

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.