

# Évaluation

de la mise en œuvre de la

# Déclaration de Paris



Note 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](http://www.ph7.dk)  
Traduction : Oversætterhuset A/S, [www.translationhouse.com](http://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](http://www.accrahlif.net) et commandé  
gratuitement en ligne sur [www.evaluation.dk](http://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 NOTE 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 penchés 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 GNUM 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 civile<sup>1</sup>. 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 gestion<sup>2</sup> 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.

# 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 »<sup>1</sup>. Les pays et

<sup>1</sup> 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 que les organisations non gouvernementales et les acteurs du secteur privé, sont spécifiquement identifiés.

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 développement 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'appropriation<sup>2</sup> 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 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

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

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 budgétaire<sup>3</sup> (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 partenaires<sup>4</sup>. 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.

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.

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.

Heureusement, là où il existe<sup>5</sup> 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 suivi<sup>6</sup> 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, 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.

5 Comme dans l'exemple de l'Ouganda.

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



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 tendance 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 bureaucratisation 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 **organismes 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.**

« Ce rapport de synthèse est un document stratégique cohérent qui facilite le partage des expériences et des bonnes pratiques entre les pays et leurs partenaires au développement. Les enseignements tirés et les recommandations formulées présentent une importance stratégique sur le long terme, décrivant un moyen efficace d'améliorer l'application de la Déclaration de Paris.

Les évaluations par les pays prouvent les effets bénéfiques de la Déclaration sur la gestion de l'aide au développement. La Déclaration a montré qu'elle pouvait servir de point de ralliement pour le recentrage, le renforcement et la légitimation des processus positifs liés à la gestion de l'aide et garantir un impact maximum.

Quoi qu'il en soit, afin que la Déclaration de Paris puisse conserver toute sa crédibilité, il est important que les gouvernements et les partenaires au développement accélèrent la mise en pratique de ses principes. »

*Mary Chinery-Hesse, conseillère en chef de  
Son Excellence le Président de la République du Ghana*

## Pays et agences évalués

Banque asiatique de développement • Australie • Bangladesh  
Bolivie • Danemark • Finlande • France • Allemagne • Luxembourg  
Pays-Bas • Nouvelle-Zélande • Philippines • Sénégal • Afrique du Sud  
Sri Lanka • Ouganda • Royaume-Uni • PNUD/UNDG • Viêt-Nam

## Appropriation, alignement, harmonisation, résultats et responsabilité



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

Renforcer ensemble  
l'efficacité de l'aide  
au développement



3<sup>ème</sup>  
Forum de  
Haute Niveau  
sur l'Efficacité de l'Aide au Développement  
2-4 septembre 2008 • Accra • Ghana