

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.

Systèmes 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.