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble et à la création d'une base et d'un cadre pour l'application du principe de responsabilité mutuelle.

3.23 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Confusion et controverse

Plusieurs explications possibles peuvent être déduites du manque relatif de couverture et de progrès rapportés dans le domaine de la responsabilité mutuelle. Plusieurs évaluations laissent entendre que ce principe, plus récent, pas encore opérationnalisé et sujet à un échange limité de connaissances, est moins facile à comprendre que les autres. Une autre explication possible réside dans le manque éventuel de clarté et la grande sensibilité politique de ce principe.

Certains rapports affichent les différences liées au degré de compréhension et de priorité, notamment quand il s'agit de répondre aux questions « responsabilité de quoi et à l'égard de qui ? ». Les discussions dans certains rapports montrent qu'il n'apparaît pas clairement si l'accent est mis sur la responsabilité mutuelle entre les pays partenaires et les gouvernements des donateurs en vue de la mise en œuvre de leurs engagements liés à la Déclaration de Paris ou sur la responsabilité des gouvernements des pays partenaires vis-à-vis de leurs populations quant aux résultats accomplis.

Base d'information et de responsabilité

S'agissant des lacunes liées aux engagements des donateurs (fournir les informations nécessaires et rendre compte de leurs propres performances conformément aux engagements de partenariat), on observe au moins deux influences. Pour ce qui est de la fourniture d'informations complètes sur les flux d'aide, cette tâche est entravée par la même rigueur budgétaire nationale et les mêmes décalages (par exemple, années de référence) que pour la garantie de la prévisibilité des flux d'aide. Cela est tout particulièrement le cas lorsqu'elle est régie par la législation ou des réglementations fixes. Néanmoins, vu l'importance fondamentale de cette exigence de responsabilité éclairée pour l'ensemble de la Déclaration de Paris, une évaluation nationale voit explicitement dans l'absence de solutions satisfaisantes de la part des donateurs un manque de bonne foi et de volonté à se conformer.

Du côté des pays partenaires, la lenteur des progrès (ainsi que les capacités et/ou l'engagement limités) de nombreux pays quant au renforcement des systèmes de gestion axés sur les résultats et d'information sur les performances (avec l'appui des partenaires au développement) pose non seulement un problème pour la gestion axée sur les résultats, mais entrave aussi la mise en place de mécanismes plus robustes pour asseoir la responsabilité. Pour dire les choses plus positivement, la valeur que représentent de bons cadres d'évaluation des résultats pour la responsabilité est mise en avant en Ouganda et reconnue dans d'autres pays. L'absence d'informations transparentes sur les résultats peut limiter considérablement

la responsabilité. À l'échelon international, les travaux de l'activité commune sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement devraient apporter une contribution utile. Une certaine modération s'impose pour écarter les risques d'« excès » ou de bureaucratisation. Il convient de définir clairement qui doit notifier quoi et pourquoi, quels éléments encouragent la notification des résultats et qui souhaite consulter et utiliser la preuve des résultats.

Étude de suivi

L'étude est la partie spécifique de la base d'information et de responsabilité qui sert au suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Comme nous l'avons déjà noté plusieurs fois, de nombreux éléments prouvent, dans pratiquement toutes les évaluations, que l'étude et sa sélection d'indicateurs jouent un rôle important et exercent une forte influence sur la façon de penser et d'agir par rapport à la mise en œuvre de la Déclaration. L'étude et ses indicateurs déterminent la façon dont les différents domaines d'engagements et de sous-engagements sont envisagés, privilégiés, voire mis en pratique.

Face à autant d'éléments prouvant que cette influence est bel et bien ressentie, la question est de savoir quel est son impact, y compris ses répercussions involontaires, le cas échéant. Cette question est étayée par la multitude de références spécifiques, faites dans les évaluations, aux problèmes de conception, de sens ou de données de certains indicateurs, ainsi que par le rôle incontournable (mais certainement involontaire) joué par l'étude dans la focalisation de l'évaluation sur certains aspects de la mise en œuvre¹⁰. Une évaluation complète de l'étude et de ses indicateurs et de leurs effets respectifs sort du cadre de la présente évaluation, mais son importance capitale et les questions qu'elle soulève doivent être prises en compte et se reflèteront dans les enseignements tirés et les recommandations formulées ici.

Situation équitable pour tous

Incitation réciproque à la responsabilité ? Savoir si la responsabilité, dans l'état actuel des choses, peut être pleinement mutuelle entre les pays et ceux qui leur offrent une assistance au développement est une question plus fondamentale. Cette question est explicitement posée dans deux évaluations nationales à propos des moyens relatifs mis à la disposition des deux parties pour garantir la conformité, tout en soulignant que la possibilité pour les donateurs de réduire ou de supprimer leur aide n'a pas d'équivalent chez les pays partenaires qui sont toujours limités par l'importance qu'ils accordent à l'aide concernée. Porter cet équilibre au maximum est essentiel pour garantir la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle de la Déclaration de Paris. L'évaluation pour l'Afrique du Sud fait la distinction entre un simple échange d'informations (condition minimale pour garantir la responsabilité mutuelle) et des mesures supplémentaires d'assurance

¹⁰ Cet effet a été remarqué au cours des chapitres précédents, dans le cadre de plusieurs domaines d'engagements, en commençant par l'unique indicateur de l'appropriation : on constate que les stratégies nationales développement sont en place, liées aux budgets.

mutuelle, pouvant aller jusqu'à des mécanismes contractuels ou quasi-contractuels¹¹.

« Les ambassades ont mentionné une série de mesures visant à améliorer la responsabilité des Pays-Bas vis-à-vis des pays partenaires. Ces mesures peuvent être résumées comme suit :

- Dans les cas où les Pays-Bas participent à des stratégies d'assistance conjointes (Ouganda et Zambie), des informations sur les engagements néerlandais sont fournies aux autorités compétentes et les schémas de financement en place pour les programmes alignés sont respectés. En Ouganda, on vérifie également si les activités soutenues par les Pays-Bas sont inscrites au budget.
- Dans les cas où les Pays-Bas font souvent office de présidence locale de l'Union européenne (par exemple, au Mali), il a été convenu avec les autorités d'organiser des consultations politiques régulières entre les donateurs européens et les autorités pour débattre de la question de la responsabilité mutuelle.
- L'appui budgétaire général, qui visait simplement au départ à « boucher les trous du budget national » de façon ad hoc, a été transformé en un appui axé sur les résultats qui implique que les pays partenaires doivent rapporter les résultats accomplis. Actuellement, l'appui budgétaire général fourni aux pays partenaires de l'Afrique sub-saharienne s'inscrit de plus en plus dans une perspective pluriannuelle...
- En Bolivie, l'Ambassade informe régulièrement le ministère du Plan de l'état d'avancement des activités soutenues par les Pays-Bas. Tous les contrats conclus avec les institutions gouvernementales sont également signés par le ministère du Plan.
- En Afrique du Sud, l'Ambassade néerlandaise cherche à informer en temps voulu le trésor ainsi que les ministères sectoriels.

Évaluation pour les Pays-Bas

Les évaluations montrent que, dans les cas où ils existent, les outils visant à renforcer la responsabilité mutuelle semblent avoir un effet disciplinaire important. Le modèle G19 du

11 Elle mentionne une étude préliminaire réalisée par l'ODI en 2006 et qui met en évidence l'existence de trois principales exigences en matière de responsabilité mutuelle : disponibilité et utilisation des informations, mécanismes de suivi des performances et existence de systèmes adéquats incitant au respect. Évaluation pour l'Afrique du Sud, p. 136.

Mozambique et l'outil national d'harmonisation et d'alignement pour ONUSIDA sont autant d'exemples décrits dans les études, et ils ne sont pas les seuls. La question reste de savoir pourquoi ces expériences ne sont pas plus largement débattues, partagées et reproduites. Il est impératif de noter que cinq évaluations nationales indiquent clairement que la responsabilité mutuelle peut et doit reposer sur la redevabilité à l'égard des organes législatifs et des citoyens.

Risques de surcharge et de lassitude ?

Paradoxalement, le risque de surcharge au sein de ces mécanismes est envisagé même (voire surtout) dans les pays où les informations nécessaires sont relativement accessibles et où il existe un grand nombre de mécanismes et de plateformes pour la responsabilité mutuelle. Par exemple, le rapport sur l'Ouganda décrit quelques-uns des défis particuliers liés à la coordination de différentes séquences de consultation sur le nouveau programme de développement national ainsi que les complications qui en découlent. Au Viêt Nam, le rapport de suivi indépendant examine l'évolution interne d'un vaste éventail de mécanismes et de plateformes de partenariat pour la responsabilité mutuelle. À cet égard, il souligne qu'il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace et décrit très justement le processus comme un « voyage entre partenaires ».

3.24 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de responsabilité mutuelle ?

1. Comparées à leurs constats sur les progrès et les problèmes restants dans d'autres domaines d'engagement, les évaluations donnent l'impression que les efforts conjoints pour le suivi des progrès et la résolution des problèmes laissent à désirer en ce qui concerne la responsabilité mutuelle.

C'est dans les évaluations de la mise en œuvre du principe de la responsabilité mutuelle que le caractère essentiellement politique de la Déclaration de Paris et de ses engagements entre les parties apparaît le plus clairement. Tous les engagements ont un sens politique important. Cependant, le principe de responsabilité mutuelle touche le cœur des relations et fait jouer les intérêts, les valeurs et les priorités politiques des gouvernements et institutions adhérents et de leurs bases respectives.

« Il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace. Le rapport parle à juste titre d'un « voyage entre partenaires », dans le cadre duquel les agences vietnamiennes et leurs partenaires donateurs partent d'un diagnostic partagé concernant les défis existants dans le secteur pour arriver à la mise en place de mécanismes communs de mise en œuvre et de suivi, en passant par l'élaboration de plans d'action partagés et la mobilisation de ressources. La forme et la fonction des groupes de partenariat

évoluent tout au long de ce processus. Différents secteurs sont actuellement à différents stades de ce voyage. Les groupes de partenariat les plus efficaces (par exemple, dans le domaine de l'éducation) ont commencé comme de simples structures de partage d'informations pour adopter au fil des ans une forme plus sophistiquée, à mesure que les donateurs sont passés à un appui fondé sur les programmes et que le partenariat pour le développement a mûri.

D'un autre côté, le rapport comprend la mise en garde suivante :

L'équipe de suivi indépendant a constaté que l'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Hanoi reste solide de part et d'autre, mais qu'une certaine lassitude se fait sentir. Lorsque les structures et les processus deviennent trop compliqués, l'efficacité de l'aide court un véritable risque de lassitude.

Rapport de suivi indépendant du Viêt Nam



2. Afin de bien saisir les résultats des évaluations concernant la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle, le simple indicateur sélectionné pour l'étude de suivi ne suffit pas. Il faut se recentrer sur l'ensemble des engagements mutuels soigneusement définis dans la Déclaration elle-même. En fait, on constate que la Déclaration avait anticipé et soulevé, en vue d'un véritable examen mutuel, certaines des questions en matière de responsabilité mutuelle, qui semblaient obscures et susceptibles de diviser les opinions (notamment pour ce qui concerne la définition des responsabilités).

3. Tant le sens des progrès limités que la nature politique des obstacles décrits soulignent la nécessité pour les politiques de renouveler leur engagement afin de ré-orienter et de redonner de la vitalité au principe crucial de la responsabilité mutuelle. En outre, le renouvellement de l'engagement politique devrait permettre de clarifier le rôle attendu de l'étude de suivi et ses limites quant à l'évaluation générale de la mise en œuvre.

VI Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

Six des études nationales synthétisées dans le présent rapport (Bangladesh, Bolivie, Philippines, Sénégal, Afrique du Sud et Sri Lanka) comprenaient des chapitres spécifiquement consacrés à une évaluation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide. Dans le cadre de cette évaluation, ils se sont penchés sur la clarté, la pertinence et la cohérence interne de ses dispositions pour les pays concernés. Ces chapitres spéciaux, dont certains traitent de ces questions en profondeur, méritent une attention toute particulière, car ils illustrent la pensée actuelle dans nombre de pays.

Les constats établis dans ces chapitres sont brièvement synthétisés ci-après. Il est à noter cependant que, dans chaque cas, un grand nombre des constats, des analyses, des conclusions et des recommandations se retrouvent également dans d'autres chapitres consacrés à des domaines d'engagements spécifiques. Vu leur petit nombre et les contextes particuliers, le présent chapitre mentionne les différents rapports par leur nom.

3.25 Appréciation générale

Les six rapports indiquent que la Déclaration de Paris n'est toujours vraiment claire que pour les protagonistes qui l'utilisent directement dans leur travail. Ce constat souligne la nécessité d'un plus grand engagement et d'une plus large diffusion. Tous les rapports expriment des préoccupations et des critiques concernant la clarté, la validité et/ou l'utilisation qui est faite de certains ou de la plupart des indicateurs de suivi de la mise en œuvre. Ils remettent en question la notion

perçue de « taille unique ». Les rapports conviennent que la Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité et l'application stratégique de l'aide, tout en soulignant qu'elle est loin d'être vue comme une solution aux principales préoccupations de nombreux pays en matière de développement. Certaines évaluations la considèrent trop normative à l'égard des pays et pas assez contraignante à l'égard des donateurs. D'autres soulignent que les pays ont toujours l'impression qu'elle est « guidée par les donateurs ».

3.26 Clarté

Les évaluations des rapports concernant la clarté de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide sont principalement axées sur trois domaines¹² :

- les différents niveaux de connaissances et de clarté parmi les différents types de protagonistes ;
- les inquiétudes spécifiques concernant la clarté (et la validité) des indicateurs de l'étude de suivi ;
- une série de questions et de réflexions plus poussées (notamment dans deux rapports) concernant la clarté, d'une part, des concepts de base utilisés dans la Déclaration et, d'autre part, de ses hypothèses implicites sur la façon dont les changements devraient être opérés pour conduire aux résultats visés.

¹² Un autre aspect soulevé, mais principalement abordé à la section consacrée à la pertinence, porte sur la « clarté » du cadre de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, notamment aux échelons sectoriels et subnationaux.

La brève synthèse suivante se concentre sur les deux premiers domaines décrits ci-dessus. Certains points soulevés dans le troisième domaine devront être abordés dans l'étude spéciale dont le but est de déterminer la conception de l'évaluation en seconde phase selon les liens entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement.

Cinq des six rapports soulignent les niveaux très variables de clarté de la Déclaration, telle qu'elle est perçue par différents groupes de protagonistes, selon l'intensité et le type d'implication exercée dans sa conception et les négociations à son sujet, dans sa coordination et son suivi ou dans sa mise en œuvre pratique. Dans tous les cas, les évaluations permettent de constater que la Déclaration est claire pour ceux et celles qui sont le plus directement concernés aux échelons de coordination centrale des gouvernements et parmi le personnel clé des ambassades partenaires et des antennes de terrain. De manière assez cohérente, la Déclaration s'avère toutefois perdre en clarté à mesure que les évaluations touchent des cercles de fonctionnaires plus larges (au sein des ministères de tutelle et des services administratifs subnationaux autres que ceux qui sont engagés le plus étroitement et depuis le plus longtemps) et d'autres protagonistes en dehors de l'administration publique, dont la compréhension et l'engagement jouent un rôle prépondérant dans la mise en œuvre et le soutien.

Ainsi, l'évaluation de la clarté de la Déclaration est liée (sans y équivaloir) à la connaissance et à la compréhension de sa raison d'être, de sa pertinence et de son approche stratégique globale. Cette connaissance et cette compréhension sont à leur tour garantie au mieux par la maîtrise et l'expérience des concepts. Néanmoins, les évaluations soulignent aussi la nécessité de déployer des efforts délibérés supplémentaires de diffusion et de vulgarisation si l'on veut éviter qu'elle ne devienne un simple sujet de discussion entre bureaucrates, loin du cadre politique dans lequel elle doit être promue.

La seconde principale dimension de la clarté envisagée dans les six rapports est liée aux indicateurs de l'étude de suivi. Dans leurs évaluations de la clarté de la Déclaration en tant qu'outil, chacun des pays de ce groupe a exprimé des préoccupations et des critiques concernant la pertinence, la validité et/ou l'évaluation de certains, ou de la plupart, des indicateurs. On peut considérer que ces critiques représentent davantage qu'un simple mécontentement prévisible quant à la façon dont les performances des pays peuvent avoir été évaluées sur la base des indicateurs en question. Les rapports se sont montrés critiques à l'égard de l'un des douze indicateurs, dans le meilleur des cas, et de neuf des douze indicateurs, dans le pire des cas. Les critiques spécifiques étaient de nature diverse : certaines réclamaient une clarification ou un raffinement, d'autres s'inquiétaient de l'utilisation d'indicateurs en particulier, tandis que d'autres encore se méfiaient d'une interprétation générale non représentative découlant de l'application en bloc de ces indicateurs.

La troisième dimension envisagée pour la clarté de la Déclaration, notamment dans les rapports du Sri Lanka et de l'Afrique du Sud, se situe à un plus haut niveau de réflexion. Elle se base en partie sur l'expérience de mise en œuvre pour aborder des aspects conceptuels et des hypothèses comportementales plus fondamentaux concernant le modèle tout entier, ainsi que la « théorie du changement » implicite dans la Déclaration et les processus de mise en œuvre de celle-ci. Comme il a été dit plus haut, ces réflexions sortent largement du cadre de l'évaluation en première phase. Néanmoins, elles contribueront à la préparation de la seconde phase et figurent également dans le présent rapport car elles reflètent certains débats et problèmes plus profonds liés à la Déclaration de Paris.

« ...certains protagonistes gouvernementaux pensent que la Déclaration de Paris a renforcé leur position face aux partenaires au développement. La Déclaration leur a donné l'outil nécessaire pour rappeler aux donateurs leur propre engagement à laisser le gouvernement jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies et la définition des priorités du développement ainsi que dans l'alignement des partenaires au développement et l'harmonisation de leur appui.

Évaluation pour l'Ouganda

3.27 Pertinence

Les évaluations faites par les pays concernant la pertinence de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide ont identifié un vaste éventail d'aspects. Toutefois, plusieurs aspects sont soulevés dans plus d'un rapport :

Accord dans tous les rapports pour dire que la Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité de l'aide

Ce qui engendre une impulsion d'autant plus forte dans le sens des objectifs du développement et d'une approche plus stratégique de l'aide. Parallèlement, ces rapports reconnaissent les limites du domaine d'influence de la Déclaration. Elle n'est pas nécessairement conçue ou capable d'offrir des solutions individualisées à certaines de leurs préoccupations les plus urgentes liées au développement, telles que la gestion de la délégation et de la décentralisation du pouvoir, les questions relatives aux ressources humaines et aux capacités, les nouveaux concepts thématiques en matière de développement, la pérennité des résultats des projets et des programmes de développement, les questions d'ordre environnemental, les questions liées à l'égalité des sexes ou, enfin, l'amélioration tant de la gestion des mécanismes d'aide concessionnelle et d'appui autre que l'aide. Bref, si elle présente aux yeux de ces pays un intérêt pour leur domaine spécifique de l'efficacité de l'aide, la Déclaration est selon eux loin d'être vue comme une solution à leurs principales inquiétudes en matière de développement.

Nécessité d'adapter la mise en œuvre au contexte des pays

Certains objectifs sont jugés inutiles ou irréalistes et semblent impliquer une approche « taille unique ». Trois des études ont identifié cette notion dans la Déclaration. Quatre rapports estiment que la Déclaration n'est pas encore suffisamment ajustée ou adaptée aux conditions locales. Il est significatif de voir que ce constat est fait aussi bien dans les pays moins tributaires de l'aide que dans les pays qui en dépendent plus, pour des raisons assez différentes.

Dans les pays moins tributaires de l'aide et dans ceux qui étaient déjà plus loin dans les réformes de l'aide en 2005, il est largement supposé qu'une grande partie des principes de la Déclaration intéresse moins leurs cas que celui d'autres pays.

Il est intéressant de constater que dans un des pays qui dépend davantage de l'aide, les personnes interrogées au sein du gouvernement et de la société civile se sont montrées remarquablement plus indulgentes à l'égard de l'intérêt présenté par la Déclaration pour le pays que les représentants des donateurs interrogés. Par exemple, certaines personnes de ce dernier groupe ont remis en question le côté réaliste des attentes liées aux capacités gouvernementales requises pour assumer les tâches, à l'habileté des donateurs à délivrer des flux d'aide plus prévisibles, à la possibilité ou l'intérêt de supprimer progressivement et systématiquement les unités de mise en œuvre des projets ou à la suppression progressive de projets toujours considérés par certains comme le meilleur moyen d'atteindre certains groupes vulnérables.

Effet politique limité de la Déclaration

Si le nombre de protagonistes suffisamment engagés vis-à-vis de la Déclaration de Paris grâce à leur transparence et par le biais de leurs relations et dialogues politiques n'est pas assez grand, la mise en œuvre de la Déclaration est condamnée à échouer en termes de pertinence.

La pertinence dépend également des attentes

Autre paradoxe, on observe que la pertinence de la Déclaration est remise en question tantôt parce qu'elle est trop normative, tantôt parce qu'elle n'est pas assez contraignante. Ce constat ne repose pas seulement sur un souci personnel de maximaliser son pouvoir de négociation, mais sur une incertitude plus générale quant à la manière d'opérer dans les limites d'un accord international complexe dont les engagements n'ont pour tout soutien que le sens moral.

Impression que la Déclaration est « guidée par les donateurs »

Les personnes interrogées à différents niveaux dans trois de ces rapports indiquent qu'elles ont toujours l'impression que la Déclaration est « guidée par les donateurs » et que cela nuit à sa pertinence, du moins dans certains domaines.

3.28 Cohérence

Un grand nombre d'aspects liés à la cohérence des différents engagements définis dans la Déclaration sont abordés dans les chapitres du présent rapport spécifiquement consacrés aux engagements. Néanmoins, quatre des six rapports sondent la cohérence générale des attentes sur le long terme et des hypothèses implicites dans la Déclaration ; un examen présentant une valeur toute particulière pour l'élaboration de la seconde phase de l'évaluation. Tous ces rapports soulèvent des questions spécifiques sur la nécessité de garantir que, dans les différents domaines, les actions s'inscrivent, à la fois, dans une logique de complémentarité et de renforcement mutuel et dans un souci de réduction du potentiel d'incohérence et de conflits entre différents engagements et mesures de mise en œuvre.

La principale source de conflit réel et éventuel réside dans la relation entre, d'une part, l'harmonisation des donateurs et, d'autre part, l'appropriation et l'impulsion nationales pour la gestion et la coordination de l'aide (et plus spécialement l'alignement). Comme le montre l'encadré consacré aux engagements ci-dessous, certains constats indiquent clairement que la promotion d'un plus grand nombre d'activités d'harmonisation parmi les donateurs a parfois nui au principe d'appropriation embrassé par la Déclaration à des degrés variables. Reconnaisant ces tensions, l'un des rapports laisse explicitement entendre la nécessité de pondérer les engagements de la Déclaration et leurs indicateurs associés.

Des améliorations dans le domaine de la gestion axée sur les résultats et dans celui de la responsabilité mutuelle sont essentielles si l'on veut réduire les conflits entre les autres engagements de la Déclaration. Comme le dit l'un des rapports, il existe un écart entre l'appropriation et l'alignement auquel il est impossible de remédier par l'harmonisation si l'accent n'est pas mis sur les résultats et la responsabilité.

Autres aspects particuliers de la cohérence mis en avant :

- a. La coordination du renforcement des capacités avec les stratégies de développement nationales présente un intérêt crucial pour la « stratégie moyens-fins » de la Déclaration de Paris ;
- b. La double interprétation apparente du principe de responsabilité mutuelle par certains donateurs (entre les donateurs et les partenaires gouvernementaux ainsi qu'entre les gouvernements et leurs citoyens respectifs) pose un problème de cohérence supplémentaire qu'il convient de résoudre ;
- c. Une focalisation exclusive sur la Déclaration de Paris au détriment d'autres initiatives mondiales importantes peut engendrer des incohérences et avoir des « répercussions involontaires ».

VII Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation

Les sections précédentes ont analysé les tendances et les événements, les facteurs explicatifs et les changements de comportement par rapport à chacun des cinq domaines d'engagements de la Déclaration de Paris. Comme prévu, les études nationales ont été la principale source d'évaluation des avancées sur le terrain. Elles ont été complétées par les analyses pertinentes des agences des partenaires au développement dans la mesure où elles s'appliquent à chaque domaine.

S'il est indispensable de disposer d'une analyse plus détaillée des actions liées à des engagements particuliers, l'objectif de l'évaluation en première phase est également d'offrir une vue d'ensemble sur l'évolution de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble et sur les facteurs ayant influencé son évolution. Pour répondre à ces questions, toutes les évaluations individuelles se sont penchées sur les « conditions préalables requises » (engagement, capacités et systèmes d'incitation) présentes dans les pays et au sein des agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹³. C'est pourquoi il est jugé utile aussi de synthétiser les résultats de ces évaluations au sein d'une seule et même section et d'offrir une vue d'ensemble sur les « pourquoi » et les « comment » liés aux performances qui se dégagent de l'évaluation en première phase.

Tout en lisant le résumé ci-après, on n'oubliera pas que les performances varient très largement. Pour tous les pays partenaires évalués, comme l'indiquent leurs propres rapports à la section V, l'amélioration de la gestion de l'aide ne constitue qu'une partie (souvent très réduite) des efforts déployés pour la gestion des priorités du développement. Ils trouvent la Déclaration plus ou moins utile à différentes fins, et les conditions préalables requises en place devraient refléter ces variations.

On constate qu'un petit nombre d'agences de développement sont en train de faire de l'efficacité de l'aide leur « raison d'être » et des approches de la Déclaration de Paris un instrument pour les guider continuellement dans l'organisation et l'exécution de leurs tâches. Pour reprendre les mots d'un évaluateur, la Déclaration est acceptée comme une « partie intégrante de leur ADN institutionnel ». D'autres agences des partenaires au développement indiquent que les préoccupations liées à l'efficacité de l'aide ne l'emportent pas toujours

13 Il est à noter que même si les termes de référence de ces évaluations précisent le sens et la destination de l'exercice d'évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation, il existe toujours de grandes différences quant à leur interprétation et à leur application dans les différentes études. Par exemple, dans certains cas, les « systèmes d'incitation » ont été étroitement interprétés comme ne s'appliquant qu'aux incitations financières à l'égard des membres du personnel. L'approche plus systématique de l'évaluation de ces conditions adoptée dans l'évaluation pour l'Allemagne aurait pu servir de modèle pour tous.

sur d'autres objectifs et que les approches de la Déclaration de Paris ne sont pas intégralement internalisées ou appliquées.

Enfin, concernant le résumé ci-après, il est à noter que les évaluations synthétisées reflètent un amalgame de constats et de conclusions tirés des évaluations aussi bien des pays que des partenaires au développement. Les évaluations nationales en particulier devaient analyser les conditions préalables requises dans leurs pays et auprès des donateurs. En outre, certaines évaluations comprenaient les contributions apportées par les pays partenaires. Il importe de souligner qu'après avoir analysé les éléments d'information à cet égard, on n'a pas jugé nécessaire de ventiler les évaluations des pays et des partenaires au développement, vu la cohérence remarquable des résultats de leurs auto-évaluations et de leurs évaluations mutuelles.

Engagement

Pays partenaires

- i. Le niveau d'engagement politique vis-à-vis de réformes apparentées de l'aide était déjà élevé avant 2005 dans la moitié au moins de ces pays. Les principes de la Déclaration de Paris ont renforcé et structuré le dialogue et libéré une plus grande marge dans tous les cas.
- ii. Le niveau d'engagement (qui s'avère lié à la maîtrise et à la responsabilité des relations dans le domaine de l'aide) varie entre les niveaux de coordination et de mise en œuvre dans les pays.
- iii. Les connaissances du public et des politiques sont limitées, mais les mécanismes de consultation et de responsabilité se renforcent dans tous les cas (sous l'influence positive de la Déclaration).

Agences des partenaires au développement

- i. Il existait avant 2005 un niveau variable d'engagement vis-à-vis de réformes apparentées de l'aide.
- ii. L'engagement manifesté dans la pratique (pour promouvoir l'efficacité de l'aide et surmonter les obstacles) s'avère restreint dans huit des onze agences et varie avec le degré de compréhension des politiques et du public et avec le soutien propre au pays.
- iii. Dans les cas où la Déclaration est principalement perçue comme une démarche technique et bureaucratique et bénéficie avant tout de l'adhésion formelle des politiques, les conditions de base au sein des

agences bilatérales pour changer les comportements et surmonter les obstacles sont plus faibles.

- iv. Les agences multilatérales possèdent une influence et des intérêts analogues, mais leur responsabilité vis-à-vis des pays partenaires y est structurée et la pression internationale y est plus forte.
- v. L'engagement manifesté dans la pratique est le plus fort parmi le personnel des programmes et les agents de terrain.
- vi. Le manque de cohérence au sein des systèmes institutionnels de certains donateurs dilue leur engagement possible vis-à-vis des principes de la Déclaration de Paris.

Capacités

Pays partenaires

- i. Des limites sont observées dans tous les cas, notamment au niveau de leurs capacités pour les stratégies opérationnelles, les tâches aux échelons subnationaux et la coordination des donateurs.
- ii. L'aide est souvent « accessoire » : d'autres responsabilités sont plus importantes pour une grande partie du personnel.
- iii. Tous ressentent la nécessité de capacités dédiées et d'intégration des principes de l'efficacité de l'aide.
- iv. Le manque de réceptivité des systèmes de la fonction publique, les grandes rotations du personnel et les pressions à court terme limitent les capacités pour les tâches liées à l'efficacité de l'aide et les conditions préalables favorables au renforcement des capacités.

Agences des partenaires au développement

- i. La plupart sont confrontées à des limites intégrées à leurs systèmes, structures institutionnelles et réglementations nationaux et aux affectations du personnel. Les agences diffèrent dans leur réponse : la Déclaration a apporté un appui général au changement auprès de certaines et a joué un rôle moteur auprès d'autres.
- ii. Toutes mentionnent des pénuries de main d'œuvre qualifiée et des lacunes à hauteur des affectations du personnel en vue de la gestion des nouveaux principes et des nouvelles responsabilités dans le domaine de l'aide.
- iii. La principale entrave en termes de capacités est le manque de délégation de pouvoir de la part des services centraux afin que les décisions puissent être prises à l'échelon national.

Facteurs d'incitation/obstacles

Pays partenaires

- i. La plupart doivent largement compter sur la motivation personnelle et professionnelle intrinsèque et sur quelques avantages accessoires offerts en cas d'implication dans des projets d'aide au développement.
- ii. Les intérêts institutionnels peuvent avoir un effet dissuasif : par exemple, existence de liens établis autour de projets ou existence d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, souplesse pour utiliser les systèmes internationaux ou ceux des donateurs pour bénéficier immédiatement d'avantages en termes d'efficacité.
- iii. Tout particulièrement dans les secteurs ou les programmes où l'aide joue un rôle limité, l'impulsion politique nationale ou institutionnelle peut être forte, mais la reconnaissance professionnelle et la récompense tangible des performances laissent à désirer.
- iv. Les unités de mise en œuvre des projets semblent comporter davantage de facteurs d'incitation et offrir une mission et des responsabilités claires et importantes.

Agences des partenaires au développement

- i. Les objectifs organisationnels et individuels et la reconnaissance professionnelle pour les efforts déployés dans le sens de l'efficacité souffrent d'un décalage. Ils ne sont perçus comme suffisamment intégrés que dans une petite minorité des agences. La motivation personnelle ou professionnelle intrinsèque constitue un facteur d'incitation clé.
- ii. Une forte pression continue d'être exercée sur une majorité des agences pour qu'elles maintiennent la visibilité et l'affectation de leurs contributions individuelles. Une minorité a modifié ses attentes et/ou a le mérite d'exercer une impulsion dans les réformes de l'aide.
- iii. Une forte pression continue d'être exercée sur pratiquement toutes les agences pour qu'elles répondent à leurs exigences individuelles en matière fiduciaire et de responsabilité, ce qui entrave la reconnaissance et la gestion des risques liés à la promotion d'une plus grande appropriation par les pays (par exemple, « tolérance zéro » face à la corruption).
- iv. La moitié des agences mentionnent la responsabilité de poursuivre dans les programmes d'aide des objectifs nationaux autres que pour le développement (politique étrangère, intérêts commerciaux et/ou institutionnels ou priorités), ce qui entrave un engagement intégral.

- v. Une forte pression continue d'être exercée sur pratiquement toutes les agences pour les décaissements rapides, pour « rentabiliser au maximum les fonds investis dans le développement » et pour « bouger rapidement ».
- vi. L'impression pour ainsi dire générale que les adaptations transitoires sont plus difficiles que prévu, voire que les coûts opérationnels continuent d'augmenter pour les donateurs à la suite des nouvelles approches de l'aide, entrave l'accomplissement d'autres progrès, surtout en l'absence de ressources supplémentaires.
- vii. On constate un recours excessif à une assistance technique et à du personnel détaché provenant de l'étranger pour exécuter les programmes et renforcer les capacités à cet égard, ce qui a tendance à saper l'appropriation.
- viii. L'existence de réserves, parfois arbitraires, concernant la légitimité de l'appropriation dans un pays partenaire (notamment entre les agences gouvernementales centrales et d'autres protagonistes) constitue un obstacle.
- ix. Finalement, la mise en œuvre est entravée par les risques d'une application « mécanique », doctrinaire ou « expéditive » de la Déclaration de Paris plutôt que d'être adaptée par les pays à leurs priorités (par exemple, en privilégiant l'harmonisation plutôt que l'alignement).

4. Conclusions et aspects plus généraux concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble

Les chapitres précédents ont synthétisé les constats des évaluations dans chacun des cinq domaines d'engagements de la Déclaration de Paris et condensé les conclusions dans chacun de ces domaines, en réponse à la troisième question centrale de l'évaluation cherchant à savoir si, et comment, les comportements ont réellement changé dans le sens voulu. Ces chapitres jouent un rôle prépondérant dans la décomposition d'un débat, qui sans cela resterait vague et surgénéralisé, concernant la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble. En outre, leurs conclusions sont à la base de bon nombre des enseignements et recommandations clés identifiés dans la section finale ci-après¹.

Le présent chapitre rapproche les principaux constats, conclusions et questions soulevées quant à la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble. De plus, il identifie et analyse les opportunités, les différences de perception, les défis et les risques éventuels qui ressortent de l'exercice de synthèse.

4.1 Un programme d'action politique, et pas seulement un accord technique

De nombreux constats établis dans les rapports soulignent le fait que la Déclaration tout entière et ses engagements ne sont pas de simples accords techniques, mais constituent une entreprise politique liée à des relations politiques soutenues. Dans les processus de changement difficiles requis pour la mise en œuvre, de véritables questions de politique et d'économie politique entrent en jeu et exigent souvent des solutions politiques.

Une impulsion vigilante et proactive des pays partenaires, exercée à l'échelon politique, est de loin le principal facteur influant sur l'accomplissement de progrès dans le sens des engagements d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation et de responsabilité mutuelle dans le domaine de l'aide. Dans la plupart des cas, le principe de gestion axée sur les résultats est moins clair à ce jour, mais cette situation s'améliore.

¹ Il est à noter que les termes de référence des études des donateurs n'exigeaient pas qu'ils évaluent chacun des cinq engagements, même si certains l'ont quand même fait.

Dans les pays partenaires et donateurs où le niveau de compréhension et de soutien politiques est au plus fort, les niveaux d'engagement, de capacités et de systèmes d'incitation à la mise en œuvre sont tout aussi forts à tous les égards. Inversement, dans les cas où la Déclaration reste l'apanage de petits cercles de fonctionnaires, se consacrant à des questions jugées techniques, les conditions de base pour changer les comportements et surmonter les obstacles sont plus faibles.

À l'échelon international, il est clair que si les efforts de mise en œuvre de la Déclaration de Paris reste un simple « dialogue entre technocrates » et ne reposent pas sur une confiance politique croissante, le rythme irrégulier des changements et une « lassitude face à l'efficacité de l'aide » risquent de commencer à saper les efforts. La coopération difficile mais cruciale à l'amélioration de l'aide pourrait plus facilement succomber aux renversements politiques et à l'émergence de questions et de priorités de plus haut plan en matière de coopération internationale.

4.2 Un programme toujours partagé, avec quelques divergences

Ces études ne montrent qu'un petit nombre de divergences entre les perspectives des représentants des pays et des donateurs (notamment des représentants responsables des programmes et sur le terrain) concernant les questions clés examinées. Les trois principaux points de divergence sont les suivants :

- éléments qui limitent vraiment le recours aux systèmes nationaux de gestion de l'aide ;
- ordre de priorité relatif entre les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ;
- degré d'inquiétude concernant les coûts transitoires et opérationnels accrus supportés à ce jour pour aligner les systèmes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris.

Pour les raisons décrites au début du présent rapport, les termes de référence divergents des évaluations réalisées par les pays et les partenaires au développement et l'adaptation de leurs modalités d'application ne permettent pas de comparer ou d'opposer systématiquement les manières dont les pays et les partenaires au développement perçoivent les aspects clés de la mise en œuvre de la Déclaration. Néanmoins, forte de ses analyses minutieuses et de ses vérifications de toutes les études par recoupement, l'équipe de synthèse est prête à se risquer à tirer des conclusions sur ces questions.

La première différence remarquée concerne la réticence permanente de la plupart des donateurs à recourir aux systèmes nationaux (par exemple, pour la passation des marchés et la gestion financière), même lorsque les pays pensent pouvoir prouver que ces systèmes ont été mis à niveau pour répondre à toutes les normes raisonnables de confiance. Sauf dans une minorité des cas de donateurs rapportés, une approche hautement conservatrice et peu encline au risque est toujours perçue par les pays partenaires comme la règle générale et ils y voient une entrave à la mise en œuvre des principes d'alignement, de renforcement des capacités et d'appropriation en général entérinés dans la Déclaration². La majorité des études des donateurs ne cherchent pas à nier cette approche hésitante concernant l'utilisation des systèmes nationaux. Elle est fondamentalement acceptée comme étant soit justifiée, soit inévitable pour satisfaire aux exigences des gouvernements nationaux.

On note une deuxième grande différence de perspective en ce qui concerne l'accroissement des coûts opérationnels liés à une gestion de l'aide basée sur les nouvelles approches de la Déclaration de Paris. Sur cette question, les études des pays partenaires et des donateurs affichent un niveau de préoccupation variable plutôt qu'une réelle divergence d'opinion. Cette préoccupation est au plus fort parmi les donateurs, face aux exigences qu'ils ressentent à mesure qu'ils adaptent leurs systèmes et leurs équipes sur le terrain, et au niveau des services centraux en vue d'appliquer la nouvelle « approche différente de l'aide ». Dans leur analyse des activités des donateurs, les études des pays font, elles aussi, état de telles préoccupations parmi les donateurs. En outre, les pays font remarquer que dans leurs efforts pour satisfaire à ces exigences, ils sont confrontés à des défis nouveaux ou variables quant à leurs systèmes. Toutefois, le niveau de préoccupation observé n'est en aucun cas aussi élevé que dans la majorité des donateurs. Il est impossible de savoir si cette différence tient au fait que les pays partenaires perçoivent :

- une diminution comme prévu des coûts opérationnels liés à leurs relations antérieures dans le domaine de l'aide (aucun rapport n'en parle spécifiquement) ;

² Les évaluations pour les Philippines et l'Afrique du Sud se sont montrées particulièrement énergiques à cet égard. Même dans des cas comme l'Afrique du Sud ou le Viêt Nam, on rappellera que dans certaines situations, les représentants des pays partenaires disent qu'ils préfèrent, pour des raisons pratiques, recourir aux systèmes internationaux ou aux systèmes des donateurs, mais qu'ils ne tiennent pas moins à pouvoir prendre eux-mêmes ce genre de décisions.

- un nombre réduit de difficultés d'adaptation par rapport aux donateurs ;
- de tout autres défis quant aux nombreuses exigences lourdes imposées à leurs capacités.

4.3 Renforcement des capacités et de la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux

Entre autres, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se voit principalement entravée par le fait (ou parfois l'impression désuète parmi les partenaires au développement) que les capacités et les systèmes des pays partenaires ne sont pas suffisamment solides ou fiables pour assumer l'ensemble des responsabilités liées à la gestion de l'aide définies dans la Déclaration. Cet obstacle est identifié dans pratiquement toutes les évaluations, alors que les pays examinés sont dotés des capacités parmi les plus fortes et des systèmes les plus sophistiqués qui existent dans tous les pays partenaires.

On voit là toute la problématique « de l'œuf et de la poule » : l'utilisation des capacités et des systèmes des pays partenaires est le principal facteur permettant de les renforcer et d'asseoir leur fiabilité ; c'est pourquoi ils souffrent de la réticence de la plupart des donateurs à accepter et à gérer les risques liés à un plus grand recours. Trois évaluations effectuées par les partenaires au développement indiquent une expérience positive quant à cette approche de la gestion des risques. Un soutien supplémentaire serait à trouver dans la plus grande adaptation de l'aide au renforcement des capacités par rapport aux besoins prioritaires identifiés des pays partenaires et dans l'intensification des efforts visant à faire accepter les normes raisonnables convenues pour l'évaluation des capacités dans des domaines comme la gestion financière et la passation des marchés.

4.4 Divergences dans les attentes et dans l'application de la Déclaration

Pour citer l'une des évaluations, la Déclaration est perçue de maintes façons, d'une simple « déclaration d'intention » à un « décret non négociable ». Cette dernière vue se voit confortée par la tendance répandue à ne mettre l'accent pratiquement que sur des objectifs d'indicateurs sélectifs. De toute évidence, tant les pays partenaires que les donateurs s'efforcent de bien comprendre comment appliquer la Déclaration tandis que sa mise en œuvre se poursuit.

Les interprétations et niveaux de compréhension variés quant aux engagements de la Déclaration ainsi que les préoccupations liées à la gestion des tensions et des conflits éventuels entre les engagements continuent d'entraver les progrès accomplis par certains donateurs et pays partenaires. L'expérience actuelle en matière de mise en œuvre laisse entendre qu'un plus grand nombre d'orientations politiques de haut niveau et d'exemples concrets de bonnes pratiques en termes d'appropriation et d'adaptation de la Déclaration pourrait être nécessaire pour garantir des attentes davantage partagées.

4.5 Prise en charge des différents contextes

De façon générale, on constate qu'un meilleur équilibre s'impose dans l'adaptation de la Déclaration aux différents contextes tout en maintenant ses systèmes d'incitation pour les principales améliorations communes. Lors du lancement des différents engagements en 2005, les adhérents à la Déclaration ont indiqué qu'ils étaient conscients que les engagements devaient « être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire. » Parmi quelques-unes des situations des pays partenaires examinées ici, ce défi est apparemment relevé avec un certain succès, notamment via l'exercice d'une impulsion nationale claire et ouverte, renforcée par la bonne collaboration et le bon soutien d'un nombre décisif de partenaires au développement. Quoi qu'il en soit, même dans les cas où l'aide ne constitue qu'une partie relativement réduite des efforts globaux en faveur du développement, on constate qu'une gestion minutieuse est indispensable. Certaines évaluations réalisées par les donateurs mentionnent une tendance de la part des agences donneuses à supposer que la Déclaration est plus ou moins pertinente dans des catégories de pays spécifiques (par exemple, dans les pays davantage tributaires de l'aide ou dans les pays à bas revenu mais pas les moins avancés). Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, cette détermination devrait sans doute venir des pays eux-mêmes.

Compte tenu des explications avancées s'agissant du rythme irrégulier des progrès accomplis par les donateurs, il pourrait être nécessaire de faire mieux connaître ces problèmes et leurs répercussions pour surmonter les obstacles rencontrés par certains donateurs. En outre, d'aucuns favorisent l'adoption de plans d'action à moyen terme pour réduire successivement les plus grandes entraves et éviter de prendre davantage de retard en termes de bonnes pratiques, ainsi que le définit la Déclaration. Comme l'indique ci-après le récapitulatif des problèmes importants de capacités systémiques au sein du système allemand de l'aide (l'un des trois systèmes de donateurs évalués qui étaient confrontés à de tels défis), l'évaluation de l'Allemagne souligne comment la Déclaration de Paris pourrait servir à évaluer d'un œil critique l'efficacité de l'aide et, espérons-le, à continuer de l'améliorer.

« ...si les réformes appliquées jusqu'ici ont certainement permis des améliorations, le monde a pourtant changé : la Déclaration de Paris exige dorénavant des donateurs et de l'Allemagne qu'ils prennent de vastes décisions pour atteindre l'objectif de renforcement de l'efficacité de l'aide. Il s'agit du message assez clair exprimé non seulement lors de la dernière évaluation CAD de l'Allemagne par les pairs, mais aussi dans le guide du ministère de la Coopération pour le plan opérationnel en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (décembre 2006), lequel précise la portée des actions à entreprendre. Autrement

dit, même si elles se sont atténuées ces dernières années, les faiblesses du système allemand de l'aide sont aujourd'hui plus apparentes que jamais à la lumière des principes de la Déclaration de Paris. Cette conclusion ne doit pas être interprétée de façon négative. S'ils constituent une véritable gageure, les principes de la Déclaration peuvent également encourager les réformes et représentent donc une opportunité. Tel est justement l'espoir nourri par plusieurs personnes interrogées.

Évaluation pour l'Allemagne



4.6 Application et limites des indicateurs de suivi

Les évaluations montrent que le malentendu quant au rôle et à la place de l'étude de suivi et de ses indicateurs a gravement affecté et limité l'attention, les débats, voire les actions à un ensemble partiel de mesures.

L'engagement de suivi de la mise en œuvre fait partie intégrante de la Déclaration proprement dite et constitue l'une des caractéristiques qui la distinguent d'autres déclarations d'intention internationales. Par ailleurs, presque toutes les évaluations montrent que l'étude de suivi a produit l'un de ses effets sans doute recherché : maintenir une grande attention sur des mesures concrètes de mise en œuvre afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. De fait, les indicateurs sélectionnés dans l'étude ont largement influencé la forme d'un grand nombre des études d'évaluation. Si elles sont légèrement plus quantifiables que d'autres (même si ce problème est lui aussi reconnu), la plupart des évaluations réalisées sur la base d'indicateurs ne sont pas nécessairement vues comme le principal ou meilleur moyen d'apprécier les changements clés requis.

« Les indicateurs de la Déclaration de Paris sont jugés soit trop étroitement définis, soit pas suffisamment définis pour prendre en compte les contextes spécifiques aux pays.

Évaluation pour les Philippines

... certains engagements ne sont associés qu'à un seul indicateur qui ne permet pas d'évaluer pleinement l'essence des engagements contractés dans un domaine spécifique. Dès lors, l'analyse dans ce rapport va plus loin que les douze indicateurs de la Déclaration de Paris pour couvrir d'importants engagements que les indicateurs respectifs ne permettent pas d'évaluer dans leur intégralité.

Évaluation pour l'Ouganda



Dans leur appréciation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil, chacune des évaluations nationales de ce groupe était axée sur les préoccupations liées à certains, ou à la plupart, des indicateurs ; la raison n'étant pas le mécontentement des pays face à leur « scores ». Des préoccupations apparentées concernant les indicateurs ressortent de leurs évaluations des actions entreprises dans les différents domaines d'engagements, comme dans le cas de la plupart des études (si pas toutes) réalisées par les partenaires au développement. Les effets ont été clairement démontrés dans la section précédente du présent rapport consacrée à la responsabilité mutuelle, où la focalisation sur un seul des quatre sous-engagements de la Déclaration avait non seulement compromis l'équilibre vital de la Déclaration, mais conduit aussi à une appréciation générale trompeuse des progrès accomplis.

4.7 Synergies et tensions entre les engagements

En général, on constate clairement que la mise en œuvre d'un engagement renforce celle des autres, mais on observe aussi des signes de divergence quant aux priorités et aux compromis éventuels. Tant les pays que les agences des partenaires au développement acceptent en principe que les cinq engagements de la Déclaration de Paris doivent s'inscrire dans une perspective de complémentarité et de renforcement mutuel en vue de consolider l'efficacité de l'aide et du développement. En principe aussi, l'appropriation nationale est reconnue comme l'engagement le plus important, même si les bases subjectives et politiques de l'appréciation de cet engagement peuvent compliquer son application dans la pratique.

Des exemples de pratiques relativement avancées démontrent les efforts d'harmonisation déployés depuis longtemps par les partenaires au développement (notamment les donateurs de même sensibilité) et les groupes de grands donateurs dans certains pays asiatiques. Dans certains pays, cette harmonisation est mise à profit pour soutenir l'alignement sur les stratégies, les priorités et les systèmes des pays. Dans d'autres, l'harmonisation s'est faite un peu indépendamment de l'alignement, parfois avec l'acceptation tacite par les pays du fait qu'il s'agit principalement d'une préoccupation des donateurs. Il apparaît de plus en plus clairement que les pays s'attendent à diriger eux-mêmes l'harmonisation et à ce que celle-ci suive et appuie l'alignement sur leurs systèmes. La priorité excessive accordée à l'harmonisation par les donateurs est également perçue de plus en plus comme une entrave à l'appropriation. Il reste à voir comment un nouveau mécanisme important comme le Code de conduite volontaire pour la répartition des tâches de l'Union européenne prendra en charge ces risques éventuels.

L'un des autres domaines de tension identifiés est moins intrinsèque aux engagements proprement dits qu'à l'importance variable qui leur est accordée par les pays et les donateurs. Tout particulièrement, certains donateurs sont considérés mettre davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats, certains aspects de la responsabilité mutuelle et l'harmoni-

sation, alors que les pays partenaires ont plus tendance à s'intéresser au renforcement de l'alignement et de l'appropriation. De véritables tensions se font sentir parfois entre le souci d'accomplir et de notifier des « résultats » et le souci contradictoire de consacrer le temps et les efforts requis pour consolider l'appropriation et renforcer les capacités. Comme on l'a également remarqué, il peut exister des tensions entre l'appropriation nationale et ce qu'on pourrait considérer comme l'importance importune accordée par les donateurs aux dimensions internes seulement de la responsabilité mutuelle, c.-à-d. la responsabilité d'un gouvernement partenaire vis-à-vis de ses propres citoyens. Vus sous un angle positif, le renforcement des systèmes ancrés à l'échelon local pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilité offrirait une base beaucoup plus solide pour l'accomplissement de progrès dans le sens des autres engagements.

4.8 Coûts transitoires et opérationnels liés à la mise en œuvre

Toutes les évaluations réalisées par les donateurs indiquent que les mesures encouragées par la Déclaration exigent des adaptations transitoires difficiles et accroissent les coûts opérationnels liés à la gestion de leurs programmes d'aide. Les évaluations des pays partenaires ne sont pas encore claires pour ce qui concerne les nouvelles exigences qui leur sont imposées ou les anciennes qui sont éventuellement supprimées, même s'il faut rappeler que ce dernier objectif est l'un des principaux éléments à la base de la Déclaration de Paris. De façon générale, les évaluations n'indiquent pas clairement si les coûts opérationnels nets de l'aide seront en fin de compte réduits comme prévu par rapport à leur niveau avant 2005, ni comment les avantages attendus seront partagés entre les pays et leurs partenaires au développement.

Entre autres adaptations pour les donateurs, on compte le respect des exigences liées à un plus grand renforcement des capacités et du pouvoir de décision sur le terrain, l'acquisition de compétences nouvelles et différentes pour procéder à des analyses davantage « intégrées » avec les pays partenaires et d'autres donateurs et une réduction considérable des responsabilités en matière de gestion des projets et des programmes. Plusieurs évaluations réalisées par les agences soulignent la nécessité d'un nouvel investissement dans l'apprentissage et la gestion des connaissances pour permettre le renouvellement et le partage des expériences utiles en vue de relever ces nouveaux défis.

5. Enseignements et recommandations clés

5.1 Enseignements

Enseignement 1 : pour contrebalancer les risques croissants de bureaucratisation et de « fatigue de l'efficacité de l'aide » contre lesquels un grand nombre des évaluations mettent en garde, des mesures concrètes et continues s'imposent pour relancer et soutenir l'engagement politique de haut niveau dans la mise en œuvre de réformes sur l'efficacité de l'aide. Pour que la Déclaration puisse conserver toute sa crédibilité, il est désormais crucial que les gouvernements partenaires et les donateurs concrétisent plus rapidement leurs intentions.

Le Forum de haut niveau qui se tiendra à Accra devrait marquer un tournant pour relancer et mettre en place une implication politique soutenue, indispensable pour gérer les problèmes politiques sous-jacents dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les années à venir et pour éviter que les changements requis ne s'enlisent dans des processus et obstacles d'ordre bureaucratique. [Pour contribuer au maintien de l'engagement politique essentiel pendant le reste de la période quinquennale de mise en œuvre, le Forum pourrait envisager de désigner un petit nombre de représentants de haut plan chargés de jouer en continu un rôle de *suivi politique* de la mise en œuvre entre les différentes réunions du Forum. Un tel rôle impliquerait, d'une part, le suivi des progrès accomplis sur la voie des engagements non quantifiés et d'une série de questions soulevées dans la présente évaluation en première phase et, d'autre part, un retour d'informations régulier aux participants du Forum.]

Enseignement 2 : la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration a beaucoup plus de chances d'aboutir dans les pays où la compréhension et l'implication vont au-delà des cercles étroits des spécialistes, comme le montrent certains efforts prometteurs d'implication des organes législatifs et de la société civile tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs. Dans nombre de pays, les services administratifs régionaux et locaux jouent un rôle de plus en plus important et doivent être pleinement impliqués.

L'expérience des pays évalués a montré non seulement les cercles d'implication généralement restreints à ce jour, mais aussi des exemples de plus grande implication des Parlements et des citoyens et de positions moins polarisées. Il importe d'expliquer plus largement, en termes moins bureaucratiques, les éléments qui justifient une réforme, certaines améliorations déjà accomplies, les tâches importantes et difficiles à venir et les avantages pouvant être escomptés.

Enseignement 3 : entre autres facteurs de réussite de la mise en œuvre dans les pays, on compte souvent le rôle joué par des « champions » qui garantissent le déploiement des capacités nécessaires et impriment l'impulsion requise pour aligner l'aide sur les systèmes budgétaires et de responsabilité nationaux. Parmi les donateurs, les changements au niveau des réglementations et des pratiques en vue de déléguer davantage de pouvoir et de capacités aux antennes de terrain se sont avérés une condition clé pour l'aboutissement des efforts de mise en œuvre.

Enseignement 4 : le renforcement des capacités des systèmes des pays partenaires pour une gestion efficace de l'aide et la reconnaissance internationale de ces capacités, là où elles existent déjà, sont désormais deux critères clés pour la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration de Paris. Recourir à ces systèmes, tout en acceptant et en gérant les risques y afférents, est la meilleure façon dont les donateurs peuvent contribuer à consolider les capacités et la confiance.

Enseignement 5 : le caractère intégré, équilibré et réciproque de l'ensemble des engagements de la Déclaration de Paris doit être fortement réaffirmé. De même, l'étude de suivi et les indicateurs doivent être replacés dans leur contexte partiel par rapport au cadre général de la Déclaration.

L'évaluation a clairement montré que les douze indicateurs de suivi reçoivent une telle attention qu'on en oublie souvent

les 44 autres engagements de la Déclaration. Dans certains cas où les principaux indicateurs sont jugés obscurs ou inapplicables, il pourrait être très utile de se replonger sur les orientations générales de la Déclaration originale afin de résoudre le problème. Avant, pendant et après le Forum d'Accra, les adhérents à la Déclaration doivent accomplir des progrès équilibrés par rapport à tous les engagements et garantir que les indicateurs de suivi et les résultats sont correctement appliqués et interprétés.

Dans la mesure du possible, il conviendrait d'identifier d'autres *évaluations qualitatives clés des progrès accomplis* face aux questions prioritaires pour le reste de la période de mise en œuvre, de les suivre et de les rapporter par le biais de canaux politiques et de l'évaluation en seconde phase. Les recommandations ci-après identifient des questions découlant de la présente évaluation qui pourraient faire l'objet d'un tel suivi qualitatif.

Enseignement 6 : pour remédier à l'image « taille unique » de la Déclaration, il conviendrait de réaffirmer que ses orientations peuvent et devraient être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays et, en même temps, que la Déclaration cherche à clarifier les mécanismes à maintenir en commun.

Les évaluations ont souligné les grandes différences qui existent quant aux besoins, aux priorités et aux capacités des pays pour l'application et la gestion de l'aide. Il est indispensable de rappeler la nécessité de modalités d'application souples si l'on veut remédier à la fausse idée reçue que la Déclaration serait un ensemble dogmatique de décrets. Parallèlement, il est important de préserver les avantages d'un programme d'action international concerté.

5.2 Recommandations clés

Les recommandations sont directement dérivées de la synthèse des constats et des conclusions des évaluations réalisées. Elles se fondent à la fois sur les exemples de bonnes pratiques et sur les faiblesses identifiées dans les différents pays et programmes des partenaires au développement évalués. Elles sont formulées à l'échelon stratégique et susceptibles de s'appliquer à un éventail beaucoup plus large de pays et d'agences donneuses que ceux et celles directement évalué(e)s, dont certain(e)s sont déjà à la pointe des réformes.

Il est recommandé aux pays et aux agences partenaires de prendre les mesures suivantes pour la période d'évaluation restante de la Déclaration de Paris (d'ici 2010) afin de disposer d'une base claire en vue de l'évaluation quinquennale des progrès accomplis.

Il est recommandé aux **autorités des pays partenaires de :**

1. **Annoncer, avant la fin 2008, un nombre gérable de mesures privilégiées qu'ils entreprendront pour renforcer l'impulsion exercée dans leurs relations dans le**

domaine de l'aide d'ici 2010, à la lumière des enseignements tirés du suivi, des évaluations et d'autres bilans réalisés à cette date.

Il devrait s'agir de mesures transparentes qui reflètent les capacités et les besoins nationaux de ces pays en matière de responsabilité, intègrent les avantages liés à l'apprentissage et orientent les partenaires au développement, en fonction de quoi leurs efforts pourraient également être évalués. Vu les limites de capacités, une telle démarche peut impliquer la définition d'approches séquentielles pour le renforcement et l'exercice de leur appropriation et de leur impulsion dans le cadre des stratégies de coopération et de développement et pour exiger des partenaires au développement qu'ils opèrent au sein de ces systèmes.

2. **Se fonder sur les examens intérimaires de la mise en œuvre en 2008 pour garantir qu'ils disposent d'un mécanisme transparent continu, idéalement ancré dans les organes législatifs, en vue du suivi politique et de la participation du public dans le domaine de la gestion et de la réforme de l'aide.**

Les évaluations offrent des exemples de bonnes pratiques, indiquant que le mieux pourrait être de relier ces processus à l'élaboration, à la lecture, à l'approbation et au suivi du budget national. Ils devraient également englober les rôles et les responsabilités de différents échelons du gouvernement, de la société civile et des organisations du secteur privé à titre d'acteurs directs dans le domaine du développement. Les activités des gouvernements et des partenaires au développement devraient être soigneusement documentées. Les opérations et les réalisations liées à ces processus constitueront une plateforme clé pour la responsabilité mutuelle dans le domaine de l'aide.

3. **Donner des orientations claires aux donneurs qui soutiennent le renforcement des capacités concernant leurs priorités en matière d'assistance pour une gestion plus efficace de l'aide, conformément à leurs principales préoccupations liées au développement.**

Cela exigerait un plan coordonné ou du moins une liste des besoins clés classés par ordre de priorité d'ici la fin 2008. Une telle ressource contribuerait à maintenir le dynamisme dans les domaines prioritaires et à garantir et piloter l'appui au renforcement des capacités à moyen terme offert par les partenaires au développement. De même, elle offrirait une base d'évaluation de leur appui. Cette démarche ne serait qu'un premier pas dans le sens d'une promotion d'un renforcement plus stratégique et efficace des capacités¹. Il est à noter qu'il a été suggéré

1 Une étude spéciale sur la façon de gérer au mieux les besoins de renforcement des capacités serait une ressource précieuse et pourrait être réalisée dans le cadre de l'évaluation en seconde phase.

en 1999 à la Banque mondiale et au PNUD d'envisager un fonds commun pour le renforcement des capacités de coordination de l'aide lors de l'évaluation de la coordination de l'aide par la Banque mondiale.

4. Mettre au point, au plus tard pour 2010, des systèmes adaptés de gestion axée sur les résultats qui serviront au mieux leurs besoins nationaux de planification, de gestion et de redevabilité, et fournir une base suffisante pour mettre à profit les contributions des partenaires au développement.

Les évaluations montrent qu'ils accomplissent tous des progrès sur la voie difficile du renforcement des systèmes de gestion axée sur les résultats. L'expérience de l'Ouganda en particulier prouve la faisabilité et les avantages de cet exercice. De tels systèmes offriront les conditions de base nécessaires pour garantir l'alignement et l'harmonisation de l'assistance au développement et renforceront les bases d'information pour la responsabilité mutuelle, notamment en tant que sous-produit d'une redevabilité nationale transparente.

À défaut de résultats parfaits, il ne faut pour autant pas écarter la possibilité d'obtenir de bons résultats dans ce domaine, où la plupart des pays industrialisés s'efforcent toujours, eux aussi, d'adopter des solutions satisfaisantes. Il est recommandé aux pays de se fonder sur leur expérience nationale (qui n'est pas assez souvent reconnue), sur les pratiques d'excellence de pays se trouvant dans des situations semblables et sur des ressources extérieures pour « démystifier » les systèmes de gestion axée sur les résultats et chercher à mettre en place des systèmes « suffisamment bons » d'ici 2010 afin d'exercer l'impulsion nécessaire dans le cadre des programmes d'aide et de développement.

Il est recommandé aux **autorités des donateurs ou des partenaires au développement de :**

5. Informer, en 2008, leurs organes législatifs et leurs grands publics des progrès accomplis à ce jour dans le cadre des réformes sur l'efficacité de l'aide, en soulignant la nécessité et les intentions d'apporter des modifications concrètes supplémentaires d'ici 2010 afin d'accepter et de soutenir l'impulsion des pays dans la mise en œuvre de l'aide et une plus grande harmonisation des donateurs.

Ces mises à jour et ces projets devraient souligner la nécessité d'une approche de « gestion mûre des risques », en acceptant et en gérant les risques pouvant parfois découler de ces changements et en reconnaissant qu'une aide inefficace est le plus grave des risques que l'on puisse courir. Dans différents systèmes de donateurs, il est possible que ces démarches exigent des changements ou adaptations législatifs et/ou réglementaires. Elles

pourraient être axées sur la mise en place de dispositions spécifiques permettant d'accepter les systèmes des partenaires pour la gestion financière, la passation des marchés et la gestion des performances, sur une rationalisation et une harmonisation de leurs propres structures, sur une plus grande décentralisation du pouvoir et/ou des ressources humaines et sur le recours à de nouveaux services ou sur la mise en place d'engagements ou dotations budgétaires (par exemple, pluriannuelles) spéciaux pour renforcer la prévisibilité de l'aide.

6. Annoncer en détail, avant la fin 2008, leurs projets supplémentaires prévus pour déléguer d'ici 2010 à leurs antennes de terrain suffisamment de pouvoir de décision, de personnel adéquatement qualifié et d'autres ressources pour appuyer et participer pleinement à un meilleur alignement et à une harmonisation de la coopération dirigée par les pays.

Dans la plupart des évaluations des pays et des partenaires, la délégation d'un plus grand pouvoir aux agents de terrain est invariablement perçue comme la principale démarche à adopter par les agences donneuses pour améliorer l'efficacité de leur aide en accord avec les engagements de la Déclaration. Dans les cas où ils ne sont pas parvenus à décentraliser et ne sont pas nécessairement en mesure de reproduire les modèles les plus aboutis, les donateurs doivent définir des stratégies spécifiques pour compenser au mieux cette lacune.

7. Préciser leurs mesures concrètes prévues, au plus tard pour 2010, pour améliorer l'actualité et la précision de leurs notifications et de leurs projections pour les flux d'aide à intégrer aux cycles de budgétisation et de notification des pays partenaires, en collaboration avec les autres partenaires au développement. Prendre les dispositions nécessaires pour des dotations, des engagements ou des projections fermes sur plusieurs années.

Les améliorations nettes dans ces domaines sont jugées représenter le minimum de conformité requis de la part des partenaires au développement par rapport à leur engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris en matière de responsabilité mutuelle.

8. Fournir un budget, du personnel et des formations supplémentaires d'ici 2010 pour l'adaptation de leurs propres programmes aux exigences, coûts transactionnels et besoins de formation nouveaux et transitoires qui, selon les évaluations, représentent des préoccupations majeures dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

Sur demande, ils devraient renforcer leur appui aux pays partenaires pour mener à bien leurs propres adaptations. Au besoin, les donateurs les plus avancés devraient égale-

ment être prêts à modérer leurs attentes et le rythme des changements pour s'adapter à celui de leurs partenaires.

9. **Affecter des ressources spéciales (budgets et assistance technique coordonnée) pour soutenir les efforts privilégiés des pays, dans le but de renforcer leurs propres capacités de mise en œuvre d'une coopération plus efficace. Collaborer avec les partenaires à la conception et à la gestion de moyens de mise en œuvre intérimaires (tels que des unités de mise en œuvre des projets) de sorte qu'ils renforcent en permanence les capacités et l'appropriation des pays.**

Il est recommandé aux **personnes chargées de préparer l'évaluation en seconde phase de la Déclaration de Paris** de :

10. **Concevoir l'évaluation de manière stratégique, avec la participation du plus grand nombre pour :**

- **assurer le suivi des résultats en première phase, en se penchant plus avant sur les dilemmes et les problèmes identifiés, y compris les différents niveaux de compréhension des cinq engagements, les tensions entre eux, les hypothèses quant à l'intérêt de la Déclaration pour différents groupes de pays, etc. ;**
- **aborder sans détour la question de l'« efficacité de l'aide » en évaluant si l'aide contribue à améliorer les réalisations et les impacts en matière de développement (efficacité du développement) cinq ans après la Déclaration de Paris, et pourquoi (ou pourquoi pas) ;**
- **commanditer des évaluations nationales représentatives (analysant rigoureusement les rôles et les pratiques des donateurs sous l'angle des antennes de terrain), complétées par des études de**

cas approfondies sur une sélection de programmes ou de questions centrales, comme le rôle réellement joué par l'impulsion pour stimuler le changement dans des situations clés ;

- **appliquer une méthodologie centrale cohérente (dont des normes, des questions quantifiables et le suivi des résultats concernant les aspects couverts par les indicateurs) en vue de produire des résultats comparatifs fiables en temps voulu. Les pays doivent avoir la possibilité d'ajouter des questions revêtant pour eux un intérêt particulier ;**
- **commanditer des recherches préliminaires ciblées en vue de déterminer la récolte et l'analyse des données dans les études nationales.**

Les études requises devraient comprendre :

- une étude spéciale, déjà en cours, sur les liens qui existent entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement ;
- les coûts transitoires et opérationnels liés à l'application des approches visées dans la Déclaration de Paris, ainsi que leur incidence sur les donateurs et les pays partenaires ;
- des stratégies visant le renforcement des capacités des pays pour la gestion de l'aide au développement ;
- les effets des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants susceptibles de rester en dehors du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG dans le domaine du développement) ;
- toutes autres questions clés émergeant d'ici 2009 auxquelles une analyse préliminaire pourrait profiter.



Renforcer ensemble
l'efficacité de l'aide
au développement



Harmonisation,
action commune,
résultats

Forum à haut niveau
Paris ■ 28 février - 2 mars 2005

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et
responsabilité mutuelle

I. EXPOSÉ DES RÉOLUTIONS

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- i. Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).
- ii. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
- iii. Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
- iv. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
- v. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.

- vi. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.
4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :
- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
 - ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
 - iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
 - iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
 - v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournement des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.
5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.
6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

8. Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en œuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la Section II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

9. Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donateurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la Section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la Section III avant l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet¹. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donateurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

10. Parce ce qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

11. Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la Section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires - afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

12. Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en œuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente Déclaration.

¹ Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^{ème} Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

II. ENGAGEMENTS DE PARTENARIAT

13. Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

APPROPRIATION

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

14. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement², dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
 - Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**Indicateur 1**).
 - Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donateurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.
15. Les **donneurs** s'engagent à :
- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

ALIGNEMENT

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les donateurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

16. Les **donneurs** s'engagent à :
- Faire reposer l'ensemble de leur soutien — stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement — sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies³ (**Indicateur 3**).
 - Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes.
 - Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

² Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.

³ Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.

Les donateurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

17. L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

18. Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donateurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

19. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**Indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

20. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

21. Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (**Indicateur 5**).
- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (**Indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs

22. La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

23. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

24. Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**Indicateur 4**).

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

25. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
- Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.

26. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**Indicateur 7**).
- Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**Indicateur 5**).

27. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

28. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord⁴ pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

29. Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.

30. Les **donneurs** s'engagent à :

- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**Indicateur 5**).
- Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

⁴ Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.

Déliier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

31. De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**Indicateur 8**).

HARMONISATION

Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

Les donateurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

32. Les **donneurs** s'engagent à :

- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
- Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**Indicateur 9**).
- Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**Indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

Complémentarité : une division du travail plus efficace

33. L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.

34. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donateurs et sur les moyens de rendre les actions des donateurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.

35. Les **donneurs** s'engagent à :

- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.
- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

Incitations à l'action en coopération

36. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles⁵

37. Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

38. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.
- Engager un dialogue avec les donateurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.
- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

39. De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donateurs.
- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.
- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.
- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

40. Les donateurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

41. Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.

⁵ La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

42. Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

43. Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

44. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.
- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (**Indicateur 11**).

45. Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.
- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.
- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donneurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

46. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

Les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donneurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

48. Les **pays partenaires** s'engagent à :
- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.
 - Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.
49. Les **donneurs** s'engagent à :
- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.
50. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :
- Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat (**Indicateur 12**).

III. INDICATEURS DES PROGRÈS à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

APPROPRIATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
1	<i>Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles</i> — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.	
ALIGNEMENT		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
2	<i>Des systèmes nationaux fiables</i> — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	<p>(a) Gestion des finances publiques — La moitié des pays partenaires progressent d'au moins un degré (0,5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques/de l'EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales).</p> <p>(b) Passation des marchés — Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.</p>	
3	<i>Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales</i> — Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	Réduire l'écart de moitié — Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).	
4	<i>Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné</i> — Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	50 % des apports de coopération technique sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
5a	<i>Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		5+	Tous les donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		3,5 à 4,5	90 % des donateurs utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
5+	Réduire de deux tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
3,5 à 4,5	Réduire d'un tiers la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.		
5b	<i>Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés</i> — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	POURCENTAGE DES DONNEURS	
		Score*	Objectif-cible
		A	Tous les donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	90 % des donateurs utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.

		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Score*	Objectif-cible
		A	Réduire de deux tiers la <i>part des apports</i> au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
		B	Réduire d'un tiers la <i>part des apports</i> au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
6	<i>Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles</i> — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	Réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7	<i>L'aide est davantage prévisible</i> — Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	Réduire l'écart de moitié – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8	<i>L'aide est non liée</i> — Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	Poursuivre les progrès.	
HARMONISATION		OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
9	<i>Utilisation de procédures ou dispositifs communs</i> — Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	66 % des apports d'aide sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.	
10	<i>Encourager les analyses conjointes</i> — Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	(a) 40 % des missions des donneurs sur le terrain sont effectuées conjointement.	
		(b) 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.	
GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010	
11	<i>Cadres orientés vers les résultats</i> — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	Réduire l'écart d'un tiers – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.	
RESPONSABILITÉ MUTUELLE		OBJECTIF-CIBLE POUR 2010	
12	<i>Responsabilité mutuelle</i> — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles.	

Note importante : Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59^{ème} Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

***Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.

Annexe A :

Notes méthodologiques sur les indicateurs des progrès

Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

Objet — Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le **comportement collectif à l'échelon local**.

Échelon local ou échelon mondial — Les indicateurs doivent être **chiffrés à l'échelon local** en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donateurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à **l'échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

Performance des donateurs/ des partenaires — Les indicateurs des progrès fourniront aussi un **repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance** à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donateurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donateurs ont des mandats institutionnels différents.

Objectifs— Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agrégeant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donateurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

Niveau de référence — Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

Définitions et critères — La structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agrégier les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

Note concernant l'indicateur 9 — Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le Volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

Annexe B :

Liste des pays et des organisations participants

Pays participants

Afrique du Sud	Ghana	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Albanie	Grèce	Pays-Bas
Allemagne	Guatemala	Philippines
Arabie saoudite	Guinée	Pologne
Australie	Honduras	Portugal
Autriche	Indonésie	République démocratique populaire lao
Bangladesh	Irlande	République dominicaine
Belgique	Islande	République kirghize
Bénin	Italie	République tchèque
Bolivie	Jamaïque	Roumanie
Botswana	Japon	Royaume-Uni
[Brésil]*	Jordanie	Rwanda
Burkina Faso	Kenya	Salomon (Îles)
Burundi	Koweït	Sénégal
Cambodge	Luxembourg	Serbie-et-Monténégro
Cameroun	Madagascar	Slovaquie
Canada	Malaisie	Sri Lanka
Chine	Malawi	Suède
Commission Européenne	Mali	Suisse
Congo (République démocratique)	Maroc	Tadjikistan
Corée	Mauritanie	Tanzanie
Danemark	Mexique	Thaïlande
Égypte	Mongolie	Timor-Leste
Espagne	Mozambique	Tunisie
États-Unis	Népal	Turquie
Éthiopie	Nicaragua	Vanuatu
Fédération de Russie	Niger	Vietnam
Fidji	Norvège	Yémen
Finlande	Nouvelle-Zélande	Zambie
France	Ouganda	
Gambie	Pakistan	

* **A confirmer.**

La liste ci-dessus n'inclut pas tous les pays ayant enterinés la Déclaration de Paris. Pour une liste complète veuillez consulter le site internet de l'OCDE: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

Organisations participantes

Banque africaine de développement	Fonds monétaire international
Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)	Fonds nordique de développement
Banque Asiatique de développement	Fonds OPEP pour le développement international
Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
Banque européenne d'investissement	Groupe des Nations Unies pour le développement
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	G24
Banque interaméricaine de développement	Initiative accélérée d'éducation pour tous
Banque islamique de développement	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
Banque mondiale	Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
Campagne du Millénaire	Organisation des États des Caraïbes orientales (OECS)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)	Organisation internationale de la francophonie
Fonds international de développement agricole (FIDA)	Secrétariat du Commonwealth
Fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	Secrétariat du Forum des îles du Pacifique

Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action	ENDA Tiers Monde
AFRODAD	EURODAD
Fondation Bill & Melinda Gates	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)
Conseil canadien pour la coopération internationale	Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Reality of Aid Network
Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)	Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
Comisión Económica (Nicaragua)	UK Aid Network

Cahier des charges de la première phase

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

1. Contexte

Contexte de la mise en œuvre

Outre son objectif principal - le suivi -, la Déclaration de Paris souligne l'importance d'envisager un processus d'évaluation indépendant international. La Déclaration explique que le processus d'évaluation doit permettre de mieux comprendre en quoi une aide plus efficace répond mieux aux objectifs en matière de développement et qu'elle doit être appliquée sans constituer un fardeau supplémentaire pour les pays partenaires.

Suite aux discussions menées au cours de la troisième et de la quatrième rencontre du Réseau du CAD pour l'évaluation du développement (EvalNet), des consultations sur la manière de présenter ce travail ont été initiées avec l'Activité conjointe sur le suivi de la Déclaration de Paris, le Groupe de travail pour l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et avec les pays partenaires. Au cours de la huitième rencontre du GT-EFF (5 au 7 juillet 2006), EvalNet a présenté des propositions pour le suivi de l'évaluation de la Déclaration de Paris et invité les pays partenaires à rejoindre une équipe spéciale chargée de coordonner les processus d'évaluation indépendants. Les membres GT-EFF ont accueilli cette initiative avec enthousiasme, soulignant que l'approche proposée renforcerait les approches harmonisées de l'évaluation et permettrait d'établir des priorités dans les évaluations menées par les différents pays, en utilisant les processus en place. Il a été indiqué que les donateurs devraient aussi se porter volontaires pour être évalués. Les membres du GT-EFF ont accepté que le Réseau d'évaluation continue à travailler sur le processus d'évaluation conjoint, notamment pour la préparation d'un rapport initial en vue du 3^{ème} Forum de haut niveau sur la Déclaration de Paris, en 2008. Ceux-ci recommandent d'opter pour une évaluation relativement sommaire, tout en s'intéressant aux questions à long terme restant d'actualité après le forum.

À l'occasion des Ateliers régionaux 2006 sur l'efficacité de l'aide en Afrique, en Asie et en Amérique latine, nombre de pays partenaires ont renouvelé leur soutien au projet d'évaluation conjointe. Il a été souligné que l'évaluation, si elle se concentrait sur les questions les plus élémentaires (qu'est-ce

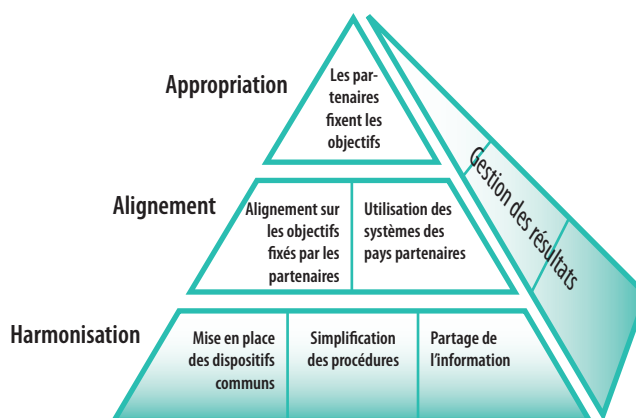
qui marche ? pourquoi ?) pouvait apporter une valeur ajoutée au processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

La Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris propose un défi majeur, tant en termes de coopération au développement qu'en termes d'évaluation du développement. Par rapport à d'autres déclarations conjointes sur l'harmonisation de l'aide et l'alignement, elle constitue une feuille de route pratique, orientée sur l'action, proposant des objectifs bien précis à atteindre avant 2010 et différentes étapes d'évaluation d'ici là. Le nombre de pays et d'organisations internationales participant au Forum de haut niveau ayant apposé leur signature sur les engagements conjoints de la Déclaration est sans précédent, ce qui reflète un élargissement progressif du type d'intervenants participant aux grandes rencontres organisées par le CAD de l'OCDE.

Le diagramme présenté ci-dessous a été largement diffusé sous différentes formes, afin de fournir une définition claire et accessible des concepts clés : appropriation par les pays, alignement des politiques et des systèmes, harmonisation, ainsi que la façon dont ces différentes notions sont reliées entre elles et avec le thème plus vaste de la gestion axée sur les résultats.

Schéma 1 : les concepts de la Déclaration de Paris



Source: DAC (2004).

Un élément important du texte final de la Déclaration de Paris est qu'il inclut des engagements, non seulement sur le programme d'harmonisation et d'alignement déjà établi, mais sur cinq domaines, parmi lesquels l'appropriation par les pays et la gestion des résultats, ainsi que la responsabilité mutuelle.

La Déclaration est loin de se limiter à un énoncé de principes généraux. Elle exprime une vision partagée, au moins sur les fondements, sur la manière dont les variables des institutions centrales s'articulent les unes avec les autres, et sur leur importance. En ce sens, elle amène une réflexion internationale sur certains sujets clés intéressant les deux camps concernés par l'aide officielle internationale.

Le titre de la Déclaration communique un message simple mais important : l'aide sera bien plus efficace si les actions et les changements de comportement présentés au titre d'engagements sous les cinq thèmes sont mis en œuvre, et elle sera moins efficace s'ils ne le sont pas. En outre, les résultats du développement dépendent en grande partie de ces mêmes variables.

Le consensus sur ces propositions centrales ne doit pas dissimuler les différences d'interprétation et d'emphase qui les accompagnent. Ce phénomène reflète plusieurs facteurs. Premièrement, il existe des désaccords, non exprimés mais généralement reconnus, sur la manière dont les variables (appropriation, alignement etc.) s'articulent les unes avec les autres. Il n'existe pas une vision unique et universelle de ces questions, d'autant que certains principes sous-jacents de la Déclaration de Paris sont de plus en plus remis en cause, à mesure que la mise en œuvre progresse. Deuxièmement, ces points de vue sont, dans l'ensemble, des axiomes pratiques formant partie intégrante de la manière dont certaines agences considèrent le monde actuel : ils se basent sur l'expérience mais ne sont pas fermement enracinés dans un système de preuves tangibles. Troisièmement, sans doute le point le plus important : la "théorie du programme", ou l'ensemble d'hypothèses qui sous-tendent la logique de la Déclaration, n'a pas encore été totalement définie.

Certains diront peut-être qu'en raison de ces particularités, les engagements du consensus de Paris ne peuvent faire l'objet d'une évaluation. Cependant, et bien au contraire, il est tout à fait normal que le début d'un processus d'évaluation soit marqué par un certain degré d'incertitude ou de désaccord sur les détails de la concrétisation d'une politique ou d'un programme. Une plus grande clarté, et si possible un consensus, sur ces questions, voilà l'un des objectifs souhaités par toute évaluation. Le défi représenté par l'évaluation des engagements de la Déclaration de Paris ne fait pas exception.

Théorie de l'évaluation

L'évaluation entend compléter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, notamment avec le Plan de suivi à moyen terme, qui a avancé au cours de l'Activité conjointe sur le suivi, en approfondissant la réflexion sur les enseignements

tirés des enquêtes sur la Déclaration de Paris.¹ Les enquêtes visent à déterminer si les pays partenaires honorent leurs engagements, en fonction de 12 indicateurs, et si la mise en œuvre progresse. Dans une certaine mesure seulement, elles soulèvent également d'autres questions fondamentales afin de tenter de comprendre pourquoi certains changements se produisent, et d'autres non. Signalons par ailleurs que les enquêtes ne sont pas conçues pour mesurer si le processus débouche sur une plus grande efficacité, ou s'il s'agit simplement de conséquences involontaires des processus de changements mis en œuvre.

L'évaluation se concentrera donc sur les effets déterminants qui ne seraient pas pris en compte par les paramètres des enquêtes sur la Déclaration de Paris, notamment sur les issues envisagées et les avantages du programme sur l'efficacité de l'aide. En outre, le processus d'évaluation permet de soulever davantage de questions fondamentales liées à la théorie du changement, qui sous-tendent implicitement la Déclaration de Paris, et de mettre en avant des conséquences inattendues du processus de mise en œuvre.

La valeur ajoutée de l'évaluation peut être ainsi résumée :

- Une évaluation peut permettre d'apprécier les liens entre l'efficacité de l'aide et les résultats du développement en fonction d'une perspective à long terme.
- Une évaluation peut aller plus loin que la simple vérification du respect des 12 indicateurs de la Déclaration de Paris. En outre, si les enquêtes identifient les progrès accomplis ("quoi"), l'évaluation peut répondre aux questions sur la manière ("comment") dont ils ont été accomplis et les raisons pour lesquelles ils l'ont été ou non ("pourquoi" ou "pourquoi pas").
- Une évaluation peut permettre de déterminer si la Déclaration de Paris est un bon outil quant à l'efficacité de l'aide.
- Une évaluation peut offrir l'occasion d'une analyse en profondeur sur le comportement des pays partenaire et les donateurs et sur la manière dont ils interagissent.
- Une évaluation peut suivre des thèmes précis pouvant éventuellement donner lieu à une enquête plus poussée.
- L'évaluation est un outil permettant de tirer des enseignements pratiques.
- L'évaluation peut fournir une perspective internationale sur l'ensemble des donateurs.

Parties concernées par l'évaluation

Sachant que les constatations de cette évaluation seront inté-

¹ Le Rapport d'enquête résumant les premiers résultats est prévu pour mars/avril 2007.

ressantes pour de multiples parties, sa conception et sa mise en œuvre doivent prendre en considération leurs différents besoins, voire leurs préoccupations divergentes. Au premier niveau, les parties-prenantes sont les signataires de la Déclaration de Paris : gouvernements des pays partenaires, instances dirigeantes et hauts responsables des agences de développement. Au deuxième niveau se trouvent les entités chargées de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : gouvernements, donateurs, sociétés civile et actionnaires du privé dans les pays partenaires, ainsi que le personnel dirigeant ou opérationnel des donateurs/agences de développement.

Les résultats de l'évaluation doivent donc être communiqués différemment aux différentes parties. Une stratégie de diffusion sera développée en temps voulu.

Gestion globale de l'évaluation

La stratégie à suivre pour l'évaluation sera proposée par un Groupe de référence international réunissant des membres issus d'horizons divers, dirigé conjointement par un représentant d'un pays partenaire et d'un pays donneur, qui se réunira trois ou quatre fois entre 2007 et 2008. Le Groupe de référence nommera un petit Groupe de gestion chargé de gérer l'évaluation au quotidien. Le Groupe de référence et le Groupe de gestion seront assistés d'un petit secrétariat hébergé et financé par le Danemark (voir chapitre 3 pour en savoir plus sur la structure de gestion).

2. But et périmètre

But de l'évaluation

Le **but** de l'évaluation est de fournir des informations sur les conséquences d'un renforcement de l'efficacité de l'aide.² Aux fins de disposer d'une base adéquate pour l'évaluation, deux phases ont été distinguées :

- **Phase 1** : son but sera de renforcer l'efficacité de l'aide en identifiant de bonnes pratiques dans les comportements partenaires et des donateurs quant à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
- **Phase 2** : son but sera de déterminer les liens entre efficacité de l'aide et résultats du développement.

Périmètre et motif³

En ce qui concerne son périmètre, l'évaluation s'intéressera à tous les niveaux soulignés dans le cadre indicatif d'évaluation de la Déclaration de Paris, présenté au schéma 2⁴ :

- Les *ressources* nécessaires sont identifiés en utilisant le langage de la Déclaration de Paris : "les soutiens persistants des plus hautes sphères politiques, une pression des

pairs et une action coordonnée". Nous partons du principe que cette phrase résume l'importance d'un ensemble de ressources nécessaires, tant du côté des donateurs que de celui des pays partenaires.

- L'*extrant* désigne les actions et les changements de comportement auxquels la Déclaration engage les signataires.
- Concernant les *réalisations*, deux différents niveaux ont été identifiés. Les réalisations de type 1, qui montrent en quoi le respect des engagements de la Déclaration de Paris est censé rendre l'aide plus efficace ; et les réalisations de type 2, qui montrent en quoi il en résulte une plus grande efficacité de développement.
- Les *impacts* sont définis de manière habituelle et font référence aux conséquences finales des résultats du développement.

La **phase 1 de l'évaluation** portera sur les ressources et (dans la mesure du possible) l'extrant. Pour cette phase, il conviendra donc de commencer par déterminer, avec l'aide de l'enquête de suivi, dans quelle mesure le soutien politique, la pression des pairs et l'action coordonnée (selon les partenaires et les donateurs, le cas échéant) contribuent à obtenir les changements auxquels les signataires se sont engagés. Les questions "Comment, pourquoi/pourquoi pas", seront posées à ce niveau. Ensuite, la nature des interactions entre les changements de comportement spécifiés par la Déclaration de Paris en matière d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement, de gestion des résultats et de responsabilité mutuelle sera également étudiée.

La **phase 2 de l'évaluation** portera sur les réalisations et les impacts, et sur la théorie sous-jacente articulée par le modèle suivant :

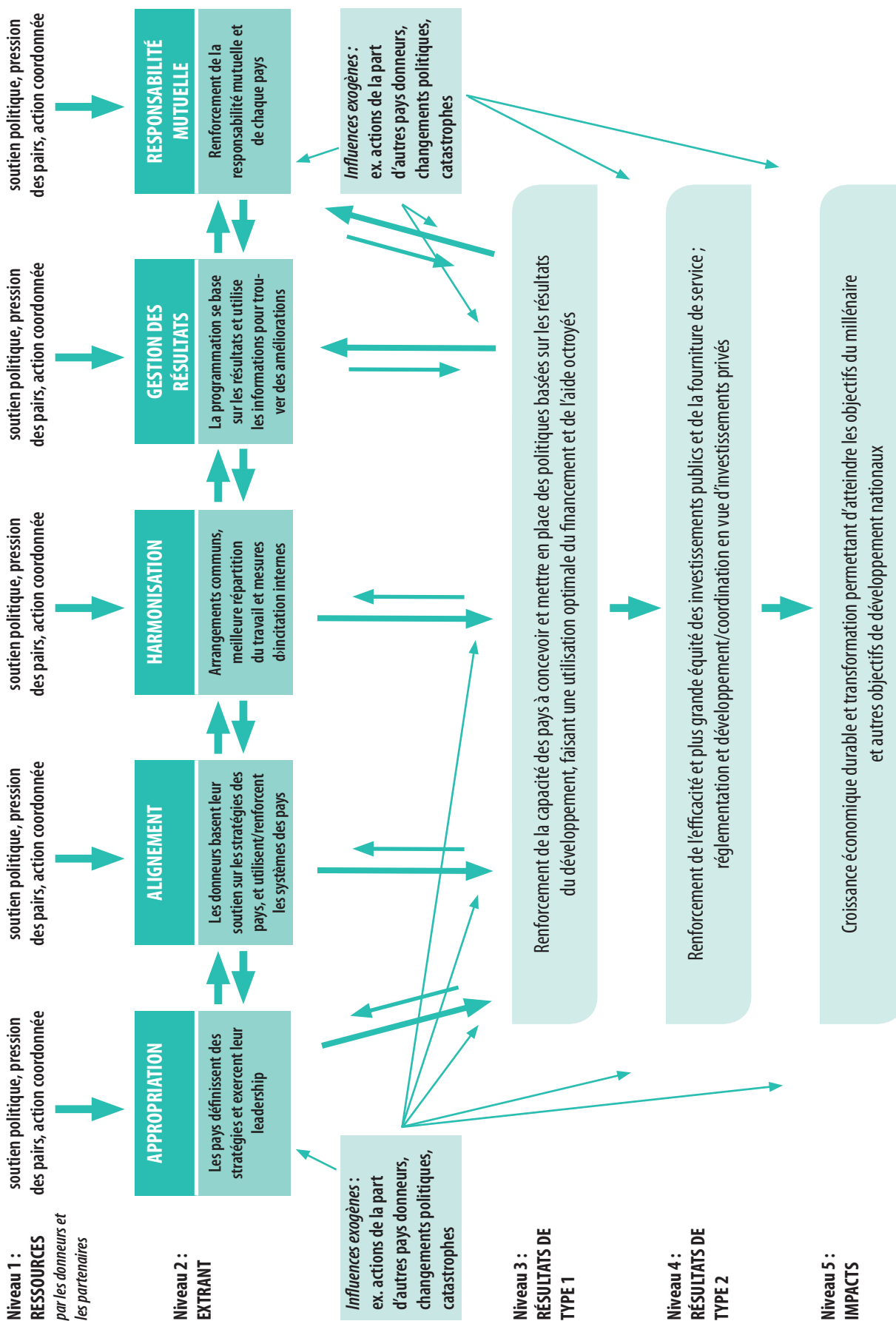
- l'appropriation par les pays et les autres extrants promis par la Déclaration de Paris devraient, s'ils étaient mis en œuvre conjointement, renforcer la capacité des pays à concevoir et mettre en œuvre des politiques centrées sur les résultats du développement et la bonne utilisation des aides octroyées ;
- la capacité des pays, ainsi renforcée, permettrait d'élever la qualité de l'investissement et de la fourniture de services publics, y compris en termes de réglementation et de développement des institutions en vue d'investissements privés ;
- ces mesures permettraient d'obtenir de meilleurs résultats de développement, comme la croissance et la transformation, ainsi que la réalisation des Objectifs du Millénaire sur le Développement (OMD).

2 Il n'existe pas de définition officielle pour l'efficacité de l'aide, mais la notion réunissant plusieurs changements de comportements et de pratiques, pris dans leur ensemble, fait l'objet d'un consensus très large.

3 Ce chapitre résume et reprend une discussion contenue dans le "Options Paper" préparé en 2006 pour le Réseau OCDE/CAD sur l'évaluation du développement, qui peut être téléchargé sur le site www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

4 Le tableau est extrait du "Options Paper"

Schéma 2 : grandes lignes d'un éventuel cadre d'évaluation quant aux engagements de la Déclaration de Paris



En termes de **but**, la phase 1 se concentrera sur les enseignements pratiques retirés de la mise en œuvre, alimentant ainsi les débats sur les politiques d'efficacité de l'aide et le 3^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui se tiendra au Ghana en 2008. Pour la phase 2, il s'agira d'une enquête plus *récapitulative*, dont les résultats seront présentés au cours du 4^{ème} forum, en 2010.

Principales questions pour l'évaluation

L'évaluation s'intéressera principalement à la pertinence et à l'efficacité⁵ de la Déclaration de Paris et à ses contributions en matière d'efficacité de l'aide. Il n'existe pas de définition officielle pour l'efficacité de l'aide, mais la notion regroupant plusieurs changements de comportements et de pratiques, pris dans leur ensemble, fait l'objet d'un consensus très large. La première phase de l'évaluation tentera de déterminer si ces changements se produisent, tandis que la seconde tentera de déterminer, dans la mesure où ces changements se sont bien produits, s'ils ont permis de renforcer l'efficacité du développement.

Les questions de l'évaluation (phase 1 de l'évaluation) peuvent et doivent être précisées en fonction des différents niveaux des grandes lignes du cadre d'évaluation présenté ci-dessus.

Le premier niveau du schéma s'intéresse aux *ressources* fournies par les donateurs et les partenaires. Les questions de l'évaluation, à ce niveau, s'intéressent principalement à ce qui se passe et à ce qui ne se passe pas, ainsi qu'au "pourquoi" et au "comment".

Le deuxième niveau du schéma se penche sur l'*extrant* prévu (c.-à-d. : appropriation, alignement, harmonisation, gestion des résultats et responsabilité mutuelle). Les questions de l'évaluation, à ce niveau, se concentreront surtout sur la relation entre les thèmes suivants : "quoi", "comment", "pourquoi".

Le troisième niveau s'intéresse aux *réalisations* et les questions de l'évaluation regarderont si les évolutions observées vont dans le sens de la logique du programme et la mesure dans laquelle cette logique sera, au fil du temps, complémentaire ou contradictoire (en raison de différences d'interprétation, d'incohérences inhérentes ou d'influences exogènes).

Les questions de l'évaluation doivent ensuite se concentrer sur des tendances ou des événements particuliers observés liés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il peut s'agir des constatations d'une étude donnée ou d'un rapport sur un ou plusieurs des 12 indicateurs de suivi. Les questions de l'évaluation peuvent également se concentrer sur un niveau observé quant à un changement indiqué par l'un des 56 engagements de la Déclaration de Paris qui ne seraient pas couverts par les 12 indicateurs de suivi (ex. : "Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets", DP par. 48).

⁵ Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE/CAD, 2002

Des questions plus précises sont définies dans les cahiers des charges des évaluations au niveau des pays et des donateurs, fournis en annexe au présent document.

Limites de l'évaluation

Certains diront peut-être que la Déclaration de Paris est encore trop récente pour être évaluée. En revanche, les cinq thèmes (appropriation, harmonisation, alignement, gestion des résultats et responsabilité mutuelle) ne sont pas nouveaux, d'autant que des études et évaluations précédentes (ex. : sur le cadre de développement général⁶) peuvent constituer un point de départ.

Des études de cas sur des pays auto-désignés et sur les services centraux de certains donateurs ont été adoptées au titre d'approches permettant d'analyser de façon détaillée des expériences concrètes. En aucun cas les pays auto-désignés et les organisations donatrices ne sont considérées comme représentatives. En conséquence, si elle cherche à développer des interprétations, des suppositions et des constatations pertinentes à un grand nombre de pays, d'agences et de contextes différents, cette évaluation ne doit pas être considérée comme une étude internationale exhaustive. Nous pensons qu'en prêtant attention au contexte et aux limites des constatations, ce que nous apprendrons de l'étude de ces pays pourra être adapté pour mettre en place, ailleurs, des initiatives du même type.

3. Structure/Architecture de l'évaluation

La structure, ou l'architecture, de l'évaluation doit beaucoup au "Options Paper" préparé en 2006 pour évaluer la faisabilité d'un processus d'évaluation sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, résumé dans DCD/DAC/EFF(2006)13.

Les réunions du Réseau sur l'évaluation du développement, en mars et en novembre 2006, et la réunion du GT-EFF en juillet et en octobre 2006, ont soutenu l'approche générale selon laquelle l'évaluation devrait être menée comme a) une série d'évaluations au niveau national, conçues au sein d'un cadre commun d'évaluation, afin d'autoriser la comparaison des constatations entre différents pays, tout en conservant une certaine flexibilité pour les intérêts spécifiques à chaque pays ; b) un ensemble d'évaluations sur les donateurs (menées principalement sur de la documentation et des entretiens) permettant de comprendre de quelle manière la Déclaration de Paris trouve son expression dans les politiques et les recommandations d'un échantillon d'organisations donatrices.

Ces deux volets d'évaluation seront complétés par des programmes d'étude analytique à court terme (2007-2008) et à moyen terme (2008-2010) qui permettront de réunir et d'analyser les constatations des études d'évaluation individuelle, ainsi que d'autres études pertinentes. Dans la mesure

⁶ "Toward Country Led Development", Banque mondiale, 2003

du possible, les évaluations doivent s'appuyer sur les mesures de suivi conjointes et les compléter.

L'architecture de la deuxième phase de l'évaluation (2008-2010) sera basée sur les constatations du rapport de synthèse de la première phase d'évaluation. La conception même de la deuxième phase est prévue pour début 2008, les grandes lignes devant être présentées à l'occasion du forum, en même temps que les résultats de la première phase.

Structure de gestion

Pour apporter des orientations stratégiques à l'évaluation, un Groupe de référence international a été mis en place, réunissant des membres du Réseau du CAD pour l'évaluation du développement, des représentants des pays partenaires, principalement les membres du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, et des représentants de la société civile. Le Groupe de référence sera dirigé conjointement par un représentant d'un pays partenaire et d'un pays donneur (Vietnam et Danemark) et se réunira trois ou quatre fois entre 2007 et 2008.

Le Groupe de référence a nommé un petit Groupe de gestion chargé de gérer l'évaluation au quotidien, réunissant le Danemark, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud, le Vietnam et le PNUD⁷. Parmi les tâches qui lui incombent : développer le cahier des charges de la version préliminaire du cadre actuel d'évaluation, coordonner et gérer le processus conjoint d'évaluation, guider les études sur les différentes composantes, développer le programme de travail analytique et le travail de l'équipe impliquée dans la synthèse des constatations et des recommandations. Le Groupe de gestion sera présidé par l'un des présidents conjoints du Groupe de référence. Le Groupe de référence et le Groupe de gestion seront assistés d'un petit secrétariat hébergé et financé par le Danemark.

Les rôles et les responsabilités des Groupes de référence et de gestion sont détaillés en annexe 1.

Conduite de l'évaluation

Comme mentionné ci-dessus, l'architecture de la première phase de l'évaluation (2007-2008) comprendra les thèmes suivants : évaluations au niveau des pays, évaluations des services centraux des donateurs, études thématiques et synthèse des trois. En outre, une deuxième phase visant à évaluer l'extrant (efficacité de l'aide et du développement) sera conçue et préparée.

Évaluations au niveau des pays

Le cadre d'échantillonnage des évaluations au niveau des pays sera constitué par une sélection de pays partenaires auto-désignés souhaitant mener ces études. Cependant, les mêmes buts, motifs, objectifs et dimensions de l'évaluation seront couverts dans le cas de tous les pays, conformément au cahier des charges général, en annexe 2, pour l'évaluation au niveau des pays. Quoi qu'il en soit, une certaine mise en contexte sera autorisée, au vu de l'approfondissement nécessaire pour que

⁷ Un représentant d'un pays partenaire, de préférence originaire d'Amérique latine, doit toujours être identifié.

les différentes thématiques soient examinées dans les pays respectifs.

Chaque évaluation doit être gérée à l'échelle du pays, mené par un Coordinateur d'évaluation nationale nommé par le gouvernement et soutenu par un *groupe de conseil* incluant les parties concernées au niveau national, notamment la société civile et les partenaires au développement. Idéalement, le groupe de conseil devrait permettre d'établir un suivi, à l'avenir, sur les questions évoquées par l'évaluation.

Les principes essentiels d'indépendance et d'objectivité⁸ doivent être appliqués et devront être assurés à l'échelle locale. Les gouvernements respectifs et les donateurs devront financer les évaluations en utilisant soit les mécanismes de financement local, soit les fonds d'évaluation centraux des donateurs. Chaque pays partenaire doit s'associer avec plusieurs donateurs qui assureront son financement et son soutien technique.

Les constatations de l'évaluation devront être discutées au niveau de chaque pays, entre les pays et leurs partenaires respectifs au développement, avant d'être communiquées à l'Équipe de synthèse via le Groupe de gestion de l'évaluation.

Les rôles et les responsabilités des Coordinateurs d'évaluation nationale sont détaillés dans l'annexe 2A.

Évaluation au niveau des services centraux des partenaires au développement

Au même titre que l'échantillonnage des pays, il sera procédé à un processus d'auto-sélection des donateurs acceptant une évaluation de leurs services centraux. En revanche, dans ce cas, l'adaptation du cahier des charges n'est pas considérée comme appropriée. Quoi qu'il en soit, certains problèmes et points précis pourront être ajoutés au cahier des charges standard (voir l'annexe 3).

Chaque évaluation doit être menée par le partenaire au développement (de préférence par son département d'évaluation indépendant) ou par une autre entité indépendante, et soutenue par un *groupe de conseil*, incluant, de préférence, des représentants des pays partenaires concernés.

Les rôles et les responsabilités des Coordinateurs d'évaluation sont détaillés en annexe 3A.

Études thématiques

Les Groupes de référence et de gestion peuvent initier des études thématiques spécifiques, afin de compléter les évaluations menées au niveau du pays et des donateurs. Les études thématiques devraient **se baser principalement sur la documentation (évaluations, rapports de recherche et autres types d'études)** et pourraient éventuellement se concentrer sur les thèmes suivants :

⁸ Ex. : comme précisé par les bonnes pratiques OCDE/CAD pour les évaluations de la coopération au développement.

Les liens entre l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement : l'efficacité du développement ne dépend pas seulement de l'efficacité de l'aide, et une aide plus efficace n'est peut-être même pas le facteur déterminant en matière d'efficacité du développement. Une étude thématique devrait donc être initiée pour envisager des liens possibles entre les deux, et éventuellement avec d'autres facteurs clés. Cette étude devrait être coordonnée avec l'Évaluation conjointe de l'APD.

Coopération technique : en quoi les principes de la DP pour une coopération technique coordonnée contribue au développement d'institutions plus efficaces ? Cette étude utiliserait les constatations d'études précédentes et serait coordonnée avec l'étude proposée par la JICA et le DFID sur l'efficacité de la coopération technique en matière de développement des capacités.

Déliement de l'aide : La DP engage les donateurs à continuer à progresser sur le déliement de l'aide. Dans quelle mesure les partenaires au développement ont-ils effectivement délié leur assistance et quels sont les principaux facteurs contribuant ou freinant l'avancement vers un déliement complet de l'aide au développement ? L'étude devrait identifier des exemples d'avantages d'une aide totalement déliée.

États fragiles : Quelles sont les exigences et les défis particuliers liés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les États fragiles ?

Société civile : Dans quelle mesure la Déclaration de Paris est-elle pertinente et applicable à la coopération au développement organisée via les ONG/la société civile ? Dans quelle mesure les agents de la société civile devraient-ils être impliqués dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ? Cette étude ne devrait être entreprise que s'il s'avère nécessaire de compléter le travail initié par le GT-EFF en coopération avec le Groupe de conseil des OSC.

Domaines transversaux : Des études séparées pourraient être demandées sur les exigences et les défis spécifiques en matière de droits de l'homme, d'égalité entre hommes et femmes, d'environnement et de SIDA/VIH. Quelles sont les conséquences sur ces questions de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?

Certaines études thématiques seront commandées et gérées par le Groupe de gestion de l'évaluation, d'autres seront entreprises par les parties concernées (donneurs et/ou pays partenaires) du Groupe de référence, coordonné et assisté par le Groupe de gestion.

Synthèse

Le but de la première phase est d'évaluer l'efficacité de l'aide en identifiant les bonnes pratiques, tant pour les partenaires que pour les donateurs. Le Rapport de synthèse se basera sur les constatations (i) des évaluations au niveau des pays ; (ii) des évaluation au niveau des services centraux des donateurs ;

(iii) d'autres évaluations sur les donateurs/conjointes terminées et en cours concernant certains aspects du programme de la Déclaration de Paris (ex. : appropriation, partenariat, assistance budgétaire, évaluations par secteurs, etc.) et rapports de groupes de contrôle indépendants (type IMG)⁹; et (iv) des études thématiques. L'utilisation de sources multiples permettrait, dans une large mesure, de contribuer à la généralisation des résultats issus des études de cas des différents pays et des évaluations menées au niveau des donateurs.

Le cahier des charges du travail de synthèse sera élaboré en mai 2007.

Les études thématiques et la version préliminaire du Rapport de synthèse seront confiées à des groupes/équipes d'évaluation indépendant(e)s.

Le Groupe de gestion de l'évaluation gèrera les activités liées au Rapport de synthèse. Il conviendra de définir des étapes pour s'assurer de l'intégration entre le programme d'évaluation et le programme de l'Activité conjointe de suivi à moyen terme (le contenu de ce programme n'étant pas encore défini).

Produits spécifiques à l'évaluation

Les produits spécifiques à l'évaluation sont les suivants :

- Rapports d'évaluation au niveau des pays
- Rapports d'évaluation sur les services centraux des donateurs
- Études thématiques
- Rapport de synthèse 2008
- Résumés de rapports, notes etc.

Le processus d'évaluation doit être considéré comme une activité continue dont les résultats seront publiés à différentes échéances, avant et après 2008. En revanche, la fin de l'année 2007 constituera un tournant essentiel, car les constatations de la première phase d'évaluation devront être intégrées au Forum de haut niveau de 2008. Un atelier est envisagé pour la fin de l'année 2007, afin de discuter des premières conclusions des évaluations au niveau des pays et des donateurs, ainsi que des études thématiques.

Ces objectifs sont réalisables dans le cadre de l'approche suggérée, le travail de synthèse devant prendre en considération plusieurs évaluations au niveau des pays et des donateurs, ainsi qu'un ensemble de sources et études diverses.

⁹ Le Groupe de contrôle indépendant en Tanzanie, voir : <http://www.tzdp.org.or.tz/index.php?id=20>

Calendrier - Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

2007		2008	
jan – mars	Définition du cadre d'évaluation	jan – avril	Synthèse des évaluations (et autres sources)
mars – avril	Élaboration de mandats spécifiques pour les évaluations au niveau des pays et des donateurs	avril	Réunion du Groupe de référence / Atelier sur le Rapport de synthèse
mars – mai	Développement du programme d'études thématiques et de travail d'analyse	septembre	3 ^{ème} Forum de haut niveau
mai – oct	Évaluations des enseignements tirés par les pays partenaires et les donateurs ; études thématiques	août – sept	Développement d'un programme d'étude du suivi 2008 – 2010
nov	Atelier international sur les premières constatations	nov – 2010	Suivi des études <i>récapitulatives</i> – à décider

Structure de gestion pour l'Évaluation de la Déclaration de Paris

Groupe de référence

Les orientations stratégiques globales pour l'évaluation seront définies par un Groupe de référence international à la composition élargie (voir liste ci-dessous) et co-présidé par deux représentants des pays partenaires et des donateurs (respectivement Mme Pham Thi Than An, Vietnam, et M. Niels Dabelstein, Danemark). Il se réunira à trois ou quatre reprises en 2007 et 2008. Le Groupe de référence a constitué un Groupe de gestion plus restreint, chargé d'assurer la gestion quotidienne du processus d'évaluation. Les deux groupes seront épaulés par un petit secrétariat, financé par le Danemark et localisé dans ce pays.

Objectifs :

Assurer l'implication des différentes parties prenantes dans le processus d'évaluation (partenaires, donateurs, organismes multilatéraux et société civile). Définir des orientations stratégiques pour l'évaluation. Garantir la mise à disposition des ressources nécessaires à l'évaluation par les pays donateurs et partenaires.

Tâches/responsabilités :

- Désigner les membres du Groupe de gestion
- Approuver le cadre global de l'évaluation
- Approuver le mandat confié au Groupe de gestion
- Approuver le choix des études thématiques/transverses
- Participer au(x) Groupe(s) de direction sur les études thématiques
- Présenter des commentaires sur les mandats génériques (modèles) pour les évaluations au niveau des pays et des donateurs
- Présenter des commentaires sur les mandats pour l'évaluation des études thématiques/transverses
- Présenter des commentaires sur le mandat pour l'étude de synthèse
- Présenter des commentaires sur le projet de rapport de synthèse

- Approuver la stratégie de diffusion
- Participer à la diffusion des résultats de l'évaluation
- Faciliter la mise à disposition de fonds pour l'évaluation

Réunions :

Le Groupe de référence se réunira aux étapes clés du processus. Dans la mesure du possible, les réunions seront accolées à d'autres rencontres auxquelles plusieurs membres participent également (réunions du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement - EvalNet, du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide - GT-EFF, Activité conjointe sur le suivi de la Déclaration de Paris - JV-M, etc.).

La 1^{ère} réunion du Groupe de référence s'est tenue les 5 et 6 mars 2007 à Paris.

La 2^{ème} réunion coïncidera avec un atelier organisé en novembre 2007 pour examiner les premières constatations issues des évaluations au niveau des pays et des donateurs (la participation à cet atelier n'est pas limitée au Groupe de référence).

La 3^{ème} réunion se tiendra en mars 2008 afin de débattre de l'ébauche de rapport de synthèse sur l'évaluation.

La 4^{ème} réunion sera organisée après le Forum de haut niveau de 2008 à Accra, pour faire le point et définir les orientations des travaux ultérieurs.

Entre ces réunions, le Groupe de gestion sollicitera si nécessaire l'approbation et les commentaires du Groupe de référence par courrier électronique.

Composition :

Le Groupe de référence se compose des membres suivants :

- Représentants des pays partenaires participant au GT-EFF, ainsi que des représentants d'autres pays conduisant des évaluations au niveau des pays.
- Membres du Réseau OCDE/CAD sur l'évaluation du développement représentant des pays/organismes donateurs,

y compris le Bureau d'évaluation du PNUD représentant l'UNEG et le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque Mondiale représentant les institutions financières internationales (IFI).

- Reality of Aid/Ibon, représentant les organisations de la société civile dans les pays partenaires.
- EURODAD/Bond, représentant les organisations de la société civile dans les pays donateurs.
- AFREA, l'Association Africaine d'Évaluation

Groupe de gestion

Un Groupe de gestion plus restreint est responsable de la coordination et de la gestion au quotidien de l'ensemble du processus d'évaluation, dans le respect des orientations du Groupe de référence. Le Groupe de gestion sera épaulé par un petit secrétariat, financé par le Danemark et localisé dans ce pays.

Objectifs :

Coordonner l'ensemble du processus d'évaluation et en garantir la progression dans le respect du calendrier et du budget prévus.

Tâches/responsabilités :

- Consulter le Groupe de référence sur les questions relevant de sa mission
- Informer le Groupe de référence et les autres parties prenantes intéressées des progrès accomplis
- Elaborer l'ébauche de cadre d'évaluation
- Elaborer des modèles de mandat pour l'évaluation au niveau des pays et des donateurs
- Elaborer un programme d'études thématiques/transverses
- Elaborer des mandats, une structure et une méthodologie pour l'évaluation récapitulative de la Phase 2
- Définir des critères de sélection des consultants pour les différentes composantes de l'évaluation (pays, donateurs, études thématiques/transverses et étude de synthèse)
- Assister et conseiller les pays partenaires et les donateurs/organismes dans la mise en œuvre des évaluations au niveau des pays et des donateurs, notamment en matière d'application des mandats, d'assurance qualité et de contrôle qualité. Cette tâche peut être directement réalisée par le Groupe de gestion ou confiée si nécessaire à des consultants.
- Assister et conseiller les pays partenaires et les donateurs/organismes dans la sélection des consultants pour les évaluations individuelles (par exemple, en fournissant une liste validée d'évaluateurs potentiels)
- Commanditer des études thématiques/transverses, le rapport de synthèse et, si nécessaire, d'autres missions de consultants (par exemple, sélectionner et nommer des consultants et des pairs chargés des examens)
- Garantir la mise en place de mécanismes de résolution des différends
- Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication et de diffusion

- Suivre le budget, les dépenses et la comptabilité du fonds d'affectation spécial géré par l'Agence danoise d'aide internationale au développement (Danida)

Composition :

6 membres au maximum.

Au plus trois représentants des pays partenaires (à ce jour, le Vietnam et l'Afrique du Sud ; attente de confirmation par le Comité des partenaires du GT-EFF)

PNUD (Bureau d'évaluation)

Danemark (Département d'évaluation, Danida/Secrétariat de l'évaluation de la Déclaration de Paris)

Pays-Bas (Département de la politique et des opérations d'évaluation, ministère des Affaires Étrangères)

Le Groupe de gestion pourra recevoir l'appui de Groupes consultatifs créés pour les besoins de certaines études thématiques/transverses.

Réunions :

Le Groupe de gestion se réunira aussi souvent que nécessaires et, dans la mesure du possible, ses réunions seront accolées à d'autres rencontres programmées, ou par visio/téléconférence. Le Groupe de gestion peut demander à d'autres personnes ressources de participer à ses réunions.

Financement de l'évaluation

Les coûts de développement du cadre de l'évaluation, du programme à moyen terme d'études thématiques et de travaux d'analyse, du rapport de synthèse, ainsi que des réunions, ateliers, rapports et de la diffusion de ces derniers, etc., seront supportés par un fonds commun/fonds d'affectation spécial géré par le Danemark. Ces coûts sont estimés à 1 460 500 EUR. Le fonds commun/fonds d'affectation spécial et le secrétariat sont entièrement financés par des contributions volontaires.

Le coût de l'évaluation au niveau de chaque pays partenaire ne devrait pas excéder 185 000 USD et sera supporté par les donateurs et pays partenaires impliqués, de préférence par le biais de ressources communes dans le pays. Il pourra également être financé par des contributions attribuées par les Départements Évaluation des donateurs, certains d'entre eux ayant déjà fait part de leur intention d'apporter de telles contributions.

Le coût maximal de l'évaluation au niveau des donateurs est estimé à 130 000 USD. Ce montant n'inclut pas le coût d'éventuels travaux sur le terrain dans les pays partenaires¹⁰. Les évaluations au niveau des donateurs seront financées par chaque donneur concerné.

¹⁰ Les évaluations au niveau des pays partenaires sont destinées à étudier la mise en œuvre concrète de la Déclaration de Paris sur le terrain. Si les donateurs ne disposent pas de relais structurels de l'aide apportée dans un nombre suffisant de pays partenaires où une évaluation est conduite, ils peuvent décider de mener des enquêtes sur le terrain dans le cadre de leur évaluation au niveau des donateurs.

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Mandat générique pour les évaluations au niveau des pays

1. Historique et raison d'être

Outre son ambition affichée d'amélioration du suivi de l'aide, la Déclaration de Paris souligne l'importance d'un processus indépendant d'évaluation à l'échelle internationale. La Déclaration précise que ce processus permettra de réunir des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement, sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires.

Pour faire face à cet engagement, le Réseau sur l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement (CAD) a étudié différentes approches possibles et proposé une évaluation en deux phases. La première portera sur le niveau des ressources et des extrants, au travers d'une série d'évaluations au niveau des pays partenaires et des services centraux des partenaires au développement¹, et de différentes évaluations thématiques. La seconde phase de l'évaluation (jusqu'en 2010) sera consacrée aux résultats et à l'impact de l'aide. Cette évaluation viendra compléter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, assuré par l'Activité conjointe sur le suivi.

Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et le Réseau du CAD sur l'évaluation ont apporté leur soutien à la démarche d'évaluation proposée. Un Groupe de référence international a été constitué pour mandater et piloter l'évaluation. Il réunit des pays participant au GT-EFF, des membres du Réseau du CAD sur l'évaluation de l'aide, ainsi que des représentants de la société civile.

La première phase se déroulera de mars 2007 à juillet 2008 et visera à fournir des informations sur les motivations et les méthodes du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle permettra de tirer des enseignements pratiques et

¹ Le concept de partenaires au développement englobe les donateurs, les organismes multilatéraux, les IFI et autres organisations impliquées dans l'assistance au développement.

contribuera à faire le point sur la performance lors du 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana.

La seconde phase de l'évaluation, à partir du Forum de haut niveau organisé au Ghana en 2008 et jusqu'à la 4e réunion de ce Forum en 2010, s'attachera à déterminer si les effets à long terme attendus de la Déclaration de Paris ont été obtenus.

2. Finalité et objectifs

Si la **finalité globale** de l'évaluation est de fournir des informations sur les impacts et effets réels de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris, la première phase de l'évaluation s'intéressera uniquement aux ressources, au processus de mise en œuvre et (dans la mesure du possible) au niveau des extrants : les partenaires au développement et les gouvernements des pays font-ils réellement ce à quoi ils se sont engagés ? Si non, pourquoi ? Quel est l'impact au niveau du pays ?

La **finalité spécifique** de l'évaluation est d'identifier les meilleures pratiques en matière de comportement des pays et des partenaires au développement pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Partant du principe que cette mise en œuvre améliorera l'efficacité de l'aide, l'accent sera mis sur **l'apprentissage**, en posant une double question : « Faisons-nous ce qu'il faut ? » et, en termes de niveau des extrants, « faisons-nous les choses comme il le faut ? ».

Les **objectifs** de l'évaluation sont les suivants :

- Mieux comprendre les enseignements tirés de l'enquête de référence sur le suivi de la Déclaration de Paris, conduite en 2006.
- Faciliter l'apprentissage global sur l'efficacité de l'aide et favoriser une mise en œuvre plus efficiente de la Déclaration de Paris par les pays évalués.
- Formuler des recommandations spécifiques aux pays évalués et à la communauté internationale pour améliorer l'efficacité de l'aide.
- Établir les bases de la seconde phase de l'évaluation.

3. Périmètre et but de la première phase de l'évaluation

Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris (DP) en mars 2005, 60 pays au moins ont entrepris de la mettre en œuvre et 34 d'entre eux ont conduit l'enquête de suivi en 2006. Le rapport final qui synthétise les principales constatations de cette enquête² ainsi que différentes études sur des expériences de mise en œuvre spécifiques à certains pays ont permis de mettre en évidence trois dimensions essentielles de l'efficacité de l'aide :

- L'utilité de la DP elle-même, en tant qu'outil favorisant l'efficacité de l'aide³ ;
- Le changement de comportement des partenaires au développement en termes d'alignement de leurs politiques, systèmes et procédures de mise en application des engagements de la DP ;
- Le changement de comportement des pays partenaires, l'appropriation étant au cœur de cette évolution.

Ces trois dimensions délimiteront le périmètre principal de l'évaluation.

La Déclaration de Paris en tant qu'outil d'une meilleure efficacité de l'aide.

Trois obstacles majeurs à l'utilité de la Déclaration de Paris en tant qu'outil favorisant l'efficacité de l'aide ont été identifiés :

a. Clarté. Dans de nombreux pays, il n'a pas été facile de savoir comment interpréter et évaluer la mise en œuvre des engagements fixés par la DP, d'où un risque de disparité du processus de suivi. En effet, la plupart des pays ont rencontré des difficultés pour transposer les indicateurs de suivi de la DP à leur contexte national et, selon le rapport de l'enquête, seul un petit nombre d'entre eux aurait pu aboutir à un consensus sur des définitions adaptées aux spécificités locales. Ce sont notamment les indicateurs portant sur le renforcement des capacités (indicateurs 4 et 6) et sur les approches-programmes (indicateur 9) qui ont suscité les plus vifs débats et, dans certains cas, impliqué de nouveaux travaux normatifs.⁴ En outre, des indicateurs permettant de mesurer a priori sans ambiguïté les progrès accomplis ont également posé problème⁵, à l'image de l'indicateur 5 sur l'alignement par rapport aux systèmes et procédures de chaque pays. Compte tenu du

2 Le rapport d'enquête devrait être publié en mars/avril 2007.

3 Il n'existe pas de définition arrêtée de l'efficacité de l'aide, mais un consensus général se dégage pour y associer les différents changements de comportement et de pratique.

4 Voir par ex. *PIU Reference Matrix* du Cambodge : <http://www.oecd.dac/dataoecd/42/58/37105997.pfd>

5 Selon le rapport d'enquête par exemple, dans différents pays, la mention « soumis aux procédures normales d'autorisation, d'approbation et de déblocage des fonds en vigueur au niveau national » figurant au document Définitions et Précisions de l'enquête ne semble pas adaptée à tous les programmes pris en compte dans la catégorie de ceux utilisant les systèmes nationaux d'exécution budgétaire.

manque de clarté ressenti, le plus petit dénominateur a souvent été appliqué et, par conséquent, les pays partenaires ont pu afficher des résultats plus conformes aux objectifs que ceux qu'ils auraient sinon obtenus. Il n'est donc pas étonnant que le rapport d'enquête mette en garde contre une exploitation trop confiante des données de référence et qu'il suggère de prendre des mesures concrètes pour garantir l'harmonisation des mesures lors des prochains exercices de suivi de l'enquête.

b. Pertinence. La *pertinence* de certains indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris a également été mise en cause, au regard des principaux problèmes d'efficacité de l'aide ressentis dans le pays. La définition de certains d'entre eux a semblé trop restrictive pour refléter les engagements correspondants. A titre d'exemple, les aspects relatifs à l'appropriation, fondamentaux pour l'amélioration globale de l'efficacité de l'aide, ne sont mesurés que par l'indicateur indirect portant sur l'existence de plans de développement nationaux. Cette mesure approximative ne permet pas de prendre en compte la volonté des dirigeants et responsables politiques du pays à mettre sur pied un plan d'actions de développement. Il en est de même de l'indicateur sur la réduction des unités parallèles de mise en œuvre des projets, qui constitue l'unique outil de mesure du développement des capacités. En outre, certains engagements de la DP ne sont couverts par aucun des 12 indicateurs, tels ceux relatifs à la délégation entre donateurs et aux complémentarités de l'assistance au développement, qui sont pourtant des enjeux critiques pour l'atteinte des objectifs d'harmonisation. De ce fait, le suivi de ces engagements au niveau des pays s'est avéré difficile à réaliser. Par ailleurs, des progrès accomplis et considérés comme essentiels pour l'atteinte des objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'aide ne sont pas mesurés par les indicateurs de suivi de la DP, à l'image de l'harmonisation des compléments et avantages salariaux, ou des codes de conduite pour le renforcement des capacités.

c. Cohérence. Le troisième obstacle identifié est la *cohérence* de la Déclaration de Paris, plus précisément le lien entre les différents engagements et les indicateurs. A cet égard, l'alignement sur les politiques des pays partenaires et l'alignement sur des systèmes de gestion des finances et de passation des marchés sont perçus comme contradictoires. En effet – et au moins à court terme – l'efficacité médiocre des systèmes de gouvernance ralentit la mise en œuvre du programme et, par conséquent, nuit à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans le secteur de l'approvisionnement en eau des zones rurales au Bénin par exemple, les versements ont chuté de 108 % en 2004 à 55 % en 2005 en raison des nouvelles dispositions d'alignement, mais cette réduction des versements a eu une influence directe sur le nombre de points d'eau installés.⁶

Comportement des partenaires au développement

Plusieurs problèmes ont été identifiés en matière de change-

6 Mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin. COWI, 2005

ment de **comportement des partenaires au développement**, nécessaire à la réalisation des engagements de la DP.

a. Tout d'abord, une divergence a été notée entre les politiques définies par les services centraux des partenaires au développement et leur mise en pratique dans les pays.

Les pays partenaires ont à cet égard fait part de leurs préoccupations grandissantes sur la lenteur du changement de ces pratiques. L'action des partenaires au développement axée sur la coopération technique et l'absence d'avancées dans le déliement de l'aide sont ainsi des motifs de préoccupation souvent cités. Si tout le monde s'accorde pour affirmer que *l'engagement* des partenaires au développement est capital pour une progression régulière de la mise en œuvre de la DP, les avis sont plus partagés sur l'échelon à l'initiative de son renforcement : services centraux ou bureaux sur le terrain, ou encore mélange des deux ? Pour certains partenaires au développement, la DP doit être pilotée par les décideurs politiques du siège, le personnel en place dans les pays veillant à l'harmonisation des actions ; selon eux, c'est là le meilleur moyen d'obtenir des résultats tangibles en matière de développement. D'autres en revanche (généralement ceux travaillant par projets) adoptent la démarche inverse, les équipes de terrain se heurtant à des difficultés pour mettre en œuvre des collaborations, compte tenu des préoccupations en matière de responsabilité légale et des contrôles financiers imposés par les services centraux. Dans certains cas, les questions de responsabilité légale soulevées par ces derniers ont d'ailleurs pu ralentir les premières actions concrétisant les engagements de la DP sur le terrain.

b. Communication et convergence. La divergence entre services centraux et équipes de terrain des partenaires au développement est évidemment un problème réel, mais l'expérience vécue dans les pays a démontré que la concrétisation des engagements de la DP est avant tout une affaire de personne, les individus pouvant avoir une vision différente de l'engagement/l'appropriation et les *capacités* étant en outre inégales. A cet égard, des approches très variées de l'efficacité de l'aide chez un même partenaire au développement ont été observées lors du lancement de la DP, certaines équipes souscrivant d'emblée au plan de mise en œuvre de la DP, d'autres considérant les actions en collaboration comme une perte de temps dont l'impact sur les résultats de développement est limité. C'est pourquoi les partenaires au développement et les coordinateurs nationaux ont appelé à une communication plus efficace et sans ambiguïté sur les enjeux de la DP entre les conseillers politiques des sièges et les équipes opérationnelles. Cette recommandation est d'autant plus importante dans les pays où le plan de mise en œuvre a été lancé récemment.

c. Les systèmes d'incitation des partenaires au développement ont été identifiés comme des facteurs essentiels d'efficacité de leur comportement. Or, l'enquête de référence indique que la capacité des partenaires au développement à respecter les engagements pris à Paris se heurte de nom-

breux obstacles. Peuvent ainsi être cités des pressions excessives pour assurer les versements, le manque de flexibilité des personnels en termes d'horaires de travail et la rotation très importante du personnel : l'ensemble de ces facteurs aboutit à des incitations favorisant les bénéficiaires à court terme au détriment du long terme et des gains collectifs. En outre, le souci de visibilité et d'influence des partenaires au développement prend parfois le pas sur la volonté d'harmoniser les approches. Cette tendance a notamment été observée dans des domaines d'intervention tels que la décentralisation, car les modèles de développement mis en œuvre sont considérés comme des « moyens d'exporter » différents systèmes propres aux partenaires au développement. De même, ce souci de visibilité limite la progression de la délégation, y compris lorsque les partenaires au développement travaillent réellement à l'harmonisation et à l'alignement. En témoignent la multiplication des « groupes des partenaires au développement », *ainsi que* du nombre de membres de ces groupes. Il semble que les perspectives de carrière du personnel peuvent être améliorées par la préservation d'une bonne image des partenaires au développement, grâce à une participation active à la coordination de l'action des différents acteurs. Enfin, de telles incitations risquent de pérenniser des coûts de transaction élevés.⁷

Comportement des pays partenaires

Le comportement des pays partenaires est un élément essentiel d'une mise en œuvre réussie de la DP. Comme indiqué plus haut, l'efficacité de l'aide est subordonnée à la responsabilité et à la prise en charge, par les pays partenaires, de leur propre développement en fonction des besoins de leurs habitants et de leurs propres priorités. A la lecture des constatations de référence issues de l'indicateur indirect n°1 mesurant l'existence de plans de développement et leur degré de hiérarchisation et de rattachement aux budgets, aux dépenses et aux résultats, il apparaît que l'appropriation des pays doit être considérablement renforcée. La prise en main de la coordination de l'aide par les pays est un autre sujet de préoccupation important, mais il n'existe pas d'indicateur spécifique mesurant cette dimension de l'appropriation. Néanmoins, cette variable est indirectement évaluée par d'autres parties de l'enquête : degré d'intégration des apports d'aide dans les budgets nationaux ou la comptabilité publique (indicateurs 3 et 5) et utilisation d'approches-programmes imposant la mise en place d'un cadre politique défini par le gouvernement (indicateur 9). Fort heureusement, la propension des gouvernements des pays à jouer un rôle moteur dans la coordination de l'aide est bien plus importante qu'il y a quelques années, comme le démontre la récente multiplication des politiques de l'aide mise en évidence par l'enquête.

a. Cela a été souligné ci-dessus, les indicateurs indirects de l'appropriation sont de plus en plus critiqués car trop restrictifs pour pouvoir mettre en lumière la complexité de cette dimension. Tout d'abord, le fait que l'appropriation repose

⁷ Ole Winckler Andersen et Ole Therkildsen. *Harmonisation and Alignment: the Double-Edged Swords of Budget Support and Decentralised Aid Administration*. Danish Institute for International Studies. 2007.

sur plusieurs acteurs dans un même pays, comme le montre un **engagement inégal pour la mise en place de politiques nationales de développement** ou de politiques de l'aide, n'est pas pris en compte. Le degré d'appropriation de quels acteurs doit-il être amélioré ? Le levier exécutif ou le législatif ? Les politiques ou les fonctionnaires ? Le gouvernement central ou le gouvernement local ? Le ministère de la Planification et des Finances ou les ministères sectoriels ?⁸ Par ailleurs, cette appropriation est-elle globale et, notamment, s'étend-elle aux grands mouvements de la société civile défendant les droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, et l'environnement ? Il est capital d'avoir réponse à ces questions lors de la mise en œuvre de la DP, car les approches du développement national et des politiques de l'aide diffèrent considérablement selon les interlocuteurs dans le pays partenaire. Ainsi, l'un des principes fondateurs de la DP – à savoir l'approche-programme – a surtout été soutenu par les grands ministères, ministères des Finances notamment, alors que les ministères sectoriels ont pour la plupart considéré le soutien budgétaire (général et sectoriel) comme une restriction de leur pouvoir. Autre exemple : la résistance souvent observée des gouvernements centraux à déléguer des compétences et des fonds aux administrations locales dans un contexte de décentralisation.

b. Les capacités d'appropriation, en termes de soutien et de communication sur la philosophie sous-tendant les plans de développement des partenaires sont capitales. Bien que les critères utilisés par la Banque Mondiale pour évaluer les plans opérationnels de développement d'un pays soient pleins de bon sens, ils n'apportent aucun éclairage sur le contenu des politiques nationales de développement. Pourtant, dans la pratique, des conflits sont apparus entre des partenaires au développement souhaitant appliquer une stratégie de réduction de la pauvreté inspirée des objectifs du millénaire et des pays partenaires militant pour une stratégie de croissance reposant sur de grands projets d'infrastructure.⁹ En outre, l'expérience montre que des ministères sectoriels acceptent couramment des financements de partenaires au développement, même s'ils sont sans rapport avec leurs propres politiques. Ceci conduit à une multiplicité d'approches et, par exemple, au partage des coûts avec une province donnée dépendant uniquement de la philosophie du partenaire au développement.

c. Enfin, le degré d'appropriation des résultats nationaux du développement a fait naître un débat sur la pertinence des **systèmes d'incitation à l'efficacité de l'aide** des partenaires en tant que point d'entrée. Dans plusieurs pays, les partenaires au développement ont fait part de leur inquiétude face à la lenteur des réformes majeures devant être menées par les gouvernements, qui ne leur permet pas de se référer à un programme cadre et/ou des systèmes sur lesquels aligner leur action. Par

8 Richard Batley. *Mozambique: The cost of owning' aid*. Public Admin. Dev. 25, 415-424 (2005).

9 Toutefois, les deux approches du développement peuvent être mutuellement dépendantes, l'engagement en faveur de la croissance étant un prérequis nécessaires (mais non significatif) de la réduction de la pauvreté.

ailleurs, la faiblesse constatée de volonté politique ne permet pas de garantir que de nouveaux donateurs, tels que la Chine ou des fonds internationaux, adhèrent aux principes communément admis de l'efficacité de l'aide. C'est ainsi qu'en Zambie, il a été démontré que l'attribution de financements aux conditions du marché par des entités non signataires de la JASZ constitue un risque majeur pour la soutenabilité de la dette du pays.¹⁰

Premiers résultats

Même si la DP est encore trop récente pour mettre en évidence ses extrants, **de premiers résultats de l'efficacité de l'aide** peuvent être identifiés, en termes de résultats de processus et/ou de produits basés sur des initiatives d'efficacité de l'aide antérieures à la DP¹¹. En matière de résultats de processus, le rapport d'enquête indique une meilleure compréhension des objectifs et des engagements de la DP dans les pays partenaires, ce qui devrait conduire à un plan d'action viable dans plusieurs pays. Il est clair qu'un certain nombre de processus d'harmonisation « dormants » ont été – en quelque sorte – redynamisés car, en participant à l'enquête, des membres des gouvernements ont pu disposer d'un instrument important pour susciter le changement. De premiers résultats cohérents peuvent déjà être obtenus. Il semble d'ailleurs que, dans les pays ayant entamé depuis plusieurs années un travail dans le sens de l'harmonisation de l'aide, les actions d'harmonisation (mise en pratique de la division du travail par exemple) ont pu limiter les doublons d'assistance. Par ailleurs, la mise en place d'une gestion orientée sur les résultats, liant les ressources aux résultats, a dans certains cas débouché sur un dialogue partenaire-donneur plus stratégique que ce qui avait été observé auparavant (par exemple en termes de projections réalistes de l'atteinte des OMD).

4. Limites de l'évaluation

Le choix des pays pour l'évaluation se fonde sur un processus d'auto-sélection qui ne permet pas de dégager un échantillon à proprement parler représentatif. Cependant, étant donné le grand nombre de pays qui se sont déjà portés volontaires pour l'évaluation (10 pays au total : Bangladesh, Bolivie, Mali, Philippines, Sénégal, Afrique du Sud, Sri Lanka, Ouganda, Vietnam et Zambie), l'échantillon est suffisamment vaste et équilibré en termes géographique, de dépendance à l'aide et de revenu par habitant pour apaiser toute inquiétude. En revanche, les « états fragiles » n'étant pas représentés dans l'échantillon, une étude thématique a été proposée.

Dans la mesure du possible, le niveau des extrants sera appréhendé à partir des premiers résultats. De ce fait, la première phase de l'évaluation **ne portera pas** sur les hypothèses sous-

10 Stratégie commune d'assistance à la Zambie (Joint Assistance Strategy of Zambia). 2007.

11 Toward Country Led Development: An Independent Evaluation of the Comprehensive Development Framework, the World Bank; 2003; The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank, The World Bank, 2001; The Round-Table Mechanisms, UNDP, 1998, DP/1998/CRP.2, New York; Evaluation of General Budget Support, DFID 2006.

tendant la DP, notamment le postulat selon lequel l'efficacité accrue de l'aide produit des effets sur le développement. Cette hypothèse sera donc examinée (si possible) pendant la seconde phase, lors de l'évaluation des mêmes pays. D'autres postulats de la DP pourront cependant être évalués, à savoir le fait que l'harmonisation, l'alignement, l'appropriation et la responsabilité mutuelle constitueraient les préalables indispensables à l'efficacité de l'aide.

5. Les questions pour l'évaluation

Comme indiqué plus haut, l'évaluation mettra l'accent sur l'apprentissage, en posant une double question : « faisons-nous ce qu'il faut ? » (pertinence) et « faisons-nous les choses comme il le faut ? » (efficacité). Par conséquent, les questions ci-dessous doivent avant tout être considérées comme des « ouvertures », des points de départ de l'évaluation.

S'il est clair que les aspects devant être évalués recouvrent trois dimensions – **utilité de la DP, comportement des partenaires au développement et comportement des pays partenaires** – il est encore plus évident qu'il existe de fortes interactions entre celles-ci. Par exemple, l'appropriation des projets de développement par les pays dépend largement du comportement des partenaires au développement, de même que certains aspects de l'alignement dépendent de l'attitude des pays partenaires. Dans la mesure du possible, les évaluations au niveau des pays devront identifier ces interactions.

L'ambition des 10 évaluations au niveau des pays est d'englober ces trois grandes dimensions, fondamentales pour la mise en œuvre des engagements sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, compte tenu de la variété des situations locales, l'approche et le niveau de détail des évaluations pourront varier selon les pays.

Évaluation de la Déclaration de Paris :

- Quel est le degré de *clarté* des engagements et des indicateurs de suivi de la DP ? Si des démarches de clarification se sont avérées nécessaires, à quels accords sont parvenus les parties prenantes (gouvernements des pays et partenaires au développement) et ces accords sont-ils satisfaisants ?
- Quel est le degré de *pertinence* des engagements et des indicateurs de suivi de la DP ? Quels sont les problèmes majeurs en matière d'efficacité de l'aide dans le pays ? Les principes de la DP peuvent-ils aider à les résoudre ? Tous les facteurs considérés comme critiques pour l'efficacité de l'aide dans le pays sont-ils actuellement traités ?
- Quel est le degré de *cohérence* de la DP ? Des contradictions ont-elles été relevées entre les engagements et les indicateurs, et/ou leurs implications ?

Évaluation du comportement des partenaires au développement :

- Les personnels de terrain des partenaires au développement sont-ils informés des engagements de la DP ? Sont-ils *mobilisés* pour la mise en œuvre de la DP ? Comment

cela s'est-il traduit dans les pratiques des partenaires au développement ? Les personnels de terrain des partenaires au développement appliquent-ils les engagements de la DP de façon homogène dans les différents domaines sectoriels ? Y'a-t-il convergence de vue entre les services centraux et les bureaux de terrain des partenaires au développement sur la signification et la mise en œuvre de la DP ?

- Les partenaires au développement soutiennent-ils de façon cohérente les cadres de développement nationaux, tels que les programmes nationaux, les PRS ou l'UNDAF ?¹²
- Les *systèmes d'incitation* des partenaires au développement permettent-ils de motiver leurs personnels de terrain pour la réalisation des objectifs de la DP ? (Les systèmes d'incitation ont-ils été modifiés pour refléter les engagements de la DP ?)
- Les personnels de terrain des partenaires au développement (dont ceux en charge des projets/programmes) ont-ils les *capacités* suffisantes pour la mise en œuvre de la DP ?

Évaluation du comportement des pays partenaires :

- Qu'entendent les pays partenaires par « appropriation » ? Qui sont les principaux acteurs de l'appropriation ? Quels objectifs nationaux de politique de développement et d'aide traduisent une véritable volonté politique en termes d'*implication* forte du gouvernement ? Ces objectifs sont-ils cohérents avec les engagements de la DP ? Comment sont résolues les difficultés internes de cohérence ? La mise en œuvre des principes de la DP a-t-elle un impact sur le niveau d'appropriation, y compris par la société civile, les communautés marginalisées et d'autres groupes nationaux ?
- Les parties prenantes dans le pays partenaire ont-elles les *capacités* nécessaires pour adhérer et communiquer sur les politiques de développement et d'aide du pays ? Le degré d'appropriation du pays a-t-il entraîné des modifications dans ses relations avec les partenaires au développement ? Si elles étaient conflictuelles, comment les divergences ont-elles été résolues ? Dans quelle mesure des donneurs émergents tels que la Chine sont-ils à l'écoute des besoins du pays partenaire ?
- Les *systèmes d'incitation* du pays partenaire permettent-ils de motiver les personnels pour réaliser les engagements des politiques nationales de développement et d'aide ?

Identification des premiers résultats :

- Quels sont les premiers effets, attendus ou inattendus, des initiatives d'amélioration de l'efficacité de l'aide sur les cinq axes de la DP (appropriation, alignement, harmonisation, gestion orientée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ? Des changements sont-ils observables ? Le déploiement du programme d'efficacité de l'aide a-t-il des effets sur la fixation de priorités de coopération pour

12 PRS : Poverty Reduction Strategies (Stratégies de réduction de la pauvreté).
UNDAF : United Nations Development Assistance Framework (Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement).

le développement, notamment des priorités dans des domaines transverses ?

- Quels sont les coûts de transaction/rapport coût-avantage de la mise en œuvre des engagements de la DP dans les cinq axes ? Dans quel sens ont évolué les coûts de transaction/rapport coût-avantage depuis la mise en œuvre des engagements de la DP ?

6. Organisation des travaux

La transposition du présent mandat générique en mandat spécifique au pays devra suivre les règles établies dans le « Guide de la gestion des évaluations au niveau des pays » (Annexe 2A). L'évaluation sera conduite en trois étapes :

Etape préliminaire

En fonction du mandat spécifique au pays, l'équipe d'évaluateurs désignés établira un rapport préliminaire de 30 pages au maximum et comprenant :

- Un cadre et une démarche d'évaluation adaptés au contexte, reposant sur les questions générales pour l'évaluation figurant au présent mandat générique ;
- Un échantillon représentatif (secteurs et zones géographiques), précisant les sources d'information utiles ;
- Les méthodes de recueil des données et les outils à utiliser (guide d'entretien, questionnaires, etc.) ;
- Les processus favorisant « l'apprentissage institutionnel » pendant l'évaluation ;
- Un programme de travail détaillé.

Le Groupe de gestion de l'évaluation devra être invité à examiner et commenter le projet de rapport préliminaire. Si possible, une réunion/atelier préliminaire sera organisée avec toutes les équipes d'évaluation avant le début des travaux sur le terrain. Son objectif sera de débattre et de comparer les diverses approches, afin d'échanger les différentes idées et de favoriser l'émergence de démarches et de cadres conceptuels comparables dans les différents pays, notamment en termes de critères et d'indicateurs d'évaluation.

Etape de collecte des données et d'élaboration du projet de rapport

Les questions pour l'évaluation définie plus avant sont conçues pour être posées aux parties prenantes des partenaires au développement comme des pays partenaires, l'accent étant mis sur les *perceptions de changement de comportement*. Il est en outre recommandé d'associer des représentants de la société civile dans le processus d'évaluation.

L'élaboration du projet de rapport sera facilitée, grâce aux grandes lignes du rapport d'évaluation au niveau des pays. Le rapport d'évaluation au niveau des pays ne devra pas excéder 50 pages, y compris la table des matières.

Etape de consultation et de finalisation

Les constatations de l'évaluation devront nécessairement être discutées entre chaque pays et ses partenaires au développement, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes (le groupe de référence) avant finalisation et communication au Groupe de gestion de l'évaluation.

7. Composition des équipes

La composition de l'équipe d'évaluation devra permettre de disposer des compétences clés suivantes : expérience et connaissance approfondie des politiques d'efficacité de l'aide et de développement, notamment de la Déclaration de Paris ; expérience et connaissance approfondie de l'approche-programme (soutien budgétaire général et approches sectorielles) ; expérience et connaissance du pays concerné ; connaissance et formation sur la méthodologie de l'évaluation, y compris des évaluations de processus et participative.

Il est souhaitable que la représentation hommes/femmes au sein de l'équipe soit équilibrée et qu'elle associe des consultants nationaux et régionaux/internationaux.

8. Planning de réalisation

Le planning de réalisation de l'évaluation est le suivant :

2007	
janvier - mars	Définition du cadre d'évaluation
avril - mai	Elaboration de mandats spécifiques pour les évaluations au niveau des pays
mai - juin	Désignation des évaluateurs
mai - octobre	Country lesson learning evaluations
juin ou juillet	Évaluations des enseignements tirés dans le pays
septembre/octobre	Projets de rapports d'évaluation au niveau des pays
novembre	Atelier international sur les premières constatations
novembre - décembre	Finalisation des rapports des pays pour publication

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Mandat générique pour les évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement¹

1. Historique et raison d'être

Outre son ambition affichée d'amélioration du suivi de l'aide, la Déclaration de Paris souligne l'importance d'un processus indépendant d'évaluation à l'échelle internationale. La Déclaration précise que ce processus permettra de réunir des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement, sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires.

Pour faire face à cet engagement, le Réseau sur l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement (CAD) a étudié différentes approches possibles et proposé une évaluation en deux phases. La première portera sur le niveau des ressources et des extrants, au travers d'une série d'évaluations au niveau des pays partenaires et des services centraux des partenaires au développement, et de différentes évaluations thématiques. La seconde phase de l'évaluation (jusqu'en 2010) sera consacrée aux résultats et à l'impact de l'aide. Cette évaluation sera destinée à compléter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP), notamment le Plan de suivi à moyen terme, piloté par l'Activité conjointe sur le suivi.

Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) et le Réseau du CAD sur l'évaluation ont apporté leur soutien à la démarche d'évaluation proposée. Un Groupe de référence international a été constitué pour mandater et piloter l'évaluation. Il réunit des pays participant au GT-EFF, des membres du Réseau du CAD sur l'évaluation de l'aide, ainsi que des représentants de la société civile.

La première phase se déroulera de mars 2007 à juillet 2008 et visera à fournir des informations sur les motivations et les méthodes du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle permettra de tirer des enseignements pratiques et contribuera à faire le point sur la performance lors du 3^e

¹ Le concept de partenaires au développement englobe les donateurs, les organismes multilatéraux, les IFI et autres organisations impliquées dans l'assistance au développement.

Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana (septembre 2008).

La seconde phase de l'évaluation, à partir du Forum de haut niveau organisé au Ghana en 2008 et jusqu'à la 4^e réunion de ce Forum en 2010, s'attachera à déterminer si les effets à long terme attendus de la Déclaration de Paris ont été obtenus.

2. Finalité et objectifs

Si la **finalité globale** de l'évaluation est de fournir des informations sur les impacts et effets réels des actions menées pour accroître l'efficacité de l'aide, la première phase de l'évaluation s'intéressera uniquement à la pertinence et à l'efficacité des ressources et (dans la mesure du possible) au niveau des extrants.

La finalité spécifique de l'évaluation est d'identifier les meilleures pratiques au niveau des services centraux des partenaires au développement pour la mise en œuvre de leurs engagements, pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, afin de contribuer à accroître l'efficacité de l'aide. L'accent sera mis sur **l'apprentissage**, en posant une double question : « Faisons-nous ce qu'il faut ? » et « Faisons-nous les choses comme il le faut ? ».

Les **objectifs** de l'évaluation au niveau des partenaires au développement sont les suivants :

- Mieux comprendre les enseignements tirés de l'enquête de référence sur le suivi de la DP ;
- Faciliter l'apprentissage global sur l'efficacité de l'aide grâce aux processus d'évaluation et favoriser une mise en œuvre plus efficiente de la Déclaration de Paris ;
- Formuler des recommandations spécifiques aux partenaires au développement évalués ainsi qu'à la communauté internationale pour améliorer l'efficacité de l'aide ;
- Établir les bases de la seconde phase de l'évaluation.

3. Périmètre et but de l'évaluation

Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris en mars 2005, la plupart des partenaires au développement se sont attachés à entamer la mise en œuvre de la DP au sein de leurs organisations et à en communiquer l'importance auprès de leur personnel. Un grand nombre de membres du CAD, par exemple, a élaboré des plans d'action pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris et cinq d'entre eux les ont présentés à leurs parlements nationaux. Cependant, le rapport final² synthétisant les principales constatations de l'enquête, ainsi que différentes études sur des expériences de mise en œuvre spécifiques à certains pays soulignent que ces engagements des services centraux ne sont pas toujours relayés dans la pratique. Trois grandes dimensions contribuant à l'évolution du comportement des partenaires au développement ont été identifiées : **(a) la motivation, (b) le renforcement des capacités et (c) les systèmes d'incitation et leur conformité à la Déclaration de Paris.** Ces trois dimensions délimiteront le **périmètre principal** de l'évaluation.

a. Motivation : La Déclaration de Paris milite pour une modification radicale des démarches d'aide. A cet égard, les stratégies des pays ne doivent plus être dictées par l'un ou l'autre des partenaires au développement. Au contraire, l'accent étant mis sur l'appropriation par les pays partenaires, les stratégies de coopération des partenaires au développement doivent être guidées par les demandes, fondées sur des besoins et exprimées par les gouvernements des pays, dans un souci d'alignement et d'harmonisation. Ceci explique sans doute pourquoi le rapport d'enquête, conformément aux bonnes pratiques de réforme institutionnelle, a identifié **l'impulsion devant être donnée par les partenaires au développement comme le facteur essentiel d'atteinte des objectifs de la DP.** Néanmoins, la façon dont cette impulsion doit être donnée est moins évidente car la priorité donnée aux coopérations orientées sur la demande s'oppose à la réalité actuelle des politiques, programmes et procédures définis par les services centraux, généralement guidées par les préoccupations administratives et politiques des partenaires au développement.

En Zambie par exemple, la mise en place par le gouvernement d'une division du travail attribuant des secteurs d'intervention déterminés aux différents partenaires au développement a été bien accueillie par la vingtaine d'organismes bilatéraux et multilatéraux apportant leur assistance à ce pays. Toutefois, certains partenaires ont fait part de leur préoccupation sur cette nouvelle répartition sectorielle, notamment lorsqu'elle leur impose de s'éloigner des objectifs sociaux (orientés sur l'atteinte des OMD), souvent largement soutenus par les opinions des donateurs et relayés par les engagements publics des États de ces partenaires au développement.

Le concept d'appropriation remet également en question l'usage de la conditionnalité en tant qu'instrument de réforme.

² Le rapport d'enquête devrait être publié en mars/avril 2007.

D'ailleurs, les partenaires au développement élaborent maintenant des programmes (davantage) fondés sur le dialogue politique pour soutenir des leviers du changement identifiés comme tels par les pays partenaires. Pourtant, l'usage d'indicateurs de processus pour, par exemple, attribuer le soutien budgétaire général est encore largement répandu, en application des cadres d'évaluation des performances. C'est peut-être là une explication de la faible corrélation entre la qualité du système de gestion des finances publiques d'un pays partenaire et le niveau d'alignement relevé dans le rapport d'enquête : « d'autres facteurs que la qualité des systèmes freinent la volonté des partenaires au développement à les utiliser. »

Enfin, outre le schisme partenaire au développement/pays partenaire, des divergences ont été observées entre les politiques définies par les services centraux et leur mise en pratique dans les pays. Pour certains partenaires au développement, il semble que la DP doive être pilotée par les décideurs politiques du siège, le personnel en place dans les pays veillant à l'harmonisation des actions ; selon eux, c'est là le meilleur moyen d'obtenir des résultats tangibles en matière de développement. D'autres en revanche (généralement ceux travaillant par projets) adoptent la démarche inverse, les équipes de terrain se heurtant à des difficultés pour mettre en œuvre des collaborations, compte tenu des préoccupations en matière de responsabilité légale et des contrôles financiers imposés par les services centraux. Dans certains cas, les questions de responsabilité légale soulevées par ces derniers ont d'ailleurs pu ralentir les premières actions concrétisant les engagements de la DP sur le terrain. A cet égard, le rapport d'enquête recommande³ que les partenaires au développement s'attachent à revoir leurs procédures et cadres légaux afin de définir des règles, des procédures ou des pratiques conformes aux engagements de la Déclaration de Paris.

b. Capacités : Que ce soit au niveau des services centraux des partenaires au développement ou de leurs bureaux de terrain, il semble que le niveau de motivation pour la mise en œuvre de la DP est inégal, ce qui démontre que la concrétisation des engagements de la DP repose avant tout sur la motivation/l'appropriation des membres du personnel, et qu'il existe une différence de **capacités entre les différentes personnes employées par un même partenaire au développement.** En effet, des approches très variées de l'efficacité de l'aide chez un même partenaire au développement ont été observées. C'est pourquoi les partenaires au développement et les coordinateurs nationaux ont appelé à **une communication plus efficace sur les enjeux de la DP entre les conseillers politiques des sièges et les équipes opérationnelles.** Cette recommandation est d'autant plus importante dans les pays où le programme de mise en œuvre a été lancé récemment.

De plus, le niveau de délégation d'autorité aux ambassades/bureaux de terrain ne permet sans doute pas d'apporter une

³ Rapport d'enquête (Projet final du 20 mars 2007), p. 46.

réponse adaptée aux engagements de la DP. C'est particulièrement le cas de l'attribution du soutien budgétaire général qui est généralement centralisée au niveau des services centraux, comme en témoigne le commentaire d'un responsable du bureau de terrain d'un donneur : « C'est un 'trou noir'. Nous ne connaissons ni le montant des fonds budgétés, ni les conditions dans lesquelles ils sont accordés, ni la date prévue de leur transfert. Nous savons seulement que le siège va attribuer un soutien budgétaire général au pays cette l'année ». Il va sans dire qu'un tel comportement de la part des donateurs va à l'encontre de l'engagement de la DP en faveur d'une meilleure prévisibilité de l'aide.

La question des coûts de transaction et du redéploiement des ressources est intimement liée au problème de la délégation. Le rapport d'enquête souligne qu'une aide plus efficace n'est pas obligatoirement une aide qui coûte moins cher. En effet, selon la Banque Mondiale, la préparation de programmes d'aide coordonnée entre plusieurs partenaires au développement nécessite généralement 15-20 % de personnel et de budget supplémentaires que les projets isolés classiques. Ces coûts constituent un investissement de départ pour pouvoir agir conformément à la Déclaration de Paris (partant du principe que l'aide coordonnée est plus efficace) et devraient être prévus dans les budgets opérationnels et les plans de mise à disposition de personnel. Certains donateurs ont commencé à décentraliser des moyens humains dans le cadre du nouveau programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide mais, jusqu'à présent, les budgets opérationnels n'ont pas été augmentés. De nombreux pays partenaires ont exprimé leur inquiétude par rapport aux coûts d'acheminement de l'aide et se demandent s'ils sont réellement utilisés pour atteindre les populations les plus pauvres à qui l'aide est destinée ou s'ils servent surtout à couvrir les coûts administratifs des partenaires au développement. Cette préoccupation est légitime et devra faire l'objet d'une évaluation de sa perception lors de la phase 1.

c. Les **systèmes d'incitation** des partenaires au développement ont été identifiés comme des facteurs essentiels d'efficacité de leur comportement. Or, l'enquête de référence indique que la capacité des partenaires au développement à respecter les engagements pris à Paris se heurte à de nombreux obstacles. Peuvent ainsi être cités des pressions excessives pour assurer les versements, le manque de flexibilité des personnels en termes d'horaires de travail et la rotation très importante du personnel : l'ensemble de ces facteurs aboutit à des incitations favorisant les bénéfices à court terme au détriment du long terme et des gains collectifs.

En outre, le souci de visibilité et d'influence des partenaires au développement prend parfois le pas sur la volonté d'harmoniser les approches. Cette tendance a notamment été observée dans des domaines d'intervention tels que la décentralisation, car les modèles de développement mis en œuvre sont considérés comme des « moyens d'exporter » différents systèmes propres aux partenaires au développement. De même, ce souci de visibilité limite l'efficacité de la délégation, y compris lorsque

les partenaires au développement travaillent réellement à l'harmonisation et à l'alignement. En témoignent la multiplication des « groupes des partenaires au développement », *ainsi que* du nombre de membres de ces groupes. Il semble que les perspectives de carrière du personnel peuvent être améliorées par la préservation d'une bonne image des partenaires au développement, grâce à une participation active à la coordination de l'action des différents acteurs. Enfin, de telles incitations risquent de pérenniser des coûts de transaction élevés.⁴

But de l'évaluation

L'évaluation a pour **but** d'étudier les ressources affectées au travers de l'analyse des trois dimensions (motivation, renforcement des capacités et systèmes d'incitation) et de leur cohérence avec les engagements de la DP. Les extrants seront identifiés par les évaluations au niveau des pays, sur la base du comportement des bureaux de terrain. De ce fait, la première phase de l'évaluation ne portera pas sur les hypothèses sous-tendant la DP, notamment le postulat selon lequel l'efficacité accrue de l'aide produit des effets plus importants sur le développement. Cette hypothèse sera donc examinée, si possible, pendant la seconde phase de l'évaluation.

L'évaluation débutera par une analyse documentaire (politiques, directives, orientations, plans annuels) suivie d'une enquête à partir de questionnaires, réalisée au niveau des ambassades/bureaux de terrain de ceux des 10 pays volontaires pour conduire une évaluation et dans lesquels le partenaire au développement intervient. Cette phase de recueil de données devra être complétée par des entretiens structurés avec les principaux responsables des services centraux.

Si les partenaires au développement ne sont pas présents dans un nombre suffisant de pays volontaires pour l'évaluation, ils pourront décider de mener des enquêtes de terrain.

4. Limites de l'évaluation

Le choix des partenaires au développement pour l'évaluation se fonde sur un processus d'auto-sélection qui ne permet pas de dégager un échantillon à proprement parler représentatif. Pour assurer une cohérence avec les évaluations au niveau des pays (10 au total), il est souhaitable de conduire un nombre similaire d'évaluations au niveau des partenaires au développement. Dix évaluations de ce type seront suffisamment représentatives à condition que l'échantillon rassemble à la fois de grands partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux ainsi que de petits organismes donateurs bilatéraux.

⁴ Ole Winkler Andersen et Ole Therkildsen. *Harmonisation and Alignment: the double-edged swords of budget support and decentralised aid administration*. Danish Institute for International Studies. 2007.

5. Questions pour l'évaluation⁵

Comme indiqué plus haut, l'évaluation mettra l'accent sur l'apprentissage, en posant une double question : « faisons-nous ce qu'il faut ? » (Pertinence) et « faisons-nous les choses comme il le faut ? » (Efficacité). Elle s'attachera notamment à mettre en lumière les éventuels obstacles identifiés à la mise en œuvre de la DP, la façon dont ils ont été levés et les résultats obtenus. Par conséquent, les questions ci-dessous doivent avant tout être considérées comme des « ouvertures », des points de départ de l'évaluation.

Évaluation de l'impulsion donnée

- Comment l'accent mis par la Déclaration de Paris sur la coopération fondée sur la demande a-t-elle été intégrée dans les politiques, programmes et procédures des partenaires au développement ? La mise en œuvre de la DP a-t-elle modifié leur démarche de fixation des priorités de coopération pour le développement ? Le rôle des services centraux/bureaux de terrain des partenaires au développement a-t-il été adapté aux objectifs d'efficacité de l'aide ? Sinon, pourquoi ?
- Quel est le degré d'appropriation de la DP au niveau des services centraux du partenaire au développement ? Comment la DP a-t-elle été accueillie par les parlementaires du pays donneur et la société civile ? Quels sont les conflits potentiels avec d'autres systèmes politiques/administratifs, et quelles mesures sont prises pour les résoudre ?
- Les donateurs sont-ils satisfaits de la façon dont ils mettent en œuvre la DP, notamment en ce qui concerne les principes du CAD pour un engagement adapté dans les États fragiles ? En cas d'insatisfaction, quelles en sont les raisons ? Leurs préoccupations sont-elles liées à la pertinence et à la cohérence des engagements et indicateurs de la DP ? Des moyens permettant d'aplanir ces préoccupations sont-ils identifiés ?

Évaluation du renforcement des capacités

- Quel est le niveau de sensibilisation et d'adhésion du personnel – particulièrement le personnel de terrain – à l'efficacité de l'aide et à ses implications opérationnelles ?
- Des directives, orientations, guides et critères d'évaluation des opérations ont-ils été diffusés au personnel afin de stimuler l'application du programme de mise en œuvre de la DP ?
- Comment s'organise la délégation de pouvoir et dans quels domaines ? Des modifications ont-elles été apportées aux procédures pour respecter les engagements de la DP ? Les organisations/agences de coopération pour le développement sont-elles suffisamment décentralisées (personnel, ressources, délégation de pouvoir) pour assurer que la gestion de l'aide sur le terrain est conforme à la Déclaration de Paris ?

⁵ Les questions pour l'évaluation sont en partie inspirées du *Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD: chapitres un à cinq*, Février 2007.

Évaluation des systèmes d'incitation

- L'organisme a-t-il mis en place des systèmes pour inciter ses dirigeants et personnels de terrain à œuvrer en faveur des objectifs de la DP (appropriation, harmonisation, alignement, orientation sur les résultats), par exemple dans les domaines du recrutement, de l'évaluation des performances et de la formation ?
- Des freins à cette mise en œuvre sont-ils ressentis, compte tenu d'autres priorités de l'organisme ?

6. Organisation des travaux

La transposition du présent mandat générique en mandat spécifique à l'organisme devra suivre les règles établies dans le « Guide de la gestion des évaluations au niveau des partenaires au développement ». L'évaluation sera conduite en trois étapes :

Étape préliminaire

En fonction du mandat spécifique à l'organisme, l'équipe d'évaluateurs désignés établira un rapport préliminaire de 30 pages au maximum et comprenant :

- Une démarche d'évaluation adaptée au contexte, reposant sur les questions générales pour l'évaluation figurant au présent mandat générique ;
- Un échantillon représentatif, précisant les sources d'information utiles ;
- Les méthodes de recueil des données et les outils à utiliser (guide d'entretien, questionnaires, etc.) ;
- Les processus favorisant « l'apprentissage institutionnel » pendant l'évaluation ;
- Un programme et une méthodologie de travail détaillés.

Le Groupe de gestion de l'évaluation devra être invité à examiner et commenter le mandat spécifique et le projet de rapport préliminaire. Si possible, une réunion/atelier préliminaire sera organisée avec toutes les équipes d'évaluation avant le début des travaux sur le terrain. Son objectif sera de débattre et de comparer les diverses approches, afin d'échanger les différentes idées et de favoriser l'émergence de démarches et de cadres conceptuels comparables dans les différents pays, notamment en termes de critères et d'indicateurs d'évaluation.

Étape de collecte des données et d'élaboration du projet de rapport

L'élaboration du projet de rapport sera facilitée, grâce aux grandes lignes du rapport d'évaluation au niveau des partenaires au développement. Le rapport d'évaluation au niveau des pays ne devra pas excéder 50 pages, y compris la table des matières.

Étape de consultation et de finalisation

Les constatations de l'évaluation devront nécessairement être discutées à l'échelon des services centraux des partenaires au développement avant finalisation et communication à l'équipe de synthèse, via le Groupe de gestion de l'évaluation.

7. Composition des équipes

La composition de l'équipe d'évaluation devra permettre de disposer des compétences clés suivantes : expérience et connaissance approfondie des politiques d'efficacité de l'aide, notamment de la Déclaration de Paris ; expérience et connaissance approfondie des approches du changement institutionnel ; expérience et connaissance du partenaire au développement concerné ; connaissance et formation sur la méthodologie de l'évaluation, y compris des évaluations de processus et participative. Il est souhaitable que la représentation hommes/femmes au sein de l'équipe soit équilibrée.

8. Planning de réalisation

Le planning de réalisation de l'évaluation est le suivant :

2007	
janvier - mars	Définition du cadre d'évaluation
avril - mai	Elaboration de mandats spécifiques pour les évaluations au niveau des partenaires au développement
mai - juin	Désignation des évaluateurs
mai - octobre	Évaluations des enseignements tirés par le partenaire au développement
juin ou juillet	Éventuel Atelier préliminaire
septembre/octobre	Projets de rapports d'évaluation au niveau des partenaires au développement
novembre	Atelier international sur les premières constatations
novembre - décembre	Finalisation des rapports des partenaires au développement pour publication

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Termes de référence du rapport de synthèse

1. Introduction

En réponse à l'engagement lié à la Déclaration de Paris visant à réaliser une évaluation indépendante à l'échelon des pays, il a été décidé de réaliser une évaluation en deux phases, à la demande et sous le contrôle d'un groupe de référence international composé de membres du réseau du CAD pour l'évaluation, de membres des pays partenaires représentés au sein du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs et d'autres pays intéressés ainsi que de représentants de la société civile. La gestion au quotidien de l'évaluation est confiée à un petit groupe de gestion. Les produits de l'évaluation seront examinés par une équipe indépendante d'évaluation par des pairs.

L'évaluation complètera le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, entrepris via l'Activité conjointe sur le suivi dans le but de permettre une compréhension approfondie et plus qualitative quant à la manière dont une plus grande efficacité de l'aide contribue à améliorer l'efficacité du développement.

La première phase courra de mars 2007 à juillet 2008 et visera à fournir des informations sur les « comment » et les « pourquoi » du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris en vue de tirer des enseignements pratiques et de contribuer à l'évaluation des performances de mise en œuvre lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana. Cette phase mettra l'accent sur les intrants et les extrants, via diverses évaluations thématiques et à l'échelon des services centraux des pays partenaires et des partenaires au développement.¹ Ces évaluations seront de nature formative, se penchant sur les changements de comportement progressifs et secondaires associés à la Déclaration de Paris.

¹ Par « partenaires au développement », on entend les donateurs, les agences multilatérales, les établissements financiers internationaux et les autres organisations impliquées dans l'aide au développement.

La seconde phase de l'évaluation courra du Forum de haut niveau au Ghana en 2008 jusqu'au 4^e Forum de haut niveau en 2010. Cette seconde phase cherchera à déterminer si les effets visés sur le long terme de la Déclaration de Paris sont atteints, en mettant l'accent sur les réalisations et les impacts. Le fond et la nature de l'évaluation ainsi que sa réalisation sont décrits dans les termes de référence cadres pour l'évaluation de la Déclaration de Paris et dans les termes de référence « modèles » pour les évaluations menées par les pays partenaires à leur niveau et l'évaluation des services centraux des partenaires au développement (cf. annexes).

2. Portée et structure des travaux

L'objectif de cette étude est de préparer une synthèse des extraits de l'évaluation en première phase, qui sera présentée au 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au Ghana en septembre 2008.

La portée de l'étude est la suivante :

- Élaboration d'un rapport initial
- Préparation et finalisation du rapport de synthèse
- Tenue à disposition pour tout débat avec le groupe de gestion de l'évaluation durant le travail de synthèse
- Participation à un atelier (janvier 2008 en Afrique du Sud) avec les membres du groupe de référence et les évaluateurs responsables de la réalisation des évaluations des services centraux et des évaluations au niveau des pays partenaires en vue de débattre des constats émergents du travail de synthèse
- Contribution aux activités de diffusion (y compris l'apport d'une contribution pour le Forum de haut niveau qui se tiendra à Accra en septembre 2008)

L'étude se déroulera sur trois phases :

I) Phase initiale :

Sur la base des termes de référence cadres pour l'évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de

Paris et d'une analyse des différents extraits des évaluations réalisées, l'équipe de synthèse rédigera un rapport initial succinct comprenant :

- Une brève présentation du projet de rapport de synthèse (à rédiger sur la base de la structure de l'étude 2006 de suivi de la Déclaration de Paris).
- Une liste des sources d'informations/données supplémentaires éventuelles à consulter en vue de couvrir, le cas échéant, les éléments manquants.
- Un plan de travail détaillé.

Le groupe de référence de l'évaluation sera invité à examiner et commenter le rapport initial. L'équipe de synthèse répondra par écrit à tous les commentaires transmis. Le groupe de gestion de l'évaluation et une équipe indépendante d'évaluation par des pairs veilleront au contrôle qualité du rapport initial. Le rapport initial devra être approuvé par le groupe de gestion de l'évaluation avant que la phase suivante ne puisse être entamée.

II) Phase de préparation :

La préparation du rapport de synthèse reposera sur le rapport initial approuvé (l'approche principale sera une évaluation du document) et sur (le cas échéant) des entretiens téléphoniques. Les rapports d'évaluation des services centraux des partenaires au développement et des pays partenaires seront annexés (au format électronique) au rapport de synthèse.

Le rapport de synthèse rédigé en langue anglaise ne comptera pas plus de 60 pages, note de synthèse incluse mais annexes exclues.

Les contributions suivantes seront mises à la disposition de l'équipe de synthèse en vue de ses travaux : environ dix rapports d'évaluation par des pays partenaires à leur niveau et environ dix rapports d'évaluation des services centraux de partenaires au développement. À cela s'ajouteront les rapports de plusieurs études thématiques réalisées dans le cadre de l'évaluation générale.

III) Phase de finalisation et de diffusion :

Le groupe de gestion de l'évaluation et l'équipe indépendante d'évaluation par des pairs veilleront au contrôle qualité de toutes les versions provisoires du rapport de synthèse. Le projet de rapport de synthèse sera présenté au groupe de référence de l'évaluation pour qu'il le commente. L'équipe de synthèse répondra par écrit à tous les commentaires transmis.

Lorsque le rapport de synthèse final sera terminé, le chef de l'équipe d'évaluation collaborera avec l'équipe de diffusion en vue de garantir une diffusion ciblée et cohérente des résultats des évaluations. En outre, le chef de l'équipe participera à des activités de diffusion durant le 3^e Forum de haut niveau à Accra en septembre 2008.

3. Calendrier

Le calendrier lié au rapport de synthèse est le suivant :

Calendrier	Activités
Novembre 2007	Élaboration du rapport initial
Décembre 2007 – février 2008	Préparation du rapport de synthèse
Janvier 2008	Atelier sur les constats émergents (provisoirement en Afrique du Sud)
Mars – avril 2008	Finalisation du rapport sur la base des commentaires reçus
Septembre – octobre 2008	Activités de diffusion, y compris préparation de notes (y compris la participation au Forum de haut niveau à Accra)

4. Composition de l'équipe d'évaluation

Une équipe de synthèse, sélectionnée par le biais d'un appel d'offres international concurrentiel, sera chargée de synthétiser l'évaluation. L'organisation des travaux de l'équipe relèvera du chef d'équipe et devra être spécifiée et expliquée clairement dans le cahier des charges. L'équipe d'évaluation devra posséder les compétences clés suivantes :

- Connaissances approfondies et expérience dans le domaine de l'efficacité de l'aide et du développement, y compris de la Déclaration de Paris.
- Connaissances approfondies et formation en matière de méthodologies d'évaluation, y compris d'approches d'évaluation de changements comportementaux, expérience en matière de réalisation d'évaluations complexes et de synthèse des résultats de telles évaluations.
- Connaissances et expériences dans le domaine des approches fondées sur des programmes (y compris des approches sectorielles et d'autres mécanismes de mise en œuvre, tels que l'aide budgétaire générale, l'aide budgétaire sectorielle, les projets et les prêts aux ONG).
- Connaissances et expérience liées aux pays partenaires et agences donneuses évalués.
- Excellentes compétences de rédaction et de communication.

L'équipe, composée au minimum de trois membres, devra refléter une participation équilibrée d'hommes et de femmes et comprendra des conseillers internationaux reflétant une participation régionale équilibrée. Par ailleurs, l'équipe dans son ensemble devra posséder de parfaites compétences en anglais et de bonnes compétences en français et en espagnol. L'équipe sera subordonnée au groupe de gestion de l'évaluation.

Les principes d'évaluation de base du CAD concernant le recours à des évaluateurs externes indépendants de ceux chargés de la conception et de la mise en œuvre de l'action de développement (auprès des donateurs et des organisations de mise en œuvre) seront appliqués.

5. Intrants et extrants

Les intrants requis pour l'étude ne peuvent pas dépasser un total de 1 million DKK, tous frais compris ainsi que les dépenses liées à la participation de l'équipe aux réunions du groupe de gestion/groupe de référence de l'évaluation et du Forum de haut niveau.

Les principaux extrants de l'évaluation seront les suivants :

- Rapport initial
- Rapport de synthèse
- Notes de diffusion
- Diffusion au 3^e Forum de haut niveau

Évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Cadre d'analyse du rapport de synthèse

1. Suite à l'atelier sur les constats émergents¹, la présente note sur le cadre d'analyse du rapport de synthèse a été rédigée dans le but de présenter de manière explicite le travail de synthèse à réaliser.
2. Le produit final (rapport de synthèse) se fondera sur les rapports d'évaluation reçus, les contributions supplémentaires des participants à l'atelier sur les constats émergents, des études telles que le rapport de suivi indépendant du Viêt Nam et d'autres sources de données/références à utiliser sélectivement pour éclairer l'analyse ou combler les lacunes dans les cas où le traitement des sujets requis manquerait, sans cela, de clarté. Les informations consolidées seront organisées et présentées sous une forme qui sera accessible au Forum de haut niveau organisé à Accra et autres.
3. Le rapport de synthèse reposera sur les termes de référence de l'évaluation en première phase, en tenant compte des termes de référence (et leurs adaptations) spécifiques aux différentes évaluations par les pays et les agences de partenaires au développement synthétisées. Sans décrire les limites de l'approche d'évaluation adoptée et de la base fournie par les études d'évaluation produites,² la synthèse devra clairement les reconnaître. De plus, elle précisera les rôles qu'il est prévu qu'elle joue ainsi que les limites de sa représentativité et de sa fiabilité.

1 L'atelier organisé à Parys (Afrique du Sud) du 30 janvier au 1er février 2008, qui comptait quelque 50 participants, a généré un feedback précieux sur les constats préliminaires disponibles, visant aussi bien à valider, invalider et nuancer un grand nombre de points qu'à les mettre en évidence afin qu'une attention particulière leur soit accordée dans les rapports finaux. En outre, il a contribué à identifier des questions supplémentaires ainsi que des hypothèses de travail et des assumptions sous-jacentes importantes concernant la mise en œuvre de la Déclaration. Les rapports sur les débats de l'atelier seront distribués avec la première version du rapport de synthèse.

2 Entre autres limites, on notera l'auto-sélection des thèmes d'évaluation, la complexité et la divergence des méthodes, les différents degrés d'indépendance entre les évaluateurs, le manque de groupes de contrôle ou d'états des lieux clairs et la vaste variabilité quant à la solidité des informations et des analyses dans les rapports.

Principaux paramètres

4. La synthèse rapprochera les constats et les conclusions des différentes évaluations constituant la première phase de mise en œuvre de la Déclaration en vue de répondre aux **questions d'évaluation centrales** suivantes :
 - Observe-t-on un changement dans « l'appui politique, la pression des pairs et l'action coordonnée » des donateurs et des partenaires ? Comment/pourquoi ou pourquoi pas ?
 - Cela engendre-t-il dans les faits des actions et des modifications de comportement dans le sens des cinq principes de la Déclaration de Paris (renforcement de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle) ? Comment et pourquoi cela fonctionne-t-il ou ne fonctionne-t-il pas ?
 - Quelles sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de cette première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?
5. Les réponses aux questions ci-dessus formeront le noyau du rapport de synthèse et seront axées, dans la mesure du possible, sur les cinq principes. En outre, la synthèse reflétera la multitude de constats et conclusions attendus, qui s'appliquent à plus d'un domaine d'engagement ou à la mise en œuvre générale de la Déclaration. Conformément aux termes de référence des différentes évaluations, les constats et les conclusions de la synthèse seront évalués par rapport aux « conditions préalables requises » liées à l'engagement ou à l'impulsion des acteurs en vue de la mise en œuvre de la Déclaration, à leurs capacités et à leurs systèmes d'incitation. De plus, la synthèse présentera les évaluations opérées dans les rapports des pays partenaires sur l'utilité de la Déclaration de Paris en tant qu'outil, y compris en ce qui concerne sa clarté, sa pertinence et sa cohérence. De même, elle présentera leur identification des extrants émergents sur le terrain.
6. La synthèse ne sera pas en soi un rapport d'évaluation, mais un produit cohérent et à orientation stratégique qui rapprochera systématiquement les constats clés analysés découlant des différents rapports et qui élèvera les

résultats à un plus haut degré d'abstraction et de pertinence politique prospective. Dans la mesure de l'analyse, le rapport de synthèse tirera des conclusions et inclura des recommandations prospectives orientées vers les politiques et pouvant donner lieu à une action.

Le rapport comprendra au maximum 60 pages, annexes non comprises. Les annexes incluront, sans y être limitées, les notes de synthèse des différents rapports.

7. Le rapport sera principalement destiné aux participants du Forum de haut niveau qui se tiendra à Accra et à leurs collègues nationaux, dans le but d'atteindre un plus large public. En conséquence, il sera axé sur les questions stratégiques, les inquiétudes des politiques et les enseignements tirés. En vue de contribuer à l'accélération de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les informations recueillies serviront de tremplin au rapport pour soulever et poser des questions et pour expliquer les avancées réalisées dans la mise en œuvre de la Déclaration. Les constats du rapport seront mis en contexte tant en ce qui concerne le processus à l'origine de la Déclaration et l'évolution des choses depuis son adoption que les contextes nationaux dans lesquels elle est mise en œuvre.

Cadre d'analyse

8. **Questions centrales :** Le rapport répondra aux questions d'évaluation centrales décrites au point 3 ci-dessus.
9. **Outils et techniques :** Les principaux outils et techniques à appliquer seront les suivants :
 - Évaluation et analyse systématiques des rapports transmis en vue d'en extraire et de catégoriser les constats clés, explications et conclusions. Ce processus tiendra compte des limites liées à la représentativité des rapports transmis et du fait que les informations sont principalement d'ordre qualitatif (accent mis sur la perception des comportements) et reposent sur différents types et niveaux de recherche de sondage³ ;
 - Triangulation des résultats identifiés par les membres de l'équipe sur la base de leurs différents échantillons de rapports et spécialisations thématiques, afin d'identifier les aberrances et de minimiser les différences d'interprétation et/ou les distorsions éventuelles ;
 - Évaluation rigoureuse par des pairs internes et par des évaluateurs pairs externes en vue de garantir l'inclusion de tous les constats clés ;
 - Identification et mise en évidence des questions stratégiques cruciales et des inquiétudes politiques quant aux constats et aux enseignements tirés, y compris l'approfondissement de questions telles que les augmentations largement observées des coûts

3 Sauf dans la mesure où la synthèse mentionne les grandes variations de taille des échantillons et d'autres qualifications méthodologiques sur les études constituantes ainsi que des problèmes non résolus identifiés par les évaluateurs pairs, le rapport de synthèse ne peut tenter de qualifier la fiabilité des différentes contributions.

opérationnels dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;

- Gestion de la qualité par le responsable qualité interne et le groupe de gestion de l'évaluation interne.
10. **Schémas :** L'équipe de synthèse :
 - appliquera des méthodes d'agrément et de différence (et une certaine dose d'analyse contextuelle) pour identifier la fréquence, les schémas, la convergence et la divergence des résultats rapportés parmi et entre les deux groupes de rapports d'évaluation ;⁴
 - envisagera les informations négatives, c.-à-d. les éléments manquants dans tous les rapports ou dans certains d'entre eux ;
 - analysera l'évolution du contexte général de la mise en œuvre de la Déclaration et les influences contextuelles dans différents groupes de pays et d'agences concernés ;
 - décrira, le cas échéant, les schémas de causalité.
 11. **Cadre « modèle » ou normatif :**
 12. Le cadre normatif d'évaluation des avancées dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est assez explicitement décrit dans les engagements (et les engagements secondaires auxiliaires) de la Déclaration proprement dite. Les schémas identifiés seront indiqués dans la synthèse par rapport à ces normes. Parallèlement, il est à noter que d'importants recoupements, confusions et divergences dans les interprétations ont été mentionnés pour certains engagements. Le rapport devra donc refléter et évaluer ces facteurs.
 13. Les évaluations et leurs synthèses sont plus exploratoires quant aux « pourquoi » et aux « comment » liés aux performances ou aux non-performances dans le cadre de la mise en œuvre. Ce contexte est de toute évidence une variable cruciale et la synthèse tiendra compte de l'importante influence des facteurs politiques (pas uniquement des facteurs techniques/administratifs) sur la mise en œuvre de la Déclaration, tant au sein des pays partenaires qu'au sein des institutions des partenaires au développement et entre elles.
 14. **Compétences et processus à appliquer :**
 - Évaluation et analyse systématiques des documents
 - Analyse contextuelle par des experts
 - Identification et rattachement des lacunes stratégiques
 - Évaluation cohérente par l'équipe de pairs
 - Compétences de synthèse et sens politique de haut niveau
 - Compétences de structuration et de rédaction afin de garantir l'accessibilité des informations et leur compréhension par les politiques et un public non spécialiste plus large.

4 Par ailleurs, les travaux chercheront à éprouver les hypothèses intéressantes (notamment en ce qui concerne les « pourquoi » et les « comment » quant aux performances et aux non-performances) formulées par les participants à l'atelier sur les constats émergents organisé en janvier – février 2008.

Banque asiatique de développement
Département de l'évaluation des opérations (OED)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de cas pour la Banque asiatique de développement

Note de synthèse

<i>Responsable du projet</i>	R. K. Leonard, Département de l'évaluation des opérations (OED)
<i>Chefs d'équipe</i>	L. C. Gutierrez, principal spécialiste de l'évaluation, Division de l'évaluation des opérations 1, OED S. Shrestha, spécialiste de l'évaluation, Division de l'évaluation des opérations 1, OED
<i>Membres d'équipe</i>	C. Infantado, responsable évaluation de dossier, Division de l'évaluation des opérations 1, OED A. Morales, responsable évaluation, Division de l'évaluation des opérations 1, OED C. J. Mongcopa, assistant évaluation en chef, Division de l'évaluation des opérations 1, OED B. Cafirma, assistant évaluation, Division de l'évaluation des opérations 1, OED

Les directives formellement adoptées par le Département de l'évaluation des opérations dans le but d'éviter les conflits d'intérêt dans ses évaluations indépendantes ont été respectées lors de la préparation du présent rapport. À la connaissance de la direction du Département, il n'existait aucun conflit d'intérêt entre les personnes qui ont préparé, révisé et approuvé le présent rapport.

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la Banque asiatique de développement : étude d'un partenaire au développement en vue d'une évaluation conjointe.

Note de synthèse

L'objectif de cette évaluation par le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque asiatique de développement (BAD) est de contribuer à la première phase de l'évaluation conjointe de la Déclaration de Paris par le Comité d'assistance au développement de l'OCDE (CAD/OCDE). Suite aux termes de référence du CAD/OCDE, cette évaluation se concentre sur les ressources au sein de la Banque asiatique de développement et couvre trois dimensions (appropriation et impulsion, capacités, niveau d'information et intégration) en vue de promouvoir les cinq piliers de la Déclaration de Paris.

En tant que partenaire au développement, la Banque asiatique de développement a suivi l'évolution des bonnes pratiques adoptées par la communauté internationale de développement. La Banque asiatique de développement a suivi les conclusions de plusieurs forums de haut niveau, notamment du Forum de haut niveau sur l'harmonisation, qui s'est tenu à Rome en 2003, et la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, à Marrakech en 2004. Plusieurs politiques et stratégies de la Banque asiatique de développement, qui ont été développées et adoptées avant l'adhésion à la Déclaration de Paris, incluent déjà les concepts d'appropriation par les pays, de renforcement des capacités des gouvernements dans leurs domaines thématiques respectifs et de coopération avec d'autres partenaires au développement.

Selon les informations fournies par la Direction au Conseil d'administration de la Banque asiatique de développement,

celle-ci entend continuer à intégrer les principes de la Déclaration de Paris dans ses activités, qui est déjà en cours, principalement auprès des équipes régionales. La Banque asiatique de développement a déjà préparé, et met actuellement en œuvre, des plans d'actions distincts en vue de réaliser les objectifs des piliers de l'alignement, de l'harmonisation et de la gestion axée sur les résultats.

Selon les indicateurs de progrès de la Déclaration de Paris, la Banque asiatique de développement progresse sur la voie des engagements de celle-ci en matière d'appropriation et de gestion axée sur les résultats, mais doit renforcer ses efforts quant aux piliers de l'alignement et de l'harmonisation. Les activités de la Banque asiatique de développement contribuant au renforcement de la responsabilité commune se poursuivent. En revanche, les indicateurs, tels que définis aujourd'hui, ne font pas apparaître les principales activités de la Banque asiatique de développement liées à la Déclaration de Paris. Parmi celles-ci, on trouve le financement conjoint de partenariats et les protocoles d'accord signés avec d'autres partenaires au développement. En outre, les indicateurs ne reconnaissent pas les activités de mise en conformité (par exemple, le renforcement des capacités), notamment dans les pays en phase précoce de mise en œuvre ou dans les pays aux performances médiocres.

Appropriation et impulsion

Les politiques et stratégies de la Banque asiatique de développement soutiennent généralement les cinq piliers de la Déclaration de Paris, tandis que ses orientations révisées pour la préparation de son document principal en matière de partenariat national, la stratégie de partenariat pays, renforcent leur importance. En revanche, certaines politiques, certaines stratégies et/ou certains processus de la Banque asiatique de développement peuvent constituer un frein sur la voie de certains objectifs des indicateurs de progression. Par exemple, il pourrait être nécessaire de réviser les modalités actuelles de prêt afin de faciliter la participation de la Banque asiatique de développement aux approches fondées sur des programmes.

Au cours des entretiens, le Conseil d'administration et la Direction de la Banque asiatique de développement se sont montrés favorables, dans l'ensemble, à la Déclaration de Paris. En revanche, la Direction de la Banque asiatique de développement pourrait faire preuve d'un soutien plus régulier et plus démonstratif en ce sens. Plusieurs sujets d'inquiétude ont été évoqués par le personnel quant à certains piliers de la Déclaration de Paris. Le Département de l'évaluation des opérations estime que la portée et la définition des indicateurs de progrès dans le suivi de la conformité à la Déclaration de Paris doivent être révisées et clarifiées. Les orientations et les indicateurs des activités liées à la Déclaration de Paris dans les pays dépourvus de stratégie de développement ne sont pas disponibles. En outre, le Département de l'évaluation des opérations a trouvé que le coût de la coordination et de l'harmonisation d'un partenaire au développement n'est pas forcément sans conséquence.

Capacités

Dans l'ensemble, le personnel de la Banque asiatique de développement est au courant des piliers de la Déclaration de Paris, quoique de façon inégale en fonction des piliers. Une sensibilisation générale se fait encore attendre, mais les membres du personnel de la Banque sont des professionnels du développement qui enrichissent sans cesse leurs connaissances sur les bonnes pratiques en la matière. Le personnel travaillant sur des missions résidentes, les programmes pays, les secteurs impliquant de nombreux partenaires au développement (par exemple, l'éducation) et les pays membres en développement dont les gouvernements mettent activement en œuvre les principes de la Déclaration de Paris (par exemple, le Bangladesh, les Philippines et le Viêt Nam) sont les mieux informés sur la Déclaration de Paris. En général, le personnel a, pour l'heure, un niveau de connaissance assez limité en matière de gestion axée sur les résultats, comme l'a révélé une évaluation de la mise en œuvre. Les nouvelles orientations pour les stratégies de partenariat pays, approuvées en 2006 et largement diffusées en 2007, fournissent des informations au personnel quant à la mise en œuvre des piliers de la Déclaration de Paris en matière de préparation de stratégies nationales, parmi lesquelles la promotion de l'appropriation par les pays et la gestion axée sur les résultats.

Les missions résidentes de la Banque asiatique de développement jouent un rôle essentiel pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les pays membres. Les missions résidentes sont efficaces dans le sens où elles aident à la conception et à la gestion des projets et sont perçues par les partenaires au développement comme renforçant l'efficacité des services de la Banque asiatique de développement. Au fil des ans, leurs activités se sont développées, tant en termes de volume que de portée. En revanche, les capacités des missions résidentes sont limitées par l'absence d'une autorité déléguée et par une augmentation de leur charge de travail sans augmentation des ressources, quantitatives ou qualitatives, dans les mêmes proportions. L'efficacité et l'efficience de la mission résidente pourraient encore être améliorées avec des équipes plus nombreuses et les ressources adéquates. Une décentralisation plus importante pourrait accroître sa réactivité face aux nouvelles questions de développement et répondre à une décentralisation accrue de la part des principaux pays membres en développement.

Intégration et systèmes d'incitation

Le personnel de la Banque asiatique de développement met en œuvre les principes de la Déclaration de Paris, trois piliers (appropriation, harmonisation et alignement) étant intégrés plus que les autres. L'intégration des principes de la Déclaration dans un pays membre en développement spécifique dépend de l'appropriation de la Déclaration de Paris par ledit pays. Néanmoins, il n'existe pas de système d'incitation spécifique pour mettre ces principes en œuvre.

Identification des enseignements à retirer

Plusieurs enseignements ont été identifiés dans la mise en œuvre par la Banque asiatique de développement de la Déclaration de Paris. En l'absence d'une stratégie ou d'un plan d'action interne pour la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris, la mise en œuvre diffère en fonction des services et des missions résidentes et s'est opérée par le bas. Les principaux facteurs affectant la mise en œuvre des engagements, en général, semblent être la connaissance et l'appropriation, par le personnel, de la Déclaration de Paris. Dans le cadre des missions résidentes et des équipes nationales, l'appropriation par les pays de leurs programmes de développement nationaux et leur capacité à coordonner les partenaires au développement ont été des déterminants essentiels de la conformité. Il ne faut pas sous-estimer les rôles de la diffusion de l'information et de la sensibilisation du personnel. Mettre en place une stratégie en ce sens pourrait apporter une certaine cohérence au message et une orientation au personnel.

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris n'est pas forcément une opération neutre en termes de ressources dans le contexte de l'organisation actuelle de la Banque asiatique de développement. Les activités d'alignement et de coordination peuvent prendre énormément de temps, ce qui peut avoir des

effets sur les autres responsabilités du personnel, comme la mise en œuvre et la supervision de projets/programmes. Une analyse minutieuse des besoins supplémentaires en ressources est nécessaire pour s'assurer que le personnel ne fait pas face à des compromis difficiles entre ses diverses responsabilités. Il convient de mettre en place des lignes directrices pour établir des priorités entre ces thèmes et d'autres impératifs tout aussi urgents.

Si la Banque asiatique de développement est un donneur établi dans un secteur ou une région donnée, il est d'autant plus probable que les autres partenaires au développement attendent d'elle qu'elle joue un rôle de premier plan en matière de coordination de l'aide et dans la tenue des discussions politiques. La Banque asiatique de développement est généralement perçue comme un « négociateur honnête » sur lequel on peut compter, et les fonctionnaires du gouvernement, les partenaires au développement implantés dans le pays ainsi que la société civile s'attendent souvent à ce que la Banque asiatique de développement adopte davantage un rôle de leader. Cependant, dans certains cas, elle semble réticente à le faire, car elle ne dispose pas des ressources adéquates.

Si la Déclaration de Paris requiert des partenaires au développement qu'ils développent ou renforcent leurs capacités pour

Recommandation	Responsabilité	Calendrier
1. L'engagement de la Banque asiatique de développement envers la Déclaration de Paris doit être communiqué régulièrement et bénéficier du soutien manifeste de la part de la Direction de la Banque.	Direction, SPD, Départements régionaux, Départements de soutien des opérations	Neuf prochains mois
2. Pour une mise en œuvre plus efficace, il convient de désigner une unité dédiée proposant des orientations générales et des services de gestion des connaissances, de suivi et de notification sur la Déclaration de Paris.	Direction, SPD	Neuf prochains mois
3. Le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la Banque asiatique de développement peuvent être facilités en développant un cadre consolidé de mise en œuvre et de suivi par rapport aux engagements liés à chaque pilier. Ce cadre décrirait entre autres les actions planifiées par la Banque asiatique de développement en vue d'honorer les engagements liés aux cinq piliers.	Direction, SPD, Départements régionaux, Départements de soutien des opérations	Douze prochains mois
4. Des besoins ont été signalés en matière d'orientations et de renforcement des capacités du personnel afin de faciliter la mise en œuvre ainsi que le suivi et la notification des avancées en termes de mise en œuvre.	SPD, BPMSD, Départements régionaux, Départements de soutien des opérations	Douze prochains mois
5. La Banque asiatique de développement doit mieux comprendre les implications, en termes de ressources, liées à la réalisation des engagements de la Déclaration de Paris afin d'orienter son personnel sur les choix à faire ou, le cas échéant, sur une réallocation des ressources et/ou l'apport de ressources supplémentaires ainsi que sur les priorités entre différentes activités.	SPD, BPMSD, Départements régionaux, Départements de soutien des opérations	Douze prochains mois

BAD = Banque asiatique de développement, BPMSD = Département du budget, du personnel et de la gestion des systèmes, SPD = Département stratégie et politiques.

préparer des stratégies nationales là où elles font défaut, elle n'indique en rien comment les partenaires au développement doivent agir en l'absence d'une stratégie nationale de développement. Ainsi, dans cet environnement, il est possible que des partenaires au développement soutiennent des projets individuels qui ne sont pas nécessairement considérés comme des priorités par le gouvernement ou qui risquent de faire doublon avec des mesures prises par d'autres.

Recommandations pour la Banque asiatique de développement

Pour répondre à tous les objectifs de la Déclaration de Paris et améliorer leur mise en œuvre, la Banque asiatique de développement pourrait envisager, entre autres, les recommandations ci-dessous.

Recommandations pour le CAD/OCDE et le Forum de haut niveau

La portée et les définitions des indicateurs servant à évaluer les progrès d'une organisation sur la voie des objectifs de la Déclaration de Paris doivent être révisées pour ce qui concerne les activités importantes qui ne seraient pas encore prises en compte. Les différentes étapes de la mise en œuvre et de l'appropriation de la Déclaration de Paris pourraient être mieux reconnues par les indicateurs de suivi actuels ou par la définition de nouveaux indicateurs. Nous recommandons des orientations et/ou des indicateurs sur la manière dont les partenaires au développement devraient coordonner leur assistance en l'absence d'une stratégie opérationnelle de développement.

Agence australienne pour le développement international (AusAID)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Australie

Note de synthèse

Janvier 2008

Note de synthèse

L'Australie n'a pas à rougir de son degré d'engagement en faveur de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris...

La politique encadrant les programmes d'aide, la création de l'Office pour l'efficacité de l'aide (ODE) ainsi que la politique d'évaluation et d'analyse des résultats démontrent le haut degré d'engagement de l'Australie en faveur des principes de la Déclaration de Paris et des objectifs plus généraux « d'efficacité de l'aide ». À cet égard, différentes politiques transversales, telles que la politique de lutte contre la corruption ou celle portant sur l'égalité des sexes, contribuent directement à soutenir la Déclaration de Paris.

Les stratégies nationales et régionales visent à mettre l'accent sur la Déclaration de Paris dans chaque programme...

Les dix stratégies nationales et régionales de l'AusAID évaluées ici reposaient toutes sur tout ou partie des principes de la Déclaration de Paris, même si leur cohérence n'est pas directement perceptible. Alors que toutes les stratégies ont été préparées en consultation avec les gouvernements des pays partenaires, deux d'entre elles ont été spécifiquement élaborées en tant que stratégies « conjointes » le gouvernement partenaire. L'une d'entre elles était également « conjointe » avec un autre donneur.

La forte implication de l'Australie auprès d'États fragiles constitue un défi supplémentaire dans le cadre de la Déclaration de Paris...

La part de l'aide apportée par l'Australie à des États fragiles est plus importante que celle de tout autre membre du CAD. De ce fait, son engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris et

sa mise en œuvre de cette dernière se concrétisent très souvent par une collaboration avec l'un de ces pays. L'Australie a joué un rôle actif dans l'élaboration et les premières applications des principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles.

L'organisation de l'aide australienne dans les États fragiles vise tout particulièrement à travailler de manière cohérente et à l'échelle de toute l'administration. Par exemple, l'Australie a mis à la disposition des gouvernements des Îles Salomon et de Papouasie Nouvelle-Guinée un certain nombre de fonctionnaires, affectés aux différents ministères de ces deux pays. Bien que cette démarche soit controversée au motif qu'elle risquerait de nuire au principe d'appropriation, l'Australie s'attache avant tout à garantir la qualité du renforcement des capacités des États fragiles, notamment en privilégiant les échanges au niveau gouvernemental. À long terme, la démarche de renforcement des systèmes gouvernementaux par le bas devrait s'avérer plus conforme aux principes de la Déclaration de Paris que la mise en place de systèmes parallèles.

Les récents changements dans la gestion de l'AusAID favorisent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris...

L'AusAID a dernièrement accentué la décentralisation de ses effectifs, de ses responsabilités et de son processus décisionnel vers ses antennes de terrain. Cette décision, encore très récente, s'inspire de la Déclaration de Paris, et la présence dans les pays partenaires d'un plus grand nombre de responsables et de décideurs sera sans doute propice aux principes « d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation ». Autre changement important, la création de l'Office pour l'efficacité de l'aide et la mise en place parallèle de l'Évaluation annuelle de l'efficacité de l'aide a renforcé les capacités de l'Agence en termes de « gestion axée sur les résultats » et, selon toute probabilité, de « responsabilité mutuelle ».

Néanmoins, le degré de sensibilisation et de compréhension de la Déclaration de Paris reste inégal...

Outre leur adhésion générale aux principes de la Déclaration de Paris, nombre de collaborateurs ont parfaitement compris ses objectifs et de ses implications. D'autres cependant n'en ont encore qu'une perception assez floue, de l'ordre d'une « collaboration plus étroite avec les gouvernements partenaires ». Globalement, les quatre premiers piliers (appropriation, alignement, harmonisation et gestion axée sur les résultats) sont mieux compris que le cinquième (responsabilité mutuelle).

Les directives opérationnelles sont insuffisantes, mais la situation est en cours d'amélioration...

Depuis deux ans et demi, l'Agence manque de directives claires pour la mise en œuvre d'actions conformes à la Déclaration de Paris, mais des améliorations sont en cours. Ainsi, l'AusAID va abroger ses anciennes directives opérationnelles (Ausguide), qui reposaient sur les modalités de projets traditionnelles. Des ateliers sur les « formes de l'aide » ont été organisés récemment et ont suggéré d'autres options, telles que les approches sectorielles et la coopération directe avec les gouvernements partenaires. De nouvelles procédures sont en phase de finalisation et seront bientôt publiées, puis complétées par des sessions de formation. Les directives en matière de stratégies nationales et régionales et d'évaluation par les pairs pourraient être renforcées pour susciter la prise en compte le plus en amont possible des principes de la Déclaration de Paris.

La mise en œuvre doit se poursuivre...

L'Australie a réalisé des progrès dans la mise en conformité de ses programmes d'aide avec la Déclaration de Paris. Ces deux dernières années, on a constaté un changement significatif dans le programme d'aide de l'Australie, qui est davantage axé sur les partenariats. À titre d'exemple, l'Australie a joué un rôle moteur ces dernières années dans la localisation de la Déclaration de Paris au Viêt Nam (sous la forme de la Déclaration de Hanoi) et, plus récemment, en Papouasie Nouvelle-Guinée. L'Australie a délégué des pouvoirs au gouvernement de Nouvelle-Zélande pour mettre en œuvre l'aide qu'elle apporte à deux petits États du Pacifique. De même, elle a délégué une composante cruciale de son programme d'aide au Népal au Royaume-Uni (DFID). En outre, un nombre croissant de modalités d'aide hors projets est examiné dans le cadre de divers programmes, comme les approches sectorielles et le recours plus systématique aux systèmes des gouvernements partenaires, mais il subsiste encore un nombre important de projets isolés dotés de structures de gestion parallèles. Par ailleurs, même si d'autres exemples positifs d'analyses et de missions conjointes existent, ils restent encore minoritaires. Enfin, l'Agence doit également améliorer ses mécanismes d'évaluation des avancées par rapport à la Déclaration de Paris. Ses dirigeants sont en effet confrontés à des difficultés pour obtenir des informations statistiques de base en la matière (par exemple, les montants dépensés via les systèmes des gouvernements partenaires) et un effort concerté de gestion s'impose pour remédier à cette situation.

Depuis la signature de la Déclaration de Paris il y a deux ans et demi, l'action de l'Australie est globalement bien engagée.

Il reste encore du chemin à parcourir pour que les actions de l'Australie soient totalement en accord avec son degré d'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris, mais le pays est sur la bonne voie. La présente évaluation débouche sur un certain nombre de recommandations qui permettront de progresser dans cette direction.

Division des relations économiques (ERD)
Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
Ministère des Finances

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Bangladesh

Note de synthèse

Équipé d'évaluation :

Siddiqur Rahman Choudhury, chef d'équipe
Nargis Islam, chef d'équipe adjoint
A.K.M. Shamsuddin, conseiller éducation
Abdul Malek, conseiller énergie et électricité
Kaniz Aklima Sultana, conseiller environnement

Rapport préparé et présenté par :

Natural Resources Planners Ltd. (NRP)
Dhaka, Bangladesh

Note de synthèse

1. Introduction

Conformément à la Déclaration de Paris (DdP), le gouvernement du Bangladesh (GB) a fait entreprendre une évaluation nationale concernant la mise en œuvre des engagements liés à la DdP. L'évaluation portait principalement (I) sur l'utilité de la DdP en tant qu'outil de renforcement de l'efficacité de l'aide, (II) sur la conduite des partenaires au développement (PD) et du pays partenaire (Bangladesh) en termes d'engagements, de capacités et de mesures d'incitation, et (III) sur les effets des initiatives d'efficacité de l'aide par rapport aux cinq axes de la DdP.

Trois secteurs représentatifs (l'enseignement primaire, l'énergie et l'électricité ainsi que l'environnement en tant que thème transversal) ont été sélectionnés afin d'être étudiés en détail. Le texte ci-après présente un résumé des constats et des recommandations.

2. Constats

2.1 Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

2.1.1 Clarté

De façon générale, l'ensemble du personnel des PD a connaissance de la DdP. Toutefois, exception faite des personnes char-

gées des affaires liées à la DdP, le niveau de familiarité n'est pas très élevé. S'agissant du gouvernement du Bangladesh, les informations relatives aux engagements découlant de la DdP n'ont pas été suffisamment diffusées. À l'exception de personnes clés chargées des politiques et de la coordination de l'aide, la plupart des employés ne sont pas très au courant des engagements et des indicateurs liés à la DdP. Un grand nombre de répondants à l'étude estiment que la définition d'appropriation devrait être clarifiée davantage. À qui cette appropriation s'applique-t-elle ?

2.1.2 Pertinence

De façon générale, les engagements liés à la DdP présentent un intérêt pour l'architecture de l'aide au Bangladesh et reflètent les principaux aspects de l'efficacité de l'aide dans le pays. Néanmoins, la pérennité des extrants des projets d'aide, un aspect important de l'efficacité de l'aide, n'a pas été correctement envisagée. L'indicateur n° 1 n'est pas suffisamment large pour évaluer tous les aspects de l'appropriation, et les autres indicateurs n'ont pas permis d'évaluer de nombreux aspects importants de l'efficacité de l'aide (cf. section 3.2 du rapport).

2.1.3 Cohérence

Les répondants à l'étude n'ont pas exprimé d'inquiétudes importantes concernant les engagements liés à la DdP.

2.2 Conduite des partenaires au développement

2.2.1 Engagement

Les PD dont le siège accorde une plus grande importance à la mise en œuvre de la DdP font preuve de plus d'engagement que ceux qui y sont moins motivés. Entre autres preuves, on peut citer : (I) soutien des PD à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du gouvernement du Bangladesh et alignement de leur ordre du jour lié à l'aide sur les objectifs de la SRP, (II) développement d'un plan d'action contrôlable pour la mise en œuvre des engagements liés à la DdP, (III) collaboration avec le gouvernement du Bangladesh pour la formulation et la mise en œuvre du plan d'action mesurable du Bangladesh pour l'harmonisation (HAP), participation à l'étude du CAD pour 2006 et 2008 et évaluation nationale actuelle, (IV) formulation de stratégies d'aide nationales (SAN) conjointement avec quatre grands PD (représentant plus de 80 % de l'AOD), à savoir le Japon, le Royaume-Uni, la Banque mondiale (BM) et la Banque asiatique de développement (BAD), (V) harmonisation des programmes d'aide nationaux de dix membres du système de l'ONU via le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), et (VI) plus grand alignement de certains PD sur les procédures du gouvernement du Bangladesh et les systèmes nationaux.

Malgré les preuves d'engagement ci-dessus, le maintien des unités de mise en œuvre des projets avec très peu de réductions ces dernières années, l'implication des donateurs dans la micro-gestion de projets, l'augmentation du nombre de missions (250 en 2006, davantage en 2007), le manque d'initiative de certains PD pour l'alignement sur les systèmes et procédures nationaux et l'incapacité à délier l'aide indiquent que certains engagements liés à la DdP ne sont pas honorés.

2.2.2 Capacité

La capacité des PD est variable. Les rotations de personnel sont un problème pour certains PD. Un manque de personnel a été rapporté par quelques PD bilatéraux. Pour d'autres PD, la principale entrave en termes de capacité est le manque de délégation de pouvoir de la part du siège afin que les décisions puissent, à de nombreux points de vue, être prises à l'échelon local.

2.2.3 Mesures d'incitation

Seuls quelques PD au Bangladesh ont exclusivement affecté une unité ou du personnel à la mise en œuvre des engagements liés à la DdP. En outre, il n'existe aucune preuve de mesures d'incitation particulières visant à motiver le personnel des PD à mettre en œuvre les engagements liés à la DdP.

2.3 Conduite du pays partenaire (Bangladesh)

2.3.1 Engagement

Le gouvernement du Bangladesh a clairement démontré son engagement à mettre en œuvre la DdP. Entre autres preuves, on peut citer : (I) formulation de la SRP, association de ses objectifs à un cadre budgétaire à moyen terme et inscription aux budgets annuels, (II) mise en place d'une cellule PRS-HAP au sein de la Division des relations économiques (ERD) et comité

de pilotage pour l'évaluation de la Déclaration de Paris, restructuration du Groupe consultatif local (LCG) en introduisant une co-présidence assurée par le secrétaire de l'ERD et le président nommé par les PD, formulation du plan d'action du Bangladesh pour l'harmonisation (HAP), réalisation de l'étude du CAD pour 2006, organisation d'ateliers pour diffuser l'information concernant les engagements liés à la DdP, initiatives en cours pour l'évaluation à l'échelon national et l'étude du CAD pour 2008, et (III) réforme du système de passation des marchés débouchant sur la promulgation du Règlement sur les marchés publics (PPR) 2006 et efforts suivis pour réformer le système de gestion des finances publiques (PFMS).

L'engagement du gouvernement du Bangladesh aurait été plus prononcé si la mise en œuvre du HAP avait été plus rapide et l'efficacité de la cellule PRS-HAP de l'ERD avait été renforcée.

2.3.2 Capacité

Les limites de capacité du personnel du gouvernement du Bangladesh en termes de gestion de l'aide et d'autres ressources de développement influent largement sur l'efficacité de l'aide. Entre autres limites, on peut citer : (I) capacité à articuler des politiques d'aide et à former des projets susceptibles de bénéficier d'une aide, (II) capacité à traiter et approuver les projets en temps opportun, (III) limites de capacité pour la mise en œuvre et la gestion de projets, notamment dans les domaines de la passation de marchés et de la gestion financière, et (IV) limites quant au suivi et à la coordination de l'aide.

En dépit de quelques initiatives visant à renforcer la capacité du gouvernement du Bangladesh, le niveau souhaité n'est pas encore atteint vu la lenteur des réformes de la fonction publique. Des initiatives menées par des donateurs dans le but de renforcer les capacités du gouvernement du Bangladesh ne se sont pas non plus révélées d'une grande aide, car elles étaient souvent conçues sans tenir compte des besoins réels, de leur pérennité et d'autres conditions locales. Une mauvaise affectation du personnel formé et une rotation fréquente du personnel sont autant d'autres contraintes qui entraînent des goulots et compromettent l'efficacité de l'aide.

2.3.3 Mesures d'incitation

L'efficacité de l'aide souffre également de l'absence d'un système adéquat incitant le personnel du gouvernement du Bangladesh à mettre en œuvre des projets de développement. En l'absence de toute mesure d'incitation particulière en termes de rémunération, et en présence de perspectives de carrière et de promotion très limitées, le personnel du gouvernement du Bangladesh chargé de la gestion de l'aide et de la mise en œuvre des projets n'est que très peu motivé. Nombreuses sont les intentions de réformer les systèmes d'incitation, mais aucun progrès concret ne peut être constaté en ce sens.

2.4 Résultats émergents

2.4.1 Résultats du processus

- **Appropriation** : la formulation de la SRP par le gouvernement du Bangladesh par le biais d'un processus de participation ainsi que sa mise en œuvre et son adoption

subséquente par les PD jouent un rôle clé dans l'accomplissement de l'objectif d'appropriation visé par la DdP au Bangladesh. La SRP définit des priorités stratégiques claires liées à un cadre budgétaire à moyen terme (MTBF) et inscrites aux budgets annuels. Le gouvernement du Bangladesh instaure le MTBF en plusieurs phases. Jusqu'ici, le MTBF a été mis en œuvre dans 16 principaux ministères recourant à des fonds de développement. La mise en œuvre du MTBF est entravée par les limites de capacité des ministères responsables des services publics.

- Alignement** : le recours aux procédures de passation de marché du gouvernement du Bangladesh a augmenté. Pratiquement dans tous les cas, les procédures gouvernementales sont suivies. En cas d'AOI, certains grands PD doivent encore aligner leurs procédures. L'utilisation du système national de gestion des finances publiques (PFMS) a également été intensifiée grâce aux réformes du PFMS. Néanmoins, certains donateurs n'aiment toujours pas recourir au PFMS national, ce qui a poussé l'un d'eux à ne pas octroyer d'aide budgétaire supplémentaire. Tandis que les limites de capacité du personnel du gouvernement du Bangladesh, notamment en termes de passation de marchés et de gestion financière, entravent l'alignement, la rigidité des procédures de certains PD multilatéraux et le manque d'initiatives de leur part pour leur alignement sur le système national expliquent eux aussi que l'alignement ne soit pas complet.
- Harmonisation** : des progrès considérables ont été accomplis en matière d'harmonisation de l'aide au Bangladesh depuis l'entrée en vigueur de la DdP. Quatre grands donateurs (BM, BAD, DIFD et le Japon) ont harmonisé leurs programmes d'aide nationaux en formulant conjointement leurs stratégies d'aide. Dix organisations du système de l'ONU ont, elles aussi, harmonisé leurs programmes d'aide nationaux via l'UNDAF, qui a également instauré le rapport UNDAF conjoint. Par ailleurs, une approche harmonisée du transfert de liquidités aux partenaires chargés de la mise en œuvre a été adoptée. Les approches sectorielles (SWAP), telles que le programme de développement de l'enseignement primaire (PEDP-II), le programme sectoriel relatif à la santé, à la nutrition et à la population (HNPS) et d'autres efforts de financement conjoints sur base de partenariats complémentaires, sont autant d'autres exemples. Les efforts d'harmonisation sont parfois limités par la multiplicité des procédures des donateurs.
- Gestion axée sur les résultats** : la SRP garantit une gestion axée sur les résultats en associant les stratégies de développement nationales à la procédure budgétaire annuelle. Le MTBF définit conformément aux objectifs de la SRP comprend également des allocations clairement liées aux objectifs de développement.

- Responsabilité mutuelle** : la mise en place d'un forum de mise en œuvre de la SRP, dirigé par le gouvernement du Bangladesh avec la représentation des PD et chargé de suivre la mise en œuvre de la SRP, et la création du groupe de travail pour la mise en œuvre de l'harmonisation GB-PD, chargé de suivre la mise en œuvre du HAP, sont autant d'exemples des progrès accomplis dans le sens du processus de responsabilité mutuelle.

3. Études sectorielles

3.1 Enseignement primaire (PEDP-II)

3.1.1

L'étude d'évaluation a permis de constater des progrès identiques quant au respect par le PEDP-II des engagements liés à la DdP. Ces progrès sont : (I) plus grande appropriation des programmes, (II) recours à un système normalisé de demande de retrait de fonds et utilisation d'un rapport de suivi financier (RSF), (III) modification du calendrier budgétaire de l'UNICEF afin de l'aligner sur le gouvernement du Bangladesh et (IV) amélioration des performances du PEDP-II sur la base de 12 indicateurs de la PD par comparaison à la moyenne nationale.

3.1.2

Les aspects nécessitant une attention particulière sont : (I) harmonisation de différents types de financement et rationalisation du système compliqué pour la gestion des fonds, (II) plus grand alignement sur le système de passation de marchés du gouvernement du Bangladesh, et (III) renforcement des capacités pour institutionnaliser les accomplissements du PEDP-II.

3.2 Énergie et électricité

3.2.1

L'appropriation du gouvernement du Bangladesh a augmenté dans le secteur de l'énergie et de l'électricité. Les programmes/projets dans ce secteur sont formulés conformément à la SRP et à la lumière de la politique en matière énergétique. Les donateurs ont également aligné leurs stratégies d'aide nationales sur les politiques, plans directeurs et stratégies décrits ci-avant du gouvernement du Bangladesh.

3.2.2

L'étude du secteur de l'énergie et de l'électricité a permis de constater une amélioration de l'harmonisation et de la coordination de l'aide ainsi que des progrès limités en termes d'alignement sur les systèmes nationaux de passation de marchés et de gestion des finances publiques. Comme dans les autres secteurs, l'alignement sur les procédures de passation de marchés a été largement intensifié dans le cas des AOL. En revanche, dans celui des AOI, les progrès sont limités. L'étude a également indiqué un élan positif pour ce qui concerne les programmes de réforme sectorielle et une diminution des pertes liées au système.

Les principales inquiétudes liées à l'efficacité de l'aide soulevées par l'étude sont les retards dans (I) la procédure d'appel d'offres du gouvernement du Bangladesh, (II) l'approbation

des soumissions des PD et (III) le recrutement de conseillers/ingénieurs résidents (owner's engineers). L'impossibilité de gérer la conditionnalité croisée et l'absence de réduction des coûts de transaction et du nombre de missions individuelles sont autant d'autres inquiétudes soulevées par l'étude.

3.3 Environnement

3.3.1

Ces dernières années, le Bangladesh a renforcé son appropriation en matière de mise au point de stratégies nationales pour l'environnement. D'importants progrès ont été accomplis grâce à la mise en place du cadre politique, institutionnel et juridique requis pour conforter la gestion de l'environnement au Bangladesh. Thème transversal, l'environnement est inclus dans la SRP et associé aux stratégies de développement nationales et au budget annuel. L'étude a révélé que la capacité institutionnelle du gouvernement du Bangladesh et le système actuel d'évaluation des répercussions éventuelles des programmes/projets de développement sur l'environnement ne sont pas adéquats. Il n'existe aucune directive spécifique concernant la réalisation et la révision de l'étude d'impact environnemental (EIE) des projets non industriels. Les donateurs au Bangladesh ne sont pas satisfaits de la qualité des EIE, notamment pour ce qui concerne les exigences liées à la consultation publique et à la divulgation des informations. Les donateurs jouent un rôle de soutien dans le renforcement de la capacité du gouvernement du Bangladesh liée à la gestion environnementale et à l'application de la réglementation en la matière. Pratiquement tous les répondants estiment qu'il est important de poursuivre la mise au point de procédures d'EIE communes pour les projets de développement et la mise en place de directives pour les EIE des projets non industriels.

Recommandations :

- I. Le processus de mise en œuvre des engagements liés à la DdP devrait être intégré dans l'architecture de l'aide des PD et du gouvernement du Bangladesh.
- II. En collaboration avec les PD, le gouvernement du Bangladesh pourrait organiser un plus grand nombre d'ateliers d'information.
- III. L'ERD devrait, d'une part, renforcer son rôle de coordination et de suivi en mettant pleinement à niveau sa cellule PRS-HAP actuelle et, d'autre part, accélérer la mise en œuvre du plan d'action pour l'harmonisation (HAP).
- IV. Tous les principaux ministères bénéficiant de l'aide devraient créer une unité spéciale, chargée de coordonner et de suivre la mise en œuvre du HAP.
- V. La DdP devrait envisager l'aspect de pérennité des extraits des programmes/projets bénéficiant d'une aide.
- VI. Les indicateurs identifiés dans la DdP pourraient être revus de sorte qu'ils soient adéquats et puissent servir à évaluer l'appropriation et la viabilité environnementale.
- VII. La capacité du personnel local des PD devrait être renforcée par le biais d'une plus grande délégation de pouvoir de la part de leur siège afin de permettre au personnel local de prendre rapidement des décisions.
- VIII. Avec le soutien des PD, le gouvernement du Bangladesh pourrait prendre l'initiative de définir un vaste programme de renforcement des capacités gouvernementales basé sur les besoins.
- IX. Des initiatives devraient être prises par les PD pour démanteler les Unités parallèles de mise en œuvre des projets dès que possible. Les PD devraient également éviter une micro-gestion des projets bénéficiant d'une aide. Le nombre de missions venant du siège des PD devrait être réduit en organisant des missions conjointes à la place de missions individuelles.
- X. L'aide devrait être déliée et la conditionnalité associée au décaissement de l'aide devrait être réaliste et refléter la capacité du gouvernement du Bangladesh à s'y conformer.

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Évaluation au niveau national Bolivie

Note exécutive

Étude réalisée par l'équipe d'évaluation de la Déclaration de Paris du vice-ministère de l'Investissement public et du Financement externe.

Note de synthèse

Actuellement, la Bolivie s'inscrit dans un processus de changement, entamé le 22 janvier 2006 avec l'arrivée d'Evo Morales Ayma à la Présidence de la République. Cet événement a marqué le début d'une révolution démocratique et culturelle au sein du pays, visant à mettre un terme au colonialisme et au néolibéralisme, pour parvenir à un État pluriculturel et communautaire qui permette de surmonter les inégalités et l'exclusion sociale.

Ces aspirations ont été concrétisées dans le Plan national de développement « pour une Bolivie, digne, souveraine, productive et démocratique afin de bien vivre » approuvé par le D.S. n° 29272 du 12 septembre 2007. Cet acte de grande légitimité qui recherche le « bien vivre » est fondé sur une vision cosmocentrique¹, exprimée à travers la rencontre de peuples et de communautés, en respectant la diversité et l'identification culturelle.

Les propositions et les fondements du Plan national de développement sont le résultat de l'ensemble des demandes du peuple pour constituer un État pluriculturel et communautaire, qui permette le renforcement des pouvoirs des mouvements sociaux et des peuples indigènes émergents. De cette façon, l'État en tant que promoteur et acteur du développement productif, avec l'articulation et la complémentarité de l'économie étatique, communautaire, mixte et privée, cherche un équilibre entre le changement souhaité et la durabilité

¹ Le terme cosmocentrique se réfère au fait que le cosmos est le centre de la dynamique spirituelle, matérielle, économique, sociale et politique des communautés.

macroéconomique du pays en tant qu'instruments qui contribueront à la reprise économique et à la promotion d'une meilleure justice sociale.

Le Plan national de développement a une vision à court, moyen et long terme, avec l'intention d'utiliser les ressources internes et externes en fonction des priorités nationales, en renforçant un État souverain qui oriente l'action politique, économique et sociale du pays, avec un changement du type de développement.

Dans le cadre des engagements au niveau international, la Bolivie ainsi que 86 pays et 25 organismes coopérants ont signé en 2005 la Déclaration de Paris, qui reconnaît la nécessité d'accroître de manière significative l'efficacité de l'aide au développement afin de réduire la pauvreté et les inégalités. Dans ce sens, la Déclaration de Paris vient à l'appui des efforts réalisés par les pays et leurs gouvernements pour assumer leur rôle d'acteur, prémisses conformes aux principes exprimés dans le Plan national de développement.

À cet égard, la Bolivie fait partie d'un groupe de dix pays qui se sont portés volontaires pour réaliser l'évaluation de la Déclaration de Paris, laquelle cherche à estimer et à évaluer les changements dans le comportement des coopérants et du gouvernement depuis la signature de la Déclaration de Paris.

À cette fin, le présent document analyse, en principe, l'enveloppe actuelle de financement externe en Bolivie, qui, en février 2008, s'élevait à 4 271 millions USD et se composait de donations (40 %) et de crédits commerciaux et concessionnels (60 %). Dans ce contexte, on peut voir que parmi les princi-

poux financeurs du pays figurent la Corporation andine de développement (CAF), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'USAID, l'Union Européenne (UE), la Banque Mondiale (BM), le Brésil, l'Allemagne (Kfw et GTZ), les Pays-Bas et le Japon (JICA).

De la même manière, le secteur qui dispose des plus importantes ressources est celui des transports, qui en absorbe 40 %, la principale institution bénéficiaire des fonds étant la Régie bolivienne des routes (ABC), qui bénéficie de 29 % de celles-ci.

Il convient de faire remarquer qu'entre 2003 et 2007, la dépendance des ressources externes pour les projets d'investissement a été considérablement réduite, passant de 62 % en 2003 à 36 % en 2007. Ce fait s'explique en partie par l'accroissement de l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH) dans l'investissement public, qui en 2007 atteignait 31 %.

En outre, sont analysés les résultats de l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris pour la Bolivie, qui ont servi de modèle de base à la présente évaluation. Ces résultats montrent des avancées modérées en ce qui concerne l'appropriation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, en raison du fait qu'en 2006, le Plan national de développement se trouvait dans sa première phase de mise en œuvre et que la Bolivie ne disposait pas d'un système de suivi et d'évaluation. De même, aucune méthodologie établie pour réaliser le suivi en matière d'harmonisation et d'alignement n'existait. Les faibles résultats en matière d'alignement et d'harmonisation sont dus au fait qu'une grande partie de l'activité soutenue par les donateurs était détachée des systèmes officiels de passation des marchés et de gestion des finances publiques et que l'utilisation d'approches sectorielles et/ou pragmatiques était encore concentrée sur un petit nombre de secteurs comme l'éducation, le Médiateur et l'assainissement de base.²

L'évaluation de la Déclaration de Paris analyse en outre les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre de celle-ci et a été réalisée par l'intermédiaire d'entrevues avec la Coopération internationale (CI), diverses ONG, des membres du gouvernement central et des représentants de gouvernements locaux, qui ont donné leur avis sur la clarté, la pertinence et la cohérence, par le biais d'un questionnaire.

À cet égard, la clarté des douze indicateurs de la Déclaration de Paris, est jugée positive à 90 % pour la CI et à 98 % pour le gouvernement. De même, la pertinence des indicateurs est bien vue, à raison de 90 % des réponses positives de la CI et de 98 % de celles du gouvernement.

En ce qui concerne l'engagement à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, on a pu remarquer que celui-ci est directement lié au niveau de connaissance et d'appropriation de la Déclaration au sein de la CI et du gouvernement. Entre autres, il a été mis en évidence qu'il existe une meilleure diffusion de la Dé-

claration au sein des institutions de la CI, notamment dans le cadre exécutif, à la différence du gouvernement national qui présente un niveau de diffusion et de socialisation inférieur.

En ce qui concerne le principe d'**appropriation**, le Plan national de développement jouit d'un degré de légitimité élevé, montrant ainsi un niveau d'avancée élevé.

Grâce au rôle joué par le gouvernement dans les politiques nationales, un meilleur **alignement** de la CI a été favorisé, notamment de la part de la coopération bilatérale, les organismes multilatéraux maintenant leurs propres systèmes, ce que reflètent les conventions de financement principalement conclues avec le BID et la Banque Mondiale, lesquelles exigent l'utilisation de leurs propres systèmes. De la même manière, la communauté coopérante a montré une meilleure prédisposition à s'aligner sur les priorités nationales. Ce changement a été largement influencé par deux événements : la vision de la nouvelle administration publique, qui assume son rôle d'acteur dans la direction du pays, et l'initiative de la part de la CI de souscrire à un code de conduite invitant les donateurs à auto-évaluer leurs avantages comparatifs, en prenant en considération la perspective des pays bénéficiaires, toujours plus centrés sur l'amélioration de l'efficacité, la réduction des coûts opérationnels et l'allègement de la charge administrative des pays membres.

De plus, le gouvernement a introduit des mesures de coordination concrètes à travers le mécanisme de coordination gouvernemental (CI), axé sur cinq aspects : productif, digne, démocratique et souverain, harmonisation et macroéconomique.

Dans le cas des budgets pluriannuels, la CI dispose de mécanismes et de procédures lui permettant d'établir des structures budgétaires pluriannuelles diverses, en fonction de l'agence, et pouvant fluctuer entre deux et cinq ans. Par ailleurs, le gouvernement travaille actuellement à la conceptualisation et à l'opérationnalisation d'un système de planification, élément nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre le mécanisme de budgets pluriannuels. Actuellement, la réglementation nationale est établie pour des budgets annuels. Le travail devra être coordonné entre le ministère de la Planification pour le Développement et le ministère des Finances, avant tout. De la même manière, on considère comme une importante avancée la création du vice-ministère de la Planification stratégique pluriannuelle.

S'agissant de l'**harmonisation**, on constate des avancées, notamment en matière de santé et d'éducation, domaines dans lesquels il existe des mécanismes sectoriels de coordination établis avec la CI. Dans ces cas précis, les organismes bilatéraux se sont montrés davantage prédisposés à la mise en œuvre d'approches sectorielles et de paniers de fonds, ainsi qu'à la réalisation de missions et de rapports conjoints. Il convient de noter que l'application d'une approche pragmatique, en utilisant un panier de fonds, implique le recours aux systèmes nationaux. Cette situation restreint la participation

² Rapport d'enquête 2006 – OCDE

des agences multilatérales, qui peuvent être prédisposées à participer au programme, mais pas à faire partie du panier, du fait que leurs procédures internes ne le leur permettent pas encore.

Pour ce qui est de la gestion axée sur les résultats, vu la complexité de l'application de ce principe, la Bolivie doit approfondir le renforcement de ses capacités organisationnelles et technologiques dans les systèmes d'information, de planification, de budget pluriannuel, de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, les donateurs doivent réaliser des efforts conjoints pour soutenir le renforcement des capacités de la Bolivie par le biais du soutien à la coopération technique et financière coordonnée.

À cet égard, il existe des agences qui disposent d'outils axés sur le suivi et l'évaluation des résultats, standardisés pour leur application au niveau international (BID, PNUD et autres). Ce thème étant approprié au sein des agences de coopération, ces outils sont en cours de validation et d'ajustage, processus qui prendra plusieurs années, conformément aux caractéristiques de chaque système.

Chaque agence a développé sa propre version, ce qui pourra empêcher à l'avenir l'uniformisation ou la comparaison des résultats. Dans ce sens, les efforts doivent être unis pour parvenir à une meilleure coordination.

De même, le ministère de la Planification du Développement et le ministère des Finances ont produit quelques initiatives, qui sont en cours d'élaboration et de validation, destinées à la gestion axée sur les résultats.

La Déclaration de Paris, en tant que partie intégrante des engagements visant à renforcer l'efficacité de l'aide officielle au développement, figure à l'ordre du jour officiel des agences de CI et met en évidence une meilleure implication du personnel des services centraux par rapport à celui des bureaux locaux-nationaux.

Pour le gouvernement, la Déclaration de Paris doit être davantage qu'un simple engagement international et engendrer, comme il se doit, des actions obligatoires impliquant la mise en place de plans d'action au sein des diverses instances gouvernementales.

Enfin, la Bolivie reconnaît les progrès réalisés par la CI ces deux dernières années dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide officielle au développement. Néanmoins, elle considère aussi qu'il est nécessaire que la communauté internationale s'aligne sur les efforts du gouvernement de Bolivie pour réduire les brèches d'information pour la prise de décisions. Par ailleurs, des travaux ou une étude conjoints s'imposent en ce qui concerne le « coût de l'aide officielle au développement » en termes de tertiarisation, de délégation de pouvoirs, de missions et autres. Ce coût se répercute sur le montant réel de l'aide parvenant aux pays de la région et notamment à la Bolivie.

Ministère des Affaires étrangères/Danida

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Danemark

Note de synthèse

L'évaluation a été réalisée par :

Jorgen Billetoft, chef d'équipe

Mike Wort

Peter Ssentongo Mukisa

Dorte Kabell

Le travail de l'équipe a largement bénéficié du soutien du Département d'évaluation de Danida et des observations du Groupe de référence, ce dont l'équipe leur est reconnaissante.

Néanmoins, les constats et les conclusions de ce rapport sont ceux de l'équipe d'évaluation et ne peuvent être attribués au ministère des Affaires étrangères/Danida ou autre organe rencontré par l'équipe.

Ministère des Affaires étrangères/Danida

Rapport d'évaluation/juin 2008

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (phase 1) : étude de cas pour le Danemark

Introduction

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a vu le jour en mars 2005 dans le but d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Elle véhicule l'idée que l'application des actions et des changements de comportement visés dans la Déclaration permettra, le cas échéant, de renforcer l'efficacité de l'aide et d'améliorer les chances d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

La Déclaration de Paris s'articule autour de cinq principes clés : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Les principes de la Déclaration sont devenus une composante cruciale de l'administration danoise du développement. Nombre de ses idées occupent une place importante dans les documents politiques et les directives publiés à l'intention des ambas-

sades. Du fait de la décentralisation de la gestion de la coopération danoise au développement, les ambassades participent à une « gestion basée sur le terrain » et peuvent prendre des décisions en accord avec les intentions de la Déclaration.

La présente étude a été réalisée entre juin et décembre 2007 à la demande du ministère danois des Affaires étrangères dans le cadre de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris lancée en 2006. L'évaluation était axée sur trois domaines principaux : (i) l'engagement de Danida à l'égard de la Déclaration et son appropriation de celle-ci ; (ii) les aspects liés aux capacités et au renforcement de ces dernières, découlant des préoccupations en matière de ressources humaines, des défis d'ordre structurel, des contraintes en matière de ressources financières et des priorités politiques ; (iii) les systèmes d'incitation pour l'application des principes de la Déclaration de Paris, y compris les performances et les perspectives de carrière du personnel.

Conclusions générales

Comme le veut la tendance générale observée parmi les organisations donneuses, Danida n'accorde pas autant d'importance à tous les principes de la Déclaration de Paris. Elle met l'accent sur les aspects liés à l'harmonisation et à l'alignement et s'intéresse moins à l'appropriation, à la gestion axée sur les résultats et à la responsabilité mutuelle (dans cet ordre). Cet ordre de priorité est justifié : ces domaines sont ceux pour lesquels il règne le plus d'incertitude quant aux intentions de la Déclaration de Paris et aux implications pour les différents partenaires au développement. Danida a choisi de se concentrer sur les initiatives menées dans la « salle des machines », c.-à-d. les initiatives pratiques reposant sur des procédures, des règles et un système de notification (relevant, pour la plupart, des donneurs) ainsi que sur de nouvelles formes de coopération.

Les avis quant aux actions qui sont réalisées et à celles qui devraient l'être pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris varient largement selon les échelons du système de Danida. En particulier, l'évaluation a identifié une grande différence entre l'avis du personnel des ambassades et celui des personnes chargées, au niveau des services centraux, du développement du système et de la politique. Néanmoins, l'évaluation donne l'impression générale que les principes de la Déclaration de Paris bénéficient d'un solide appui, tant à l'échelon des services centraux qu'à celui des ambassades. Les principaux défis signalés par les personnes interrogées sont liés aux contraintes en termes de capacités dans les pays partenaires ainsi qu'à l'harmonisation et à la coordination des donneurs, deux opérations qui requièrent beaucoup de temps.

Impulsion/engagement

Toutes les personnes interrogées (dans les services centraux comme dans les ambassades) estiment que la Déclaration de Paris et les instruments proposés pour améliorer l'efficacité et la pérennité de l'aide sont adaptés et utiles. A cet égard, toutes les ambassades ont souligné qu'un travail important était effectué pour adapter les programmes existants et futurs aux principes de Paris, c'est-à-dire pour les aligner sur les priorités du gouvernement des pays et pour améliorer la répartition des tâches entre les partenaires au développement. Cependant, il existe de grandes différences entre les pays, selon les situations locales. D'après plusieurs ambassades, la faiblesse des capacités des gouvernements partenaires, parfois combinée à un manque d'intérêt pour les engagements de la Déclaration de Paris, constitue un frein à l'alignement. Ainsi, dans certains cas, la volonté d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement doit être mise en perspective avec le souhait de renforcer le degré de responsabilité et l'appropriation du pays partenaire.

À quelques exceptions près, un large consensus politique se dégage quant aux priorités et aux pratiques actuelles du Danemark en matière de coopération au développement, notamment l'effort d'amélioration de l'efficacité de l'aide souligné dans la Déclaration de Paris. Parallèlement,

la « tolérance zéro » en matière de fraude et de mauvaise gestion, qui entrave parfois l'alignement sur les systèmes de gestion financière nationaux, ainsi que l'affectation de fonds à des thèmes prioritaires et à des domaines transversaux sont deux pratiques communément admises par le Parlement danois. Ni les responsables de Danida ni les personnes qui n'en dépendent pas n'anticipent une augmentation des fonds attribués par le Danemark à l'aide budgétaire générale, mais plusieurs espèrent que l'utilisation d'une aide budgétaire sectorielle et de paniers de fonds basés sur des approches sectorielles augmentera significativement, car ces solutions sont considérées comme davantage propices au dialogue sur les politiques sectorielles et au ciblage de l'aide que l'aide budgétaire générale.

Plusieurs collaborateurs des ambassades ont déclaré que l'affectation de fonds à des interventions thématiques spéciales ou à des initiatives dans des domaines transversaux a tendance à limiter ou compliquer l'alignement sur les politiques et stratégies du pays partenaire et, par conséquent, à compromettre l'appropriation et l'impulsion donnée par le pays. La direction de Danida, même si elle admet que les ambassades doivent faire face à de nombreuses « demandes prioritaires », assure que ces situations sont gérables si elles sont intégrées au cœur de leurs activités. Il est possible que l'attention accordée à l'harmonisation et à l'alignement ait réduit les coûts opérationnels pour les gouvernements partenaires, mais les réponses du personnel des ambassades aux questionnaires et aux entretiens dans le cadre de la présente évaluation indiquent que tel n'est pas (encore) le cas pour les partenaires au développement. Toutes les ambassades soulignent que la Déclaration de Paris a entraîné une augmentation considérable de la charge de travail, en raison surtout de la coordination à mettre en place entre les donneurs suite notamment à la prolifération des forums de coordination. La direction de Danida a laissé entendre qu'il s'agissait d'un phénomène temporaire qui sera résolu lorsque les stratégies d'assistance conjointes et le regroupement consécutif des donneurs seront pleinement opérationnels.

Plusieurs des personnes interrogées estiment que les questions transversales intéressent principalement les donneurs (et parfois la société civile), car elles reflètent la dimension politique de l'aide. Tout en reconnaissant que ces questions sont bien entendu soumises aux principes de la Déclaration de Paris et doivent être alignées sur la politique gouvernementale, seules quelques personnes comprennent intuitivement la façon dont les questions transversales peuvent contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration. Par conséquent, les liens éventuels entre la Déclaration de Paris et les domaines transversaux pourraient être renforcés davantage afin d'améliorer leur compréhension et leur mise en pratique.

Défis liés aux capacités

Dans l'ensemble, le degré de connaissance et de compréhension des principes de la Déclaration de Paris est très élevé parmi le personnel des services centraux comme des

ambassades. Il est très clair que la majorité du personnel est en accord avec ces principes, auxquels il est suffisamment sensibilisé.

Les ambassades indiquent que l'autonomie dont elles jouissent actuellement est suffisante pour leur permettre d'apporter une réponse rapide et adaptée aux défis posés par la volonté de renforcement de l'alignement et de l'harmonisation. Toutefois, de nombreuses personnes interrogées appellent de leurs vœux davantage de soutien et de conseil de la part des services centraux, ainsi qu'une plus forte prise en compte du besoin de partage d'expériences entre les ambassades. Tel est déjà le rôle du département chargé de l'assurance qualité et du service consultatif technique de Danida, mais les informations recueillies auprès des ambassades indiquent que les besoins excèdent les capacités actuelles. Un besoin très fort de retour d'expérience pratique et de bons exemples actuels (tels que des études de cas) des enseignements tirés a été constaté, notamment du fait que les ambassades cherchent de plus en plus à accélérer la mise en pratique de la Déclaration de Paris.

Plusieurs personnes interrogées ont exprimé un manque de qualification par rapport aux nouvelles missions qui leur sont confiées, par exemple en ce qui concerne la fonction de donneur principal dans un secteur. Dans pratiquement tous les cas, on a constaté un problème de sous-effectif par rapport aux tâches associées à la mise en œuvre de la Déclaration. Quelques personnes interrogées ont avancé que ce problème avait tendance à augmenter la pression exercée sur un petit nombre de collaborateurs clés. Pour certains, le problème tient à l'accroissement des missions nouvelles confiées aux ambassades et au fait que les compétences nécessaires pour la mise en œuvre de la Déclaration sont foncièrement différentes de ce qui était auparavant exigé du personnel. Les réponses et les commentaires laissent entendre qu'un chargé de mission doit aujourd'hui posséder de fortes compétences dans plusieurs domaines : la gestion du personnel et de l'organisation, des connaissances du secteur public et des problématiques de gestion des finances publiques, et une expertise technique sectorielle adaptée. En outre, un besoin accru de compétences clés dans des domaines comme les négociations et la gestion a été observé, et il a été proposé que les futures décisions d'affectation prennent en compte le degré d'expertise nécessaire et les compétences du personnel en place dans chaque ambassade.

Du fait du processus de décentralisation engagé, le Danemark doit aujourd'hui davantage compter sur le personnel local pour mettre en œuvre ses programmes. Un développement plus systématique des compétences de ces collaborateurs est indispensable.

Systèmes d'incitation et gestion axée sur les résultats

Les performances du personnel et les perspectives de carrière se sont avérées des sujets délicats. La raison en serait l'ab-

sence de critères clairs et bien définis pour apprécier les performances et décider des évolutions de carrière, notamment pour ce qui concerne le respect des principes de la Déclaration de Paris. Nombre de personnes pensent que la capacité à respecter les objectifs fixés en matière de versements est davantage valorisée que le fait d'obtenir des résultats tangibles dans le domaine du renforcement des capacités et de l'alignement. Cette situation conforte leur sentiment que, même si la direction de Danida y attache de l'importance, la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris n'est pas le seul critère sur lequel les résultats du personnel devraient être évalués.

Les avis sont partagés sur l'utilité réelle du système de gestion des performances pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Plusieurs personnes jugent que le système reflète les priorités du Danemark en matière de coopération au développement et, par conséquent, qu'il accorde relativement peu de place au programme d'action de Paris par rapport à d'autres priorités danoises. Pour sa part, le département en charge de l'assurance qualité estime que l'alignement et l'harmonisation sont des aspects désormais beaucoup mieux pris en considération dans l'appréciation des résultats de 2007 qu'auparavant.

Recommandations pour l'avenir

Sur la base des constats ci-avant, l'évaluation a débouché sur les recommandations suivantes :

- La direction de Danida devrait clarifier comment faire face au dilemme, pouvant surgir en cas de dysfonctionnement des structures gouvernementales, entre l'objectif d'alignement sur les politiques et les systèmes nationaux et l'ambition tout aussi importante d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.
- Les services centraux de Danida devraient expliciter à l'égard des ambassades l'ordre de priorité des questions thématiques et transversales de la coopération danoise au développement vis-à-vis des politiques et stratégies des pays partenaires dans le but de renforcer l'intégration de ces questions.
- L'alignement de l'assistance au développement du Danemark sur les systèmes et procédures des pays partenaires devrait mieux être mis en évidence, *notamment* en recourant davantage aux systèmes de gestion financière existants et en comptabilisant l'aide danoise dans les budgets nationaux. Cela exigera probablement un plus grand investissement dans le renforcement des capacités des organisations partenaires, notamment dans le domaine de la planification et de la gestion financière. Toutefois, un changement de mentalité au sein du personnel administratif de Danida pourrait également s'avérer indispensable.
- Les calendriers de suivi et de notification devraient, dans toute la mesure du possible, être harmonisés avec ceux des pays partenaires et des autres partenaires au développement.
- Danida devrait, lors du suivi des résultats des ambassades, s'attacher davantage aux questions de « responsabilité mutuelle » et de « gestion axée sur les résultats ».
- Le soutien aux ambassades en matière d'alignement et

d'harmonisation ainsi que le partage d'expériences entre elles devraient être intensifiés. Cela pourrait se traduire, par exemple, par l'organisation d'ateliers régionaux, la rédaction de blogs ou la réalisation de visites d'échange. En outre, Danida devrait mieux prendre en compte et mettre à profit l'expérience des ambassades.

- L'impact exercé par le fait de privilégier les domaines de l'alignement et de l'harmonisation sur la charge de travail du personnel des ambassades devrait être évalué en continu afin de mieux comprendre ses effets à long terme sur les coûts opérationnels de la mise en œuvre de la Déclaration.
- Il conviendrait d'envisager l'attribution de plus grandes responsabilités au personnel local en vue du dialogue politique et de la mise en œuvre de la coopération danoise au développement, afin de réduire la charge de travail du personnel en poste.
- Le ministère des Affaires étrangères devrait définir plus clairement et en toute transparence les perspectives de carrière ainsi que les principes d'évaluation du personnel appliqués et veiller à ce que ceux-ci prennent plus explicitement en compte les paramètres liés aux objectifs d'efficacité de l'aide.
- Le système de gestion des performances devrait être adapté pour prendre en compte les aspects relevant de la « responsabilité mutuelle » et de la « gestion axée sur les résultats ».

Ministère des Affaires étrangères de Finlande
Département de la politique de développement
Unité chargée de l'évaluation et de l'audit interne

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour la Finlande

Note de synthèse

L'évaluation a été réalisée par l'équipe suivante :

M. Jyrki Salmi, chef d'équipe

Mme Merja Mikkola, spécialiste évaluation, d'INDUFOR Oy

L'équipe a bénéficié du soutien du spécialiste des théories de développement, Jussi Raumolin, qui a lui a servi d'accompagnateur.

En outre, INDUFOR a largement assisté l'équipe dans ses recherches.

Cette évaluation a été réalisée à la demande du ministère des Affaires étrangères de Finlande par Indufor Oy en collaboration avec Ekonomik. Les consultants sont seuls responsables du contenu du rapport. Le rapport ne reflète pas nécessairement les vues du ministère des Affaires étrangères de Finlande.

Note de synthèse

1. Contribution de la Finlande à la première phase de l'évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'objectif de cette évaluation était de « *déterminer dans quelle mesure les principes de la Déclaration de Paris ont été pris en compte par le gouvernement finlandais dans ses politiques de l'aide au développement et dans l'organisation de la délivrance de cette assistance. L'évaluation a porté sur les directives, les plannings, les rapports et la structure globale de responsabilisation des services centraux à Helsinki d'une part et, dans toute la mesure du possible, au niveau local des missions diplomatiques finlandaises* ». Elle visait également à vérifier la cohérence des politiques et des actions entre les différents acteurs chargés de leur mise en œuvre et les circuits de délivrance de l'aide.
2. Pour la Finlande, le calendrier de l'évaluation de la Déclaration de Paris était d'autant plus délicat qu'elle a été réalisée alors que le gouvernement finlandais, issu des élections de mars 2007, était en pleine révision des plans quadriennaux d'aide au développement. Par ailleurs, la première version de l'évaluation 2007 par les pairs de la politique de développement de la Finlande, menée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE), a été publiée pendant la réalisation de la présente évaluation.
3. La présente évaluation s'est déroulée sur plus de deux mois, de fin août à fin octobre 2007, et se fonde sur les sources d'information suivantes :
 - Évaluation des informations et rapports existants
 - Réalisation d'une grande enquête par courrier électronique
 - Entretiens individuels avec des acteurs clés
 - Groupes de travail
4. Le présent rapport présente les principales **conclusions et recommandations** de l'évaluation. Les éléments d'ordre général sont présentés en premier, suivis d'une version abrégée des constats et recommandations relatifs aux quatre thèmes principaux : impulsion, capacités, systèmes d'incitation et cohérence. Ce dernier thème est particulièrement important pour la Finlande.

Généralités

5. La Finlande est fortement impliquée dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, à l'échelon politique comme sur le terrain. Toutefois, les deux principaux acteurs finlandais concernés ont des points de vue légèrement différents sur les principes et les indicateurs prioritaires de la Déclaration de Paris. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères met l'accent sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, tandis que le ministère des Finances prône la gestion axée sur les résultats.
6. Ces vingt dernières années, les politiques de développement de la Finlande n'ont que peu changé. En fait, les principes de la Déclaration de Paris étaient pour ainsi dire déjà inscrits dans les politiques finlandaises avant même l'existence de la Déclaration. Il n'empêche que celle-ci a foncièrement influencé l'administration et la délivrance de l'aide, et les principes de la Déclaration de Paris ont été pris en compte de façon de plus en plus systématique dans les décisions du pays en matière d'aide. Par conséquent, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la Finlande est en bonne voie.
7. Néanmoins, certains interlocuteurs externes ainsi que des employés du ministère des Affaires étrangères et des décideurs/politiques sont assez critiques sur le cadre de la Déclaration de Paris et sur l'orientation prise par la coopération pour le développement à la suite de sa mise en œuvre : ils soulignent que la Déclaration de Paris s'attache essentiellement à la façon dont l'aide du secteur public est canalisée, mais n'éclaire pas les questions fondamentales liées au développement, le rôle des interlocuteurs non gouvernementaux ni le contenu ou la consistance de l'aide, les décisions sur ce dernier point ayant été laissées à l'initiative du système politique des pays partenaires. Ces personnes perçoivent la Déclaration de Paris comme un moyen d'accroître et d'améliorer les flux d'aide du secteur public qui, de ce fait, entrave sans doute involontairement un débat plus large sur le développement. Elles estiment donc que, même si la mise en œuvre de la Déclaration est en bonne voie, la voie choisie n'est pas la bonne.
8. L'enquête 2006 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a suscité un débat, puis une réflexion sur le classement inférieur à la moyenne obtenu par la Finlande en matière de prévisibilité de l'aide. Les résultats de cette enquête devraient d'ailleurs faire l'objet d'une analyse systématique, par exemple dans le cadre du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du ministère des Affaires étrangères. À l'issue de cette analyse, les décisions nécessaires devraient être prises pour surmonter les obstacles identifiés et améliorer les résultats de la Finlande.

Impulsion

9. **Conclusion** : la Finlande est très attachée aux principes de la Déclaration de Paris. L'objectif d'appropriation par les pays partenaires et la cohérence constante de son action bénéficient d'un soutien politique fort. Le thème de l'appropriation et d'autres questions liées à la Déclaration de Paris sont largement débattues et intégrées par la Finlande depuis de nombreuses années. Ainsi, l'alignement de l'aide finlandaise est en cours, même s'il s'avère parfois délicat. Dans l'optique d'une plus grande efficacité de l'aide et d'une harmonisation accrue de la coopération, la Finlande est préparée, dans une certaine mesure, à réorienter son aide. La prévisibilité de l'aide fournie par le pays a fait l'objet de nombreuses discussions à la suite de l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris.
10. **Recommandation** : les consultations à haut niveau et soigneusement préparées entre la Finlande et les partenaires au développement doivent se poursuivre. Elles sont le point de départ de discussions devant aboutir à un accord sur toutes les formes et modalités de l'aide. En outre, les améliorations obtenues doivent être débattues avec les partenaires respectifs. La Finlande doit continuer de concevoir et planifier son aide avec réalisme, et en tenant compte de la situation des différents pays partenaires afin de délivrer l'aide au moment opportun.

Capacités

11. **Conclusion 1** : seul le personnel du ministère des Affaires étrangères qui travaille directement sur ce sujet a une connaissance approfondie de la Déclaration de Paris. Toutefois, il existe un déficit de compétences à différents échelons du ministère des Affaires étrangères ainsi que, tout spécialement, parmi d'autres parties prenantes finlandaises n'appartenant pas au ministère. Des formations sont organisées pour le personnel du ministère des Affaires étrangères, mais soit elles sont d'un niveau insuffisant, soit elles ne ciblent pas les personnes qui en ont besoin. Le manque d'informations statistiques disponibles sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris constitue un autre obstacle au renforcement des connaissances. Le système statistique du ministère de la Coopération au développement ne comporte pas d'indicateurs spécifiques sur la Déclaration de Paris, et l'utilisation de tels indicateurs n'est pas obligatoire dans les rapports sur les engagements et/ou l'usage des fonds.
12. **Recommandation 1** : au sein du ministère des Affaires étrangères, systématiser les sessions de formation/séminaires au niveau départemental ou régional pour favoriser le partage des expériences sur les principaux aspects des politiques et des procédures, en insistant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Organiser, par exemple, des séminaires annuels de formation thématique destinés aux ONG et aux consultants/interlocuteurs externes. Le

ministère des Affaires étrangères devrait en outre envisager de rendre obligatoires certains indicateurs dans son système statistique, tout particulièrement les principaux indicateurs liés à la Déclaration de Paris.

13. **Conclusion 2** : la décentralisation de la gestion de l'aide, au travers du projet pilote de délégation de l'administration de la coopération bilatérale aux ambassades, a été entamée il y a deux ans. Il est temps à présent d'en tirer les enseignements pour mettre en place une organisation permanente.
14. **Recommandation 2** : le ministère des Affaires étrangères devrait envisager la délégation permanente aux ambassades de l'administration de la coopération bilatérale au développement, sur la base des enseignements tirés du projet pilote et dans le but de lever les restrictions existantes en matière de pouvoirs de décision. Pour cela, il conviendrait d'élaborer et de publier les directives ou instructions correspondantes.

Systemes d'incitation

15. **Conclusion** : dans l'administration publique finlandaise, et particulièrement au sein du ministère des Affaires étrangères, il est de tradition d'appliquer les politiques et les décisions formelles, sans qu'un système d'incitation ne soit nécessaire pour encourager ou garantir l'obtention des résultats prévus. Par conséquent, le ministère des Affaires étrangères n'a pas envisagé de mettre systématiquement en place des mécanismes d'incitation pour récompenser les bons résultats des pays partenaires. Le nouveau système de gestion fondée sur les résultats du ministère des Affaires étrangères constitue une évolution positive. Il convient à présent de réfléchir sérieusement à la mise en perspective des bons résultats enregistrés dans le système de gestion axée sur les résultats avec d'éventuels systèmes d'incitation.
16. **Recommandation** : des discussions ouvertes et impartiales sur la mise en place de systèmes d'incitation adossés au système de gestion axée sur les résultats du ministère des Affaires étrangères devraient être engagées au sein de ce dernier, ainsi qu'entre lui et le ministère des Finances. De même, la possibilité de prévoir des systèmes d'incitation dans les accords financiers conclus avec les pays partenaires devrait être envisagée.

Cohérence

17. **Conclusion 1** : la cohérence est perçue différemment parmi le personnel du ministère des Affaires étrangères et parmi les autres acteurs. La cohérence des politiques de développement finlandaises a permis d'améliorer la cohérence de leur mise en œuvre, un aspect auquel la Finlande est très attachée. Le pays cherche à garantir la cohérence de son action multilatérale et son objectif est

que les questions relatives à la Déclaration de Paris soient pleinement prises en considération par toutes les institutions multilatérales.

18. **Recommandation 1** : les différentes dimensions (interne, intragouvernementale et intergouvernementale) de la cohérence doivent être prises en compte. La cohérence devrait être considérée comme un outil, et non comme une fin en soi, pour améliorer l'efficacité de l'aide. En outre, la Finlande devrait continuer à prôner la cohérence à l'échelon multilatéral.
19. **Conclusion 2** : la cohérence en matière de développement relève essentiellement de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. Le respect de ce principe, en tout temps et dans tous les domaines, est une exigence rigoureuse imposée à l'administration finlandaise. Pour garantir cette cohérence, différents mécanismes et procédures de gestion ont été mis en place, ainsi que des groupes de travail interministériels et entre les départements. Toutefois, le niveau d'information/connaissance de la Déclaration de Paris et de son contenu est insuffisant dans les autres ministères.
20. **Recommandation 2** : la création de nouveaux groupes de travail, au sein du ministère des Affaires étrangères et entre ministères, est indispensable pour assurer la cohérence des actions sur des sujets tels que le changement climatique, l'utilisation des ressources naturelles et l'agriculture. Par ailleurs, le fonctionnement général de ces groupes devrait être plus formel et structuré, et des directives et instructions claires ainsi que des formations adaptées devraient être prévues pour développer des approches communes de la cohérence.

Destinataire :
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique
Unité Évaluation des activités de développement
Service des Affaires européennes et internationales

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour la France

Note de synthèse

Conformément au principe d'impartialité, l'évaluation est réalisée par des consultants n'ayant pas eu à travailler sur les projets évalués

SEE
 Société d'Etudes et d'Evaluation sarl
 241 Route de Longwy
 1941 Luxembourg

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France Rapport final

Note de synthèse

Cadre, objet et limites de l'évaluation

Cadre de l'évaluation

Le 2 mars 2005, les principaux donateurs et bénéficiaires d'aide publique au développement ont signé la Déclaration de Paris dans laquelle ils s'engagent, dans le souci d'améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement, à respecter cinq principes de base : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

L'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de ces principes conduit effectivement à améliorer l'efficacité de l'aide reste à vérifier. C'est dans ce but que les signataires ont mis en place un système de suivi et d'évaluation caractérisé par :

- Un suivi de la mise en œuvre effective de ces principes par les donateurs et les pays bénéficiaires par l'adoption d'une grille de 12 indicateurs et le suivi de l'évolution de ces indicateurs au niveau de 22 donateurs et 34 pays bénéficiaires volontaires assuré sous l'égide de l'OCDE.

- Une évaluation en deux temps : a) des évaluations parallèles sont lancées au niveau de 10 donateurs et de 10 pays bénéficiaires et, b) on cherchera ensuite à évaluer l'effet de l'application des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Les leçons de la première phase d'évaluation doivent contribuer à la préparation d'un rapport initial en vue du 3e Forum de haut niveau sur la Déclaration de Paris (Accra, second semestre 2008). Ce document devra préalablement faire l'objet d'une présentation au niveau des services de coopération et d'action culturelle et des agences françaises de développement en janvier 2008 et d'une rencontre internationale à Johannesburg du 31 janvier au 1er février 2008.

Objet de l'évaluation

L'évaluation apprécie la mesure dans laquelle la France progresse dans le sens des engagements pris. Elle tente d'expliquer ces constats en analysant l'impulsion politique donnée, l'adaptation des capacités humaines et institutionnelles dans le sens recherché et le système d'incitation susceptible de motiver les acteurs à s'inscrire dans cette démarche.

Limites

La Déclaration de Paris a été signée récemment et s'inscrit dans une évolution rapide de l'aide publique au développement. Le manque de recul et les difficultés d'attribution sont deux obstacles majeurs pour l'évaluateur. On ne pourra ici que les contourner, d'une part en analysant le processus de changement plutôt que ses effets et, d'autre part, en renonçant à établir des liens de causalité.

Appréciation globale

Une évolution variable selon les principes de la Déclaration de Paris

Les états des lieux réalisés par le comité d'aide au développement de l'OCDE ont permis d'établir en 2006 un niveau de base de la France par rapport aux indicateurs de la Déclaration de Paris. Ces enquêtes seront renouvelées en 2008 et permettront d'estimer les progrès réalisés. L'appréciation qui suit porte directement sur les cinq principes et identifie les évolutions qui peuvent être considérées comme en ligne avec ces principes.

Appropriation

La France s'inscrit dans des démarches conduites au niveau international et se réfère à des outils tels que le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) (en tant que cadre de référence politique) ou le programme PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière) (en tant qu'instrument de suivi de la gestion des finances publiques). Elle veille à ce qu'une fraction croissante de son aide soit inscrite au budget des États partenaires et développe des pôles régionaux d'appui stratégique. Cependant, la première génération de documents cadres de partenariat (qui constituent un instrument relativement récent de programmation de l'aide) a été formulée sans grande concertation.

Alignement

La France pratique l'aide budgétaire dans des proportions encore limitées mais croissantes. L'Agence française de développement a toujours eu recours aux procédures nationales pour la gestion des interventions qu'elle finance. Par contre, le Fonds de solidarité prioritaire reste encore largement géré selon les procédures françaises. En termes de prévisibilité, les résultats sont limités : le document cadre de partenariat annonce les dépenses prévues sur cinq ans, mais la France ne peut s'engager sur ces chiffres en raison notamment du caractère annuel des décisions budgétaires.

Harmonisation

La France contribue largement aux fonds multilatéraux et aux fonds sectoriels communs dans certains pays. Elle collabore activement au Code de conduite européen. Le document cadre de partenariat impose une certaine concentration de ressources, mais de nombreuses interventions restent entreprises « hors concentration ». La France participe activement à des démarches conjointes de donateurs dans les pays où elles sont organisées.

Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

Ces deux derniers principes sont encore très peu appliqués, sauf dans certains pays où la pression par les pairs a permis d'entreprendre des expériences intéressantes. Les indicateurs de suivi utilisés restent toutefois plus proches de la notion d'extrant que de celle de réalisation.

On observe donc une certaine évolution dans le sens des principes de la Déclaration de Paris, mais encore assez limitée. Dans quelle mesure cette évolution est-elle due à une mise en œuvre délibérée des principes de la Déclaration de Paris ? La réponse à cette question se trouve dans l'analyse des éléments d'explication de cette situation.

Éléments d'explication

L'existence de la Déclaration de Paris est largement connue par le personnel du ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'Agence française de développement, mais les implications concrètes pour chacun résultent souvent d'interprétations et d'initiatives personnelles. La France avait joué un rôle actif dans le processus de préparation de la Déclaration de Paris et en a rapidement traduit les concepts en un Plan d'action français bien en ligne avec la Déclaration, mais la mise en œuvre de ce plan a pris du retard.

L'évaluation propose trois éléments d'explication principaux à cet état de fait :

- I) La faiblesse de l'analyse du champ d'application de la Déclaration de Paris, à savoir les caractéristiques de l'aide publique au développement et des pays dans lesquels elle opère.
 - II) Le manque d'impulsion politique.
 - III) Le cadre institutionnel de l'aide française.
- I) La Déclaration de Paris s'applique à l'aide publique au développement, mais **la notion** d'aide publique au développement est un concept hétérogène qui recouvre des interventions répondant à des objectifs variables, mises en œuvre dans des pays aux caractéristiques les plus diverses :
- Les interventions peuvent être motivées par divers types d'objectifs : appuyer l'action publique d'un pays partenaire, contribuer à la prise en charge d'enjeux publics mondiaux, promouvoir les valeurs, les intérêts ou les priorités du donneur, répondre à l'urgence humanitaire.
 - Les interventions répondant à ces différents types d'objectifs sont mises en œuvre dans un éventail de pays allant des économies émergentes aux États profondément déstructurés.
 - La France opère dans des pays où elle constitue l'un des principaux donateurs et où elle possède un potentiel d'influence politique considérable. Dans d'autres cas, elle joue un rôle plus marginal.

La question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les cinq principes de la Déclaration de Paris doivent être mis en œuvre dans ces différents types de situations ne fait l'objet ni d'analyses précises ni de directives opérationnelles claires.

II) La France s'est engagée dans le processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sous la pression de **cinq types d'impulsion**, classés comme suit par ordre décroissant de puissance :

- Une dynamique propre, antérieure à la Déclaration de Paris, qui constitue le moteur le plus puissant à l'origine des résultats évoqués ci-dessus.
- Une impulsion horizontale entre donneurs signataires, très forte dans certains pays.
- Une impulsion verticale « administrative », dont l'origine se situe au niveau des cadres des trois composantes du dispositif français d'aide publique au développement.
- Une impulsion politique faible en France, où la Déclaration de Paris est considérée comme une initiative à caractère administratif dont la dimension politique n'a pas encore été perçue.
- Un engagement politique également limité de la part des gouvernements partenaires.

La Déclaration de Paris est donc une démarche dont l'appropriation politique n'est acquise ni en France, ni dans les pays partenaires.

III) Les trois acteurs en charge de l'aide publique au développement française sont impliqués dans une **suite de réformes qui différencient de plus en plus leurs domaines d'activités**, ce qui conduit à des positionnements différents par rapport à la Déclaration de Paris.

Ces trois facteurs explicatifs ne sont pas indépendants. La faiblesse de l'impulsion pour la mise en œuvre peut être due aux difficultés conceptuelles, mais également politiques, que soulève l'application de la Déclaration de Paris sur un champ aussi vaste et hétérogène que celui de l'aide publique au développement.

Recommandations

La proposition principale des évaluateurs est d'appliquer une **stratégie d'opérationnalisation progressive** de la Déclaration de Paris, en cinq temps :

- 1 Reconnaître l'hétérogénéité du champ d'application de la Déclaration de Paris.
- 2 Identifier, par rapport aux différentes dimensions de ce champ, les caractéristiques des « cas idéaux » pour lesquels l'application des principes de la Déclaration de Paris paraît à la fois la plus pertinente et la moins difficile.
- 3 Définir et appliquer une stratégie de mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans ces cas.
- 4 En tirer les enseignements pertinents grâce à un système d'information adapté, par ailleurs nécessaire pour rencontrer les quatrième et cinquième principes de la Déclaration de Paris.
- 5 Étendre progressivement le champ d'application en adaptant, si nécessaire, les modalités opérationnelles et éventuellement en rediscutant la pertinence de l'application de certains principes selon les contextes.

Une approche progressive basée sur une analyse des caractéristiques du champ d'application de la Déclaration de Paris permettrait à la France :

- de concevoir la traduction opérationnelle de la Déclaration de Paris dans les meilleures conditions ;
- d'obtenir plus rapidement les accords politiques nécessaires, car les champs d'application seront limités et clairement définis ;
- d'obtenir plus rapidement des résultats concrets et de pouvoir les afficher ;
- de pouvoir tenir un discours crédible pour défendre les ajustements nécessaires de la Déclaration de Paris à mesure que l'on s'écarte des conditions idéales de son application.

La diversité du champ d'application implique également que la formation des agents de terrain comprenne une importante dimension d'écoute et d'échange d'expériences.

Enfin, l'étude attire l'attention sur l'importance des deux derniers principes de la Déclaration de Paris (gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) : c'est de l'application de ces principes que viendra l'éclairage indispensable à l'ensemble de la démarche, donc sa crédibilité à moyen terme. L'étude recommande à la France de jouer un rôle moteur pour rendre à ces deux principes, relativement délaissés, toute l'importance qu'ils méritent.

Ministère fédéral de la Coopération économique
et du Développement, Allemagne (BMZ)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Allemagne

Note de synthèse

Guido Ashoff, Beate Barthel, Nathalie Bouchez,
Sven Grimm, Stefan Leiderer, Martina Vatterodt

Le rapport que résume le présent document a été réalisé à la demande de la Division d'évaluation du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Les avis exprimés dans cette étude sont ceux d'experts externes indépendants et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère.

Note de synthèse

L'évaluation repose sur 54 entretiens avec 103 personnes dans deux groupes d'institutions : d'une part, un noyau principal composé du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), du ministère des Affaires étrangères et des principales agences de mise en œuvre (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], KfW Entwicklungsbank et le Service de renforcement des capacités et de développement international [InWEnt]) ; d'autre part, un groupe supplémentaire composé du ministère fédéral des Finances, de la commission de la coopération économique et du développement du Parlement fédéral et de plusieurs organisations de la société civile pour le développement. En outre, 40 questionnaires ont été transmis aux représentations des institutions du noyau principal dans les dix pays partenaires de l'évaluation générale. 34 d'entre elles ont répondu.

I Évaluation de l'engagement

Reconnaissance générale et interprétation de la Déclaration de Paris

L'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris au sein du système allemand de l'aide au développement est fort. La Déclaration est largement reconnue comme un cadre politiquement contraignant. Pratiquement tous les acteurs du système allemand de l'aide au développement s'accordent à dire que les cinq principes définis dans la Déclaration jouent

un rôle crucial dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide. On observe une inquiétude générale quant au léger manque de clarté de certaines définitions et aux différentes interprétations de certains principes et modalités de la Déclaration de Paris. S'agissant notamment de la responsabilité mutuelle et, dans une moindre mesure, de la gestion axée sur les résultats, certaines personnes interrogées ont indiqué que ces deux principes n'étaient pas définis aussi clairement que les trois autres, et ont souligné que leur pertinence dépendait en fin de compte de la définition adoptée. De plus, plusieurs conflits conceptuels susceptibles de survenir entre certains principes ont été mis en exergue, notamment entre l'appropriation, d'une part, et l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, d'autre part.

En outre, plusieurs personnes interrogées ont exprimé des inquiétudes face au fait que d'autres donateurs ont tendance à interpréter les principes et les modalités de la Déclaration de Paris de telle manière qu'ils préfèrent choisir une aide budgétaire comme instrument de l'aide.

Par ailleurs, divers acteurs critiquent l'importance excessive accordée à l'administration centrale dans la Déclaration. Selon le nombre de personnes interrogées, une telle interprétation restrictive est inquiétante par rapport au principe d'appropriation, qui, parmi les cinq principes de la Déclaration, est celui

auquel est généralement accordée la plus grande priorité. Une telle approche négligerait d'autres acteurs importants des processus de développement, notamment les parlements, les unités administratives subnationales et la société civile. Pour ce qui concerne les modalités et les indicateurs convenus dans la Déclaration de Paris, l'engagement général est tout aussi fort au sein du système allemand de l'aide au développement. Cependant, les vues quant à la façon d'interpréter les différents indicateurs ont tendance à différer d'une institution allemande à l'autre.

- Le débat principal porte sur l'interprétation de l'indicateur 4 (renforcement du développement des capacités par un soutien coordonné), des indicateurs 5a et 5b (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés) et, tout particulièrement, de l'indicateur 9 (utilisation de procédures ou dispositifs communs par le biais d'approches fondées sur des programmes).
- Faisant écho au débat international, une controverse a éclaté sur l'interprétation à donner au concept d'approche fondée sur des programmes, et notamment sur la question de savoir si ce concept implique uniquement des contributions financières en appui à des programmes communs ou s'il permet aussi des contributions directes (en nature). Actuellement, le système allemand de l'aide au développement s'accorde à dire que les approches fondées sur des programmes représentent un vaste concept de soutien aux programmes partenaires pouvant impliquer différents instruments d'aide, y compris des contributions directes via une assistance technique. La politique découlant de ce consensus veut que les mécanismes de financement communs, tels que les paniers de fonds et, tout particulièrement, l'aide budgétaire, puissent contribuer efficacement à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Toutefois, le Parlement, et notamment la commission budgétaire, exprime d'importantes réserves face à ces instruments.
- Alors que le besoin de réduire les coûts opérationnels par le biais de missions communes mais aussi d'un suivi et d'évaluations organisés avec d'autres donateurs est largement reconnu et que les agences allemandes de l'aide au développement semblent soucieuses de coordonner activement leurs efforts avec d'autres donateurs, le principal défi lié au principe d'harmonisation reste une meilleure coordination au sein du système allemand de l'aide au développement.
- Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement reconnaît que la coopération déléguée pourrait être une approche envisageable afin de mieux répartir les tâches. Néanmoins, une telle coopération est considérée comme un instrument transitoire, et le ministère ne vise généralement pas une coopération déléguée à moyen ou long terme, surtout pas en tant que partenaire passif.

De nombreuses informations anecdotiques démontrent les effets favorables et défavorables de la Déclaration de Paris. Les effets défavorables observés ne semblent toutefois pas compromettre gravement l'engagement général vis-à-vis de la Déclaration.

En principe, la Déclaration est considérée jouer un rôle pertinent pour tous les pays bénéficiaires de l'aide allemande au développement. Néanmoins, il est généralement reconnu qu'elle revêt avant tout un intérêt pour les pays les moins développés. Certains principes et modalités exigeraient une interprétation et une pondération spécifiques pour les États sortant de conflits ou les États fragiles. Il en va de même des pays phares qui, du fait de leur poids économique et de leur influence politique, jouent un rôle croissant à l'échelle régionale et mondiale dans la définition des politiques internationales et dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Transposition dans les politiques

Le fort engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris se reflète dans différents documents politiques et processus de planification. En septembre 2005, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement a présenté un plan de mise en œuvre détaillé, complété en décembre 2006 par un manuel à l'attention du système allemand de l'aide au développement (c.-à-d. le ministère et les agences chargées de la mise en œuvre). Ces agences ont intégré les exigences de la Déclaration de Paris dans leur programmation (par l'intermédiaire d'objectifs internes annuels) et font explicitement référence à la Déclaration.

La planification et la programmation ont particulièrement évolué par rapport aux approches fondées sur des programmes. Les procédures de la coopération allemande au développement ont été adaptées dans une certaine mesure : les « directives pour la coopération technique et financière bilatérale » ont été mises à jour en mars 2007 et permettent une plus grande souplesse au niveau des mécanismes de financement communs ainsi que de la coopération déléguée et des partenariats passifs. La présidence allemande de l'Union européenne en 2007 a précieusement contribué à la mise en place d'un « Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ». S'agissant de la gestion axée sur les résultats, le ministère a mis sur pied un système visant à améliorer la gestion de l'aide directe par rapport aux objectifs. Un pas important a été franchi à cet égard grâce à la mise en place de projets de programmes communs, élaborés par les agences chargées de la mise en œuvre sur la base des documents stratégiques dans les domaines prioritaires et définissant les résultats à obtenir. Les agences de mise en œuvre disposent de systèmes de suivi et d'évaluation. Certains changements de procédure sont antérieurs à la Déclaration de Paris et sont, de plus, encouragés par des améliorations dans le sens d'une coopération allemande unifiée au développement.

Diffusion

La Déclaration de Paris et divers documents portant sur des sujets connexes ont été diffusés largement et intensément au sein du système allemand de l'aide au développement : « largement » du fait de l'implication des principaux acteurs du gouvernement, du Parlement et des organisations de la société civile, et « intensément » en ce sens que leur diffusion est souvent allée au-delà de la simple information en prenant la forme de débats sur des sujets spécifiques de la Déclaration de Paris. La diffusion et le débat continus ont sans aucun doute contribué à enrichir les connaissances et la compréhension requises pour la mise en œuvre de la Déclaration.

II Évaluation des capacités**Capacité institutionnelle**

L'intégration institutionnelle de la Déclaration de Paris dans le système allemand de l'aide au développement s'avère adéquate, vu l'existence de correspondants (sauf dans un cas) et d'unités de configurations diverses (divisions, groupes de travail, centres de compétences) chargées de traiter de questions pertinentes liées à la Déclaration de Paris. La Déclaration est largement connue et sa pertinence est largement comprise, du fait de plusieurs facteurs : la diffusion précitée, des formations intensives sur la Déclaration de Paris organisées par les principales institutions chargées de l'aide, notamment dans des domaines délicats, la nécessité de participer aux efforts d'alignement et d'harmonisation découlant de la Déclaration et, finalement, l'échange continu d'informations entre tous les acteurs impliqués.

Pour ce qui est des ressources humaines et de la capacité d'action (tout spécialement à l'échelon du pays), la Déclaration de Paris constitue un véritable défi pour le système allemand et a suscité des efforts positifs. Ces efforts sont utiles, mais ne s'avèrent pas encore satisfaisants en ce qui concerne les services centraux du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement et du Service de développement allemand, et plus particulièrement les ambassades allemandes. Il apparaît que ces dernières, malgré l'appui apporté par le personnel national des agences chargées de la mise en œuvre, souffrent d'un problème de sous-effectifs et ne possèdent pas suffisamment de pouvoir pour engager un dialogue et des négociations efficaces avec les partenaires et d'autres donateurs. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris étant clairement une question d'ordre national, la capacité d'action réduite des responsables de la coopération au développement dans les ambassades entraîne un goulot d'étranglement auquel il est impératif de remédier.

Capacités systémiques

Différents facteurs inhérents au système allemand de l'aide au développement et sortant de la sphère de chacune des organisations tantôt encouragent, tantôt entravent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'évaluation a fait ressortir quatre facteurs positifs : (i) intégration à l'échelon ministériel de la coopération au développement (ce qui permet de défendre plus facilement la Déclaration du point de vue de

l'efficacité de l'aide en cas de conflits d'intérêts avec d'autres départements), (ii) vaste capacité de mise en œuvre (les organisations allemandes chargées de l'aide au développement fournissant de puissants services de renforcement des capacités, par exemple, et étant des partenaires séduisants pour une coopération déléguée et des partenariats passifs), (iii) approche multiniveau adoptée par les organisations allemandes chargées de l'aide au développement (qui se disent dès lors bien ancrées dans les pays partenaires et bien placées pour prendre part au dialogue politique et sectoriel), (iv) vaste représentation à l'échelon national.

A contrario, les entretiens et les réponses aux questionnaires ont identifié les facteurs défavorables suivants : (i) coresponsabilité du ministère de la Coopération économique et du Développement et du ministère des Affaires étrangères (notamment à l'échelon national), (ii) système d'aide multi-organisationnel (ce qui se répercute sur l'efficacité et l'efficience de l'aide allemande), (iii) séparation institutionnelle de la coopération technique et financière, (iv) modalités de délivrance spécifiques dans le domaine de la coopération technique bilatérale, (v) différents problèmes de représentation à l'échelon national. Ces problèmes ne sont pas nouveaux et ont donné lieu à une série de réformes ces dix dernières années, dont l'utilité a été reconnue tout au long de l'évaluation. Néanmoins, plusieurs personnes interrogées (principalement au sein du ministère de la Coopération économique et du Développement) ont indiqué que ces réformes étaient insuffisantes pour permettre au système allemand de l'aide au développement de mettre parfaitement en œuvre les principes de la Déclaration de Paris.

III Évaluation des facteurs d'incitation/obstacles

L'étude a identifié six facteurs d'incitation : la motivation intrinsèque (qui s'avère le facteur le plus puissant), l'engagement du ministère de la Coopération économique et du Développement vis-à-vis de la Déclaration de Paris, les accords d'objectifs organisationnels, les objectifs de performances individuelles, la confirmation du profil institutionnel et les synergies/apprentissage. Les accords d'objectifs organisationnels et les objectifs de performances individuelles font référence aux principes de la Déclaration de Paris dans des proportions variables. Toutefois, dans certains cas, ceux-ci devraient être opérationnalisés plus clairement par rapport aux aspects spécifiques à la Déclaration afin de garantir une forte incitation.

Les obstacles suivants ont été identifiés : problème de sous-effectif aggravé par une charge de travail accrue suite à la hausse des coûts opérationnels liée à la Déclaration de Paris, rotation du personnel fixe du ministère de la Coopération économique et du Développement, complexité du système allemand de l'aide au développement (ce qui requiert de vastes efforts de coordination), interférence des priorités politiques, exigence de visibilité des contributions à l'aide allemande et intérêts propres des institutions. Certains obstacles pourraient être surmontés en veillant à une mise en œuvre cohérente de la Déclaration de Paris (par exemple,

en harmonisant les approches et les modalités et en réduisant ainsi les coûts opérationnels ou en démontrant que des efforts conjoints des partenaires et des donateurs pourraient renforcer l'efficacité de l'aide bien plus que le fait d'insister sur la visibilité et la traçabilité des contributions individuelles).

IV Conclusions

Engagement

Afin de maintenir le fort engagement du système allemand de l'aide au développement vis-à-vis de la Déclaration de Paris, une meilleure compréhension commune des principes, modalités et indicateurs de la Déclaration s'impose. Les conflits conceptuels entre certains principes de la Déclaration et les conflits éventuels entre les responsabilités internes et externes des bénéficiaires et des donateurs doivent être résolus. Le débat sur un élargissement du concept d'appropriation dans le sens d'une « appropriation démocratique » doit être envisagé plus avant aux échelons national et international afin de garantir une compréhension commune du concept et de remédier aux inquiétudes quant à l'interprétation trop restrictive que certains acteurs parmi les donateurs et les bénéficiaires pourraient avoir du concept d'appropriation, dans lequel ils verraient uniquement une appropriation au niveau du gouvernement central.

Afin de conserver sa fonction de document clé, le plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris par l'Allemagne doit être mis à jour et faire l'objet d'un suivi continu. Vu le besoin urgent de réduire les coûts opérationnels de la coopération au développement, le ministère de la Coopération économique et du Développement devrait envisager de charger les agences de mise en œuvre allemandes de jouer plus souvent le rôle de partenaires passifs. Il convient de définir des critères clairs à l'échelon international concernant les circonstances dans lesquelles des contributions en nature aux approches basées sur des programmes peuvent être jugées acceptables. Cette décision devrait strictement obéir à l'objectif de soutien des stratégies de développement des pays partenaires de la manière la plus efficace possible.

La diffusion d'informations et les formations liées à la Déclaration de Paris devraient être considérées comme des tâches continues pour les trois raisons suivantes : (i) durant la période de mise en œuvre de la Déclaration (2005 à 2010, voire au-delà), de grands changements seront opérés en matière de ressources humaines dans nombre d'organisations. La diffusion des informations et les formations doivent suivre le rythme de ces changements. (ii) Vu qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre certains objectifs de la Déclaration de Paris, la dynamique de mise en œuvre et donc de diffusion des informations et des formations doit être maintenue (notamment dans les domaines qui s'avèrent délicats). (iii) Les expériences tirées de la mise en œuvre doivent être intégrées dans le processus de diffusion des informations et de formation afin d'approfondir l'apprentissage commun de tous les acteurs impliqués.

Capacités

S'agissant du problème des ressources humaines et de la capacité d'action à l'échelon national, identifié comme un goulot d'étranglement de la capacité institutionnelle, quatre aspects méritent que l'on s'y attarde : (i) le problème de la lourde charge de travail signalé avant tout par le ministère de la Coopération économique et du Développement et par le Service de développement allemand, (ii) la nécessité de doter les ambassades d'un personnel plus compétent, (iii) la délégation d'un plus grand pouvoir de décision aux responsables de la coopération au développement à l'échelon des ambassades, (iv) le maintien de la dynamique de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, indispensable pour espérer une réduction des coûts opérationnels.

Il convient de remédier aux facteurs systémiques qui compliquent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, car celle-ci est ambitieuse en soi et représente une gageure pour l'Allemagne, comme l'a montré l'état des lieux de 2006. Il n'appartient pas à la présente évaluation d'indiquer des moyens précis quant à la résolution des problèmes mentionnés, étant donné que ceux-ci impliquent, dans certains cas, des questions très compliquées. Alors qu'il est probablement très optimiste d'espérer la résolution de ces problèmes durant la période visée par la Déclaration de Paris (c.-à-d. d'ici à 2010), le message découlant de cette évaluation, exprimé par un grand nombre de personnes interrogées, est clair : la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris requiert des réformes supplémentaires, dont la mise en œuvre permettra au système allemand de l'aide au développement non seulement de renforcer sa propre efficacité et sa propre efficience, mais aussi de contribuer à une consolidation générale de l'efficacité de l'aide.

Facteurs d'incitation/obstacles

La motivation intrinsèque est jugée être le facteur d'incitation le plus puissant et constitue donc un actif qui doit être maintenu (par un engagement soutenu vis-à-vis de la Déclaration de Paris et un soutien au personnel impliqué dans la mise en œuvre). En outre, la Déclaration de Paris devrait être intégrée dans des accords d'objectifs organisationnels et, dans la mesure du possible, dans des objectifs de performances individuelles (là où cela n'est pas encore le cas). Il convient toutefois de noter que la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris dépend également des conditions et de la conduite des pays partenaires. Pour ce qui concerne les obstacles mentionnés, le ministère de la Coopération économique et du Développement devrait suivre une planification du personnel plus stratégique afin de garantir une plus grande continuité sur ce front. L'élimination de plusieurs autres obstacles dépend à la fois d'une mise en œuvre vigoureuse de la Déclaration de Paris (ce qui devrait, par exemple, réduire les coûts opérationnels) et de la menée de réformes supplémentaires du système allemand de l'aide au développement (ce qui, entre autres, faciliterait la coordination).

Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration
Direction de la Coopération au développement
Luxembourg

Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Etude de cas pour le Luxembourg

Note de synthèse

Evaluation conduite par M. Robert Kremer, consultant.

Note de synthèse

La participation du Luxembourg à cette 1^{re} phase de l'évaluation de la Déclaration de Paris (DdP) confirme le grand intérêt et l'engagement du pays pour les nouveaux principes de la coopération internationale au développement, adoptés en 2005 lors de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne.

Les données mises en valeur dans l'étude d'évaluation ont été collectées dès le début de 2007, par des études, questionnaires et séminaires divers, au Siège de la coopération à Luxembourg, comme sur le terrain dans certains pays-cibles dont le Burkina Faso et le Laos.

Comme résultats de cette première phase de l'étude d'évaluation de la DdP, et en accord avec les remarques préliminaires en fin de visite de terrain de l'équipe des évaluateurs de la Revue des pairs de la Coopération luxembourgeoise, qui s'est tenue sur le terrain fin 2007/début 2008, on peut conclure qu'en dépit d'une préparation excellente, les détails de la mise en œuvre de la DdP restent à réaliser en grande partie. Par rapport aux trois questions principales posées dans l'évaluation, il faut dire que :

- Malgré leur ampleur, les impulsions données et les engagements, internationaux et nationaux, n'ont pas encore réussi à traduire la DP dans les textes d'application et l'effort de réorganisation requis.
- Le renforcement des capacités a considérablement augmenté, sur le terrain en particulier, par la mise en place des Bureaux décentralisés de la coopération. Reste néanmoins à faire le rodage de la participation généralisée aux dialogues sectoriels des bureaux dans les pays-cibles.

Il n'existe pas au Luxembourg pour les agents de l'État de systèmes formels d'incitation à la mise en œuvre d'une politique décidée au niveau compétent. Toutefois, la participation aux dialogues politiques présente des attraits certains pour les agents de terrain. Il faut mentionner aussi les obstacles qui opposent le changement de politique, comme la méconnaissance des nouvelles techniques, les risques comptables et la réorganisation nécessaire.

En conclusion, trois grands chantiers sont présentés comme impératifs à la mise en pratique de la DdP, du CE et du Code de conduite européen :

1. *La réorganisation de la collaboration des services*, c'est-à-dire du Ministère et de ses Bureaux de la coopération décentralisés avec LuxDevelopment (LD), sur le terrain et au Siège. Et ce dans le but multiple d'une meilleure maîtrise des nouvelles méthodes de mise en œuvre de l'aide, d'une représentation plus compacte vers l'extérieur et d'une gestion plus efficace du fonctionnement.
2. *L'acquisition et la maîtrise des nouvelles techniques* modulaires de mise en œuvre de l'aide, ainsi que des expertises sectorielles. Ce travail se présente différemment pour le Ministère et LD. Le premier a besoin d'une connaissance générale lui permettant de prendre des décisions, éventuellement de contrôler des termes de référence et de comprendre des rapports. Le Ministère avec sa mission principale de responsable politique ne disposera pas des ressources et capacités nécessaires pour dominer les thématiques, secteurs ou modalités. Par contre, ce sera la responsabilité de LD de collecter toutes les expertises et de les mettre à la disposition du Ministère dans les meilleurs délais.

3. *L'adaptation des procédures* de fonctionnement du Ministère et de LD, en accord avec les deux tâches précédentes. Il s'agit d'établir un cadre de règles de fonctionnement très flexible, délégrant une grande liberté d'action au personnel de terrain et se basant sur l'expérience propre, ainsi que celle d'autres partenaires.

Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB)
Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour les Pays-Bas

Note de synthèse

Ria Brouwers, conseillère en chef, Institut des Études sociales, La Haye, Pays-Bas

Ted Kliest, responsable d'évaluation, Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB),
ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas

Bastiaan Limonard, chercheur, Département de l'évaluation des politiques et des opérations (IOB),
ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas

Révision anglaise : Joy Burrough, Unclogged English, Goring-on-Thames, Royaume-Uni

« Une longueur d'avance ? »

Processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de cas : Pays-Bas

Évaluation menée au niveau des agences durant la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Note de synthèse

Introduction : priorités et méthodologie

La présente évaluation montre comment les Pays-Bas ont traité la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) en politiques et procédures de mise en œuvre. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre d'une série d'études réalisées par les donateurs et les pays partenaires sous les auspices d'un Groupe de référence international composé de membres du groupe de travail de l'OCDE/CAD sur l'efficacité de l'aide et du réseau de l'OCDE/CAD pour l'évaluation du développement. Les constats de cette étude sont la contribution néerlandaise au rapport de synthèse qui sera présenté au Forum de haut niveau en 2008. En outre, l'évaluation servira à éclairer le ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Moins de trois années s'étant écoulées depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, l'évaluation porte principalement sur les efforts déployés (c.-à-d. les intrants) en vue d'honorer les engagements liés à la Déclaration. Elle vise à documenter

et à évaluer la façon dont les Pays-Bas ont opérationnalisé cet engagement à l'échelon des services centraux (c.-à-d. le ministère des Affaires étrangères) et dans les ambassades. La question centrale est de savoir comment les principes de la Déclaration (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ont été traduits en politiques, directives, instructions, etc., liées à la coopération néerlandaise au développement. La conformité en termes d'extrants (résultats) sera étudiée par les différentes évaluations réalisées à l'échelon du pays partenaire, qui documenteront et évalueront le comportement des ambassades et des bureaux locaux des différents partenaires au développement, y compris les Pays-Bas. En guise d'illustration, le présent rapport inclut quelques exemples d'extrants, tels que la manière dont l'aide néerlandaise évolue en réponse à la Déclaration de Paris. L'évaluation ne cherche pas à porter un jugement sur la théorie sous-jacente à la Déclaration, selon laquelle l'aide sera d'autant plus efficace que les cinq principes sont respectés, et inversement. Cette question sera abordée durant la deuxième phase de l'évaluation générale de la Déclaration de Paris.

L'évaluation a été réalisée sur une courte période en passant en revue divers documents et en organisant des entretiens dans le but d'évaluer l'interprétation de la Déclaration de Paris au niveau des services centraux. Par ailleurs, il a été demandé à neuf ambassades néerlandaises de répondre à un questionnaire concernant leurs efforts déployés pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris. Il s'agit des ambassades sises au Bangladesh, en Bolivie, au Mali, au Sénégal, en Afrique du

Sud, au Sri Lanka, en Ouganda, au Viêt Nam et en Zambie, qui représentent toutes des pays partenaires qui ont prévu de réaliser leur propre évaluation. L'espoir était ainsi de créer une synergie entre l'étude de cas pour les Pays-Bas et les évaluations à l'échelon des pays partenaires.

Une étude de suivi menée en 2006 a identifié trois dimensions pour lesquelles les pratiques des donateurs ne répondent pas à la Déclaration de Paris : engagement, renforcement des capacités et systèmes d'incitation. Comme pour les évaluations des autres donateurs et pays partenaires, l'étude des services centraux des Pays-Bas a dû appliquer ces trois dimensions pour évaluer la conformité des Pays-Bas aux principes de la Déclaration de Paris.

Principaux constats

Engagement

On constate un fort engagement de la part des Pays-Bas vis-à-vis de la Déclaration de Paris. Le ministère de la Coopération au développement, le personnel du ministère des Affaires étrangères et le personnel des ambassades reconnaissent sa pertinence, soutiennent ses principes et déploient des efforts pour mettre la Déclaration en pratique. Les principes d'appropriation, d'harmonisation des donateurs et d'alignement font partie intégrante de la coopération néerlandaise au développement depuis les années 90, lorsque l'appui sectoriel et l'appui budgétaire ont commencé à remplacer l'aide basée sur des projets. L'engagement néerlandais se reflète dans des documents politiques datant de 2003 et 2007. La lettre du ministre de la Coopération au développement, intitulée « Notre préoccupation commune, investir dans le développement dans un monde en mutation » (octobre 2007), offre une interprétation politique de la Déclaration de Paris, en indiquant qu'il convient de remédier aux causes de la pauvreté et que les choix politiques dans les pays en développement doivent être transparents et matière à débat, afin d'engager la responsabilité du gouvernement à l'égard de son Parlement et de son peuple. L'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris est également exprimé dans les notes explicatives du budget annuel de la coopération au développement. Par ailleurs, des rapports spéciaux adressés au Parlement montrent les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration.

L'engagement des Pays-Bas se retrouve également dans le rôle prépondérant qu'ils jouent dans les forums internationaux, tels que le groupe Nordic Plus, le CAD/OCDE durant la phase de préparation de la Déclaration de Paris et par la suite, ainsi que l'Union européenne pour ce qui concerne le Consensus européen pour le développement de 2006 et le Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de 2007.

Le Parlement néerlandais ne s'est pas explicitement intéressé à la Déclaration de Paris. Les questions posées à la Chambre des Représentants concernant la Déclaration étaient limitées à la forme écrite. Le Parlement a approuvé la transition d'une aide basée sur des projets vers une aide sectorielle, opérée

depuis 1988, ainsi que l'application croissante d'une aide budgétaire sectorielle et d'une aide budgétaire générale.

Les ONG néerlandaises actives dans le domaine de la coopération au développement se joignent progressivement au débat sur la Déclaration de Paris, tantôt en tant que gendarmes chargés de surveiller les effets des nouveaux principes de l'aide, tantôt en tant qu'agences de mise en œuvre, elles-mêmes faisant face aux défis liés à l'harmonisation, à l'alignement et à la responsabilité mutuelle.

Capacités

Les capacités requises pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sont présentes au niveau des services centraux à La Haye et des ambassades. Cela tient en partie à l'existence d'une infrastructure propice à la mise en œuvre des principes de la Déclaration depuis la fin des années 90. À cet égard, on remarquera surtout la vaste délégation de responsabilités aux antennes de terrain. L'existence de capacités suffisantes découle également en partie de mesures prises plus récemment, comme la mise en place en 2005 d'une unité spéciale au sein du ministère des Affaires étrangères. Ce service Efficacité et qualité est devenu la plateforme de promotion de la Déclaration de Paris. Il fournit une assistance et des conseils sur la mise en œuvre des politiques et encourage le débat sur les questions afférentes à l'efficacité de l'aide. Deux programmes de soutien spéciaux ont été lancés : le programme de soutien à la gestion des finances publiques et le programme de soutien aux ambassades pour le développement des institutions et des capacités. En outre, des équipes nationales rassemblant du personnel de divers services centraux visitent à intervalles réguliers les ambassades pour discuter avec elles des possibilités de mise en œuvre de la Déclaration de Paris et des avancées en la matière.

Plusieurs orientations et directives opérationnelles ont été arrêtées pour faciliter la mise en œuvre de la Déclaration par les ambassades. L'instrument d'enregistrement des résultats, opérationnel depuis 1994, a été adapté de sorte à fournir une analyse des pays partenaires et sert à éclairer la prise de décisions sur les modalités de l'aide. L'instrument d'enregistrement des résultats sectoriels a été lancé en 2007 dans le but d'analyser les secteurs et sous-secteurs bénéficiant du soutien des Pays-Bas. Il inclut les douze indicateurs de la Déclaration de Paris. Le Plan stratégique pluriannuel (MASP), principal outil du cycle de planification du ministère, est conçu pour la prise de décisions stratégiques concernant la Déclaration. Les analyses des résultats enregistrés sont utilisées à cette fin. L'évaluation stratégique de la lutte contre la corruption et de la gouvernance stratégique a été lancée récemment comme outil d'analyse des aspects de la gouvernance formelle et informelle à l'échelon des différents pays partenaires. Les directives processuelles pour la coopération au développement ont été adaptées pour permettre l'alignement et l'harmonisation, l'aide budgétaire, l'aide sectorielle et les partenariats passifs. Les procédures de planification, de suivi et d'évaluation de l'aide au développement néerlandaise ont été allégées en

2006-2007 afin de renforcer l'importance accordée aux résultats et de tenir compte de l'harmonisation et de l'alignement. En règle générale, les ambassades considèrent les orientations et les directives adéquates pour leur travail. Cependant, certaines d'entre elles ont signalé qu'elles ne disposaient pas des compétences suffisantes en matière de droit et de finances publiques.

Malgré l'attitude positive et l'engagement largement partagé à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, celle-ci a également soulevé des inquiétudes en termes de conception et d'application. S'agissant de sa conception, la nature technique de la Déclaration a été remise en question, de même que l'abandon des questions thématiques. D'aucuns s'inquiètent également des contradictions internes de la Déclaration, où l'harmonisation des donateurs peut entraver un renforcement de l'alignement et l'appropriation par les pays partenaires. S'agissant de l'application de la Déclaration, on constate des inquiétudes concernant le rythme variable et souvent lent des autres donateurs, les opinions divergentes quant aux indicateurs de suivi mesurables parmi les donateurs et les pays partenaires ainsi que le manque de capacités de mise en œuvre du gouvernement partenaire.

Systemes d'incitation

Le principal facteur incitatif pour le personnel des services centraux et des ambassades a été l'engagement des dirigeants politiques et de la direction du ministère vis-à-vis de la Déclaration de Paris ainsi que leur soutien et leur engagement actif pour sa mise en œuvre. Vu la prédominance dans la coopération néerlandaise au développement de l'approche sectorielle, de l'harmonisation et du recours aux nouvelles modalités de l'aide comme l'aide budgétaire sectorielle et l'aide budgétaire générale, aucune mesure incitative spécifique n'a été nécessaire pour susciter l'engagement du personnel dans la mise en œuvre des nouveaux critères de l'aide.

Le personnel chargé de la coopération au développement ne perçoit pas les nouveaux critères comme une menace quant à la visibilité des Pays-Bas dans les pays partenaires. Au contraire, un nouveau type de profil s'en est dégagé : celui de chef de file dans la mise en œuvre des nouvelles modalités.

L'étude a révélé plusieurs facteurs dissuasifs possibles concernant la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris à moyen et à long termes. Le principal défi réside dans les objectifs thématiques actuellement visés par la politique néerlandaise en matière de coopération au développement, qui pourraient se répercuter sur la répartition sectorielle des tâches entre les donateurs. Ils pourraient également aller à l'encontre des objectifs et des priorités du pays partenaire, entravant ainsi l'alignement et l'appropriation. Les exigences imposées au personnel des ambassades sont un autre défi à relever. Les ambassades ont constaté que les consultations sur la répartition des tâches entre les donateurs dans les programmes sectoriels et sur la mise en place d'arrangements de financement commun requièrent beaucoup d'efforts et de temps.

Même si l'harmonisation et la transition vers l'apport d'un soutien à l'échelon macro débouchent à long terme sur un gain d'efficacité pour les donateurs (et les pays en développement), les coûts opérationnels sont élevés à court terme. Par ailleurs, la priorité actuellement accordée aux consultations avec les différentes parties prenantes à l'échelon national est également un facteur problématique. Les procédures administratives demandant une attention croissante, cette priorité laisse peu de temps pour le suivi des développements sur le terrain. Enfin, on observe une transition progressive d'une expertise axée sur les questions thématiques de développement vers une expertise axée sur la gestion du secteur public. Cette transition pourrait éroder la base de connaissances des ambassades et, par la suite, des services centraux. Si l'on ne cherche pas à les résoudre, ces problèmes pourraient, sur le long terme, s'avérer des facteurs dissuasifs.

Quelques résultats au niveau des extrants

Les résultats de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans la coopération néerlandaise au développement sont certes notoires, mais pas spectaculaires. Par rapport aux autres donateurs, les Pays-Bas affichent de bons résultats : selon l'étude de suivi de 2006, les progrès accomplis par les Pays-Bas concernant les douze indicateurs de la Déclaration sont au-dessus de la moyenne. Des progrès ont également été réalisés en termes de concentration sectorielle dans les 36 pays partenaires des Pays-Bas, où l'aide néerlandaise est maintenant limitée à deux ou trois secteurs.

Quoi qu'il en soit, l'accroissement de la part relative de l'aide budgétaire générale accordée à ces pays partenaires découle principalement d'une augmentation du volume de l'aide plutôt que d'une transition majeure au niveau de ses modalités. Comparée à l'aide budgétaire sectorielle, l'aide budgétaire générale constitue une partie relativement réduite de l'aide bilatérale totale des Pays-Bas. Elle n'est appliquée que dans les pays partenaires où les circonstances le permettent. L'aide basée sur des projets reste très importante et complète les deux autres modalités.

Agence néo-zélandaise pour le développement international (NZAID)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour la Nouvelle-Zélande

Note de synthèse

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Nouvelle-Zélande

Note de synthèse

L'objectif du présent rapport est d'« évaluer ce qui constitue de bonnes pratiques pour les services centraux des partenaires au développement dans le cadre de la mise en œuvre de leurs engagements liés à la Déclaration de Paris, afin de contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide ». Ce travail, entrepris par l'Agence néo-zélandaise pour le développement international (NZAID), fait partie de la première étape d'un processus d'évaluation en deux temps réalisé par le réseau du CAD pour l'évaluation et le groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide.

La NZAID est un donneur d'envergure relativement réduite, avec une forte concentration sur le Pacifique (51 % de l'aide officielle au développement). Au sein même de la région Pacifique, il existe onze programmes bilatéraux et six programmes régionaux/thématiques. La Nouvelle-Zélande est le plus grand donneur, ou compte parmi les trois plus grands donneurs bilatéraux dans neuf pays des îles du Pacifique. En outre, la NZAID entretient des programmes bilatéraux de moindre ampleur en Asie, ainsi que des activités à l'échelle régionale dans la sous-région du Grand Mékong, en Afrique et en Amérique latine. L'organisation fournit également une aide officielle au développement par le biais d'organisations multilatérales et d'ONG.

Malgré la participation de la Nouvelle-Zélande à l'enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, seuls trois des 34 pays en développement participants étaient destinataires de l'aide officielle au développement de la Nouvelle-Zélande (aucun de la région Pacifique), représentant ensemble seulement 5 % de l'aide programmée de la NZAID. Le présent rapport entend proposer une vision plus complète de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la NZAID dans la région du Pacifique.

L'évaluation repose sur un ensemble de données de recherches, des entretiens individuels ou en groupe avec le personnel et les parties prenantes de la NZAID, ainsi que des enquêtes remplies par les antennes se trouvant sur le terrain. Cinq études de cas ont été sélectionnées afin que les informations, d'un programme à l'autre, soient représentatives. En outre, des visites sur le terrain ont été effectuées aux Samoa et en Papouasie-Nouvelle-Guinée afin de recueillir les avis et les observations des principales parties prenantes dans les pays partenaires.

Impulsion

Dans ses relations avec les pays partenaires et autres partenaires au développement, la NZAID fait preuve d'une forte impulsion dans la mise en œuvre et la promotion de la Déclaration de Paris. En termes de politique, si ses actions ne font pas spécifiquement référence à la Déclaration de Paris, elles restent, de manière générale, cohérentes avec elle. Sur le plan interne, une même impulsion est perceptible, en dépit de quelques incohérences ici et là. Le personnel le plus souvent en contact avec les partenaires (antennes de terrain, groupes et conseillers de programmes) démontre logiquement un sens accru de la responsabilité quant à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Le personnel des services de gestion, en revanche, est moins clair quant à son rôle par rapport à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. À l'heure actuelle, les incitations individuelles pour ce personnel consistent à souligner la responsabilité à l'échelon national néo-zélandais, ainsi que la pertinence et la qualité des documents sur les principes de l'efficacité de l'aide.

Les documents de politique et de stratégie de la NZAID antérieurs à 2005 montrent que l'agence a déjà mis en place une culture mettant en exergue le partenariat, l'alignement et la coordination entre donneurs. Depuis lors, l'organisation a intégré la Déclaration de Paris dans ses nouvelles politiques et stratégies. C'est sur les engagements processuels liés à la Déclaration de Paris que les plus grands progrès ont été accomplis (appropriation, alignement, harmonisation), la mise en œuvre des engagements en matière de gestion axée sur les

résultats et de responsabilité mutuelle ayant moins progressé. Quoiqu'il en soit, l'agence est actuellement en train de renforcer ses capacités et ses aptitudes dans ces domaines. De nouveaux spécialistes du suivi et du personnel d'évaluation ont été recrutés. En outre, un cadre de performances à l'échelle de l'agence, une politique d'évaluation et des formations sont en cours de développement.

Suite aux mesures de mise en œuvre des principes de l'efficacité de l'aide, on note certains changements dans le format des programmes. La NZAID est aujourd'hui impliquée dans (ou poursuit activement) des approches sectorielles dans plusieurs pays et les responsables de programmes font savoir qu'ils prennent des mesures dans le sens de la consolidation des activités en s'alignant, quand elles existent, sur les stratégies propres aux secteurs concernés. Les opinions des représentants des gouvernements partenaires interrogés confirment le rôle de premier plan joué par la NZAID dans la promotion de l'harmonisation et des approches programmes. La NZAID gère le financement d'AusAID pour les Îles Cook dans le cadre d'un simple programme conjoint, sans compter de nombreux exemples d'activités de cofinancement avec d'autres donateurs. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont convenu d'une stratégie de programme conjointe aux Samoa et recherchent activement des occasions de faire de même dans le cadre d'autres programmes.

D'autres exemples montrent que la NZAID a adopté les principes de la Déclaration de Paris dans ses engagements avec les organisations régionales du Pacifique, les ONG et les agences multilatérales. Citons par exemple le financement principal d'ONG locales (qui peuvent elles-mêmes jouer un rôle significatif dans le renforcement de la responsabilité mutuelle) et la stratégie d'engagement multilatéral de la NZAID. Les programmes thématiques régionaux sont plus problématiques, et des mesures durables s'imposent pour garantir des flux d'information efficaces et un alignement sur les priorités et les procédures des gouvernements partenaires.

Rien ne montre, dans l'évaluation, que les orientations induites par la mise en œuvre de la Déclaration de Paris aient porté atteinte aux engagements politiques en matière d'égalité des sexes et de développement. En revanche, certains éléments révèlent que la participation aux approches sectorielles et autres approches-programmes a fourni des occasions d'engagement stratégique en matière d'égalité des sexes qui n'étaient pas envisageables dans le cadre d'un programme basé sur un projet précis.

Il est nécessaire de se pencher plus avant sur la pertinence générale des indicateurs et des objectifs de la Déclaration de Paris pour des régions comme le Pacifique. En effet, les opinions sont très variées quant à la valeur des indicateurs de la Déclaration, que ce soit au sein de la NZAID ou chez les parties prenantes extérieures. Nombre de personnes interrogées considèrent que les objectifs n'ont qu'une pertinence limitée dans le cas de la Nouvelle-Zélande et de la région du Pacifique

et qu'ils devaient être adaptés pour mieux refléter la réalité de l'environnement opérationnel des États insulaires et des États fragiles. Néanmoins, il est important que la NZAID collecte des données, ne serait-ce que pour certains indicateurs, et envisage également des indicateurs d'évaluation pour les étapes intermédiaires, afin de disposer d'une image plus précise de son avancement quant à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de renforcer sa responsabilisation vis-à-vis de ses partenaires. Même dans les pays qui ont très bien avancé sur la voie des processus de développement menés par les partenaires, le recours aux systèmes des partenaires reste limité, parfois à leur demande. La NZAID devra donc adopter une méthode proactive afin d'aider les partenaires à lever les obstacles empêchant un recours plus généralisé à leurs propres systèmes.

Capacités

Depuis 2002/2003, le budget de la NZAID a augmenté de 75 %, passant de 245 à 428 millions de dollars néo-zélandais. Au cours de cette période, le personnel a également augmenté de façon notable. Il n'y a pas eu de décentralisation du personnel et le ratio entre le personnel de Wellington et celui des antennes sur le terrain est resté constant.

La NZAID repose sur une organisation horizontale avec une méthode de gestion de programmes basée sur les équipes. Avec ce modèle, les rares spécialistes proposant des services de conseil et d'assistance sont impliqués dans de multiples programmes. Le personnel fait état d'un sentiment de dispersion, regrettant de ne pas pouvoir consacrer autant de temps qu'ils ne le souhaiteraient à l'efficacité de l'aide et à d'autres problèmes de politique. La demande d'informations de spécialistes sur le terrain n'est pas satisfaite. Cette dernière constatation est ressentie de manière particulièrement prononcée dans les programmes de la région Pacifique, où les effectifs très réduits et le faible rayon d'action des spécialistes locaux rendent ces informations particulièrement précieuses.

Malgré sa petite dimension, les attentes de contributions de la part de la NZAID sont très fortes en raison de son statut de donneur stratégique dans la région. Dans *l'évaluation 2005 de la NZAID par les pairs*, il apparaît qu'au cours de ses activités sur l'efficacité de l'aide, la NZAID devrait se pencher sur la question de la dispersion géographique et sectorielle de ses programmes. Dans certaines régions, très peu d'améliorations sont signalées. Si un programme moins vaste pourrait permettre de résoudre les problèmes de capacité, il se trouve que les attentes des ministres, des départements des autres gouvernements et des pays partenaires sont souvent en contradiction avec ce principe. Il faudrait aussi que la NZAID s'engage au niveau national pour garantir une méthode cohérente à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour l'aide officielle au développement non fournie via la NZAID.

Au vu des ressources limitées et de la dispersion de la NZAID, il est essentiel que les processus de décision et de gestion des programmes soient efficaces. Il y aurait des possibilités de réduire les doubles manipulations et d'accélérer le processus de

décision en révisant les délégations financières et les processus associés des antennes sur le terrain. Si la méthode actuelle, basée sur les équipes et avec gestion centralisée, a contribué à réduire les risques grâce à une grande flexibilité et si elle encourage l'apprentissage, un équilibre plus raisonnable est sans doute possible. Parmi les entraves à une plus grande délégation et à une plus grande attribution de ressources aux antennes sur le terrain, on constate l'impossibilité de mettre en place des systèmes internes sur le terrain ainsi que des restrictions en termes budgétaires et de ressources humaines. Ces problèmes devront être abordés dans le cadre d'un processus de délégation efficace.

À la lumière de la croissance récente et prévue, la NZAID développe à l'heure actuelle un cadre de développement organisationnel destiné à « fournir des orientations et des éclaircissements sur le format de l'organisation, les ressources humaines et les méthodes de travail et d'apprentissage, ainsi que des systèmes et des processus afin de permettre à la NZAID d'être mieux placée pour concrétiser ses politiques et ses stratégies en réponse à la croissance annoncée et en phase avec la culture souhaitée ». Les changements recommandés suite à la présente étude devront bénéficier des ressources adéquates.

La NZAID a soutenu une approche ascendante pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, plutôt qu'une approche descendante motivée par la conformité, et cette méthode a plutôt bien fonctionné pour l'agence. Il reste suffisamment de marge de manœuvre pour aller plus loin dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la NZAID, en particulier dans l'alignement sur les systèmes et processus nationaux, à condition d'utiliser plus efficacement le savoir-faire des spécialistes et des responsables financiers. Il sera important, toutefois, que le personnel dispose du temps et de la marge de manœuvre nécessaires pour mener ses missions à bien. De nombreux membres du personnel ont déjà des difficultés à honorer le très grand nombre de petits contrats passés chaque année par la NZAID. Les équipes chargées des programmes et de la gestion devront travailler conjointement pour répondre à ce problème, si l'on veut que le personnel des services de gestion soit en mesure de valoriser les processus de la Déclaration de Paris.

Les programmes des donateurs comportent tous un risque d'abus de l'assistance technique (et des mécanismes tels que les bourses) dans les petits États insulaires. Vu les problèmes de capacité spécifiques à ces petits États, le recours à l'assistance technique et aux bourses est plus logique ou plus nécessaire que dans les pays disposant de plus vastes ressources humaines et populations à même de soutenir les institutions tertiaires adéquates. Il est important, cependant, d'aider les pays partenaires à recruter et, au moins, à gérer et coordonner l'assistance technique eux-mêmes, afin de s'assurer que celle-ci est intégrée dans une stratégie coordonnée de renforcement des capacités et ne sert pas à remplir ponctuellement un manque de personnel ou à travailler sur des structures parallèles visant à mettre en œuvre les projets de certains donateurs.

Systemes d'incitation

Au plus haut niveau, les ministres du gouvernement néo-zélandais encouragent le développement de relations avec les pays partenaires, dans le respect des engagements de la Déclaration de Paris, ce qui instaure un environnement incitatif positif pour la NZAID. Le phénomène est renforcé par la participation de la Nouvelle-Zélande au Forum des Îles du Pacifique, par sa volonté de s'investir dans les questions internationales importantes aux nations du Pacifique, et par les liens historiques, économiques, sociaux et culturels rapprochés qui unissent ces différentes nations.

Le statut d'agence semi-autonome de la NZAID au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce est source d'incitations à la fois positives et négatives, mais n'est pas considéré, de manière générale, comme un frein à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les fortes relations de travail entre responsables de mission et responsables de la NZAID travaillant sur un même site favorisent la cohérence et l'échange d'informations, même s'il en découle parfois des tensions en raison de priorités différentes. Les incitations négatives peuvent résulter de la nécessité de recourir aux systèmes et aux ressources du ministère, qui ne sont pas forcément adaptés. Par exemple, les normes de sécurité du ministère imposent des restrictions sur le personnel employé à l'échelle locale, ce qui peut s'avérer problématique.

Les budgets des programmes régionaux et bilatéraux de la NZAID sont des « appropriations pluriannuelles » qui permettent de ne pas atteindre ou de dépasser le crédit prévu pour l'année en cours. Cette particularité fait disparaître la tentation de dépenser la totalité des budgets dans la précipitation en fin d'année fiscale et instaure un environnement incitatif plus positif qui permet au personnel et aux partenaires de se concentrer sur les questions liées à l'efficacité de l'aide.

Un récent audit sur la NZAID a identifié des risques importants mais latents en rapport avec certains processus liés aux contrats et à la gestion financière, des problèmes auxquels la direction a consacré une grande partie de son énergie. Il est important que les mesures visant à gérer ces risques confèrent à la gestion des programmes toute la souplesse nécessaire pour réussir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et des réalisations efficaces en matière de développement.

Les incitations à l'échelon individuel (ex. programmes d'amélioration des performances et rémunération, développement professionnel) qui encouragent le personnel à mettre en œuvre la Déclaration de Paris ne sont pas cohérentes au sein de la NZAID. Les engagements liés à la Déclaration sont très bien représentés dans de nombreux programmes opérationnels, mais pas dans tous, et brillent par leur absence dans le programme du groupe de services de gestion. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris pourrait être améliorée en examinant plus avant et en alignant les mesures incitatives pour ce personnel.

Les différents forums fournis par l'agence pour échanger et accéder aux connaissances et aux compétences en rapport avec l'efficacité de l'aide sont reconnus et appréciés par le personnel en poste à Wellington et dans les antennes de terrain. Il reste suffisamment de marge de manœuvre pour intensifier les formations et le développement afin d'appuyer la mise en œuvre des engagements en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ainsi que de nouvelles modalités comme les approches sectorielles. Le groupe de stratégie, de conseil et d'évaluation joue un rôle important dans les réunions sur la Déclaration de Paris, dans les formations internes, dans l'assistance aux processus régionaux et dans le développement d'outils garantissant l'efficacité de l'aide. Il est important de faire en sorte que le personnel engagé sur le terrain et le personnel des services de gestion aient la possibilité de contribuer de plus en plus à la programmation et à apporter une valeur ajoutée quant à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris.

Conclusion

L'impulsion donnée par la NZAID en vue de la promotion des engagements liés à la Déclaration de Paris est appréciée tant par les pays partenaires que par les donateurs. Dans l'ensemble, l'alignement est satisfaisant entre l'impulsion de la NZAID, sa culture organisationnelle et la Déclaration de Paris, de nombreux points forts basés sur les bonnes pratiques et valeurs ayant même préexisté à la Déclaration de Paris. La NZAID ne limite pas ses engagements de partenariat aux relations bilatérales, mais les applique aussi envers les ONG, les organisations régionales et les organisations multilatérales.

Il existe une volonté, au sein de la NZAID, de rechercher des moyens d'améliorer sans cesse les performances, notamment en matière de gestion axée sur les résultats, laquelle revêt chaque jour une plus grande importance aux yeux du personnel. Une méthode unifiée garantit une certaine souplesse et permet aux individus de participer à la hauteur de leurs possibilités. En revanche, celle-ci peut entraîner une approche ad hoc de la mise en œuvre, notamment dans les cas où les rôles ne sont pas clairement définis et où les structures de partage d'informations sont limitées. En outre, il reste une certaine latitude pour mettre davantage à profit le savoir-faire de l'ensemble du personnel de la NZAID et encourager la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris, notamment ceux portant sur l'alignement.

La pertinence et l'applicabilité des engagements de la Déclaration de Paris dans les États fragiles sont considérées moins claires et plus problématiques. Dans certains cas, il convient de faire preuve de prudence lorsque les indicateurs et les cibles servent de finalités pour l'efficacité de l'aide.

En vue de renforcer les bonnes performances générales de l'Agence quant à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris, le rapport formule les recommandations suivantes :

1. La NZAID devrait continuer à fournir une impulsion et à renforcer sa capacité et ses systèmes d'incitation afin d'encourager la mise en œuvre de tous les engagements liés à la Déclaration de Paris, notamment en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle, en incluant dans le cadre de développement organisationnel des exigences d'ordre organisationnel, notamment pour le suivi de la mise en œuvre dans le cadre des performances organisationnelles, et en proposant au personnel des outils, des formations et des orientations politiques adéquats.
2. La NZAID devrait poursuivre une approche ascendante pour la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris, basée sur ses valeurs clés et sa culture.
3. La NZAID devrait formaliser les mécanismes pour s'assurer que l'interface entre la programmation et le soutien interne est améliorée et appuyée par une position politique claire, une structure organisationnelle appropriée et des ressources réalistes.
4. Le cadre de développement organisationnel de la NZAID devrait reconnaître l'importance et les avantages d'une délégation et mettre en place, pour y parvenir, un processus clair comportant des jalons (y compris ceux en rapport avec les délégations), des systèmes standardisés au niveau des antennes de terrain pour la passation des marchés, la gestion des contrats et la gestion financière ainsi que des formations supplémentaires pour le personnel en poste.
5. La NZAID devrait réduire la dispersion et la dilution de ses différents programmes en définissant clairement ses avantages comparatifs et ses domaines de priorité en matière de programmation, en renforçant les directives et les critères de rationalisation des programmes via la révision des stratégies et des processus de développement, en examinant d'un œil critique les modalités de l'aide et des alternatives au grand nombre de petits prêts et de contrats, et enfin en renforçant ses capacités organisationnelles et son aptitude à répondre aux besoins.
6. La NZAID devrait s'assurer que le personnel dispose de l'assistance de spécialistes afin d'apporter une contribution précieuse aux débats avec ses partenaires sur les politiques en matière d'égalité des sexes, en se concentrant particulièrement sur les secteurs dans lesquels la NZAID joue un rôle crucial dans le dialogue politique.
7. La NZAID devrait apporter un soutien accru aux pays partenaires afin qu'ils gèrent et coordonnent eux-mêmes l'assistance technique, et s'assurer que celle-ci ne sert pas uniquement à combler les manques ponctuels de personnel.
8. La NZAID devrait continuer à adopter une méthode souple pour garantir l'efficacité du développement et inclure des indicateurs d'efficacité de l'aide adéquats dans son cadre de performances, afin d'assurer le suivi des avancées.

Autorité nationale pour l'économie et
le développement (NEDA), Philippines

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour les Philippines

Note de synthèse

L'évaluation a été réalisée par :

M. Dante B. Canlas, docteur

Mme Lirio T. Abuyuan

M. Jaime Z. Galvez-Tan, docteur

**Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
Échelon national : Philippines**

Note de synthèse

1. Introduction

Les Philippines ont signé la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. À cet égard, un système de suivi basé sur les principes arrêtés dans la Déclaration a été mis en place. Les Philippines sont depuis longtemps impliquées dans la coopération au développement. Avec le temps, l'application de l'aide étrangère a évolué et a été affinée dans le but d'améliorer son efficacité.

Au début, l'application de l'aide par les partenaires au développement aux Philippines reposait largement sur le Plan Marshall mis en œuvre en Europe occidentale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cette approche s'est avérée inadéquate vu la faiblesse du capital technologique, physique et humain des Philippines de l'après-guerre.

Il était urgent de renforcer les capacités de l'administration gouvernementale pour gérer le processus de développement. Parallèlement, une aide en capitaux était nécessaire pour répondre aux exigences d'infrastructure.

Au fur et à mesure de la coopération au développement, des inquiétudes se sont fait entendre, concernant par exemple les projets et les programmes menés par les donateurs ou les fournisseurs. De plus, le gouvernement a trouvé les unités parallèles de mise en œuvre préoccupantes, notamment si

elles n'étaient pas intégrées aux agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre.

C'est dans ce contexte que les Philippines ont signé la Déclaration de Paris et se félicitent « de sa clarté, de sa cohérence et de sa pertinence ». Néanmoins, il est crucial que le gouvernement assure un suivi régulier des engagements liés à la Déclaration afin d'évaluer sa conformité aux objectifs de celle-ci.

À ce stade, le gouvernement reconnaît toutefois que l'acceptation de la Déclaration de Paris doit être assurée au niveau de toutes les agences gouvernementales chargées de sa mise en œuvre, nationales comme locales, et des organisations de la société civile.

Conformément à l'évaluation en deux temps proposée par le CAD/OCDE, les Philippines se consacrent actuellement à la première phase de l'évaluation à l'échelon national. Cette évaluation cherche à déterminer si les Philippines et ses partenaires au développement sont sur la bonne voie en ce qui concerne leurs engagements respectifs liés à la Déclaration de Paris.

La première phase, prévue à partir de 2007-2008, est axée sur les intrants et les extrants, alors que la seconde phase, qui se déroulera entre le troisième Forum de haut niveau au Ghana en 2008 et le quatrième Forum de haut niveau en 2010, se penchera sur les réalisations et les impacts.

La méthodologie appliquée pour l'évaluation nationale des Philippines comprend un état des lieux réalisé en 2007 et

début 2008 (pour définir un niveau de base pour 2005 et faire état des premiers progrès accomplis pour 2006 et 2007). De plus, des entretiens ont été réalisés avec un échantillon de partenaires au développement, d'organisations de la société civile et d'agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre et de la surveillance.

Deux secteurs font l'objet d'une étude de cas : la santé et le développement rural.

La première évaluation prépare le terrain pour la seconde en se penchant sur les efforts en bonne voie et en proposant des rectifications à mi-parcours pour ceux faisant fausse route.

Le présent document présente les constats préliminaires du rapport d'évaluation nationale des Philippines.

2. Constats

2.1 Évaluation de la Déclaration de Paris

2.1.1 Clarté

S'agissant du gouvernement, les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris sont clairement perçus à l'échelon national, notamment parmi les membres du comité d'harmonisation, composé d'agences chargées de la surveillance, comme l'Autorité nationale pour l'économie et le développement (NEDA), le ministère des Finances, le ministère du Budget et de la Gestion et le comité d'audit. Néanmoins, en termes de mise en œuvre et aux niveaux subnationaux, la Déclaration de Paris nécessite une plus grande diffusion, car ses cinq principes sont encore peu connus. En dehors du comité d'harmonisation, personne ne défend la Déclaration de Paris. Sa préconisation doit être renforcée dans le secteur législatif.

S'agissant des partenaires au développement, la Déclaration de Paris est largement connue, mais son application reste limitée aux ordres des services centraux respectifs. Les indicateurs sont compris et interprétés de manières différentes par les partenaires au développement. Il serait plus sensé de veiller à une localisation de ces indicateurs ainsi qu'à une compréhension commune à l'échelon national. Par ailleurs, certains indicateurs ne permettent pas d'évaluer correctement l'engagement visé par la Déclaration de Paris.

2.1.2 Pertinence

Le gouvernement et les partenaires au développement considèrent tous que les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris constituent, d'une manière générale, un outil pertinent face aux limites de la délivrance de l'aide. Les Philippines ont tenté d'appliquer fidèlement les indicateurs définis par l'OCDE/CAD, mais une localisation aurait dû être opérée. De ce fait, l'évaluation n'a pas pu pleinement apprécier les engagements visés par la Déclaration de Paris. De toute évidence, il est important de voir comment et dans quelle mesure les efforts croissants d'harmonisation et d'alignement parmi et entre les partenaires au développement et le gouvernement font une différence sur le terrain.

2.1.3 Cohérence

Les engagements liés à la Déclaration de Paris n'entrent pas en contradiction avec les principes. Si les principes sont cohérents, certains indicateurs ne semblent pas se renforcer mutuellement pour contribuer à la réalisation des principes de la Déclaration. Certaines faiblesses en termes d'harmonisation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle compromettent dans certains cas la cohérence entre les cinq principes.

Pour la passation des marchés, par exemple, alors que certains partenaires au développement multilatéraux ont déjà adopté la nouvelle législation, d'autres sont toujours à la traîne, suite à leur manque de souplesse dans l'application des directives de leurs services centraux.

2.2 Résultats émergents

2.2.1 Appropriation

Les Philippines estiment que les engagements et les finalités afférents au principe d'appropriation sont clairs. En conséquence, les partenaires au développement ont répondu à ce principe en basant la coopération au développement sur le plan de développement des Philippines à moyen terme (MTPDP). Le plan actuel court de 2004 à 2010 et est actuellement mis à jour par le gouvernement philippin.

Dans le passé, la faiblesse des liens entre le MTPDP et le budget national annuel du gouvernement compromettait largement les performances de certains projets d'aide officielle au développement. Confronté à d'importantes contraintes budgétaires, le gouvernement n'a pas toujours fourni l'appui budgétaire nécessaire à certains projets jugés prioritaires en accord avec des partenaires au développement. Suite à la suspension de leur mise en œuvre, les bienfaits des projets n'ont pas pu être pleinement réalisés.

Plus récemment, le gouvernement philippin a déployé de gros efforts pour renforcer les liens entre la planification et la budgétisation, comme prévu dans un programme d'assistance technique assisté par des partenaires au développement, intitulé *Réformes et gouvernance efficace aux Philippines* (PEGR). Au centre de ces efforts se trouve la promulgation de mesures de renforcement des taxes comme la réforme de la T.V.A., qui est passée de 10 à 12 %. Le recouvrement des taxes s'étant considérablement amélioré, le gouvernement a pu accroître les dotations budgétaires aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure, valeurs clés de la société philippine. Des efforts s'imposent pour enrayer la corruption au sein des autorités fiscales (BIR) et des autorités douanières (BOC).

À ce stade, le gouvernement mène des réformes supplémentaires en matière d'exécution du budget et associe ce dernier aux grands projets de capitaux qui nécessitent généralement l'appui de l'aide officielle au développement. Par exemple, le gouvernement a formulé un vaste programme d'infrastructure intégré (CIIP). Un partenariat public-privé est en cours d'adoption pour rentabiliser l'aide.

Il est à noter qu'à ce stade, certaines organisations de la société civile pensent que la consultation du gouvernement n'est pas adéquate sur certains aspects du développement social, que ce soit dans le secteur de la santé ou de l'éducation. Dans l'intervalle, le gouvernement philippin continue d'impliquer les organisations de la société civiles dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

2.2.2 Harmonisation et alignement

Les Philippines et les partenaires au développement conviennent que le succès de la coopération au développement repose sur l'adoption par les Philippines de normes internationales pour ses systèmes nationaux que les partenaires au développement se doivent de respecter.

Des progrès importants ont été réalisés à cet égard. Pour ce qui concerne le gouvernement philippin, celui-ci a adopté, par la voie législative, d'importantes réformes dans le domaine des marchés publics qui, à en juger par les réponses des partenaires au développement, satisfont aux normes internationales. En outre, des discussions ont lieu avec le comité d'audit du gouvernement en vue d'harmoniser la gestion des finances publiques avec les normes internationales.

Les défis résident dans le recours à des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Les enquêtes du gouvernement philippin laissent apparaître très peu de progrès à cet égard, étant donné que certains partenaires au développement conservent leurs propres unités de gestion de projets qui ne sont pas intégrées à l'agence gouvernementale chargée de l'exécution. Toutefois, certains partenaires au développement soulignent qu'à ce stade, le versement des fonds de leurs gouvernements respectifs à une agence du gouvernement philippin est soumis à diverses contraintes juridiques. Des négociations visant à résoudre les problèmes liés aux unités parallèles de mise en œuvre sont en cours.

Certains partenaires au développement continuent d'affecter des ressources de l'aide officielle au développement à des projets spécifiques qui, bien qu'ils relèvent du secteur convenu avec le gouvernement philippin, ne sont pas des projets prioritaires de ce dernier. Il s'agit là d'un inconvénient de l'approche sectorielle. Certains partenaires au développement ont tendance à accorder beaucoup de latitude pour le choix des projets à mettre en œuvre dans un secteur, dont certains ne sont pas des projets prioritaires du gouvernement philippin.

Par ailleurs, certains partenaires au développement déploient des efforts utiles en vue d'organiser des missions de programmation conjointes. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas monnaie courante à ce stade.

2.2.3 Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

Des progrès significatifs sont accomplis dans ce domaine. En coopération avec les partenaires au développement, le gouvernement philippin a lancé des études conjointes

sur l'aide officielle au développement en vue d'obtenir une compréhension commune des obstacles à leur mise en œuvre.

Les contraintes budgétaires pour le gouvernement philippin et les questions urgentes, notamment pour les projets d'infrastructure, ont joué un rôle critique. Des dialogues suivis contribuent à apprécier les contraintes auxquelles font face les deux parties et à remédier ainsi aux retards de mise en œuvre. Dans certains cas, l'imposition des fonds liés à l'aide officielle au développement retarde la mise en œuvre des projets, voire les suspend. Encore une fois, par le passé, des dialogues réguliers ont contribué, dans certains cas, à sortir de l'impasse apparente.

3. Études sectorielles

3.1 Secteur du développement rural

Le développement rural est un secteur complexe, touchant à la fois l'agriculture, la réforme agraire, l'environnement et les ressources naturelles.

Les progrès accomplis dans le sens des engagements liés à la Déclaration de Paris et, ce faisant, de l'efficacité de l'aide dans le secteur du développement rural dépendent inévitablement des conditions préalables requises, y compris les arrangements institutionnels et les cadres politiques du pays et des partenaires au développement.

La réalisation des engagements liés à la Déclaration de Paris ne se fait pas sans heurt, ce qui ressort clairement des réussites et des échecs observés pour les différents indicateurs et dans le temps. La rotation des responsables et du personnel chargé du secteur joue un rôle crucial, notamment lorsque les arrangements institutionnels ne sont pas correctement définis.

À ce stade, les informations dégagées des questionnaires de l'étude et des entretiens ont tendance à être anecdotiques, isolées et subjectives. Des indicateurs de progrès plus précis sont indispensables concernant les finalités de la Déclaration de Paris. De même, des preuves permettant d'obtenir des résultats plus concluants sont requises.

Le faible lien entre la planification et la budgétisation tient aux facteurs suivants : plafonds budgétaires qui ne reflètent pas toujours les priorités du secteur, notamment en ce qui concerne les ressources naturelles et environnementales ; rotation constante des cadres supérieurs dans les agences concernées, ce qui engendre des problèmes de priorité et de programmation des actions de développement ; « appropriation » douteuse des priorités des programmes dans le secteur du développement rural ; difficulté d'établir un séquençage logique des programmes/projets suite à des changements de priorités au sommet de la hiérarchie ; difficulté de déterminer les objectifs et d'assurer le suivi des performances du fait des limitations et de l'insuffisance des données.

La NEDA déconseille aux partenaires au développement de s'adresser directement aux agences opérationnelles sans qu'aucune surveillance ne soit exercée. Cette pratique fausse le système de définition des priorités dans le secteur du développement rural.

Les partenaires au développement ont des priorités spécifiques qu'ils intègrent systématiquement dans leurs approches du développement, même si ces priorités sont jugées manquer d'efficacité ou d'efficience ou ne sont pas privilégiées par les agences concernées du bénéficiaire. Entre autres exemples, on citera l'égalité des sexes, les processus de participation et l'implication active des organisations de la société civile dans des processus basés sur des programmes ou des projets.

Bien que les agences chargées de la surveillance, telles que la NEDA, le ministère des Finances et le ministère du Budget et de la Gestion, encouragent l'application d'une assistance fondée sur des programmes, les agences chargées de la mise en œuvre sont très réticentes à l'égard de cette modalité. Cette réticence tient principalement aux raisons suivantes :

- Aucune affectation de ressources supplémentaires à l'agence chargée de la mise en œuvre, donc aucun facteur incitatif supplémentaire.
- Charge supplémentaire pour se conformer strictement aux indicateurs de progrès ou aux jalons, un critère qui fait partie intégrante des conditions de prêt.
- Les agences chargées de la mise en œuvre doivent toujours travailler dans les limites du plafond budgétaire arrêté par le ministère du Budget et de la Gestion.
- Des missions de supervision sont toujours organisées régulièrement, ce qui absorbe beaucoup du temps et des ressources précieuses de l'agence chargée de la mise en œuvre.

Les antennes chargées de la mise en œuvre sur le terrain sont particulièrement réticentes à l'égard des approches fondées sur des programmes du fait d'un manque de familiarité avec le mode de fonctionnement et le suivi étroit des jalons.

Avec la réduction des structures de projets parallèles, on observe dans la transition de plus en plus de problèmes d'inefficacité et de négligence des fonctions de gestion des projets. Ces problèmes sont, cependant, contrebalancés par la perspective de meilleures chances d'intégration des extraits des projets et de renforcement des capacités en termes de personnel technique au sein de l'organisation.

On signale certaines pratiques des partenaires au développement, susceptibles d'aller à l'encontre des principes à la base des indicateurs de progrès. Ces pratiques sont les suivantes :

- L'externalisation de la fonction de gestion des projets entraîne un renforcement des capacités des consultants plutôt que du personnel ordinaire des agences chargées de la mise en œuvre.

- Un bureau de projets, doté de consultants dont les services ont été sollicités par un partenaire au développement, est mentionné comme structure de mise en œuvre parallèle directement subordonnée au partenaire au développement.
- Cas d'absence de réduction des coûts opérationnels dus aux facteurs suivants :
 - Absence de coordination entre les partenaires au développement pour la réalisation des examens et des missions de supervision.
 - Les missions de supervision sont toujours très fréquentes et exigent beaucoup de temps (parfois deux semaines), notamment en cas de détection de problèmes de mise en œuvre.

Les pratiques de passation de marchés et de versement des fonds sont autant d'autres domaines nécessitant un alignement. Les agences en charge du développement rural affirment que des manuels de passation des marchés sont mis à leur disposition. Les directives de bonnes pratiques opérationnelles sont généralement suivies et adaptées conformément aux dispositions multilatérales en matière de passation de marchés. Les nouvelles procédures gouvernementales, instaurées par la loi sur la passation des marchés et par les manuels de mise en œuvre, ont entraîné, dans une certaine mesure, un ralentissement des fonds versés.

L'appui au renforcement des capacités n'est pas encore coordonné dans le secteur du développement rural. Parmi les problèmes identifiés, on constate que certains partenaires au développement ne mènent pas à bien leur appui à l'assistance technique. Selon une agence en charge du développement rural concernée, cette pratique a débouché sur une perte de dynamisme et un gaspillage des ressources.

Les premiers efforts de gestion axée sur les résultats doivent encore être coordonnés sur la base d'un plan intégré de renforcement des capacités de gestion axée sur les résultats. Il est indiqué de recentrer radicalement sur les résultats (extraits) les orientations et vues actuellement axées sur un suivi physique et financier (intraits).

3.2 Secteur de la santé

Avec l'éducation et l'infrastructure, la santé figure en tête des priorités du gouvernement. À cet égard, les partenaires au développement se sont montrés très intéressés à l'idée d'aider le gouvernement à réaliser ses différents objectifs en matière de santé. Néanmoins, certains groupes d'organisations de la société civile affirment que le gouvernement ne les consulte pas comme il se doit. Aussi la santé constitue-t-elle une bonne étude de cas en matière d'efficacité de l'aide.

Les personnes interrogées tant auprès du gouvernement que des partenaires au développement conviennent de la clarté, de la pertinence et de la cohérence de la Déclaration de Paris. Tous les partenaires au développement se conforment au programme de réformes du secteur de la santé, intitulé

« FOURmula ONE for Health », qui forme le cadre des réformes du secteur de la santé aux Philippines. Le programme FOURmula One est conçu pour mettre en œuvre des actions sanitaires cruciales sous la forme d'un seul et même package, appuyé par des dispositifs de financement et d'infrastructure de gestion efficaces.

Les réformes dans le domaine de la passation des marchés se sont avérées impressionnantes parmi les partenaires au développement multilatéraux suite à la promulgation de la loi en la matière. En revanche, les partenaires au développement bilatéraux traînent à adopter les politiques gouvernementales dans ce domaine.

En termes d'unités parallèles de mise en œuvre, on observe une évolution positive parmi les institutions multilatérales, mais tel n'est pas le cas pour certains partenaires au développement bilatéraux. L'existence d'unités de mise en œuvre amène le personnel du gouvernement à postuler pour des postes au sein de ces unités qui, en général, offrent une meilleure rémunération que le gouvernement.

Les partenaires au développement font preuve de peu de soutien à l'égard des réformes réglementaires du secteur de la santé, notamment de la réglementation sur les aliments et les médicaments ainsi que les normes et l'octroi d'autorisations pour les hôpitaux et les centres de santé (laboratoires, centres de diagnostic et polycliniques).

L'obtention de résultats souffre des retards et du prolongement des processus de passation des marchés ainsi que des retards accusés dans le recours à des consultants externes (dans le cas des partenaires au développement bilatéraux). En outre, la reconduction du budget gouvernemental pour deux ans n'a pas répondu aux exigences croissantes du secteur.

4. Conclusion

Si les Philippines et les partenaires au développement sont en bonne voie, des efforts supplémentaires s'imposent dans les domaines suivants :

- approfondissement de la compréhension à l'échelon national des engagements et des indicateurs de la Déclaration de Paris ;
- progrès quant à la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets mis en place par les partenaires au développement ;
- systèmes nationaux (passation des marchés et gestion des finances publiques) – intensification de la coopération avec les partenaires au développement bilatéraux et efforts soutenus d'implication des unités gouvernementales locales ;
- renforcement et amélioration de cadres communs d'évaluation des performances (bonnes pratiques opérationnelles et partenaires au développement) pour y intégrer la localisation des indicateurs de la Déclaration de Paris ;

- rôle des organisations de la société civile – besoin de renforcer le partenariat avec le gouvernement en matière de délivrance de l'aide, notamment à l'échelon des unités gouvernementales locales.

Afin de promouvoir les principes de l'efficacité de l'aide et d'enrichir les débats à l'échelon national sur les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris, le gouvernement doit impliquer sans cesse les partenaires au développement et les organisations de la société civile dans l'application des mécanismes de dialogue en place.

Ministre de l'Économie et des Finances
République du Sénégal

Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Etude de cas pour le Sénégal

Note de synthèse

Préparé par l'équipe d'évaluation :

Guay, Madeleine – Consultante canadienne

Meier, Werner – Consultant canadien

Ndiaye, Amacodou – Consultant sénégalais

Niang, Birahim Bouna – Consultant sénégalais

Le rapport a été revu sur certains points pour prendre en compte des omissions constatées ou des corrections omises au cours des travaux du Groupe National de Référence et de l'atelier des 24 et 25 janvier 2008

Note de synthèse

La première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP) s'est déroulée à l'automne 2007 dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour favoriser la mise en œuvre de la DP et ainsi apporter des contributions concrètes au 3e Forum de haut niveau prévu à Accra en septembre 2008.

Cette évaluation donne suite à l'enquête réalisée en 2006 et cherche à déterminer si les parties prenantes, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF), le gouvernement du Sénégal et les autres acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires, ONG etc.) travaillent réellement à honorer leurs engagements aux termes de la DP. L'approche consiste à évaluer l'utilité de la DP ainsi que le comportement des PTF et du gouvernement à l'aide de questions tirées des mandats aux échelons international et national (Sénégal), sur la base d'un échantillon de neuf interventions au développement dans les secteurs ciblés de l'éducation, de l'agriculture, de la gouvernance économique et de l'appui budgétaire. Au total, onze PTF, treize structures gouvernementales et douze autres acteurs nationaux ont été interrogés sur leurs pratiques dans le cadre des interventions au développement sélectionnées.

Les résultats de l'évaluation au Sénégal indiquent que des changements sont en branle. Les PTF les plus avant-gardistes en sont au stade de l'expérimentation de nouveaux modes de livraison de l'aide dans certains secteurs (éducation et stratégie de lutte contre la pauvreté), tandis que le gouvernement amorce les changements requis par la mise en œuvre de la DP. À cet égard, il implique surtout les structures centrales, notamment dans le cadre des réformes des systèmes de gestion budgétaire et financière, jugées les plus critiques pour la mise en œuvre de la DP. Par ailleurs, on constate que les autres acteurs nationaux demeurent nettement à l'écart du processus de la mise en œuvre de la DP, autant par manque d'information qu'en raison de l'absence de mécanismes visant à les impliquer.

Les PTF affirment tous appuyer les principales stratégies nationales, notamment les mieux maîtrisées, telles que le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) ou le Programme national de bonne gouvernance (PNBG). De son côté, le gouvernement indique allouer près de la moitié de son budget de 2008 (soit 49,3 % contre 46 % en 2007) aux ministères qui ont élaboré des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) en vue de traduire les stratégies nationales en

programmes opérationnels axés sur les résultats, comme le proposent les engagements du partenariat de la DP. Les PTF considèrent toutefois que certaines stratégies sectorielles, comme celles en agriculture, restent à améliorer, tandis que le gouvernement estime que certaines stratégies demeurent peu, voire non appuyées. La société civile déplore le manque de concertation et de participation.

Des actions sont prises de part et d'autre pour favoriser l'alignement et l'harmonisation. Le gouvernement s'est largement approprié les travaux de réforme des finances publiques et du système de passation des marchés (exercices CFAA et CPAR). Un arrangement-cadre entre le gouvernement du Sénégal et les PTF relatif aux appuis budgétaires (ACAB) a été approuvé en janvier 2008. Un plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide a récemment été soumis à l'approbation du gouvernement et des PTF. Certains PTF indiquent avoir augmenté ou vouloir accroître leur recours aux systèmes nationaux, et ce malgré leur méfiance envers les systèmes et/ou pour des raisons stratégiques. En effet, pour plusieurs d'entre eux, le recours aux systèmes est un moyen en soi de les renforcer. Le gouvernement estime toutefois que le recours aux systèmes par les PTF est encore faible. Il est vrai que les PTF hésitent généralement à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales, les institutions et les procédures du gouvernement. Sur la cinquantaine de PTF œuvrant au Sénégal, seuls les Pays-Bas, la Commission européenne (CE) et l'Agence française de développement (AFD) ont adopté des appuis programmes reposant sur des mécanismes communs. La plupart préfèrent adopter des montages financiers individualisés, ce qui ampute les avantages potentiels des approches programmes et s'apparente alors aux modes de gestion de projets. Ainsi, malgré une certaine volonté, les PTF ne sont pas parvenus à un consensus afin d'implanter l'approche des paniers communs ou « basket funding ».

Autant les PTF que le gouvernement s'interrogent actuellement sur le rythme des changements et le niveau d'organisation requis pour généraliser le recours aux systèmes nationaux. Ils estiment d'ailleurs que le recours aux unités de gestion parallèles (UGP) est encore nécessaire pour garantir des résultats, notamment pour certains secteurs ou lors de la mise en œuvre des programmes de renforcement de capacités, vu les difficultés liées à la règle du « service fait » et du niveau des per diem. Il sera nécessaire à l'avenir que les parties prenantes s'entendent sur le rythme de la mise en œuvre de la DP et définissent les priorités quant aux éléments de réformes nécessaires.

Le respect des principes de la DP exige un rapprochement des parties prenantes, une intensification du dialogue politique et une plus grande concertation entre les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement dans le rôle de coordination qui lui revient. Le gouvernement souhaite, quant à lui, un meilleur appui des PTF pour renforcer ce rôle et certains élé-

ments clés du principe de l'appropriation, dont le processus d'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme. Il estime que de façon générale, le coût de la mise en œuvre de la DP a été sous-évalué, notamment au niveau de la coordination et des réformes nécessaires. Une mise à niveau des structures gouvernementales, notamment des structures sectorielles, serait d'ailleurs requise pour assurer le succès du processus. Du côté des PTF, les procédures et outils de gestion sont encore très mal adaptés aux nouveaux modes de livraison de l'aide, ce qui s'avère un obstacle important au respect des engagements par plusieurs PTF. Par ailleurs, les PTF disposant d'une organisation du travail décentralisée, accompagnée d'une plus grande délégation de pouvoir, semblent avoir une plus grande facilité à mettre en œuvre les engagements de la DP.

Les PTF estiment que les changements de processus, notamment pour ce qui concerne la responsabilité partagée dans le cadre de l'ACAB et une révision conjointe du Document de stratégie de réduction de la pauvreté, permettront aux acteurs de réduire les coûts de transaction. C'est pourquoi les Pays-Bas ont totalement embrassé les nouvelles pratiques, estimant en retirer des avantages certains tels une gestion moins coûteuse en temps et en ressources et une aide plus efficace. Toutefois, l'impact de la DP reste faible pour le moment et, selon les Pays-Bas, plus les PTF tarderont à adopter les nouvelles approches, plus il faudra attendre avant de bénéficier des effets escomptés. Au sein des ministères, l'approche projet concurrence l'approche programme pour l'allocation des ressources, non seulement du fait de leur avantages mais aussi pour leur facilité d'opérationnalisation. Cela explique la mise en place encore récente de « trust fund » de type projet, comme dans le cadre du Projet de coordination des réformes financières et budgétaires (PCRFB) ou du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF). L'aide n'apparaît pas plus efficace pour le moment. Soit il est encore trop tôt pour se prononcer, soit trop d'ajustements sont encore nécessaires.

Principaux constats et recommandations *(Atelier des 24 et 25 janvier 2008 à Dakar)*

1 – Constats sur les engagements et les indicateurs de la Déclaration de Paris sont quelquefois mal compris et généralement mal connus.

Recommandations

- Elaborer et mettre en œuvre une politique de communication nationale, notamment en faveur des autres acteurs nationaux ;
- Inscrire la question des indicateurs, notamment les plus problématiques portant sur l'alignement, pour examen à l'ordre du jour dans le cadre du Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide afin de voir leur faisabilité ;
- Élaboration d'études ou d'analyses empiriques sur le bien-fondé de la DP ;
- Ajouter un indicateur de décentralisation de l'aide publique ;

- Insister sur la question de la participation des acteurs locaux ;
- Valoriser des structures de contrôle démocratique au niveau national et régional (ex. des observatoires) ;
- Accélérer l'adoption du Plan d'action sur l'efficacité de l'aide et mettre en place un mécanisme efficace et participatif de mise en œuvre et de suivi/évaluation du plan d'action.

2 – Constats sur l'appropriation : L'approbation s'avère partielle et encore trop centrée sur l'administration, l'ouverture à la participation des autres acteurs reste restreinte et l'appui des PTF est sélectif.

Recommandations

- Placer la coordination politique de la DP sous le ressort de la Primature dans le cadre du dispositif institutionnel du DSRP ;
- Clarifier et renforcer les rôles techniques des structures du MEF directement impliquées dans la mise en œuvre de la DP ;
- Renforcer la CSPLP dans ses fonctions de conseil au MEF et d'appui à la coordination de la mise en œuvre optimale de la stratégie de réduction de la pauvreté et dans son rôle de suivi de la mise en œuvre de la DP ;
- Organiser la participation des autres structures nationales, notamment la société civile au sens large, les parlementaires, les syndicats de travailleurs et de patrons et les collectivités locales en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;
- Ériger ou redynamiser les cellules de planification au sein des ministères techniques ;
- Renforcer le dialogue politique en organisant et en planifiant les discussions entre le gouvernement, les acteurs non étatiques et les PTF.

3 – Constats sur l'alignement : L'utilisation des systèmes nationaux est encore insuffisante.

Recommandations

- Finaliser et adopter le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide avant fin février 2008 en prenant en compte les recommandations de l'évaluation et des travaux de la société civile et en priorisant les actions à entreprendre ;
- Activer les réformes des finances publiques, notamment opérationnaliser le système de passation des marchés publics, afin de lever la contrainte principale à l'utilisation des systèmes nationaux ;
- Limiter les recours au préfinancement par l'Etat.

4 – Constats sur l'harmonisation : D'importants efforts d'harmonisation sont entrepris dans des secteurs clés comme l'éducation, mais dans la pratique, la plupart des PTF utilisent encore des montages financiers individualisés.

Recommandations

- Poursuivre le processus de transformation des modes de livraison de l'aide pour adopter les approches fondées sur les programmes et les appuis budgétaires ;
- Accélérer la réalisation des activités retenues, notamment en opérationnalisant le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide, l'arrangement-cadre sur les appuis budgétaires (ACAB), les conclusions de l'étude sur la comptabilisation des flux d'aide, etc. ;
- Adapter les procédures et outils de gestion des partenaires au développement qui constituent un obstacle important au respect des engagements ;
- Prévoir des ressources dans les activités de mise en œuvre de la DP pour un volet de coordination.

5 – Constats sur la gestion axée sur les résultats : La GAR est de plus en plus une pratique de gestion répandue dans les organisations gouvernementales, les PTF et certains autres acteurs nationaux.

Recommandations

- Appuyer le processus des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- Partager les expériences du gouvernement et des autres partenaires au développement en la matière.

6 – Constats sur la Responsabilité mutuelle : Les diverses parties prenantes sont de plus en plus conscientes de leur coresponsabilité.

Recommandations

- Développer une dynamique d'appropriation, de partage des expériences et de diffusion des bonnes pratiques aussi bien entre structures du gouvernement qu'entre les PTF en vue d'aplanir les divergences et d'améliorer la mise en œuvre de la DP ;
- Définir et délimiter de manière claire les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes tout en créant une dynamique de groupe et de solidarité pour atteindre les résultats ;
- Faciliter le contrôle citoyen à travers notamment le financement public d'évaluations initiées par les autres acteurs nationaux.

7 – Constats sur les capacités de mise en œuvre de la DP : Le potentiel de capacités de mise en œuvre de la DP existe, mais est encore faiblement mobilisé notamment au niveau du gouvernement.

Recommandations

- Coordonner les actions de renforcement des capacités et promouvoir la concertation pour donner à la DP une dimension nationale ;
- Appuyer les ministères techniques dans la compréhension de leur rôle et mission par rapport à la Déclaration de Paris ;

- Procéder à une plus grande décentralisation de la prise de décision des PTF du siège vers les bureaux pays ;
- Définir et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités aussi bien pour le gouvernement que pour les autres acteurs nationaux ;
- Renforcer l'harmonisation des efforts dans le renforcement des capacités techniques ;
- Renforcer et institutionnaliser la concertation entre les parties prenantes ;
- Mieux définir la notion de renforcement de capacités de mise en œuvre de la DP ;
- Renforcer les capacités de mise en œuvre de la DP de tous les acteurs (Parlement, ministères sectoriels, collectivités locales, OSC, etc.).

8 – Constats sur les motivations : Les systèmes de motivations actuels ne sont pas liés à la mise en œuvre de la DP.

Recommandation

- Analyser la pertinence ou la faisabilité de la mise en place d'un système d'incitations intrinsèque à la DP, c'est-à-dire, de nature à faciliter son opérationnalisation.

Unité de la coopération au développement international, Trésor national

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Afrique du Sud

Note de synthèse

Note de synthèse

Introduction

La présente évaluation a été réalisée conformément aux instructions rigoureuses définies dans les termes de référence. L'évaluation avait donc pour **objet spécifique** de déterminer les pratiques d'excellence en termes de comportement du pays partenaire et des partenaires au développement pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les questions de recherche clés abordées par l'équipe chargée de l'évaluation étaient les suivantes : 1) Dans quelle mesure la Déclaration de Paris est-elle un outil utile pour l'efficacité de l'aide ? 2) Des changements notoires ont-ils été observés dans le comportement des partenaires au développement ? 3) Des changements notoires ont-ils été observés dans le comportement du pays partenaire ? En outre, l'équipe a tenté d'évaluer les extrants et les résultats émergents du processus de l'efficacité de l'aide. Les données mentionnées dans la présente étude ont été récoltées au moyen d'un questionnaire électronique complété par 14 représentants du gouvernement sud-africain et 20 partenaires au développement, d'un atelier auquel ont assisté 44 représentants (24 fonctionnaires de treize services gouvernementaux nationaux et de trois provinces ainsi que 20 représentants de partenaires au développement de quinze agences), de 42 entretiens approfondis, de l'examen de la documentation existante en la matière et d'un atelier de vérification des constats, auquel étaient présents 36 représentants (16 fonctionnaires du gouvernement et 20 représentants de partenaires au développement).

Principaux constats

Évaluation de la Déclaration de Paris

Alors que la plupart des personnes interrogées ont trouvé la Déclaration de Paris relativement claire, certains aspects de chacun des cinq principes ont besoin d'être clarifiés. En outre, les personnes interrogées ont laissé entendre qu'un grand nombre des **indicateurs** devaient être clarifiés en termes de définition et/ou d'évaluation. Il serait nécessaire d'élargir la dé-

finition du principe d'**appropriation**. La définition actuelle, qui n'évalue que l'existence d'une stratégie de développement nationale, ne permet pas d'évaluer correctement l'appropriation. Une définition plus large devrait davantage tenir compte de la société civile. Bien que le concept d'**alignement** soit bien compris, de nombreuses personnes interrogées étaient d'avis que les efforts actuels ne suffisaient pas pour déterminer le niveau d'alignement souhaité en Afrique du Sud. Cela requiert une mesure d'alignement souple et localisée, devant envisager des aspects cruciaux tels que l'opportunité d'utiliser des unités de mise en œuvre des projets/programmes dans certains cas et les raisons pour lesquelles les partenaires au développement rechignent à utiliser les puissants systèmes de gestion des finances publiques de l'Afrique du Sud.

En outre, des efforts supplémentaires sont requis pour déterminer le niveau d'**harmonisation** souhaitée dans le contexte sud-africain. Le besoin d'harmonisation est, lui aussi, bien compris, mais de nombreuses personnes interrogées estiment qu'une trop grande importance est accordée aux procédures, et pas assez à la pérennité. Il serait nécessaire de mettre davantage l'accent sur les activités et les processus qui contribueront au renforcement des capacités et des institutions des pays partenaires (par exemple, le transfert de compétences). Une certaine confusion persiste quant au sens des principes de **gestion axée sur les résultats** et de **responsabilité mutuelle**, mais cela n'a pas empêché les personnes interrogées de reconnaître l'importance de ces deux principes. Les pays partenaires et les partenaires au développement espèrent vivement que le système de suivi et d'évaluation gouvernemental national comblera cette lacune notoire en Afrique du Sud. Alors que les consultations annuelles sont jugées un bon exemple de responsabilité mutuelle en Afrique du Sud, d'aucuns ont le sentiment que la définition devrait être élargie et que parallèlement, d'autres processus de responsabilité mutuelle plus inclusifs tels que des forums de regroupement pourraient être envisagés. La Déclaration de Paris est jugée revêtir une importance toute particulière pour l'Afrique du Sud

à tous les égards, ce que montre la forte appropriation par le gouvernement des critères de développement en Afrique du Sud. Néanmoins, à l'échelon provincial/local, l'aide officielle au développement est souvent perçue comme un « complément » et les responsables ne voient donc pas toujours la pertinence de la Déclaration de Paris. Par ailleurs, l'absence permanente d'une interaction significative entre la Déclaration et des parties prenantes clés telles que des organisations de la société civile soulève la question suivante : « Pour qui la Déclaration de Paris est-elle pertinente ? ». La plupart des personnes interrogées conviennent que la Déclaration, bien qu'elle soit un solide document, pourrait être renforcée afin d'être plus cohérente. Tout particulièrement, des définitions localisées s'imposent pour garantir l'applicabilité de la Déclaration au contexte spécifique à chaque pays partenaire et l'élimination des pratiques contradictoires existantes, comme dans les cas où les partenaires au développement veillent à harmoniser, mais où cet effort, sans l'impulsion du pays partenaire, pourrait compromettre le principe d'appropriation de la Déclaration.

Évaluation du comportement des partenaires au développement

Engagement

À un niveau plus général, un grand nombre de partenaires au développement sont familiers avec les questions liées à la Déclaration de Paris. Les degrés d'engagement vis-à-vis d'une opérationnalisation de la Déclaration varie d'un partenaire au développement à l'autre. Au niveau des services centraux, la majorité des partenaires au développement ont signé la Déclaration de Paris en 2005. Un nombre important de partenaires au développement ont manifesté leur engagement vis-à-vis de la Déclaration en définissant des politiques, stratégies et directives orientées vers la Déclaration en vue de réglementer leur coopération au développement avec des pays partenaires.

- *Appropriation* : les partenaires au développement reconnaissent la forte impulsion témoignée par l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud a participé à l'élaboration des documents stratégiques des partenaires au développement. Néanmoins, les partenaires au développement s'inquiètent à l'idée que la forte appropriation par l'Afrique du Sud puisse nuire à leur rôle dans certains domaines de la Déclaration de Paris.
- *Alignement* : dans l'ensemble, la majorité des partenaires au développement s'alignent sur les priorités sud-africaines en matière de développement. Toutefois, un petit nombre d'entre eux (généralement ceux qui fournissent à l'Afrique du Sud une aide officielle au développement relativement limitée) recourt aux systèmes nationaux. Parmi les raisons poussant les partenaires au développement à ne pas utiliser les systèmes nationaux de l'Afrique du Sud, on notera l'inquiétude des partenaires au développement et de certains ministères à l'idée que le recours aux systèmes nationaux retarde la mise en œuvre rapide des

projets, ainsi que l'ordre donné par les services centraux des partenaires au développement à leurs agents de terrain de ne pas utiliser ces systèmes. L'aide liée reste un phénomène courant en Afrique du Sud.

- *Harmonisation* : l'harmonisation en Afrique du Sud reste problématique. Les raisons à la base du principe d'harmonisation sont peu comprises et ce concept est difficilement distingué de celui de l'alignement. L'harmonisation parmi les groupes de partenaires au développement se poursuit sans l'impulsion des pays partenaires et ne favorise donc pas des résultats dans le domaine du développement. Cependant, des exemples de bonnes pratiques d'harmonisation existent, et des enseignements peuvent en être tirés en vue d'améliorer l'harmonisation en Afrique du Sud. Entre autres exemples, on notera le programme de gestion de l'environnement urbain et les approches sectorielles dans le domaine de l'eau et de l'assainissement,
- *Gestion axée sur les résultats* : les partenaires au développement en Afrique du Sud ont fait preuve d'une conduite positive pour ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, ayant efficacement coopéré avec l'Afrique du Sud à la réalisation des objectifs définis, y compris aux efforts de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation au sein du vaste système des pays partenaires. Les partenaires au développement sont évalués par leurs services centraux sur la base de leurs résultats et accordent donc beaucoup d'intérêt à l'opérationnalisation de ce principe de la Déclaration de Paris.
- *Responsabilité mutuelle* : tandis que les partenaires au développement ont fait preuve d'un certain engagement à l'égard de ce principe, les informations sur les flux d'aide restent limitées et floues, ce qui donne à penser qu'il reste encore pas mal de chemin à parcourir avant d'être certain que l'Afrique du Sud et les partenaires au développement peuvent efficacement rendre compte des ressources consacrées au développement et garantir ainsi une plus grande transparence entre les partenaires au développement et le pays partenaire.

Capacités

Alignement : il est nécessaire que les partenaires au développement renforcent les capacités de leurs agents de terrain afin de garantir un alignement efficace sur les priorités de l'Afrique du Sud en matière de développement. Les connaissances des agents de terrain de certains partenaires au développement s'avèrent limitées concernant les cadres de développement globaux de l'Afrique du Sud et les principes de la Déclaration de Paris. *Gestion axée sur les résultats* : la majorité des partenaires au développement en Afrique du Sud se comportent comme il se doit lorsqu'il s'agit d'aider l'Afrique du Sud à améliorer les capacités liées à la gestion axée sur les résultats. Pour la plupart des partenaires au développement, le renforcement des capacités est un aspect transversal de l'aide fondée sur des projets/programmes.

Systemes d'incitation

Il existe, pour les partenaires au développement, des systemes d'incitation pouvant motiver les agents de terrain à operationaliser les principes de la Déclaration de Paris. Pour la plupart des partenaires au développement, les questions liées à la Déclaration de Paris sont intégrées dans des outils d'évaluation des performances ou des contrats de travail. En revanche, les partenaires au développement ont également observé de nombreux facteurs dissuasifs liés aux principes de la Déclaration de Paris. Parmi ceux-ci, on compte des problèmes de visibilité, les exigences imposées par les services centraux aux agents de terrain de notifier les résultats spécifiques aux agences et le souci des partenaires au développement de conserver une interaction individuelle avec les hauts fonctionnaires du pays partenaire. Les systemes d'incitation devraient être utilisés par les partenaires au développement pour remplir leurs obligations en vue de l'opérationnalisation des principes de la Déclaration de Paris. Dans les domaines où les résultats des partenaires au développement laissent à désirer (alignement et harmonisation), il est nécessaire pour ceux-ci de mettre en place des systemes d'incitation qui permettront d'améliorer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de revoir les facteurs dissuasifs existants et de gérer les risques posés par ces facteurs (par exemple, en renforçant les systemes du pays partenaire, tels que le système de gestion des finances publiques, les systemes de notification et les modalités de passation de marchés).

Évaluation du comportement du pays partenaire

Engagement

- *Appropriation* : l'Afrique du Sud se montre très engagée à l'échelon national, où la Déclaration de Paris sert à évaluer l'impulsion du pays partenaire et à gérer les relations avec les partenaires au développement. Néanmoins, l'appropriation n'est pas aussi forte à tous les échelons provinciaux et municipaux. La mise en place de structures de coordination de l'aide officielle au développement au sein des ministères et des neuf bureaux provinciaux du Premier ministre est la preuve concrète d'un effort de décentralisation de l'appropriation. Cet effort doit se poursuivre et être soutenu. Le rôle joué par les organisations de la société civile reste flou et leur participation très limitée, une lacune qu'il convient de combler.
- *Alignement* : l'Afrique du Sud est très attachée à l'alignement sur les priorités nationales et au recours aux systemes du pays à l'échelon national. Cependant, là où l'appropriation est faible aux niveaux subnationaux, ainsi en est-il aussi de l'alignement. On sait qu'un peu nombre de partenaires au développement se servent de la faiblesse de l'appropriation pour imposer leurs idées plutôt que de s'aligner sur les priorités du pays partenaire. Certains responsables ont tendance, suite à divers obstacles et facteurs dissuasifs, à exiger que soient utilisés les systemes des partenaires au développement. Dès lors, la meilleure solution ne consiste peut-être pas toujours à recourir au système national de passation des marchés. Tandis que

toute aide doit être enregistrée par le Trésor, certains ministères ne rapportent pas les contributions « en nature » du fait qu'ils ne pensent pas pouvoir en assumer la responsabilité. Par conséquent, il est impossible d'évaluer l'impact global de l'aide sur le développement. Il conviendrait de déterminer le degré de souplesse adéquat requis pour un alignement dans le contexte sud-africain.

- *Harmonisation* : alors que les partenaires au développement sont frustrés par le manque d'un forum national pour leur coordination, le pays partenaire n'en voit pas la nécessité. Il est indispensable que les deux parties débattent d'une solution dont ils pourraient mutuellement convenir. Malgré la controverse, on constate clairement une plus grande harmonisation et une transition dans le sens d'un plus grand recours au système de regroupement. Cependant, la coordination interministérielle continue de souffrir d'une pensée « en silo » et de problèmes de capacités. En outre, la structure actuelle de coopération au développement international n'appuie pas l'approche groupée, vu qu'elle est organisée selon les partenaires au développement plutôt que selon les groupes et les secteurs. Sa structure devrait être reconsidérée. L'Afrique du Sud joue un rôle crucial en termes d'aide au développement dans la région. Il n'empêche qu'elle lutte pour harmoniser efficacement ce rôle régional, car les interventions sont souvent librement coordonnées et non budgétisées, ce qui met la pression sur les ministères participants. Entre autres, il est proposé de mettre en place une unité de coordination au sein du ministère des Affaires étrangères, obéissant à une politique clairement définie. Des recherches supplémentaires devraient être menées afin de déterminer si cette proposition fait l'objet d'un vaste consensus et si une telle unité est envisageable au sein de la structure actuelle du ministère des Affaires étrangères.
- *Gestion axée sur les résultats* : l'Afrique du Sud a instauré des cadres basés sur les résultats à tous les échelons gouvernementaux. Désormais, il est impératif que tous les ministères notifient leurs résultats par rapport au programme d'action.
- *Responsabilité mutuelle* : il existe des mécanismes, mais ceux-ci pourraient être renforcés et une plus grande participation des ministères pourrait être encouragée. Le site web du système d'information sur la coopération au développement est en cours de transformation. Se présentant aujourd'hui sous la forme d'une base de données, il sera à l'avenir un système de gestion stratégique basé sur le web. Dans son état actuel, le système ne fournit pas de données complètes et fiables sur la responsabilité mutuelle.

Capacités

L'Afrique du Sud fait preuve de puissantes capacités en termes d'appropriation/impulsion, notamment aux échelons

politiques et stratégiques, mais pas dans tous les ministères ni à tous les échelons provinciaux et municipaux. L'appropriation étant cruciale pour la mise en œuvre efficace des autres principes de la Déclaration de Paris, il est important que le plan d'opérationnalisation de l'aide officielle au développement s'attaque à la question de la sensibilisation à la Déclaration de Paris et aux lacunes en termes de compétences techniques, y compris la gestion de projets, la coordination, la gestion du temps, le cadre de dépenses à moyen terme et la budgétisation. Les partenaires au développement devraient soutenir le renforcement des capacités, entre autres, en fournissant une assistance technique adéquate conformément aux bonnes pratiques décrites dans le rapport. Le pays partenaire a entrepris la vaste tâche de former ses nombreux fonctionnaires en matière de gestion axée sur les résultats. Les problèmes de capacités touchent également la Direction de la coopération au développement international, où la fréquente rotation des effectifs et la masse des responsabilités assumées par ceux-ci, en nombre assez réduit, donnent l'impression qu'ils sont surchargés. Les coordonnateurs de l'aide officielle au développement exigent eux-mêmes un plus grand renforcement des capacités au niveau des compétences de gestion de l'aide. Le plan opérationnel de l'aide officielle au développement doit spécifiquement s'attaquer à ces problèmes de capacités.

Systemes d'incitation

Alors qu'il n'existe aucun cadre d'incitation formel spécifique pour les responsables en vue de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, il pourrait être utile de coupler clairement les principes de cette dernière aux évaluations des performances du pays partenaire. Un grand nombre de personnes interrogées dans le pays partenaire estiment que des incitations matérielles ne sont pas nécessaires, car le désir d'améliorer l'efficacité de l'aide et de réaliser les priorités liées au développement devrait suffire. Néanmoins, il semble qu'il existe un grand nombre de facteurs dissuasifs et d'entraves quant à la mise en œuvre par le pays partenaire des cinq principes de la Déclaration de Paris. Nombre d'entre eux sont liés à des goulots découlant de la faiblesse des capacités et des bas niveaux de compétences des personnes appliquant les procédures actuelles de passation des marchés, à une gestion médiocre de la chaîne d'approvisionnement et/ou à la surcharge des responsables qui voient en l'aide officielle au développement une charge coûteuse. Il est impératif que ces problèmes soient correctement résolus et que les facteurs d'incitation à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris soient renforcés.

Conclusion

Cette évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Afrique du Sud a montré une forte « adhésion » à celle-ci, bien que l'impulsion du pays partenaire pour la prise d'initiatives visant à réaliser les priorités en matière de développement varie selon les échelons gouvernementaux. En outre, on a largement l'impression que, tandis que le pays partenaire met l'accent sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, les partenaires au développe-

ment concentrent leurs efforts sur les engagements interconnectés en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que le processus de transition vient à peine de commencer et qu'il est déjà possible de constater des exemples de bonnes pratiques concernant les cinq principes de la Déclaration de Paris. L'Afrique du Sud progresse sur la voie des objectifs ambitieux de la Déclaration. Afin d'accélérer le processus, un *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide* devrait être élaboré en vue de coordonner et de consolider une approche cohérente et commune en vue de relever les défis restants liés à l'efficacité de l'aide en Afrique du Sud.

Recommandations

La principale recommandation découlant de cette étude porte sur la nécessité urgente d'élaborer un *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide*. Un tel plan clarifierait la structure et les dispositifs organisationnels actuels, décrirait comment renforcer les capacités au sein des structures existantes et présenterait un calendrier pour la résolution des problèmes restants soulignés dans la présente étude et dans les études précédentes réalisées en Afrique du Sud concernant l'efficacité de l'aide. Un « *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide* » permettrait également d'identifier des manières de fournir une assistance technique de sorte à renforcer les capacités locales. Avec le temps, un tel plan garantirait, espérons-le, une plus grande capacité de réaction aux agences de mise en œuvre (notamment aux échelons provincial et local). Le plan devrait tenir compte des recommandations formulées dans le présent rapport, regroupées comme suit selon les cinq principes de la Déclaration de Paris :

Appropriation

- Selon les besoins et dans la mesure du possible, les capacités des institutions concernées du pays partenaire (tout spécialement dans certaines provinces et à l'échelon local) doivent être renforcées afin de garantir une appropriation efficace de l'ensemble du processus de gestion de l'aide.
- Il serait nécessaire de se pencher plus avant et de clarifier le rôle joué par les organisations de la société civile dans le cadre de la Déclaration de Paris.

Alignement

- Garantir que les partenaires au développement alignent leur aide sur les priorités groupées, les institutions formelles et les définitions utilisées par le pays partenaire ainsi que la structure de communication formelle et autres.
- Encourager les partenaires au développement en Afrique du Sud à prôner auprès de leurs services centraux des changements politiques concernant l'utilisation des systèmes nationaux.
- L'Afrique du Sud doit être la première à promouvoir un plus grand recours aux systèmes du pays partenaire et à sonder le rôle joué par les partenaires au développement dans le renforcement de ses systèmes afin de renforcer leur efficacité et leur efficience.

- Les partenaires au développement ne devraient pas saper les systèmes s'ils ne sont pas suffisamment « bons », mais les renforcer.
- Le problème de l'alignement doit être résolu au niveau des services centraux et à l'échelon politique.

Harmonisation

- Établir un cadre clair dirigé par le pays partenaire pour la gestion et la coordination de la répartition des tâches.
- Le problème de la coordination nationale des partenaires au développement doit être débattu davantage par les pays partenaires et les partenaires au développement dans le but de clarifier les craintes et les motivations liées à un tel forum : quelles sont les lacunes et comment les combler ? Comment décider de la répartition des tâches ?
- La coopération au développement international doit envisager une restructuration selon des lignes groupées. En outre, le lien entre les relations internationales et l'aide officielle au développement devrait être débattu.
- Il est nécessaire d'organiser plus régulièrement des forums pour les coordonnateurs de l'aide officielle au développement et les conseillers au développement et d'établir des forums de regroupement sur l'aide officielle au développement afin de garantir l'efficacité de cette dernière.
- De plus amples recherches sont requises afin de déterminer dans quelle mesure il serait souhaitable et possible de créer une unité de coordination pour l'aide officielle régionale au développement. Une collaboration doit être établie au sein du ministère des Affaires étrangères.

Responsabilité mutuelle

- Développer un cadre commun de modalités pour la notification des résultats. Un tel cadre préciserait les moyens, identifierait les rôles, les responsabilités et un calendrier et serait aligné sur le nouveau système gouvernemental de suivi et d'évaluation ainsi que sur les systèmes ministériels de suivi et d'évaluation existants.
- Les partenaires au développement et le pays partenaire devraient renforcer leur compréhension commune du principe de responsabilité mutuelle par le biais d'un débat (qui pourrait déboucher sur la mise en place d'opportunités d'apprentissage structurées en vue d'échanger des exemples de bonnes pratiques et les enseignements tirés des expériences de l'Afrique du Sud et des partenaires au développement ailleurs dans le domaine du développement).
- Les efforts visant à mettre à niveau le système d'information sur la coopération au développement devraient se poursuivre et bénéficier de suffisamment de capacités et de ressources pour permettre une accélération du processus.

Département de l'Aide étrangère et du Suivi budgétaire,
ministère du Plan

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Sri Lanka

Note de synthèse

Asoka S. Gunawardena
Ministère du Plan

**Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
Étude de cas, évaluations nationales/Sri Lanka**

Note de synthèse

La Déclaration de Paris définit un cadre d'engagements et d'actions pour une amélioration de l'efficacité de l'aide. L'évaluation vise à déterminer les réalisations, les écarts et les raisons de tels écarts. L'évaluation a été réalisée au nom du ministère du Plan, désigné correspondant national du suivi et de l'évaluation.

L'évaluation repose sur de nombreuses sources, y compris l'étude de suivi de la Déclaration de Paris (unité de coordination de l'aide des donateurs, 2006), et les informations récoltées par le biais d'entretiens structurés basés sur un « questionnaire d'évaluation ». L'échantillon d'interlocuteurs représentant les secteurs, les partenaires au développement, les institutions gouvernementales et la société civile a permis de dresser un panorama complet. Les constats ont été validés par l'intermédiaire d'ateliers organisés pour les parties prenantes.

L'élévation du Sri Lanka au statut de pays à revenus moyens est susceptible de limiter son éligibilité à l'aide dite « concessionnelle ». Néanmoins, plusieurs pas importants ont été franchis sur la voie d'une réforme de la gestion et de la délivrance de l'aide. La présente évaluation est axée sur les principes de la Déclaration de Paris, les engagements et la théorie sur les programmes (cf. termes de référence).

La Déclaration de Paris comme outil de l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris met fondamentalement l'accent sur une amélioration de la transparence, de la responsabilisation et de l'orientation résultats de la gestion et de la délivrance de l'aide. En tant que signataire de la Déclaration, le Sri Lanka s'est engagé à promouvoir les principes sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, afin de faire de la Déclaration un outil efficace de gestion et de délivrance de l'aide, il est indispensable que celle-ci soit localisée.

Alignement et harmonisation du comportement des partenaires au développement

Les résultats des indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris montrent que le degré de conformité des donateurs par rapport aux différents engagements est variable, selon les thèmes et les indicateurs. De même, la situation des donateurs bilatéraux et multilatéraux n'est pas identique, ces derniers respectant davantage les engagements.

Les indicateurs de suivi montrent que les partenaires au développement ont répondu positivement aux systèmes nationaux en place.

- S'agissant de l'aide officielle au développement, on constate un nombre élevé de versements au profit du secteur gouvernemental (environ 89 %). 77,6 % ont été acheminés via le budget du gouvernement, environ 65 % des versements par l'intermédiaire des systèmes

nationaux de gestion des finances publiques et 50 % des marchés via les procédures nationales de passation.

- Néanmoins, les constats indiquent des dissimilarités dans les orientations des donateurs aux différents niveaux d'engagement en matière d'aide.
- La réalisation d'analyses en commun avec le pays joue un rôle crucial, de même que les initiatives de programmes sectoriels, allant de plans directeurs (santé et routes) à des approches fondées sur des programmes (environnement) et des approches sectorielles (éducation) en passant par des évaluations conjointes du relèvement et de la reconstruction après les conflits et après le tsunami.
- Malgré tout, les donateurs continuent à se fier à leurs propres évaluations, formats, procédures et stratégies. Principaux problèmes et inquiétudes liés aux capacités des donateurs :
- Absence d'une stratégie commune d'assistance au pays partenaire.
- Volonté limitée sur le terrain à faire preuve de flexibilité dans l'utilisation des systèmes et des procédures pour répondre aux conditions locales.
- Parfois, les agents de terrain ne comprennent pas suffisamment les contextes et problèmes locaux.
- Les donateurs sont généralement plus préoccupés des procédures que des résultats.

En termes de systèmes d'incitation, les constats indiquent ce qui suit :

- À l'échelon national, les donateurs obéissent à des impératifs de versement, davantage qu'aux résultats et à un souci de durabilité.
- L'évaluation des performances des agents de terrain des donateurs obéit, elle aussi, davantage à des impératifs de versement qu'aux résultats.
- L'assistance au développement a tendance à obéir au transfert de technologies, de produits et de systèmes liés au développement international plutôt qu'à la mise en place de solutions locales.

Appropriation par les pays partenaires

Plusieurs pas importants ont été franchis sur la voie d'un renforcement de l'appropriation par le pays. L'appropriation se caractérise par les éléments suivants :

- Adoption du « cadre de développement pour les dix prochaines années », un jalon important qui associe toutes les parties prenantes.
- Plans et stratégies sectoriels renforçant l'appropriation sectorielle.
- Transition progressive vers des approches sectorielles afin de coordonner l'aide plus efficacement.
- Dans les domaines où les capacités des agences sont faibles, les relations sont plus informelles, l'interaction étant dirigée par le donneur. La mise en place de tels projets guidés par les donateurs a tendance à saper l'appropriation par le pays.
- Impression de centralisation de l'appropriation du programme de développement et d'un besoin « d'élargir »

(à la société civile) et « d'approfondir » (au niveau subnational) l'implication des parties prenantes afin de garantir l'appropriation par le pays.

Les capacités de gestion de l'aide se caractérisent par diverses forces et faiblesses :

- Adoption du « cadre macro-économique à moyen terme 2006-2009 » permettant de hiérarchiser les dépenses publiques et d'améliorer le lien entre le cadre de développement national et l'affectation des ressources.
- Les unités de planification des ministères souffrent de la lourdeur bureaucratique, ce qui exige la définition de nouvelles orientations et un renforcement des capacités.
- Initiative prospective de gestion axée sur les résultats en matière de développement et approche axée sur les résultats du « suivi des budgets de l'aide extérieure » pour les projets majeurs. Quoi qu'il en soit, les contraintes en matière de capacités doivent être résolues d'urgence.
- Le double emploi lié au suivi parallèle des projets d'aide par les donateurs est un problème qu'il convient également de résoudre.

Principales préoccupations concernant le système d'incitations :

- Alors qu'ils sont inscrits aux budgets, les projets financés par l'aide étrangère sont perçus comme des éléments « additionnels », extérieurs aux activités de fourniture de services et sapant l'intégration des programmes d'aide.
- Les projets d'aide étrangère étant perçus comme relevant du domaine des « responsables de projets », leur intégration globale en est toujours compromise.
- Tandis que les ministères disposant de fortes capacités institutionnelles et humaines se sont montrés disposés à supprimer progressivement les unités de mise en œuvre de projets, les ministères souffrant de contraintes en la matière se fient à des structures dédiées pour la mise en œuvre des projets.
- La fragmentation des projets dans certains cas a menacé la pérennité de l'action d'aide et sapé l'appropriation par le pays.

Extrants et résultats en termes d'efficacité

Des progrès importants ont été enregistrés par rapport aux engagements à réformer l'aide. Néanmoins, on constate des problèmes de capacités au sein des agences du pays partenaire lorsqu'il s'agit de travailler avec plusieurs donateurs, systèmes et procédures. Ces problèmes limitent les accomplissements en termes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation et accroît les coûts opérationnels.

Malgré les contraintes et les limites, on notera les accomplissements suivants :

- Renforcement de l'appropriation grâce à une amélioration de la coordination des stratégies de développement nationales et sectorielles.
- Renforcement de l'alignement de l'aide par le recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

- Mouvement dans le sens d'une harmonisation des donateurs en intensifiant l'application d'approches sectorielles.
- Premiers pas franchis pour institutionnaliser les initiatives de gestion axée sur les résultats en matière de développement et l'engagement des donateurs à soutenir un renforcement des capacités dans ces domaines.

Problèmes et défis liés à la gestion des changements dans le cadre de la réorientation des relations dans le domaine de l'aide

Dans l'ensemble, les performances sont bonnes par rapport aux indicateurs de suivi. Cependant, l'évaluation révèle des lacunes dans la gestion des réformes de l'aide visant à garantir son efficacité. Principaux défis restant à relever :

- Renforcement de l'appropriation. Les ministères, les administrations subnationales et les partenaires de la société civile doivent être activement impliqués à titre de parties prenantes.
- Garantir la continuité de la stratégie nationale de développement parallèlement aux changements de la politique gouvernementale fait de l'alignement une tâche délicate dans la pratique.
- L'imposition de conditions et le liement de l'aide, notamment par les bilatéraux, ont tendance à saper l'appropriation par le pays et à restreindre l'efficacité de l'aide. De plus, ils affectent sa prévisibilité.
- L'absence éventuelle de l'identité des donateurs est perçue comme une menace. Inquiétude des donateurs quant à l'octroi des contributions, percevant comme une menace les approches fondées sur des programmes qui impliquent une aide budgétaire générale.
- Augmentation des coûts opérationnels pour le pays partenaire qui, en l'absence d'une harmonisation des donateurs, doit continuer de travailler avec les systèmes de plusieurs donateurs pour les approches sectorielles.
- Problème des capacités du pays partenaire à l'échelon national et aux niveaux des agences, et renforcement de la qualité des systèmes nationaux.
- Si la Déclaration de Paris constitue, dans l'ensemble, une opportunité pour le pays partenaire, la possibilité d'une position collective coordonnée est perçue comme une menace.

Une réforme sur l'efficacité sera nécessairement un processus sélectif. Toute volonté de changement stratégique dans le sens de l'efficacité de l'aide implique que les problèmes suivants soient résolus :

- Compléter l'engagement politique de haut niveau par rapport aux principes de l'aide, élargir et renforcer l'appropriation de la stratégie nationale de développement.
- Élargir la portée de l'alignement et de l'harmonisation en renforçant les capacités pour une action coordonnée de la part des donateurs et du pays partenaire afin d'améliorer davantage la qualité des systèmes nationaux.
- Sensibiliser davantage aux thèmes et aux engagements de la Déclaration de Paris, ainsi qu'aux implications de leur mise en œuvre aux différents échelons administratifs.

Un manque de connaissances empêche le pays partenaire de profiter pleinement des principes et des outils de la Déclaration de Paris.

- Définir des modalités sectorielles pour le renforcement horizontal (confiance et fiabilité) et vertical (notification) des liens en termes de responsabilité.
- Renforcer l'appui des donateurs à l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.
- Passer à des évaluations conjointes au lieu d'évaluations guidées par les donateurs afin de renforcer les capacités, l'appropriation et la responsabilité mutuelle.
- Passer, pour le renforcement des capacités, d'un appui guidé par les fournitures à un appui fondé sur les besoins et guidé par la demande.

Gouvernement de la République d'Ouganda

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Ouganda

Note de synthèse

L'évaluation de la Déclaration de Paris a été réalisée à la demande du Bureau du Premier ministre et gérée sous les auspices du Secrétariat pour la stratégie nationale de suivi et d'évaluation. Les travaux ont été financés par l'Agence du développement autrichienne.

Les conseillers remercient de leurs conseils le Bureau du Premier ministre, le sous-comité tripartite du Secrétariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, composé de membres du ministère des Finances, du ministère de la Planification et du Développement économique, de l'Autorité nationale de Planification et de l'Agence du développement autrichienne.

Les conseillers remercient de leur coopération tous les partenaires au développement et responsables gouvernementaux qu'ils ont approchés dans le cadre de leurs travaux.

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Ouganda

1. Introduction

Le présent rapport présente les constats d'une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Ouganda. L'étude s'inscrit dans le cadre d'une étude globale de plus grande envergure réalisée par le réseau du CAD pour l'évaluation du développement en vue de contribuer au processus d'apprentissage continu et au renforcement des réalisations de la Déclaration de Paris. L'évaluation a pour objectif général d'analyser les performances de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à mi-chemin par rapport aux objectifs 2010. Ces constats devraient être intégrés à l'évaluation continue du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (1997-2007) et fournir des informations pour l'élaboration actuellement en cours du nouveau cadre de planification.

L'analyse est principalement qualitative. Elle repose sur des éléments recueillis dans la littérature consacrée à la gestion de l'aide en Ouganda et sur les entretiens avec des personnes clés réalisés selon un plan défini. L'échantillon des personnes interrogées était raisonné et représentait le gouvernement

central, les ministères sectoriels, les institutions paragouvernementales, les partenaires au développement, la société civile et le secteur privé. En outre, trois secteurs ont été privilégiés pour les études de cas : *formation ; justice et ordre public ; agriculture.*

2. Principaux constats et conclusions

2.1 Clarté, pertinence et cohérence de la Déclaration de Paris

Clarté

Les constats mettent en évidence une asymétrie d'information en ce qui concerne la sensibilisation à la Déclaration de Paris et sa clarté parmi les parties prenantes en Ouganda. La connaissance est concentrée sur un petit nombre de personnes qui ont participé à des réunions antérieures (à l'échelon local ou international) sur l'efficacité de l'aide. Une analyse plus approfondie montre qu'un plan national de diffusion plus systématique de la Déclaration de Paris est l'élément manquant. Vu sa double appropriation par le pays partenaire et les partenaires au développement, la Déclaration semble avoir

souffert de l'absence d'un moteur unique. Les responsabilités n'étaient pas clairement définies pour diffuser les informations et encourager la société civile et le secteur privé à participer aux processus et au dialogue liés à la Déclaration à l'échelon local/international. Ce problème doit être rapidement résolu si l'on entend atteindre les objectifs 2010 de la Déclaration de Paris.

Les partenaires au développement ont demandé que soient clarifiés les indicateurs 3, 4, 5, 6, 7 et 10 lors de l'étude 2008, afin de permettre une interprétation harmonisée et la comparabilité des données. En outre, il est nécessaire de décider s'il convient de conserver les douze indicateurs actuels de la Déclaration comme un ensemble de base, rentable et gérable, ou d'ajouter de nouveaux indicateurs pour assurer le suivi d'autres engagements sur des points cruciaux notoires tels que la gouvernance et la corruption, auxquels les partenaires au développement reprochent en partie d'avoir ralenti les avancées en termes de mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Pertinence

L'expérience de l'Ouganda indique que la Déclaration de Paris a valorisé les dispositifs de gestion de l'aide préexistants. Elle a renforcé le principe d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation, déjà bien ancré dans les principes du partenariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de 2001, et souligné ainsi l'importance de cette stratégie nationale de gestion de l'aide, de telle sorte que même les partenaires au développement qui rechignaient à ratifier les principes de partenariat ont fini par le faire. La Déclaration de Paris est également perçue par les partenaires au développement comme un complément des principes de partenariat, qui étaient moins explicites en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. Par ailleurs, la Déclaration de Paris a donné un élan aux donateurs pour convenir d'une stratégie d'aide commune pour l'Ouganda et se lancer dans un ambitieux exercice de répartition des tâches.

Cohérence

Le lien entre la Déclaration de Paris et l'efficacité de l'aide ne fait pas l'ombre d'un doute, vu qu'elle aborde de front plusieurs aspects cruciaux (définition claire d'une stratégie nationale dirigée par le pays, accent mis sur les résultats, cadre de planification des dépenses à moyen terme pour une rationalisation des dotations budgétaires, synergie via l'alignement et l'harmonisation, coûts opérationnels, capacités locales via le recours aux systèmes existants, etc.). La cohérence pourrait, néanmoins, être améliorée en peaufinant certains détails. Les partenaires au développement en Ouganda s'inquiètent avant tout du fait que l'engagement vis-à-vis d'une amélioration de la prévisibilité de l'aide ne tient pas totalement compte des risques posés par une détérioration de la gouvernance politique et administrative, qui en 2005/2006 avait poussé les partenaires au développement à réduire provisoirement leur aide budgétaire de 442 millions USD à 226 millions USD.

2.2 Changements dans le comportement du pays partenaire et résultats accomplis

Engagement

L'engagement de l'Ouganda vis-à-vis de l'efficacité de l'aide est antérieur à la Déclaration de Paris. L'Ouganda était l'un des premiers pays à adopter l'approche sectorielle. En 2001, le gouvernement ougandais et ses partenaires au développement ont lancé le concept de « principes de partenariat » qui, à de nombreux égards, soulignent le rôle unique joué par l'Ouganda dans l'intégration de principes d'appropriation locale et d'impulsion dans les pratiques et la politique nationales dans le domaine de l'aide. Ainsi, au sein d'une grande partie du gouvernement, l'engagement à l'égard de la Déclaration de Paris fait partie intégrante du respect des principes de partenariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté et des protocoles d'accord sur les approches sectorielles. Quoiqu'il en soit, cet engagement n'est ni continu, ni uniforme d'une institution gouvernementale ou paragouvernementale à l'autre.

Capacités

Le gouvernement maintient son engagement vis-à-vis des réformes de la fonction publique et du renforcement des capacités en cours ces dix dernières années. Il n'empêche que le niveau de capacités requis pour la mise en œuvre des réformes nécessaires, sur lequel s'alignent les partenaires au développement, n'est pas encore atteint. En outre, un instrument de renforcement des performances de 70 millions USD, qui aurait dû être lancé avec des fonds de la Banque mondiale en complément du programme central de réformes de la fonction publique, n'a pas été approuvé par le Parlement en décembre 2007. En tant qu'approche du renforcement des capacités guidée par la demande, l'instrument aurait servi d'alternative à l'approche prédominante du renforcement des capacités dirigée par les fournitures via différents programmes et projets d'aide sectorielle, dont les résultats jusqu'ici sont limités.

Systèmes d'incitation

Aucun système d'incitation n'a été mis en place au sein du gouvernement dans le but spécifique de soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Néanmoins, les responsables gouvernementaux ont eu de nombreuses occasions ad hoc de participer à des réunions sur l'efficacité de l'aide internationale ou à des programmes de formation consacrés à ce sujet. En outre, d'aucuns estiment largement, au sein du gouvernement, que la création de systèmes d'incitation sélectifs saperait la structure d'incitation globale dans la fonction publique. Toutefois, la conception générale concernant les « packages » incitatifs dans la fonction publique veut qu'ils réduisent à rien la motivation, le maintien et les performances du personnel. Le ministère de la Fonction publique manque de ressources pour offrir des systèmes incitant à respecter le principe de gestion axée sur les résultats et les processus associés du cadre de gestion intégrée des performances.

Résultats accomplis

S'agissant des progrès accomplis par rapport aux douze indicateurs de la Déclaration de Paris, les constats de la présente évaluation coïncident avec la conclusion de l'étude de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris en Ouganda, selon laquelle les avancées sont importantes en ce qui concerne l'indicateur 1 (stratégies de développement opérationnelles qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme) et l'indicateur 11 (cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi) et modestes pour ce qui est de l'indicateur 2 (systèmes nationaux fiables) et de l'indicateur 12 (évaluation mutuelle des progrès accomplis).

2.3 Changements dans le comportement des partenaires au développement et résultats accomplis**Engagement**

Les pratiques dans le domaine de l'aide en Ouganda confirment l'engagement pratiquement unanime des partenaires au développement vis-à-vis de l'efficacité de l'aide, mais pas nécessairement de la Déclaration de Paris. Bien qu'il aille croissant, l'engagement vis-à-vis de la Déclaration varie considérablement d'un partenaire au développement à l'autre. Cet engagement est fort parmi les douze partenaires de la stratégie d'aide commune de l'Ouganda, qui fournissent tantôt une aide budgétaire tantôt une aide basée sur des programmes et représentent, ensemble, deux tiers du budget. Certains d'entre eux ont soit réaligné leurs politiques en matière d'aide, soit institué des programmes orientés personnel liés à la Déclaration, soit intégré les objectifs de l'efficacité de l'aide dans les systèmes de rémunération et d'évaluation des performances du personnel. L'engagement s'est avéré moins soutenu parmi les partenaires dont les politiques ne leur permettent pas de recourir aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés (indicateur 5) et se poursuivent en mode projets. Certains donateurs sont sélectifs quant aux domaines dans lesquels ils pouvaient se joindre à d'autres pour accomplir des progrès en rapport avec la Déclaration de Paris, tandis qu'un petit nombre d'entre eux se seraient tenus à l'écart du groupe des partenaires locaux au développement.

Capacités

Les constats de l'étude indiquent que les capacités du personnel ne jouent pas un rôle décisif dans les avancées en rapport avec la Déclaration de Paris parmi les partenaires au développement. Tel est le cas en revanche de la volonté politique de se conformer aux principes et aux engagements de la Déclaration. Certaines informations montrent même que les partenaires au développement qui mettent en œuvre la Déclaration de Paris réduisent tant le nombre de projets que la couverture sectorielle, en mettant davantage l'accent sur l'aide budgétaire, les approches sectorielles ou les paniers de fonds. Une telle démarche libère des ressources humaines en vue de nouvelles tâches en matière de coordination de

l'aide ou d'une influence politique en amont. Il n'empêche que ces nouvelles tâches exigent de nouvelles compétences qui ne sont pas nécessairement disponibles a priori parmi le personnel affecté aux projets, mais qui peuvent être facilement acquises. Cependant, sans volonté politique en haut de l'échelle, le cadre de stratégie et de programmation afférent aux principes de la Déclaration de Paris n'existerait pas et les antennes de terrain resteraient paralysées.

Systèmes d'incitation

La principale forme d'incitation pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réside dans les systèmes de rémunération et d'évaluation des performances du personnel. Ces systèmes se situent aux échelons de la direction supérieure. L'effet de cascade de ces systèmes d'incitation vers les échelons inférieurs diffère d'un partenaire au développement à l'autre, mais n'est pas systématisé.

Résultats

Suffisamment d'éléments permettent de conclure que des avancées appréciables ont été réalisées en ce qui concerne l'appropriation et la plupart des indicateurs d'alignement, exception faite des indicateurs 4, 5 et 6. Les informations issues des entretiens avec les douze partenaires au développement confirment que la Déclaration de Paris a renforcé le respect de l'impulsion du pays partenaire par les partenaires au développement et leur soutien à celle-ci. Le degré d'engagement varie néanmoins d'un partenaire au développement à l'autre. De même, il n'existe aucun consensus quant à la façon dont les partenaires au développement devraient contribuer à l'élaboration des politiques ou au moment où ils devraient être invités à le faire.

Tant la stratégie d'aide commune de l'Ouganda que l'exercice de répartition des tâches sont considérés comme des pas importants sur la voie de l'harmonisation malgré une perte de dynamisme temporaire en 2007. Toutefois, rien ne prouve encore chez les donateurs que les efforts d'harmonisation ont réduit les coûts opérationnels. En effet, une hausse transitoire des coûts opérationnels est attendue dans la foulée des efforts d'harmonisation de l'aide.

3. Enseignements tirés de l'expérience de l'Ouganda

1. Il est très difficile pour les partenaires au développement de convenir d'une stratégie d'assistance conjointe vu leurs opinions et politiques divergentes. Néanmoins, une fois décroché, un tel accord pourrait largement favoriser une réduction des coûts opérationnels, du moins pour le pays partenaire.
2. L'importance accordée à l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés doit tenir compte des risques spécifiques au pays, tel que le niveau médiocre de l'administration, la gouvernance politique et la corruption, et doit donc être compensée par des mesures adéquates d'atténuation de ces risques.

3. La promotion d'une seule modalité (par exemple, l'aide budgétaire) n'est pas une pratique idéale vu le risque de marginalisation de problèmes fondamentaux comme l'innovation, l'environnement, la gouvernance par la demande et le secteur public.

4. Principales recommandations

OCDE/CAD : consolidation de la Déclaration de Paris

1. Un accord devrait être décroché entre les partenaires au développement et les pays partenaires concernant un point d'ancrage institutionnel clair et adéquat pour la Déclaration de Paris à l'échelon national, qui pourrait être chargé de la responsabilité d'informer le public, d'assurer le suivi de la mise en œuvre et de recevoir les informations en retour sur la Déclaration. Des ressources devraient être identifiées et un calendrier devrait être défini pour de telles activités.
2. La Déclaration de Paris devrait être transformée en un accord souple et adaptable avec une approche réaliste de l'influence exercée par les priorités locales et les priorités des donateurs. La prochaine édition de la Déclaration de Paris ne devrait pas seulement comprendre une hiérarchie clairement définie des modalités de l'aide préférées, mais faire aussi allusion au besoin concomitant d'équilibre et de diversité optimale des instruments de l'aide.
3. Des efforts supplémentaires devraient être fournis en vue (a) de clarifier les principes afin d'éliminer les contradictions inhérentes et (b) de mieux définir les indicateurs 3, 4, 5, 6, 7 et 10 de sorte à harmoniser leur interprétation par les partenaires au développement.
4. Il faudrait décider s'il convient de conserver les douze indicateurs actuels de la Déclaration comme un ensemble de base, rentable et gérable, ou d'ajouter de nouveaux indicateurs pour assurer le suivi d'autres engagements sur des points cruciaux notoires tels que la gouvernance et la corruption.

Gouvernement ougandais : consolidation des changements dans le comportement du pays partenaires

5. Par l'intermédiaire du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, le gouvernement ougandais devrait mettre en œuvre un plan de diffusion sain. Le ministère devrait également jouer le rôle de coordonnateur général de tous les groupes de travail sectoriels afin d'offrir au gouvernement une vue consolidée des problèmes liés à l'efficacité du développement dans le pays.
6. Des rôles institutionnels en matière de planification nationale doivent être intégrés afin d'éviter la création d'un syndrome de « centres de pouvoir changeants ».
7. Des efforts devraient être déployés pour renforcer la récolte de données sur les processus et les impacts dans tous les secteurs et pour établir des liens plus robustes entre les secteurs et la stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation dans les cas où des informations sont requises pour la prise de décisions.

8. Le gouvernement ougandais devrait continuer de soutenir les principes de bonne gouvernance, de transparence et de responsabilité. Il devrait adopter une tolérance zéro à l'égard de la corruption au sein de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Une action rapide s'impose pour garantir une mise en œuvre intégrale des politiques et des dispositions législatives existantes, y compris une exécution efficace des recommandations de toutes les commissions d'enquête sur les cas de fraude.

Partenaires au développement : consolidation des changements dans le comportement des partenaires au développement

9. Tous les partenaires au développement opérant en Ouganda devraient adhérer à la stratégie d'aide commune et participer pleinement tant à l'exercice de répartition des tâches qu'aux réunions des groupes de partenaires locaux au développement.
10. Les partenaires au développement en Ouganda devraient intensifier leur recours aux systèmes nationaux tout en contribuant de concert au renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gouvernance, de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés, notamment en s'attaquant aux problèmes systémiques (contrairement à symptomatiques) de corruption, au lieu de se servir de celui-ci pour excuser un manque d'engagement.
11. Les partenaires au développement devraient continuer de s'influencer mutuellement via le cadre de la stratégie d'aide commune de l'Ouganda afin de réduire le nombre d'unités de mise en œuvre de projets, sauf dans les cas où le gouvernement en a clairement besoin et où les unités sont subordonnées aux institutions nationales qui les hébergent et leur rendent des comptes. De telles unités de mise en œuvre de projets devraient être conservées, mais assorties d'un plan de suppression clairement défini.
12. Il est nécessaire d'envisager plus minutieusement le choix des modalités de l'aide, en reconsidérant, dans la mesure du possible, la nécessité d'une aide basée sur des projets et en garantissant que cette préférence ne sape pas la vision générale de planification en amont.
13. Il est nécessaire de soutenir le gouvernement pour qu'il joue un rôle de premier plan dans l'exercice de répartition des tâches.

Ministère du développement international (DFID)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de cas pour les services centraux donneurs du DFID

Note de synthèse

Nigel Thornton
Marcus Cox (Agulhas UK)

Note de synthèse

1. L'évaluation des services centraux du DFID porte sur la capacité institutionnelle de ce dernier à remplir ses engagements aux termes de la Déclaration de Paris. Il s'agit de l'une des onze études sur les services centraux des donateurs réalisées dans le cadre de l'évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Cette étude est également conçue pour appuyer le DFID dans ses efforts soutenus visant à améliorer ses propres performances. Conformément aux termes de références communs pour les études sur les services centraux des donateurs, l'évaluation est axée sur trois dimensions : engagement, capacités et systèmes d'incitation. Celles-ci ont été analysées dans quatre domaines institutionnels : politiques, gestion des performances et systèmes, programmation et dépenses publiques, et dotation de personnel.
2. Il s'agit d'une évaluation en finesse, basée sur un passage en revue de la documentation du DFID, des entretiens avec quelques 40 membres du personnel du DFID (principalement au niveau des services centraux) et des entretiens avec plusieurs parties prenantes britanniques externes, dont la Direction nationale du contrôle de la gestion publique et les ONG dans le domaine du développement. L'évaluation a mis l'accent sur les attributs organisationnels du DFID, les traitant comme des intrants pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle n'a pas systématiquement évalué les performances du DFID (extrants) par rapport à des engagements spécifiques de la Déclaration de Paris. Les constats reposent sur des sources primaires et secondaires combinées. Certaines informations issues des entretiens étaient de nature
- anecdotique, bien que l'on ait veillé à trianguler plusieurs sources. Les conclusions sont exclusivement celles de l'équipe d'évaluation.
3. L'évaluation a montré que l'engagement, les capacités et les systèmes d'incitation pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris étaient forts dans l'ensemble du DFID. Ils ont été consciemment développés par le biais de politiques, de systèmes et de procédures mis en place au sein du ministère ces dix dernières années. De nombreux aspects de la Déclaration de Paris, et plus particulièrement les changements dans les modalités de délivrance de l'aide, font aujourd'hui partie intégrante du modèle de gestion central du DFID. Les principes clés de la Déclaration de Paris ont été intériorisés par le personnel du DFID, s'intégrant à leur manière de percevoir leurs rôles et leurs responsabilités. De ce fait, le DFID perçoit collectivement la Déclaration de Paris moins comme un ensemble d'obligations que comme un outil l'aidant à réaliser ses propres objectifs internes.
4. DFID a déjà atteint la plupart des objectifs de la Déclaration de Paris, et rien ne devrait l'empêcher de réaliser les objectifs restants d'ici à 2010. Néanmoins, les systèmes actuels du DFID n'offrent pas une parfaite cohérence en termes de performances dans toutes les antennes de terrain ni par rapport aux différents aspects de la Déclaration de Paris. L'application à grande échelle de modalités de l'aide en amont par le DFID, en plus de ses règles et procédures très souples, lui a permis d'accomplir de brillants résultats en termes d'harmonisation avec d'autres donateurs, d'impulsion nationale vis-à-vis de la politique de développement et de recours aux systèmes nationaux pour la

délivrance de l'aide. Toutefois, les performances du DFID en matière de budgétisation de l'aide, de prévisibilité des versements durant l'année et d'assistance technique coordonnée par les partenaires sont moins cohérentes. En outre, le DFID n'est pas correctement équipé pour évaluer ses propres performances quant aux engagements plus souples ou plus qualitatifs de la Déclaration de Paris, comme l'appropriation par le pays et la responsabilité mutuelle, qui sont difficiles à évaluer par le biais d'indicateurs.

i Engagement

5. Le DFID fait preuve d'un haut niveau d'engagement vis-à-vis de l'efficacité de l'aide, tant dans ses politiques formelles que parmi son personnel. L'évolution de ses politiques ces dix dernières années montre un souci, de longue date, d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Outre ses engagements généraux à l'égard de l'efficacité de l'aide formulés dans une série de livres blancs, le DFID possède des politiques sur certains aspects particuliers de l'efficacité de l'aide, comme la conditionnalité, les approches dirigées par le pays et la gestion axée sur les résultats. Le DFID a contracté des engagements en termes d'efficacité de l'aide allant au-delà des objectifs de la Déclaration de Paris, soit individuellement soit conjointement avec d'autres États membres de l'Union européenne. Le DFID possède de fortes capacités politiques en matière d'efficacité de l'aide, avec des équipes dédiées qui veillent à la promotion interne de meilleures pratiques dans le domaine de l'aide.
6. Le haut niveau d'engagement du DFID vis-à-vis de la Déclaration de Paris est renforcé par l'environnement politique national, où le développement international joue un rôle politique fondamental et où les lobbys pro-développement sont bien organisés et influents. Les mécanismes de responsabilisation externe du DFID (à l'égard du Parlement britannique, du Trésor et de la Direction nationale du contrôle de la gestion publique) appuient également son engagement à l'égard d'une utilisation efficace de son budget consacré à l'aide.
7. La seule inquiétude qu'il soit vraiment possible de soulèver quant à l'engagement du DFID vis-à-vis de la Déclaration de Paris concerne sa préférence pour les nouvelles initiatives à haut profil plutôt que pour le maintien de ses efforts pour la mise en œuvre des anciennes initiatives. Les nouvelles initiatives, telles que des engagements en termes de dépenses globales et de nouveaux organes de financement pour les biens publics mondiaux, ne relèvent pas clairement du modèle dirigé par le pays et sont susceptibles de plonger la Déclaration de Paris dans l'ombre. Il existe en outre le danger éventuel que le DFID puisse percevoir la Déclaration avant tout comme un outil d'influence externe plutôt que comme un guide pour ses propres actions. C'est pourquoi l'évaluation se félicite du

fait que le DFID se soit récemment engagé à devenir un modèle de bonnes pratiques en matière d'efficacité de l'aide, et recommande que cet engagement soit réaffirmé à intervalles réguliers afin d'être certain qu'il reste une haute priorité interne.

ii Capacités

8. Plusieurs caractéristiques structurelles de base du DFID renforcent ses capacités en termes d'efficacité de l'aide. Son statut de ministère indépendant clairement et juridiquement mandaté pour chercher à réduire la pauvreté le tient à l'écart des pressions exercées dans le domaine commercial et de la politique étrangère. Suite aux réformes de la fonction publique britannique ces dix dernières années, le DFID allie un haut degré d'autonomie opérationnelle pour chaque unité en charge des dépenses publiques à de solides systèmes les obligeant à répondre de leurs performances. Le haut degré de décentralisation au niveau des antennes de terrain permet au DFID de négocier et de contracter des engagements fiables en termes d'harmonisation et d'alignement. Des règles et procédures souples permettent aux antennes de terrain de faire preuve d'innovation dans la conception des interventions, le choix des modalités de délivrance et la poursuite d'initiatives en matière d'efficacité de l'aide.
9. Avec la moitié de son personnel positionné dans des antennes de terrain, le DFID dispose de capacités relativement robustes sur le terrain. Le personnel du DFID affiche une bonne compréhension des principes et des engagements de la Déclaration de Paris, bien que les formations et les conseils en cours d'emploi concernant l'efficacité de l'aide ne soient pas aussi systématiques qu'ils devraient l'être. Alors que la Déclaration de Paris ne sert pas explicitement de point de référence pour le recrutement, la nomination ou la promotion du personnel, des compétences apparentées telles que la mise en place de partenariats, l'influence et les communications, font partie des cadres généraux de compétences (du personnel) du DFID.
10. Le ministère se dit relativement inquiet à l'idée que l'accroissement rapide du budget britannique consacré à l'aide, combiné à une réduction des coûts administratifs au sein de la fonction publique britannique, puisse entraîner une dégradation de ses capacités. Le personnel des antennes de terrain a indiqué que travailler conformément aux principes de la Déclaration de Paris exige beaucoup de temps, et s'inquiète de sa capacité à maintenir ce niveau d'engagement à l'avenir. En revanche, les responsables en chef pensent que les contraintes exercées sur les coûts administratifs renforceront l'engagement du DFID vis-à-vis des principes de la Déclaration, encourageant un plus grand recours aux modalités de l'aide « en amont » et une meilleure répartition des tâches avec les autres donateurs. L'évaluation fait ressortir le rôle crucial que cette question va être appelée à jouer pour le DFID

les prochains temps. L'efficacité de l'aide budgétaire et d'autres approches fondées sur des programmes dépend de la qualité et de l'intensité de l'engagement du personnel du DFID. Une planification minutieuse de la main d'œuvre sera indispensable pour garantir que les coûts opérationnels élevés liés à une aide efficace continuent d'être pris en charge.

iii Systèmes d'incitation

11. Le DFID adopte une solide approche en matière de gestion des performances et se concentre de plus en plus sur les résultats. Il a mis en place un ensemble « descendant » d'obligations, du ministère dans son ensemble aux antennes de terrain et à chaque membre du personnel en passant par divers échelons du ministère et des divisions. Tous les niveaux de l'organisation doivent régulièrement rapporter leur contribution aux objectifs internes, lesquels incluent les objectifs du Millénaire pour le développement. À compter de 2008, la Déclaration de Paris est explicitement incorporée dans le système de gestion des performances ministérielles. Le personnel du DFID interrogé aux fins de la présente évaluation était d'accord pour dire qu'il est bénéfique pour l'avancement de leur carrière de se conformer aux principes de la Déclaration.
 - a) Les signaux émis par les ministres et les responsables en chef concernant les priorités internes influent largement sur les systèmes d'incitation institutionnels. Renouveler **périodiquement en public les engagements liés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris** contribuerait donc à maintenir le dynamisme. De même, il serait utile pour le DFID de clarifier la manière dont les principes de la Déclaration s'appliquent aux nouveaux partenariats et organes de financement mondiaux mis en place dans le but de promouvoir les biens publics mondiaux.
 - b) Le DFID dispose d'une certaine marge pour **améliorer le suivi de ses performances aux termes de la Déclaration de Paris**, notamment pour ce qui concerne les engagements pour lesquels il n'existe aucun indicateur quantitatif. Un système de suivi plus efficace pourrait inclure les éléments suivants :
 - I. **Stratégies et approches explicites liées à l'efficacité de l'aide à l'échelon des antennes de terrain**, avec des objectifs et des jalons clairement identifiés;
 - II. **Notification annuelle par les antennes de terrain des avancées réalisées dans le domaine de l'efficacité de l'aide**, y compris des rapports relatifs aux engagements qualitatifs et une analyse des raisons à l'origine de toute lacune au niveau des performances;
 - III. **Incorporation de données sur l'efficacité de l'aide au niveau des projets dans le nouveau système de gestion d'informations du DFID (Aries).**
 - c) Il est important de regrouper les rapports sur les performances transmis par les antennes de terrain et les divisions, de les analyser et de les utiliser pour éclairer les efforts soutenus d'amélioration des systèmes et des pratiques internes. Cela inclut l'identification des bonnes pratiques émergeant au niveau national pour la diffusion des informations au sein du ministère, ainsi que la résolution des contraintes institutionnelles identifiées par les antennes de terrain. Il serait utile que le département de la Responsabilité et de l'Efficacité de l'Aide se consacre davantage à ce type de tâches diagnostiques et **redige un rapport annuel sur l'efficacité de l'aide en identifiant les priorités et les mesures institutionnelles pour l'année qui vient.**
 - d) Le DFID pourrait renforcer ses capacités pour l'efficacité de l'aide en **se servant plus explicitement de la Déclaration de Paris comme point de référence pour la planification et la gestion du personnel.** À l'heure actuelle, les formations sur la Déclaration et sur des compétences apparentées telles que la négociation, l'influence et le renforcement des partenariats ne sont pas systématiques. L'augmentation rapide du budget britannique consacré à l'aide, combinée à une réduction de son budget administratif, pourrait compliquer la prise en charge par le DFID des coûts opérationnels élevés associés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Par conséquent, l'évaluation recommande au DFID de déployer des efforts
12. Néanmoins, les capacités du DFID pour assurer le suivi et analyser ses propres performances par rapport aux engagements liés à l'efficacité de l'aide pourraient être renforcées. Le DFID dépend principalement de la méthodologie d'enquête du CAD pour évaluer les avancées réalisées sur la voie des objectifs quantitatifs et pour identifier les variations de performances d'un programme national à l'autre. On constate un manque de notification interne concernant les engagements de la Déclaration de Paris, tels que l'appropriation par le pays, la complémentarité et la responsabilité mutuelle, qui sont de nature plus ouverte. En outre, le DFID n'a pas systématiquement analysé les raisons institutionnelles à l'origine des variations de ses performances, en vue d'identifier des actions correctives.
13. Par conséquent, le système de gestion des performances risque d'encourager le DFID à se concentrer sur des objectifs quantitatifs, au détriment des engagements qualitatifs dans les cas où les avancées dépendent d'autres acteurs et où il est plus difficile de démontrer une contribution directe.

Recommandations

14. L'évaluation recommande l'adoption d'un package de mesures prioritaires pouvant aider le DFID à maintenir et à renforcer son engagement institutionnel, ses capacités et ses systèmes d'incitation pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

supplémentaires pour **évaluer ces coûts opérationnels et de les prendre en compte dans la planification et la gestion de sa main d'œuvre**. En outre, il pourrait être utile de **traiter le temps consacré aux initiatives liées à l'efficacité de l'aide comme un programme plutôt que comme un coût administratif**.

- e) Le DFID pourrait encourager une responsabilisation externe en **renforçant sa propre transparence en ce qui concerne l'efficacité de l'aide**. Actuellement, suite aux lacunes techniques au niveau des systèmes de gestion d'informations et aux inquiétudes concernant la qualité des données, les informations relatives aux dépenses et aux performances du DFID ne sont pas facilement accessibles. Les nouveaux systèmes de gestion d'informations en cours de préparation devraient renforcer considérablement les capacités techniques du DFID afin de partager publiquement ces informations. L'évaluation recommande au DFID d'**adopter un ensemble d'objectifs de transparence explicites** en vue de dégager des pratiques d'excellence internationales et de les intégrer dans son initiative suivie de publication des informations sur les projets. En outre, il serait utile de **revoir la façon dont les données de programmation et financières sont présentées sur les pages nationales du site web du DFID** afin de permettre aux partenaires d'évaluer les performances du DFID par rapport aux engagements en matière d'efficacité de l'aide.

Groupe des Nations Unies pour le développement,
(FIDA, ONUSIDA, CEA, UNIFEM, FNUAP et PNUD)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Groupe des Nations Unies pour le développement

Note de synthèse

Hans Wyss, chef d'équipe
Janie Mary Eriksen, membre d'équipe
Neddy Matshalaga, membre d'équipe

Évaluation de la contribution du Groupe des Nations Unies pour le développement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Note de synthèse

I. Introduction

En 2006, le Groupe des Nations Unies pour le développement¹ (GNUD), l'un des signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, a décidé avec d'autres donateurs et pays partenaires de réaliser une évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris entre 2007 et 2010 en procédant en deux étapes. Dans une première étape, une évaluation *formative* portera sur les intrants, le processus de mise en œuvre et les extrants (dans la mesure du possible). Dans la seconde étape, une évaluation sommative portera sur les résultats de la mise en œuvre et les réalisations. La première étape revêtira la forme d'une contribution au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui aura lieu en septembre 2008 à Accra (Ghana).

Au sein du GNUD, il a été décidé que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réaliserait cette évaluation conjointement avec le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM).²

¹ Pour la liste des membres du GNUD, voir l'annexe 2.

² Deux des organisations membres du GNUD qui ont accepté de participer à cette évaluation conjointe sont des signataires directs de la Déclaration de Paris : la CEA et le FIDA.

L'évaluation avait les objectifs suivants:

- Évaluer les initiatives prises par le GNUD à l'appui de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
- Évaluer les initiatives prises par les équipes de pays des Nations Unies en vue d'accroître l'efficacité de l'aide
- Tirer des enseignements des initiatives prises en rapport avec la Déclaration de Paris et des stratégies mises en œuvre par les organismes membres du GNUD à leur échelon interne ou à l'échelon des pays.

La conception de l'évaluation s'articulait autour de trois facteurs considérés comme déterminants dans le comportement des partenaires au développement : engagement, capacités et systèmes d'incitation. En outre, l'évaluation devait examiner quatre domaines transversaux : égalité des sexes, HIV/sida, développement rural et renforcement des capacités. Enfin, l'évaluation devait accepter la spécificité du GNUD dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris tout en reconnaissant la contribution plus large de l'ONU.

Les principaux éléments de la méthodologie devaient viser à :

- Évaluer les mesures prises par les organismes membres du GNUD en rapport avec la Déclaration de Paris, étant entendu que certains aspects de cette Déclaration constituaient, avant même son adoption, des principes d'engagement des membres du GNUD.
- Réaliser six études de cas nationales afin de déterminer le rôle du GNUD dans l'action menée en faveur des principes énoncés dans la Déclaration de Paris à l'échelon des pays.
- Évaluer les quatre domaines transversaux à partir des études réalisées à hauteur des services centraux et des études de cas nationales.
- Procéder à une enquête électronique sur les coordonnateurs résidents des Nations Unies qui président les

équipes de pays, tant dans les pays signataires que dans les pays non signataires de la Déclaration de Paris, afin d'assurer le retour systématique de l'information sur la mise en œuvre de la Déclaration.

L'évaluation a révélé quelques grandes difficultés, parmi lesquelles la brièveté de la période de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'absence de données communes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris et les distorsions de l'échantillonnage inhérentes à la sélection libre et au volontariat.

II. Conclusions

L'évaluation a conduit aux conclusions suivantes :

1. L'expérience du GNUD dans l'application des cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris varie sensiblement d'un principe à l'autre. Les progrès les plus évidents ont porté sur l'appui à l'appropriation par les pays eux-mêmes et l'alignement sur les stratégies nationales de développement. Quelques exemples intéressants de progrès ont également été relevés dans le domaine de la responsabilité mutuelle. Toutefois, il reste beaucoup à faire dans l'alignement des systèmes nationaux et leur harmonisation parmi tous les membres du GNUD (et plus largement encore). De solides mécanismes de coordination faisant appel à d'autres partenaires au développement et gouvernements partenaires sont indispensables pour permettre aux coordonnateurs résidents/équipes de pays des Nations Unies de faciliter la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Le rôle des coordonnateurs résidents/équipes de pays dépasse largement les objectifs de l'efficacité de l'aide dans la Déclaration de Paris. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays ont parfois à résoudre des problèmes d'aide humanitaire, de gestion des crises, de prévention des conflits et de consolidation de la paix, dont la priorité l'emporte sur les principes de la Déclaration de Paris. Ce domaine de concurrence latente ne semble pas avoir entravé l'application de la Déclaration de Paris. Certaines des responsabilités de l'ONU qui vont au-delà de la Déclaration de Paris peuvent cependant être d'une importance capitale pour atteindre les objectifs de cette Déclaration.

- 1.1. La contribution du GNUD/équipes de pays au renforcement de l'**appropriation** a principalement consisté à aider les gouvernements à renforcer leurs capacités afin d'élaborer et de mettre en œuvre leurs stratégies nationales de développement et d'appliquer les nouvelles modalités de l'aide telles que les approches sectorielles et l'aide budgétaire directe. L'appropriation par les pays étant très variable, le rôle de l'équipe de pays l'est aussi. Les bureaux des coordonnateurs résidents, de même que les différents organismes des Nations Unies, ont joué un rôle important en collaborant avec les gouvernements et avec les institutions

multilatérales et bilatérales à la mise en place de conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris. Le GNUD/équipe de pays étaient considérés comme des partenaires dignes de confiance, qui aidaient les pays à s'acquitter à la fois de leurs obligations nationales et internationales en matière de développement et à élaborer et appliquer des stratégies de développement.

- 1.2. En matière d'**alignement**, les principaux progrès ont concerné les stratégies de développement aux niveaux national et sectoriel, notamment l'alignement des cycles de planification du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement sur les plans nationaux de développement. Les équipes de pays ont encore des progrès à faire dans d'autres aspects de l'alignement qui concernent le recours aux systèmes nationaux des pays partenaires (notification, gestion des finances publiques, audits nationaux et passation des marchés).

La coordination des priorités en matière de développement et de planification entre les membres des équipes de pays des Nations Unies et les autres partenaires de développement semble s'être beaucoup améliorée grâce aux groupes thématiques et à de plus larges réunions de coordination. Dans les six études de cas nationales, l'équipe de pays a compris qu'il est de plus en plus difficile d'agir isolément, même si une plus forte programmation conjointe n'est pas encore une réalité.

- 1.3. Quelques progrès ont été enregistrés dans la coordination entre les membres des équipes de pays et les autres partenaires au développement (principalement au titre de l'initiative relative à l'approche harmonisée des transferts monétaires [HACT]). Toutefois, les pays partenaires escomptent réaliser de plus grandes économies mesurables dans le coût des opérations grâce à l'alignement et à l'harmonisation. Les membres des équipes de pays ont eu beaucoup de mal à répondre aux demandes des pays partenaires qui visaient à harmoniser les procédures décrétées par leurs services centraux. Ainsi, les efforts visant à réduire le coût des opérations grâce à l'**harmonisation** nécessitent une formule qui tienne compte à la fois des préoccupations des pays partenaires et des nombreuses institutions représentées dans les équipes de pays (et autres partenaires de développement). Compte tenu de la grande diversité des objectifs, politiques et procédures des membres qui le composent, l'harmonisation demeure un énorme défi pour le GNUD.
- 1.4. Les capacités dont disposent les gouvernements pour planifier et coordonner les contributions de leurs

partenaires au développement présentent un intérêt particulier pour la Déclaration de Paris. C'est ainsi que les études de cas nationales confirment que le renforcement systématique des bureaux nationaux de statistique revêt une importance particulière pour la **gestion axée sur les résultats** en fournissant des données crédibles et en temps opportun. Une aide efficace aux bureaux de statistique nécessite toutefois de lourds engagements à long terme pour garantir la mise en place des capacités nécessaires.

- 1.5. Les informations obtenues en retour dans le cadre des études de cas nationales donnent à penser qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de la Déclaration de Paris sur la **responsabilité mutuelle** et les évaluations conjointes des progrès mutuels en matière d'efficacité de l'aide. Par ailleurs, l'information en retour obtenue dans le cadre de ces études de cas nationales a notamment laissé apparaître une préoccupation générale au sujet du niveau et de la prévisibilité de l'aide promise par les donateurs. L'équipe de pays joue un rôle appréciable dans la promotion de la responsabilité mutuelle, par exemple par le biais de ses tables rondes sur la matérialisation de l'aide promise par les donateurs, de sa participation à des réunions de groupes consultatifs, de son appui à la réforme des administrations publiques et notamment au renforcement du système parlementaire, et de son soutien à la participation de la société civile. La CEA joue un rôle particulier en encourageant la responsabilité mutuelle au niveau des pays africains.
2. Le GNUM et les participants à la présente évaluation ont immédiatement fait preuve de leur engagement à mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris, aussi bien par les mesures qu'ils ont prises à l'échelon des services centraux qu'en insistant sur l'importance de la Déclaration de Paris auprès des coordonnateurs résidents et des équipes de pays. Cette réaction relativement rapide a été grandement facilitée par les engagements en matière d'aide au développement que les membres du GNUM avaient déjà pris antérieurement à la Déclaration de Paris.
 - 2.1. Des changements ont été apportés afin de synchroniser les cycles de planification des équipes de pays avec les cycles de planification nationaux.
 - 2.2. Les équipes du pays ont été leurs partenaires nationaux dans le cas d'arrangements sectoriels, par exemple la participation du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) à des approches sectorielles.
 - 2.3. Les institutions spécialisées ont intensifié leurs efforts pour utiliser les systèmes nationaux, par exemple pour la passation des marchés et les procédures
3. S'agissant des *capacités*, les membres du GNUM ont utilisé les structures institutionnelles existantes, en les renforçant au besoin, au lieu de créer des structures nouvelles. Dans le cas d'une institution de création relativement récente (ONUSIDA), le GNUM a jugé que les principes de la Déclaration de Paris étaient pertinents pour l'adoption de mesures nationales de lutte contre le VIH/sida. Le plus souvent, le renforcement des capacités visant à permettre aux membres du GNUM d'appliquer la Déclaration de Paris a pris la forme d'instructions particulières, de directives et d'une formation visant à renseigner les membres du personnel sur la Déclaration de Paris. Les engagements antérieurs aux grands principes énoncés dans la Déclaration de Paris, tels qu'ils figuraient dans les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour le développement, ont été utiles dans ce processus.
 - 3.1 Les équipes de pays ont apporté un appui technique considérable pour aider les pays à formuler, à revoir et à mettre en œuvre leurs stratégies nationales de développement ou les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).
 - 3.2 Le GNUM a créé un réseau de réflexion sur les objectifs du Millénaire pour le développement afin d'aider les équipes de pays dans leurs activités d'appui technique sur le plan théorique et opérationnel.
4. Les conclusions de l'évaluation des *systèmes d'incitation* en place sont décourageantes. Les principaux responsables de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, à savoir les coordonnateurs résidents, jugent insuffisantes les incitations particulières à cette tâche. La notation des coordonnateurs résidents (qui comprend une évaluation faite par les institutions spécialisées faisant partie du GNUM) porte directement sur les responsabilités liées à la Déclaration de Paris. Toutefois, pour les nombreux autres membres du personnel du GNUM qui participent à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, cet aspect de leur travail n'est évalué qu'indirectement dans leur notation, essentiellement par le biais de programmes de travail convenus. Les incitations à mettre en œuvre la Déclaration de Paris ne peuvent faire appel uniquement aux systèmes d'incitation traditionnels centrés sur les seuls acteurs directement concernés. La conception des incitations doit être élargie pour tenir compte directement des facteurs qui freinent les progrès, notamment en matière d'harmonisation.
5. L'application des principes de la Déclaration de Paris aux *domaines transversaux* a été inégale. Dans le cas du

opérationnelles, éliminant ainsi les unités de mise en œuvre (PIU) pour les passations de marchés. Des différences importantes subsistent toutefois entre les institutions spécialisées et les pays.

VIH/sida, la présence d'un organisme membre du GNUM (ONUSIDA) a facilité la mise en œuvre des principes de la Déclaration dans ce domaine d'importance capitale. Toutefois, cette mise en œuvre a donné de moins bons résultats pour les trois autres domaines transversaux examinés dans la présente évaluation : égalité des sexes, développement rural et renforcement des capacités. Malgré la pratique établie des membres du GNUM en matière d'égalité des sexes, et la pratique des pays sans spécialiste résident d'UNIFEM, d'avoir au sein de l'équipe de pays une personne appartenant à une autre organisation membre du GNUM pour se charger au premier chef de l'égalité des sexes, cette question ne retient encore qu'une attention insuffisante. L'intérêt accordé à la question de l'égalité des sexes dans le cadre de la Déclaration de Paris varie d'un pays à l'autre et pourrait être renforcé : il faut disposer de stratégies et d'indicateurs précis pour mesurer les résultats obtenus grâce aux efforts accomplis dans ce domaine. En ce qui concerne le *développement rural* et le *renforcement des capacités*, l'attention et la coordination de l'équipe de pays pourraient être améliorées par le biais des groupes de travail chargés de ces questions.

6. Bon nombre de coordonnateurs résidents/équipes de pays travaillent dans des pays qui n'ont pas signé la Déclaration de Paris. Alors que les pays non signataires n'ont pas été spécifiquement étudiés dans le cadre de la présente évaluation (l'équipe chargée de l'évaluation ne s'étant rendue dans aucun pays non signataire), les informations reçues en retour des coordonnateurs résidents donnent à penser que les pays signataires sont nettement plus en harmonie avec les principes de la Déclaration de Paris. Ainsi, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays dans les pays non signataires ont plus de difficultés à aider les membres du GNUM à tenir compte des principes énoncés dans la Déclaration de Paris.

III. Recommandations

1. Le GNUM devrait utiliser plus largement les systèmes nationaux de services d'appui, le cas échéant et dans l'intérêt des pays partenaires, afin de renforcer les capacités nationales et de réduire les coûts transactionnels. Voici quelques-uns des domaines sur lesquels portent ces services : passation des marchés, sécurité, technologies de l'information, télécommunications et secteur bancaire, mais aussi planification, notification et évaluation.
2. Le GNUM devrait continuer à harmoniser et simplifier ses pratiques opérationnelles afin d'améliorer la responsabilisation et la transparence de ses activités tout en veillant à ce que l'aide au développement apportée aux pays partenaires soit fournie d'une manière cohérente et propre à faciliter le renforcement des capacités. Voici quelques-uns des domaines dans lesquels les pratiques pourraient être améliorées : budgétisation, fonctions d'audit, systèmes de passation des marchés et compétences professionnelles, y compris l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public.
3. Le GNUM devrait calculer le coût des formes non harmonisées de l'aide au développement et continuer à normaliser et à harmoniser les notions et les pratiques visant à réduire le coût des opérations.
4. Le GNUM devrait créer des cadres de résultats et des stratégies précis, mesurables, réalisables et pertinents afin de permettre aux pays partenaires de planifier, suivre et évaluer les résultats en matière de renforcement de leurs capacités à différents niveaux en vue d'atteindre les objectifs nationaux de développement et de progresser vers la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement.
5. Il est recommandé au GNUM d'encourager les gouvernements des pays partenaires à entreprendre et mener eux-mêmes des évaluations communes de pays afin de déterminer la contribution des organismes du système des Nations Unies qui s'occupent de développement aux stratégies et plans nationaux de développement, et à évaluer et diffuser de façon systématique les enseignements tirés de ces évaluations en tant que mécanismes de responsabilité mutuelle.
6. Le GNUM devrait renforcer son intention déclarée d'accroître les capacités des pays partenaires, à leur demande et sous leur direction, pour coordonner l'aide extérieure, y compris les approches à l'échelle du système, les approches sectorielles et l'appui budgétaire, et d'utiliser cette aide au mieux, notamment en participant aux processus nationaux de planification et de suivi et en rattachant le programme relatif à l'efficacité de l'aide au programme plus large de l'efficacité du développement.
7. Le GNUM devrait harmoniser l'approche de ses membres et des autres partenaires de développement s'agissant du renforcement des capacités nationales. Ce renforcement des capacités est généralement associé à diverses formes d'appui aux personnes (formation), aux institutions (valorisation des ressources humaines) et à la création d'un environnement favorable (appui aux politiques et stratégies). Le GNUM devrait aider les pays partenaires à utiliser au mieux les nouvelles modalités de l'aide.
8. Le GNUM devrait continuer à développer et à renforcer ses systèmes de gestion des connaissances et ses compétences, y compris les ressources facilement accessibles à l'échelon régional et auprès d'institutions spécialisées non résidentes, afin de mieux répondre aux besoins de renforcement des capacités des pays partenaires.
9. Les incitations à mettre en œuvre la Déclaration de Paris devraient viser directement les facteurs qui freinent le

progrès, notamment dans le domaine de l'harmonisation. Le GNUD devrait s'attaquer aux obstacles structurels qui s'opposent au respect des principes de la Déclaration de Paris dans la perspective d'une plus large réforme de l'ONU. Cette question sort des limites de la présente évaluation, qui porte sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, bien qu'elle ait de toute évidence des incidences sur l'efficacité de l'aide au développement fournie par le GNUD.

10. Le GNUD devrait adopter une approche complémentaire à l'égard des domaines transversaux tels que l'intégration des questions sexospécifiques, le renforcement des capacités et le développement rural, comme cela a été fait dans la lutte contre le VIH/sida. En outre, les équipes de pays devraient examiner l'adéquation de leurs mécanismes et de leurs efforts dans les domaines de l'égalité des sexes et du développement rural dans les pays où sévit une grave pauvreté dans les régions rurales, en allant au-delà des préoccupations sociales pour s'attaquer à la pauvreté rurale de façon durable, en reconnaissant systématiquement la nécessité d'améliorer la production et les revenus.

Groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide Viêt Nam

Rapport de suivi indépendant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi

Marcus Cox
Sam Wangwe
Hisaki Mitsui
Tran Thi Hanh

Le présent rapport a été rédigé par une équipe de suivi indépendant. Il ne reflète pas les vues officielles du gouvernement du Viêt Nam, des partenaires au développement ni d'autres organisations consultées par l'équipe.

Note de synthèse

Quelques mois après l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont adopté la Déclaration de Hanoi sur l'efficacité de l'aide, qui définit 28 engagements de partenariat et 14 objectifs à atteindre d'ici à 2010. En vertu de la Déclaration de Hanoi, le gouvernement du Viêt Nam et les donateurs doivent à intervalles réguliers évaluer leurs avancées par rapport à ces engagements par le biais d'un processus de suivi indépendant. La présente évaluation est le premier exercice de ce type.

L'évaluation a été réalisée par une équipe de suivi indépendant, à l'aide d'une méthodologie convenue avec le comité directeur mis en place par le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide en vue de contrôler le processus. Elle offre une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi à ce jour ainsi qu'un examen détaillé de trois domaines thématiques : (i) impulsion par le pays et alignement des donateurs sur les principes de développement nationaux ; (ii) recours aux systèmes nationaux pour la délivrance de l'aide officielle au développement ; (iii) organisation de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi. Ces thèmes ont été examinés par le biais d'études de cas dans trois secteurs : l'éducation, le transport ainsi que l'eau rurale et l'assainissement. L'équipe de suivi indépendant a également examiné quatre donateurs (Belgique, Danida, DFID et Banque mondiale) qui participent volontairement à l'exercice.

En vertu de la Déclaration de Hanoi, le processus de suivi indépendant est conçu pour appuyer la responsabilité mutuelle. L'équipe est appelée à juger de la qualité des efforts à la fois

du gouvernement vietnamien et des donateurs quant à la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi et à souligner les lacunes éventuelles.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont lancé un nombre impressionnant d'initiatives en vue de renforcer ce qui, à maints égards, est déjà un partenariat au développement mûr et efficace. Les jugements formulés dans le présent rapport sont portés par rapport aux normes rigoureuses que le Viêt Nam et ses partenaires au développement se sont fixées. Axé sur les domaines pouvant être améliorés, le présent rapport n'enlève rien aux accomplissements très importants réalisés à ce jour.

Impulsion du pays et alignement des donateurs

L'appropriation par le pays des principes du développement au Viêt Nam reste très forte. La poursuite par le gouvernement vietnamien d'une rapide croissance économique est assortie à un engagement visant à garantir le partage équitable des avantages au sein de la société. Ses dotations budgétaires sont de nature à favoriser les pauvres et son expérience en matière de réduction de la pauvreté fait partie des meilleures au monde. Le Viêt Nam a déjà atteint le premier de ses objectifs du Millénaire pour le développement : réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Cet engagement manifeste à poursuivre une croissance en faveur des pauvres constitue une base essentielle pour le solide partenariat au développement au Viêt Nam.

L'appropriation des principes nationaux du développement au-delà du gouvernement est en expansion. Le plan de développement socio-économique 2006-2010 a été élaboré

par le biais de vastes consultations au sein de la société vietnamienne, avec une plus grande participation de l'Assemblée nationale que par le passé. Le gouvernement vietnamien s'est clairement engagé à renforcer la démocratie de proximité, et les communautés locales peuvent participer à la définition des priorités locales en matière de développement. Il n'empêche qu'on pourrait créer des structures de dialogue plus permanentes avec la société civile et consolider l'assistance fournie par les donateurs pour le renforcement des capacités de la société civile à s'engager dans le processus politique.

Il existe un dialogue politique bien établi entre les donateurs et le gouvernement vietnamien, qui respecte l'appropriation par le pays. Au lieu de la conditionnalité politique habituelle, les donateurs visent par leurs travaux d'analyse et leurs conseils politiques à aider le Viêt Nam à atteindre ses objectifs du développement. Le Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté (l'instrument d'aide budgétaire générale) est devenu une plateforme efficace pour le gouvernement vietnamien et les donateurs à partir de laquelle ils peuvent convenir d'un ensemble annuel d'actions politiques visant à atteindre les objectifs du développement du Viêt Nam. Le Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté comprend un système d'incitation financière souple, dans lequel les versements de la Banque mondiale sont liés aux performances par rapport aux engagements de l'année précédente, mais ne comporte aucune conditionnalité politique formelle. Le processus du Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté est apprécié des ministères de tutelle, qui y voient une occasion de signaler leurs priorités.

La capacité d'impulsion du Viêt Nam dans le domaine de la stratégie de développement s'est largement améliorée. Par comparaison à ses prédécesseurs, le plan de développement socio-économique repose sur une plus grande base de connaissances sur la pauvreté au Viêt Nam, suivant les grands instruments par le biais d'études et de travaux d'analyse. Les principes du développement ont été élargis à de nouveaux aspects tels que la protection de l'environnement, et il existe désormais un cadre de résultats fondé sur des chaînes de résultats logiques. Néanmoins, il reste encore du chemin à parcourir avant que le plan de développement socio-économique ne devienne une stratégie totalement opérationnelle. Un renforcement du lien entre le processus de planification et les budgets de fonctionnement et d'investissement améliorerait la définition des priorités et créerait une base plus solide pour l'alignement des donateurs. Des travaux d'intégration de la planification et de la budgétisation sont en cours via des cadres pilotes de dépenses publiques à moyen terme.

La plupart des donateurs ont aligné leurs programmes nationaux sur le plan de développement socio-économique ou sont occupés à le faire. Toutefois, l'alignement à ce niveau n'est pas un engagement très lourd et n'a entraîné aucune réorientation significative des programmes des donateurs. L'alignement à l'échelon sectoriel est un aspect plus complexe, qui dépend de l'état des processus de planification

et de budgétisation dans les secteurs ainsi que de la qualité de l'engagement des donateurs. On constate une grande variation d'un secteur à l'autre en termes d'alignement. Dans les secteurs les plus avancés, comme l'éducation, les ministères de tutelle ont commencé à planifier leurs activités par rapport à une enveloppe de ressources commune, qui inclut à la fois des ressources nationales et l'aide officielle au développement. Ceci est le résultat de plusieurs années d'efforts d'harmonisation et d'alignement. Dans des secteurs où cela n'est pas encore le cas, l'aide externe est toujours fragmentée. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural indique qu'il compte 260 projets d'aide distincts, en raison de quoi il est difficile de se faire une vue d'ensemble stratégique. La plupart des donateurs ont maintenant modifié leurs pratiques de programmation et collaborent étroitement avec leurs homologues vietnamiens et d'autres donateurs pour garantir l'alignement de leurs activités sur les stratégies et les priorités du gouvernement vietnamien. Toutefois, une part importante de l'aide officielle au développement versée au Viêt Nam se présente toujours sous la forme d'une aide basée sur des projets autonomes.

L'équipe de suivi indépendant conclut que l'objectif de la Déclaration de Hanoi visant à ce que 75 % de l'aide soit délivrée sous la forme d'approches fondées sur des programmes est une priorité clé pour le Viêt Nam. Les donateurs doivent garantir que leur aide sectorielle contribue au renforcement des politiques, systèmes et capacités nécessaires au Viêt Nam à mesure qu'il se rapproche du statut de pays à revenus moyens.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi, de nouvelles modalités de l'aide (principalement l'aide budgétaire ciblée) ont été testées dans le domaine de l'éducation, des petites infrastructures ainsi que de l'eau rurale et de l'assainissement. Faire passer l'aide par le budget est un moyen efficace de relever les défis liés à une délivrance décentralisée des services. Néanmoins, les expériences à ce jour indiquent que ce n'est pas l'aide budgétaire elle-même, mais la qualité de l'engagement qui l'accompagne qui détermine l'impact. L'aide budgétaire complète (mais ne remplace pas) un dialogue politique intensif, des relations de haute qualité et un renforcement correct des capacités. Les donateurs qui adhèrent à des dispositifs d'aide budgétaire dans l'espoir de réduire leurs propres coûts opérationnels seront probablement déçus.

L'impulsion du pays pour l'appui au renforcement des capacités reste problématique au Viêt Nam. Le gouvernement vietnamien compte plusieurs programmes de renforcement des capacités en cours, notamment en matière de gestion de l'aide officielle au développement, mais de façon générale, il ne précise pas assez clairement aux donateurs les types d'aide dont il a besoin. Un grand nombre des ministères de tutelle se montrent sceptiques quant à la valeur de l'assistance technique étrangère, et les accomplissements en termes d'assistance technique fournie et gérée par les ministères de tutelle ne sont pas particulièrement encourageants.

Recours aux systèmes nationaux

Le Viêt Nam s'est engagé à mettre en place un cadre juridique et institutionnel unique pour les investissements publics, couvrant à la fois l'aide officielle au développement et les ressources nationales. Cet objectif est extrêmement important, compte tenu du statut imminent de pays à revenus moyens du Viêt Nam et de sa nécessité d'accéder à de nouvelles sources financières pour le développement. Aussi bien le gouvernement vietnamien que les donateurs honorent leurs engagements à investir dans le renforcement des systèmes nationaux de gestion de l'aide officielle au développement. Un vaste éventail de réformes juridiques et de programmes de renforcement des capacités sont en cours. Parmi les accomplissements clés, on compte de nouvelles réglementations sur la gestion de l'aide officielle au développement, une nouvelle loi sur la passation des marchés, des outils communs de gestion des projets et un vaste programme en cours de réformes sur la gestion des finances publiques. Les cinq banques et les autres donateurs ont fourni un appui stratégique et coordonné à ces processus.

Jusqu'ici, les avancées en termes d'utilisation des systèmes nationaux sont néanmoins toujours assez modestes. L'état des lieux de 2006 a montré que 33 % de l'aide officielle au développement passaient par les systèmes nationaux de passation des marchés et seulement 27 % par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. La plupart de cette aide correspond au Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté et à d'autres formes d'aide budgétaire. L'équipe de suivi indépendant a clairement observé des différences d'approche parmi les donateurs quant à l'utilisation des systèmes nationaux.

- i) Les banques de développement ont intensifié leur recours à des prêts-programmes, qui utilisent automatiquement les systèmes nationaux, mais ne recourent toujours pas aux systèmes nationaux pour les prêts d'investissement. Interprétant la Déclaration de Hanoi au sens strict, elles ne se sentent obligées à utiliser les systèmes nationaux que lorsqu'elles ont affaire à des normes internationales. Avant ça, elles sont liées par des règles les empêchant de transiger sur leurs normes fiduciaires.
- ii) Un groupe de donateurs bilatéraux dispose maintenant de règles plus permissives concernant l'utilisation des systèmes nationaux, qui leur permettent de compenser les risques fiduciaires potentiellement plus élevés y afférents par leur plus grand impact sur le développement et la plus grande pérennité de leur utilisation. Ces donateurs ont commencé à modifier leurs pratiques dans le cadre de nouveaux projets, bien qu'il reste encore un nombre important d'activités en cours qui s'avèrent difficiles à modifier.
- iii) Il est resté un nombre important de donateurs bilatéraux et multilatéraux dont les règles ne leur permettent pas de recourir aux systèmes nationaux dans une large mesure. L'état des lieux a montré que 18 des 34 donateurs utilisaient les systèmes nationaux de gestion des finances publiques pour moins de 10 % de leur aide.

La plupart des donateurs honorent leur engagement à ne pas créer de structures parallèles pour la délivrance de l'aide et à ne pas verser d'incitations financières supplémentaires aux employés du gouvernement vietnamien dans le cadre de nouveaux projets d'aide. Un accord récent entre l'Union européenne et les Nations Unies visant à aligner les normes de dépenses des donateurs et du gouvernement vietnamien d'ici à 2010 constitue un jalon important sur la voie de l'élimination des structures de projets parallèles. Cependant, les donateurs indiquent une réticence de la part de leurs homologues vietnamiens à modifier les dispositifs de gestion pour les projets existants. Le gouvernement vietnamien et les donateurs doivent développer un processus d'intégration des projets existants aussi vite que possible s'ils entendent atteindre les objectifs de la Déclaration de Hanoi.

Il existe encore des incohérences dans la législation vietnamienne sur la gestion de l'aide officielle au développement ainsi qu'entre la réglementation du Viêt Nam et celle des donateurs, auxquels il convient de remédier en vue d'améliorer le degré de mise en œuvre des projets et de permettre un plus grand recours aux systèmes nationaux. Le gouvernement dispose d'une certaine marge pour améliorer sa gestion des processus de réformes complexes.

Organisation de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi en 2005, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont lancé un ensemble ambitieux de structures et de processus en vue d'appuyer sa mise en œuvre, sous l'impulsion du groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide. Deux ans plus tard, la mise en œuvre est entrée dans une phase technique détaillée où les avancées ne semblent pas toujours en proportion avec les efforts investis. Le processus doit être modifié en vue de maintenir le dynamisme et d'évincer les risques de lassitude.

Il existe plus de vingt groupes de partenariat thématiques ou sectoriels, dont la composition et la fonction varient largement. Certains sont devenus des structures efficaces de dialogue politique et de coordination stratégique, tandis que d'autres restent au niveau d'échange d'informations. Alors qu'il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace, les ministères de tutelle et les donateurs doivent répondre conjointement vis-à-vis du groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide de leurs avancées en matière de renforcement de leurs structures et processus.

L'harmonisation des donateurs au Viêt Nam passe par des groupements de donateurs relativement informels (les cinq banques, le Groupe du même esprit, les États membres de l'Union européenne et les institutions onusiennes) plutôt que par un processus plus structuré tel qu'une stratégie d'aide commune. Les donateurs sont généralement bien coordonnés dans la préparation de leurs travaux d'analyse et de leurs conseils politiques. De même, on observe un degré croissant de programmation conjointe. Toutefois, la complémentarité et la répartition des tâches ne sont pas correctement dévelop-

pées. Des initiatives de programmation conjointes impliquant de nombreux donateurs dans des domaines tels que l'éducation ont donné naissance à des structures de gestion complexes et parfois lourdes. Des gains d'efficacité considérables pourraient probablement être réalisés par les donateurs s'ils se montraient plus sélectifs dans leur choix des domaines de programmation et s'ils recouraient davantage à des partenariats passifs et à des arrangements avec les donateurs principaux.

On constate un vaste consensus quant à la nécessité de revitaliser le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide. La pratique visant à préparer des plans d'action annuels sur l'efficacité de l'aide s'est estompée. Le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide s'attache aujourd'hui aux détails techniques liés à la mise en œuvre, ce qui réduit son efficacité en tant que forum de promotion de la responsabilité mutuelle. L'équipe de suivi indépendant conclut qu'une séparation du contrôle politique d'avec la gestion technique de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi renforcerait la responsabilité mutuelle. Les avancées techniques devraient être confiées à des groupes thématiques ad hoc à court terme. Le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide lui-même devrait élaborer et contrôler la mise en œuvre d'un plan d'action annuel pour la Déclaration de Hanoi axé sur un nombre limité de véritables priorités stratégiques. Il devrait s'assurer que les impasses et les domaines dans lesquels les performances sont médiocres sont rapportés aux autorités politiques pertinentes afin que ces problèmes soient rapidement résolus.

Recommandations

L'équipe de suivi indépendant recommande quatre domaines prioritaires pour le renforcement de l'efficacité de l'aide au Viêt Nam, en vue de leur inclusion dans un plan d'action annuel sur la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi.

1. **Renforcement des capacités sectorielles via des approches fondées sur des programmes** Les donateurs et le gouvernement vietnamien devraient intensifier leurs efforts pour garantir l'intégration de l'aide externe dans une approche stratégique du développement de chaque secteur. Les modalités de forme, de séquençage et de financement varieront dans chacun des cas, mais les objectifs devraient inclure des stratégies claires à moyen terme, un renforcement des processus de planification et de budgétisation pour permettre la programmation conjointe de l'aide officielle au développement avec les ressources nationales, une plus grande harmonisation et une programmation conjointe parmi les donateurs, une identification claire des besoins de renforcement des capacités et des modalités d'aide préférées et un engagement à renforcer les systèmes nationaux et leur utilisation pour la délivrance de l'aide officielle au développement. Les groupes de partenariat devraient avoir comme principale fonction de convenir d'une approche de développement et de mise en œuvre des approches-programmes.
2. **Amélioration de l'impulsion du pays pour le renforcement des capacités** Le gouvernement vietnamien doit accorder une plus grande priorité au diagnostic de ses propres besoins de renforcement des capacités, au développement de ses stratégies en la matière et à la transmission aux donateurs d'informations claires quant aux modalités d'aide préférées. Le gouvernement et les donateurs devraient convenir d'une vaste approche de renforcement des capacités, comme le requiert la Déclaration de Hanoi, et de mesures pratiques visant à renforcer l'impulsion par le pays pour l'appui au renforcement des capacités. Il est recommandé que cette question soit abordée en détail lors de la prochaine phase de suivi indépendant.
3. **Mise en conformité des systèmes nationaux avec les normes internationales** Pendant le temps qu'il reste avant que le Viêt Nam obtienne le statut de pays à revenus moyens, le gouvernement et les donateurs devraient intensifier leurs efforts pour créer un cadre institutionnel et juridique commun pour la gestion des investissements publics, tant en ce qui concerne l'aide officielle au développement que les ressources nationales. Cela améliorerait les degrés de mise en œuvre des projets et garantirait la prise en charge, par les capacités développées au sein de projets d'aide officielle au développement, de toutes les dépenses liées au développement. Les donateurs devraient clairement s'engager à recourir aux systèmes nationaux pour la délivrance de l'aide officielle au développement dès que des objectifs de réformes et des niveaux de capacité spécifiques sont atteints, sur la base d'outils d'évaluation objectifs. Le gouvernement vietnamien doit envisager la possibilité d'accélérer les progrès en améliorant sa gestion du processus de réformes.
4. **Élimination progressive des unités de mise en œuvre des projets et incitations financières supplémentaires** Les structures parallèles pour l'aide officielle au développement compromettent la pérennité et faussent la répartition des ressources. Les donateurs doivent clairement s'engager non seulement à éviter des structures parallèles et des incitations financières pour les nouveaux projets, mais aussi à les éliminer progressivement pour les projets existants. Cela suppose une gestion minutieuse des changements, y compris un appui supplémentaire au renforcement des capacités en vue d'aider le gouvernement vietnamien à intégrer les projets existants. Le gouvernement et les donateurs devraient conjointement développer une feuille de route pour accompagner ces efforts.

Références supplémentaires

S'agissant de recourir à des sources d'information supplémentaires, nous nous sommes limités à consulter des ouvrages de référence pour nous aider dans la phase initiale de nos travaux et pour combler, à l'aide des sources les plus pertinentes et les plus fiables, les quelques lacunes observées en cours de travail.

African Peer Review Mechanism, Country Reports: Ghana (June 2005) Rwanda (November 2005) Kenya (May 2006) and South Africa (May 2007), Midrand, NEPAD. Also selected reports of Country Support Missions, various dates

Booth, David and Evans, Alison, *Follow-up to the Paris Declaration on Aid Effectiveness: An Options Paper (Revised Draft), and Review of Literature*, (Paris: DAC Evaluation Network, May 2006). See www.oecd.org/dac/evaluationnetwork

OECD DAC, Harmonization, Alignment, Results: *Progress Report on Aid Effectiveness*, Paris, OECD, 2007. Broad baseline assessments.

OECD DAC, *Paris Declaration Action Plans* (Covering 26 donors and 11 partners, useful for those not included in case studies) Various dates.

OECD DAC, *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results, and Country Chapters* (useful for those not included in case studies) 2007

OECD DAC, *Report from Latin American and Caribbean Regional Workshop on Harmonisation and Alignment*, 17 January, 2007

OECD DAC, *006 Asia Regional Forum on Aid Effectiveness*, 2006

OECD DAC, *Workshop – Making Aid more Effective*, Entebbe, November, 2005

OECD DAC, *Workshop on the Paris Declaration: Implications and Implementation* (For Central, North and West African countries, Bamako, April, 2006

OECD DAC, *Peer Reviews of Development Cooperation Policies and Performance* (For DAC donors not included in case studies, including reports of missions to partner countries) Various dates.

OECD DAC, *Compendium of Donor Reports on Dissemination of the Paris Declaration: Summary of Trends and Individual Reports*, DCD/DAC – OECD, Feb. 2007

OECD DAC, *Joint Partner Feedback Matrix from the 2006 Round of the Paris Declaration Monitoring* (Microsoft Excel spreadsheet), 2006

OECD DAC, *Relevant gap-filing and synthesis materials as required from the work of the Joint Ventures for Procurement, Public Financial Management, and Managing for Development Results*.

DAC Evaluation Network, *DAC Evaluation Quality Standards* (for test phase application), DCD/DAC – OECD, 2006

Eriksson, John R., *Aid Coordination – Moving Toward Partnership: The Challenge of Measurement*, Washington, World Bank, 1999

Hansen, Henrik & Tarp, Finn, *Aid Effectiveness Disputed*, Copenhagen, University of Copenhagen, 1999

Holvoet, N., Renard, Robrecht, *Monitoring and evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand?* Antwerp, University of Antwerp, 2006

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support, Synthesis and Country Studies*, Birmingham, 2006.

Independent Evaluation Group, *Annual Review of Development Effectiveness 2006: Getting Results*, World Bank Washington, 2006 Reviews

- Independent Monitoring Group in Tanzania, see *IMG Reports 2005 and 2003*, and responses:
<http://www.tzdp.org/index.php?id=20>
- Lister, Stephen & Carter Rebecca, *Evaluation of General Budget Support – Note on Approach and Methods*, Birmingham, International Development Department – University of Birmingham, 2007
- Meier Werner, *Assessing Multilateral Organisation Effectiveness: A Comparative Analysis of Assessment Tools and Development of a Common Approach* (draft), Result-Based Management Group, 2007
- Mizrahi Simon, *Progress Report on the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, DCD/DAC – OECD, 2006
- Mürle Holger, *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options* (draft), Bonn, German Development Institute, 2007
- OED Mission to Ethiopia, *Ethiopia Mini Case Study – Aid Coordination Review*, World Bank, OED, 1999
- OED Mission to Ghana, *Ghana Mini Case Study – Aid Coordination Review*, World Bank, OED, 1999
- OED *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the CDF*, World Bank, 2003
- OED *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*, World Bank, 2005
- de Renzio, Paolo, *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*, London, Overseas Development Institute, 2005
- Rwanda Development Partners' Website
www.devpartners.gov.rw/
- The Mid-term Consultative Group Meeting for Vietnam, *Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness*, Can Tho, Vietnam, 2005
- Y. Uchimura & E. McAllister, *Philippines Case: First Stage of Applying the Country Results Management Framework* (Report + Annexes), World Bank, 2004
- Winckler Ole Andersen & Therkildsen Ole, *Harmonisation and Alignment: the double-edged sword of budget support and decentralised aid administration*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2007