

Autorité nationale pour l'économie et  
le développement (NEDA), Philippines

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour les Philippines

## Note de synthèse

*L'évaluation a été réalisée par :*

M. Dante B. Canlas, docteur

Mme Lirio T. Abuyuan

M. Jaime Z. Galvez-Tan, docteur

**Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris  
Échelon national : Philippines**

## Note de synthèse

### 1. Introduction

Les Philippines ont signé la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*. À cet égard, un système de suivi basé sur les principes arrêtés dans la Déclaration a été mis en place. Les Philippines sont depuis longtemps impliquées dans la coopération au développement. Avec le temps, l'application de l'aide étrangère a évolué et a été affinée dans le but d'améliorer son efficacité.

Au début, l'application de l'aide par les partenaires au développement aux Philippines reposait largement sur le Plan Marshall mis en œuvre en Europe occidentale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Cette approche s'est avérée inadéquate vu la faiblesse du capital technologique, physique et humain des Philippines de l'après-guerre.

Il était urgent de renforcer les capacités de l'administration gouvernementale pour gérer le processus de développement. Parallèlement, une aide en capitaux était nécessaire pour répondre aux exigences d'infrastructure.

Au fur et à mesure de la coopération au développement, des inquiétudes se sont fait entendre, concernant par exemple les projets et les programmes menés par les donateurs ou les fournisseurs. De plus, le gouvernement a trouvé les unités parallèles de mise en œuvre préoccupantes, notamment si

elles n'étaient pas intégrées aux agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre.

C'est dans ce contexte que les Philippines ont signé la Déclaration de Paris et se félicitent « de sa clarté, de sa cohérence et de sa pertinence ». Néanmoins, il est crucial que le gouvernement assure un suivi régulier des engagements liés à la Déclaration afin d'évaluer sa conformité aux objectifs de celle-ci.

À ce stade, le gouvernement reconnaît toutefois que l'acceptation de la Déclaration de Paris doit être assurée au niveau de toutes les agences gouvernementales chargées de sa mise en œuvre, nationales comme locales, et des organisations de la société civile.

Conformément à l'évaluation en deux temps proposée par le CAD/OCDE, les Philippines se consacrent actuellement à la première phase de l'évaluation à l'échelon national. Cette évaluation cherche à déterminer si les Philippines et ses partenaires au développement sont sur la bonne voie en ce qui concerne leurs engagements respectifs liés à la Déclaration de Paris.

La première phase, prévue à partir de 2007-2008, est axée sur les intrants et les extrants, alors que la seconde phase, qui se déroulera entre le troisième Forum de haut niveau au Ghana en 2008 et le quatrième Forum de haut niveau en 2010, se penchera sur les réalisations et les impacts.

La méthodologie appliquée pour l'évaluation nationale des Philippines comprend un état des lieux réalisé en 2007 et

début 2008 (pour définir un niveau de base pour 2005 et faire état des premiers progrès accomplis pour 2006 et 2007). De plus, des entretiens ont été réalisés avec un échantillon de partenaires au développement, d'organisations de la société civile et d'agences gouvernementales chargées de la mise en œuvre et de la surveillance.

Deux secteurs font l'objet d'une étude de cas : la santé et le développement rural.

La première évaluation prépare le terrain pour la seconde en se penchant sur les efforts en bonne voie et en proposant des rectifications à mi-parcours pour ceux faisant fausse route.

Le présent document présente les constats préliminaires du rapport d'évaluation nationale des Philippines.

## 2. Constats

### 2.1 Évaluation de la Déclaration de Paris

#### 2.1.1 Clarté

S'agissant du gouvernement, les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris sont clairement perçus à l'échelon national, notamment parmi les membres du comité d'harmonisation, composé d'agences chargées de la surveillance, comme l'Autorité nationale pour l'économie et le développement (NEDA), le ministère des Finances, le ministère du Budget et de la Gestion et le comité d'audit. Néanmoins, en termes de mise en œuvre et aux niveaux subnationaux, la Déclaration de Paris nécessite une plus grande diffusion, car ses cinq principes sont encore peu connus. En dehors du comité d'harmonisation, personne ne défend la Déclaration de Paris. Sa préconisation doit être renforcée dans le secteur législatif.

S'agissant des partenaires au développement, la Déclaration de Paris est largement connue, mais son application reste limitée aux ordres des services centraux respectifs. Les indicateurs sont compris et interprétés de manières différentes par les partenaires au développement. Il serait plus sensé de veiller à une localisation de ces indicateurs ainsi qu'à une compréhension commune à l'échelon national. Par ailleurs, certains indicateurs ne permettent pas d'évaluer correctement l'engagement visé par la Déclaration de Paris.

#### 2.1.2 Pertinence

Le gouvernement et les partenaires au développement considèrent tous que les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris constituent, d'une manière générale, un outil pertinent face aux limites de la délivrance de l'aide. Les Philippines ont tenté d'appliquer fidèlement les indicateurs définis par l'OCDE/CAD, mais une localisation aurait dû être opérée. De ce fait, l'évaluation n'a pas pu pleinement apprécier les engagements visés par la Déclaration de Paris. De toute évidence, il est important de voir comment et dans quelle mesure les efforts croissants d'harmonisation et d'alignement parmi et entre les partenaires au développement et le gouvernement font une différence sur le terrain.

#### 2.1.3 Cohérence

Les engagements liés à la Déclaration de Paris n'entrent pas en contradiction avec les principes. Si les principes sont cohérents, certains indicateurs ne semblent pas se renforcer mutuellement pour contribuer à la réalisation des principes de la Déclaration. Certaines faiblesses en termes d'harmonisation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle compromettent dans certains cas la cohérence entre les cinq principes.

Pour la passation des marchés, par exemple, alors que certains partenaires au développement multilatéraux ont déjà adopté la nouvelle législation, d'autres sont toujours à la traîne, suite à leur manque de souplesse dans l'application des directives de leurs services centraux.

## 2.2 Résultats émergents

### 2.2.1 Appropriation

Les Philippines estiment que les engagements et les finalités afférents au principe d'appropriation sont clairs. En conséquence, les partenaires au développement ont répondu à ce principe en basant la coopération au développement sur le plan de développement des Philippines à moyen terme (MTPDP). Le plan actuel court de 2004 à 2010 et est actuellement mis à jour par le gouvernement philippin.

Dans le passé, la faiblesse des liens entre le MTPDP et le budget national annuel du gouvernement compromettait largement les performances de certains projets d'aide officielle au développement. Confronté à d'importantes contraintes budgétaires, le gouvernement n'a pas toujours fourni l'appui budgétaire nécessaire à certains projets jugés prioritaires en accord avec des partenaires au développement. Suite à la suspension de leur mise en œuvre, les bienfaits des projets n'ont pas pu être pleinement réalisés.

Plus récemment, le gouvernement philippin a déployé de gros efforts pour renforcer les liens entre la planification et la budgétisation, comme prévu dans un programme d'assistance technique assisté par des partenaires au développement, intitulé *Réformes et gouvernance efficace aux Philippines* (PEGR). Au centre de ces efforts se trouve la promulgation de mesures de renforcement des taxes comme la réforme de la T.V.A., qui est passée de 10 à 12 %. Le recouvrement des taxes s'étant considérablement amélioré, le gouvernement a pu accroître les dotations budgétaires aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure, valeurs clés de la société philippine. Des efforts s'imposent pour enrayer la corruption au sein des autorités fiscales (BIR) et des autorités douanières (BOC).

À ce stade, le gouvernement mène des réformes supplémentaires en matière d'exécution du budget et associe ce dernier aux grands projets de capitaux qui nécessitent généralement l'appui de l'aide officielle au développement. Par exemple, le gouvernement a formulé un vaste programme d'infrastructure intégré (CIIP). Un partenariat public-privé est en cours d'adoption pour rentabiliser l'aide.

Il est à noter qu'à ce stade, certaines organisations de la société civile pensent que la consultation du gouvernement n'est pas adéquate sur certains aspects du développement social, que ce soit dans le secteur de la santé ou de l'éducation. Dans l'intervalle, le gouvernement philippin continue d'impliquer les organisations de la société civiles dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement.

### 2.2.2 Harmonisation et alignement

Les Philippines et les partenaires au développement conviennent que le succès de la coopération au développement repose sur l'adoption par les Philippines de normes internationales pour ses systèmes nationaux que les partenaires au développement se doivent de respecter.

Des progrès importants ont été réalisés à cet égard. Pour ce qui concerne le gouvernement philippin, celui-ci a adopté, par la voie législative, d'importantes réformes dans le domaine des marchés publics qui, à en juger par les réponses des partenaires au développement, satisfont aux normes internationales. En outre, des discussions ont lieu avec le comité d'audit du gouvernement en vue d'harmoniser la gestion des finances publiques avec les normes internationales.

Les défis résident dans le recours à des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Les enquêtes du gouvernement philippin laissent apparaître très peu de progrès à cet égard, étant donné que certains partenaires au développement conservent leurs propres unités de gestion de projets qui ne sont pas intégrées à l'agence gouvernementale chargée de l'exécution. Toutefois, certains partenaires au développement soulignent qu'à ce stade, le versement des fonds de leurs gouvernements respectifs à une agence du gouvernement philippin est soumis à diverses contraintes juridiques. Des négociations visant à résoudre les problèmes liés aux unités parallèles de mise en œuvre sont en cours.

Certains partenaires au développement continuent d'affecter des ressources de l'aide officielle au développement à des projets spécifiques qui, bien qu'ils relèvent du secteur convenu avec le gouvernement philippin, ne sont pas des projets prioritaires de ce dernier. Il s'agit là d'un inconvénient de l'approche sectorielle. Certains partenaires au développement ont tendance à accorder beaucoup de latitude pour le choix des projets à mettre en œuvre dans un secteur, dont certains ne sont pas des projets prioritaires du gouvernement philippin.

Par ailleurs, certains partenaires au développement déploient des efforts utiles en vue d'organiser des missions de programmation conjointes. Néanmoins, ceux-ci ne sont pas monnaie courante à ce stade.

### 2.2.3 Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

Des progrès significatifs sont accomplis dans ce domaine. En coopération avec les partenaires au développement, le gouvernement philippin a lancé des études conjointes

sur l'aide officielle au développement en vue d'obtenir une compréhension commune des obstacles à leur mise en œuvre.

Les contraintes budgétaires pour le gouvernement philippin et les questions urgentes, notamment pour les projets d'infrastructure, ont joué un rôle critique. Des dialogues suivis contribuent à apprécier les contraintes auxquelles font face les deux parties et à remédier ainsi aux retards de mise en œuvre. Dans certains cas, l'imposition des fonds liés à l'aide officielle au développement retarde la mise en œuvre des projets, voire les suspend. Encore une fois, par le passé, des dialogues réguliers ont contribué, dans certains cas, à sortir de l'impasse apparente.

## 3. Études sectorielles

### 3.1 Secteur du développement rural

Le développement rural est un secteur complexe, touchant à la fois l'agriculture, la réforme agraire, l'environnement et les ressources naturelles.

Les progrès accomplis dans le sens des engagements liés à la Déclaration de Paris et, ce faisant, de l'efficacité de l'aide dans le secteur du développement rural dépendent inévitablement des conditions préalables requises, y compris les arrangements institutionnels et les cadres politiques du pays et des partenaires au développement.

La réalisation des engagements liés à la Déclaration de Paris ne se fait pas sans heurt, ce qui ressort clairement des réussites et des échecs observés pour les différents indicateurs et dans le temps. La rotation des responsables et du personnel chargé du secteur joue un rôle crucial, notamment lorsque les arrangements institutionnels ne sont pas correctement définis.

À ce stade, les informations dégagées des questionnaires de l'étude et des entretiens ont tendance à être anecdotiques, isolées et subjectives. Des indicateurs de progrès plus précis sont indispensables concernant les finalités de la Déclaration de Paris. De même, des preuves permettant d'obtenir des résultats plus concluants sont requises.

Le faible lien entre la planification et la budgétisation tient aux facteurs suivants : plafonds budgétaires qui ne reflètent pas toujours les priorités du secteur, notamment en ce qui concerne les ressources naturelles et environnementales ; rotation constante des cadres supérieurs dans les agences concernées, ce qui engendre des problèmes de priorité et de programmation des actions de développement ; « appropriation » douteuse des priorités des programmes dans le secteur du développement rural ; difficulté d'établir un séquençage logique des programmes/projets suite à des changements de priorités au sommet de la hiérarchie ; difficulté de déterminer les objectifs et d'assurer le suivi des performances du fait des limitations et de l'insuffisance des données.

La NEDA déconseille aux partenaires au développement de s'adresser directement aux agences opérationnelles sans qu'aucune surveillance ne soit exercée. Cette pratique fausse le système de définition des priorités dans le secteur du développement rural.

Les partenaires au développement ont des priorités spécifiques qu'ils intègrent systématiquement dans leurs approches du développement, même si ces priorités sont jugées manquer d'efficacité ou d'efficience ou ne sont pas privilégiées par les agences concernées du bénéficiaire. Entre autres exemples, on citera l'égalité des sexes, les processus de participation et l'implication active des organisations de la société civile dans des processus basés sur des programmes ou des projets.

Bien que les agences chargées de la surveillance, telles que la NEDA, le ministère des Finances et le ministère du Budget et de la Gestion, encouragent l'application d'une assistance fondée sur des programmes, les agences chargées de la mise en œuvre sont très réticentes à l'égard de cette modalité. Cette réticence tient principalement aux raisons suivantes :

- Aucune affectation de ressources supplémentaires à l'agence chargée de la mise en œuvre, donc aucun facteur incitatif supplémentaire.
- Charge supplémentaire pour se conformer strictement aux indicateurs de progrès ou aux jalons, un critère qui fait partie intégrante des conditions de prêt.
- Les agences chargées de la mise en œuvre doivent toujours travailler dans les limites du plafond budgétaire arrêté par le ministère du Budget et de la Gestion.
- Des missions de supervision sont toujours organisées régulièrement, ce qui absorbe beaucoup du temps et des ressources précieuses de l'agence chargée de la mise en œuvre.

Les antennes chargées de la mise en œuvre sur le terrain sont particulièrement réticentes à l'égard des approches fondées sur des programmes du fait d'un manque de familiarité avec le mode de fonctionnement et le suivi étroit des jalons.

Avec la réduction des structures de projets parallèles, on observe dans la transition de plus en plus de problèmes d'inefficacité et de négligence des fonctions de gestion des projets. Ces problèmes sont, cependant, contrebalancés par la perspective de meilleures chances d'intégration des extrants des projets et de renforcement des capacités en termes de personnel technique au sein de l'organisation.

On signale certaines pratiques des partenaires au développement, susceptibles d'aller à l'encontre des principes à la base des indicateurs de progrès. Ces pratiques sont les suivantes :

- L'externalisation de la fonction de gestion des projets entraîne un renforcement des capacités des consultants plutôt que du personnel ordinaire des agences chargées de la mise en œuvre.

- Un bureau de projets, doté de consultants dont les services ont été sollicités par un partenaire au développement, est mentionné comme structure de mise en œuvre parallèle directement subordonnée au partenaire au développement.
- Cas d'absence de réduction des coûts opérationnels dus aux facteurs suivants :
  - Absence de coordination entre les partenaires au développement pour la réalisation des examens et des missions de supervision.
  - Les missions de supervision sont toujours très fréquentes et exigent beaucoup de temps (parfois deux semaines), notamment en cas de détection de problèmes de mise en œuvre.

Les pratiques de passation de marchés et de versement des fonds sont autant d'autres domaines nécessitant un alignement. Les agences en charge du développement rural affirment que des manuels de passation des marchés sont mis à leur disposition. Les directives de bonnes pratiques opérationnelles sont généralement suivies et adaptées conformément aux dispositions multilatérales en matière de passation de marchés. Les nouvelles procédures gouvernementales, instaurées par la loi sur la passation des marchés et par les manuels de mise en œuvre, ont entraîné, dans une certaine mesure, un ralentissement des fonds versés.

L'appui au renforcement des capacités n'est pas encore coordonné dans le secteur du développement rural. Parmi les problèmes identifiés, on constate que certains partenaires au développement ne mènent pas à bien leur appui à l'assistance technique. Selon une agence en charge du développement rural concernée, cette pratique a débouché sur une perte de dynamisme et un gaspillage des ressources.

Les premiers efforts de gestion axée sur les résultats doivent encore être coordonnés sur la base d'un plan intégré de renforcement des capacités de gestion axée sur les résultats. Il est indiqué de recentrer radicalement sur les résultats (extrants) les orientations et vues actuellement axées sur un suivi physique et financier (intrants).

### 3.2 Secteur de la santé

Avec l'éducation et l'infrastructure, la santé figure en tête des priorités du gouvernement. À cet égard, les partenaires au développement se sont montrés très intéressés à l'idée d'aider le gouvernement à réaliser ses différents objectifs en matière de santé. Néanmoins, certains groupes d'organisations de la société civile affirment que le gouvernement ne les consulte pas comme il se doit. Aussi la santé constitue-t-elle une bonne étude de cas en matière d'efficacité de l'aide.

Les personnes interrogées tant auprès du gouvernement que des partenaires au développement conviennent de la clarté, de la pertinence et de la cohérence de la Déclaration de Paris. Tous les partenaires au développement se conforment au programme de réformes du secteur de la santé, intitulé

« FOURmula ONE for Health », qui forme le cadre des réformes du secteur de la santé aux Philippines. Le programme FOURmula One est conçu pour mettre en œuvre des actions sanitaires cruciales sous la forme d'un seul et même package, appuyé par des dispositifs de financement et d'infrastructure de gestion efficaces.

Les réformes dans le domaine de la passation des marchés se sont avérées impressionnantes parmi les partenaires au développement multilatéraux suite à la promulgation de la loi en la matière. En revanche, les partenaires au développement bilatéraux traînent à adopter les politiques gouvernementales dans ce domaine.

En termes d'unités parallèles de mise en œuvre, on observe une évolution positive parmi les institutions multilatérales, mais tel n'est pas le cas pour certains partenaires au développement bilatéraux. L'existence d'unités de mise en œuvre amène le personnel du gouvernement à postuler pour des postes au sein de ces unités qui, en général, offrent une meilleure rémunération que le gouvernement.

Les partenaires au développement font preuve de peu de soutien à l'égard des réformes réglementaires du secteur de la santé, notamment de la réglementation sur les aliments et les médicaments ainsi que les normes et l'octroi d'autorisations pour les hôpitaux et les centres de santé (laboratoires, centres de diagnostic et polycliniques).

L'obtention de résultats souffre des retards et du prolongement des processus de passation des marchés ainsi que des retards accusés dans le recours à des consultants externes (dans le cas des partenaires au développement bilatéraux). En outre, la reconduction du budget gouvernemental pour deux ans n'a pas répondu aux exigences croissantes du secteur.

## 4. Conclusion

Si les Philippines et les partenaires au développement sont en bonne voie, des efforts supplémentaires s'imposent dans les domaines suivants :

- approfondissement de la compréhension à l'échelon national des engagements et des indicateurs de la Déclaration de Paris ;
- progrès quant à la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets mis en place par les partenaires au développement ;
- systèmes nationaux (passation des marchés et gestion des finances publiques) – intensification de la coopération avec les partenaires au développement bilatéraux et efforts soutenus d'implication des unités gouvernementales locales ;
- renforcement et amélioration de cadres communs d'évaluation des performances (bonnes pratiques opérationnelles et partenaires au développement) pour y intégrer la localisation des indicateurs de la Déclaration de Paris ;

- rôle des organisations de la société civile – besoin de renforcer le partenariat avec le gouvernement en matière de délivrance de l'aide, notamment à l'échelon des unités gouvernementales locales.

Afin de promouvoir les principes de l'efficacité de l'aide et d'enrichir les débats à l'échelon national sur les engagements et les indicateurs liés à la Déclaration de Paris, le gouvernement doit impliquer sans cesse les partenaires au développement et les organisations de la société civile dans l'application des mécanismes de dialogue en place.