

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