

## Unité de la coopération au développement international, Trésor national

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Afrique du Sud

## Note de synthèse

### Note de synthèse

#### Introduction

La présente évaluation a été réalisée conformément aux instructions rigoureuses définies dans les termes de référence. L'évaluation avait donc pour **objet spécifique** de déterminer les pratiques d'excellence en termes de comportement du pays partenaire et des partenaires au développement pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les questions de recherche clés abordées par l'équipe chargée de l'évaluation étaient les suivantes : 1) Dans quelle mesure la Déclaration de Paris est-elle un outil utile pour l'efficacité de l'aide ? 2) Des changements notoires ont-ils été observés dans le comportement des partenaires au développement ? 3) Des changements notoires ont-ils été observés dans le comportement du pays partenaire ? En outre, l'équipe a tenté d'évaluer les extrants et les résultats émergents du processus de l'efficacité de l'aide. Les données mentionnées dans la présente étude ont été récoltées au moyen d'un questionnaire électronique complété par 14 représentants du gouvernement sud-africain et 20 partenaires au développement, d'un atelier auquel ont assisté 44 représentants (24 fonctionnaires de treize services gouvernementaux nationaux et de trois provinces ainsi que 20 représentants de partenaires au développement de quinze agences), de 42 entretiens approfondis, de l'examen de la documentation existante en la matière et d'un atelier de vérification des constats, auquel étaient présents 36 représentants (16 fonctionnaires du gouvernement et 20 représentants de partenaires au développement).

#### Principaux constats

##### Évaluation de la Déclaration de Paris

Alors que la plupart des personnes interrogées ont trouvé la Déclaration de Paris relativement claire, certains aspects de chacun des cinq principes ont besoin d'être clarifiés. En outre, les personnes interrogées ont laissé entendre qu'un grand nombre des **indicateurs** devaient être clarifiés en termes de définition et/ou d'évaluation. Il serait nécessaire d'élargir la dé-

finition du principe d'**appropriation**. La définition actuelle, qui n'évalue que l'existence d'une stratégie de développement nationale, ne permet pas d'évaluer correctement l'appropriation. Une définition plus large devrait davantage tenir compte de la société civile. Bien que le concept d'**alignement** soit bien compris, de nombreuses personnes interrogées étaient d'avis que les efforts actuels ne suffisaient pas pour déterminer le niveau d'alignement souhaité en Afrique du Sud. Cela requiert une mesure d'alignement souple et localisée, devant envisager des aspects cruciaux tels que l'opportunité d'utiliser des unités de mise en œuvre des projets/programmes dans certains cas et les raisons pour lesquelles les partenaires au développement rechignent à utiliser les puissants systèmes de gestion des finances publiques de l'Afrique du Sud.

En outre, des efforts supplémentaires sont requis pour déterminer le niveau d'**harmonisation** souhaitée dans le contexte sud-africain. Le besoin d'harmonisation est, lui aussi, bien compris, mais de nombreuses personnes interrogées estiment qu'une trop grande importance est accordée aux procédures, et pas assez à la pérennité. Il serait nécessaire de mettre davantage l'accent sur les activités et les processus qui contribueront au renforcement des capacités et des institutions des pays partenaires (par exemple, le transfert de compétences). Une certaine confusion persiste quant au sens des principes de **gestion axée sur les résultats** et de **responsabilité mutuelle**, mais cela n'a pas empêché les personnes interrogées de reconnaître l'importance de ces deux principes. Les pays partenaires et les partenaires au développement espèrent vivement que le système de suivi et d'évaluation gouvernemental national comblera cette lacune notable en Afrique du Sud. Alors que les consultations annuelles sont jugées un bon exemple de responsabilité mutuelle en Afrique du Sud, d'aucuns ont le sentiment que la définition devrait être élargie et que parallèlement, d'autres processus de responsabilité mutuelle plus inclusifs tels que des forums de regroupement pourraient être envisagés. La Déclaration de Paris est jugée revêtir une importance toute particulière pour l'Afrique du Sud

à tous les égards, ce que montre la forte appropriation par le gouvernement des critères de développement en Afrique du Sud. Néanmoins, à l'échelon provincial/local, l'aide officielle au développement est souvent perçue comme un « complément » et les responsables ne voient donc pas toujours la pertinence de la Déclaration de Paris. Par ailleurs, l'absence permanente d'une interaction significative entre la Déclaration et des parties prenantes clés telles que des organisations de la société civile soulève la question suivante : « Pour qui la Déclaration de Paris est-elle pertinente ? ». La plupart des personnes interrogées conviennent que la Déclaration, bien qu'elle soit un solide document, pourrait être renforcée afin d'être plus cohérente. Tout particulièrement, des définitions localisées s'imposent pour garantir l'applicabilité de la Déclaration au contexte spécifique à chaque pays partenaire et l'élimination des pratiques contradictoires existantes, comme dans les cas où les partenaires au développement veillent à harmoniser, mais où cet effort, sans l'impulsion du pays partenaire, pourrait compromettre le principe d'appropriation de la Déclaration.

### **Évaluation du comportement des partenaires au développement** **Engagement**

À un niveau plus général, un grand nombre de partenaires au développement sont familiers avec les questions liées à la Déclaration de Paris. Les degrés d'engagement vis-à-vis d'une opérationnalisation de la Déclaration varie d'un partenaire au développement à l'autre. Au niveau des services centraux, la majorité des partenaires au développement ont signé la Déclaration de Paris en 2005. Un nombre important de partenaires au développement ont manifesté leur engagement vis-à-vis de la Déclaration en définissant des politiques, stratégies et directives orientées vers la Déclaration en vue de réglementer leur coopération au développement avec des pays partenaires.

- *Appropriation* : les partenaires au développement reconnaissent la forte impulsion témoignée par l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud a participé à l'élaboration des documents stratégiques des partenaires au développement. Néanmoins, les partenaires au développement s'inquiètent à l'idée que la forte appropriation par l'Afrique du Sud puisse nuire à leur rôle dans certains domaines de la Déclaration de Paris.
- *Alignement* : dans l'ensemble, la majorité des partenaires au développement s'alignent sur les priorités sud-africaines en matière de développement. Toutefois, un petit nombre d'entre eux (généralement ceux qui fournissent à l'Afrique du Sud une aide officielle au développement relativement limitée) recourt aux systèmes nationaux. Parmi les raisons poussant les partenaires au développement à ne pas utiliser les systèmes nationaux de l'Afrique du Sud, on notera l'inquiétude des partenaires au développement et de certains ministères à l'idée que le recours aux systèmes nationaux retarde la mise en œuvre rapide des

projets, ainsi que l'ordre donné par les services centraux des partenaires au développement à leurs agents de terrain de ne pas utiliser ces systèmes. L'aide liée reste un phénomène courant en Afrique du Sud.

- *Harmonisation* : l'harmonisation en Afrique du Sud reste problématique. Les raisons à la base du principe d'harmonisation sont peu comprises et ce concept est difficilement distingué de celui de l'alignement. L'harmonisation parmi les groupes de partenaires au développement se poursuit sans l'impulsion des pays partenaires et ne favorise donc pas des résultats dans le domaine du développement. Cependant, des exemples de bonnes pratiques d'harmonisation existent, et des enseignements peuvent en être tirés en vue d'améliorer l'harmonisation en Afrique du Sud. Entre autres exemples, on notera le programme de gestion de l'environnement urbain et les approches sectorielles dans le domaine de l'eau et de l'assainissement,
- *Gestion axée sur les résultats* : les partenaires au développement en Afrique du Sud ont fait preuve d'une conduite positive pour ce qui concerne la gestion axée sur les résultats, ayant efficacement coopéré avec l'Afrique du Sud à la réalisation des objectifs définis, y compris aux efforts de renforcement des capacités pour le suivi et l'évaluation au sein du vaste système des pays partenaires. Les partenaires au développement sont évalués par leurs services centraux sur la base de leurs résultats et accordent donc beaucoup d'intérêt à l'opérationnalisation de ce principe de la Déclaration de Paris.
- *Responsabilité mutuelle* : tandis que les partenaires au développement ont fait preuve d'un certain engagement à l'égard de ce principe, les informations sur les flux d'aide restent limitées et floues, ce qui donne à penser qu'il reste encore pas mal de chemin à parcourir avant d'être certain que l'Afrique du Sud et les partenaires au développement peuvent efficacement rendre compte des ressources consacrées au développement et garantir ainsi une plus grande transparence entre les partenaires au développement et le pays partenaire.

### **Capacités**

*Alignement* : il est nécessaire que les partenaires au développement renforcent les capacités de leurs agents de terrain afin de garantir un alignement efficace sur les priorités de l'Afrique du Sud en matière de développement. Les connaissances des agents de terrain de certains partenaires au développement s'avèrent limitées concernant les cadres de développement globaux de l'Afrique du Sud et les principes de la Déclaration de Paris. *Gestion axée sur les résultats* : la majorité des partenaires au développement en Afrique du Sud se comportent comme il se doit lorsqu'il s'agit d'aider l'Afrique du Sud à améliorer les capacités liées à la gestion axée sur les résultats. Pour la plupart des partenaires au développement, le renforcement des capacités est un aspect transversal de l'aide fondée sur des projets/programmes.

## Systemes d'incitation

Il existe, pour les partenaires au développement, des systèmes d'incitation pouvant motiver les agents de terrain à opérationnaliser les principes de la Déclaration de Paris. Pour la plupart des partenaires au développement, les questions liées à la Déclaration de Paris sont intégrées dans des outils d'évaluation des performances ou des contrats de travail. En revanche, les partenaires au développement ont également observé de nombreux facteurs dissuasifs liés aux principes de la Déclaration de Paris. Parmi ceux-ci, on compte des problèmes de visibilité, les exigences imposées par les services centraux aux agents de terrain de notifier les résultats spécifiques aux agences et le souci des partenaires au développement de conserver une interaction individuelle avec les hauts fonctionnaires du pays partenaire. Les systèmes d'incitation devraient être utilisés par les partenaires au développement pour remplir leurs obligations en vue de l'opérationnalisation des principes de la Déclaration de Paris. Dans les domaines où les résultats des partenaires au développement laissent à désirer (alignement et harmonisation), il est nécessaire pour ceux-ci de mettre en place des systèmes d'incitation qui permettront d'améliorer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de revoir les facteurs dissuasifs existants et de gérer les risques posés par ces facteurs (par exemple, en renforçant les systèmes du pays partenaire, tels que le système de gestion des finances publiques, les systèmes de notification et les modalités de passation de marchés).

## Évaluation du comportement du pays partenaire

### Engagement

- *Appropriation* : l'Afrique du Sud se montre très engagée à l'échelon national, où la Déclaration de Paris sert à évaluer l'impulsion du pays partenaire et à gérer les relations avec les partenaires au développement. Néanmoins, l'appropriation n'est pas aussi forte à tous les échelons provinciaux et municipaux. La mise en place de structures de coordination de l'aide officielle au développement au sein des ministères et des neuf bureaux provinciaux du Premier ministre est la preuve concrète d'un effort de décentralisation de l'appropriation. Cet effort doit se poursuivre et être soutenu. Le rôle joué par les organisations de la société civile reste flou et leur participation très limitée, une lacune qu'il convient de combler.
- *Alignement* : l'Afrique du Sud est très attachée à l'alignement sur les priorités nationales et au recours aux systèmes du pays à l'échelon national. Cependant, là où l'appropriation est faible aux niveaux subnationaux, ainsi en est-il aussi de l'alignement. On sait qu'un peu nombre de partenaires au développement se servent de la faiblesse de l'appropriation pour imposer leurs idées plutôt que de s'aligner sur les priorités du pays partenaire. Certains responsables ont tendance, suite à divers obstacles et facteurs dissuasifs, à exiger que soient utilisés les systèmes des partenaires au développement. Dès lors, la meilleure solution ne consiste peut-être pas toujours à recourir au système national de passation des marchés. Tandis que

toute aide doit être enregistrée par le Trésor, certains ministères ne rapportent pas les contributions « en nature » du fait qu'ils ne pensent pas pouvoir en assumer la responsabilité. Par conséquent, il est impossible d'évaluer l'impact global de l'aide sur le développement. Il conviendrait de déterminer le degré de souplesse adéquat requis pour un alignement dans le contexte sud-africain.

- *Harmonisation* : alors que les partenaires au développement sont frustrés par le manque d'un forum national pour leur coordination, le pays partenaire n'en voit pas la nécessité. Il est indispensable que les deux parties débattent d'une solution dont ils pourraient mutuellement convenir. Malgré la controverse, on constate clairement une plus grande harmonisation et une transition dans le sens d'un plus grand recours au système de regroupement. Cependant, la coordination interministérielle continue de souffrir d'une pensée « en silo » et de problèmes de capacités. En outre, la structure actuelle de coopération au développement international n'appuie pas l'approche groupée, vu qu'elle est organisée selon les partenaires au développement plutôt que selon les groupes et les secteurs. Sa structure devrait être reconsidérée. L'Afrique du Sud joue un rôle crucial en termes d'aide au développement dans la région. Il n'empêche qu'elle lutte pour harmoniser efficacement ce rôle régional, car les interventions sont souvent librement coordonnées et non budgétisées, ce qui met la pression sur les ministères participants. Entre autres, il est proposé de mettre en place une unité de coordination au sein du ministère des Affaires étrangères, obéissant à une politique clairement définie. Des recherches supplémentaires devraient être menées afin de déterminer si cette proposition fait l'objet d'un vaste consensus et si une telle unité est envisageable au sein de la structure actuelle du ministère des Affaires étrangères.
- *Gestion axée sur les résultats* : l'Afrique du Sud a instauré des cadres basés sur les résultats à tous les échelons gouvernementaux. Désormais, il est impératif que tous les ministères notifient leurs résultats par rapport au programme d'action.
- *Responsabilité mutuelle* : il existe des mécanismes, mais ceux-ci pourraient être renforcés et une plus grande participation des ministères pourrait être encouragée. Le site web du système d'information sur la coopération au développement est en cours de transformation. Se présentant aujourd'hui sous la forme d'une base de données, il sera à l'avenir un système de gestion stratégique basé sur le web. Dans son état actuel, le système ne fournit pas de données complètes et fiables sur la responsabilité mutuelle.

## Capacités

L'Afrique du Sud fait preuve de puissantes capacités en termes d'appropriation/impulsion, notamment aux échelons

politiques et stratégiques, mais pas dans tous les ministères ni à tous les échelons provinciaux et municipaux. L'appropriation étant cruciale pour la mise en œuvre efficace des autres principes de la Déclaration de Paris, il est important que le plan d'opérationnalisation de l'aide officielle au développement s'attaque à la question de la sensibilisation à la Déclaration de Paris et aux lacunes en termes de compétences techniques, y compris la gestion de projets, la coordination, la gestion du temps, le cadre de dépenses à moyen terme et la budgétisation. Les partenaires au développement devraient soutenir le renforcement des capacités, entre autres, en fournissant une assistance technique adéquate conformément aux bonnes pratiques décrites dans le rapport. Le pays partenaire a entrepris la vaste tâche de former ses nombreux fonctionnaires en matière de gestion axée sur les résultats. Les problèmes de capacités touchent également la Direction de la coopération au développement international, où la fréquente rotation des effectifs et la masse des responsabilités assumées par ceux-ci, en nombre assez réduit, donnent l'impression qu'ils sont surchargés. Les coordonnateurs de l'aide officielle au développement exigent eux-mêmes un plus grand renforcement des capacités au niveau des compétences de gestion de l'aide. Le plan opérationnel de l'aide officielle au développement doit spécifiquement s'attaquer à ces problèmes de capacités.

### Systemes d'incitation

Alors qu'il n'existe aucun cadre d'incitation formel spécifique pour les responsables en vue de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, il pourrait être utile de coupler clairement les principes de cette dernière aux évaluations des performances du pays partenaire. Un grand nombre de personnes interrogées dans le pays partenaire estiment que des incitations matérielles ne sont pas nécessaires, car le désir d'améliorer l'efficacité de l'aide et de réaliser les priorités liées au développement devrait suffire. Néanmoins, il semble qu'il existe un grand nombre de facteurs dissuasifs et d'entraves quant à la mise en œuvre par le pays partenaire des cinq principes de la Déclaration de Paris. Nombre d'entre eux sont liés à des goulots découlant de la faiblesse des capacités et des bas niveaux de compétences des personnes appliquant les procédures actuelles de passation des marchés, à une gestion médiocre de la chaîne d'approvisionnement et/ou à la surcharge des responsables qui voient en l'aide officielle au développement une charge coûteuse. Il est impératif que ces problèmes soient correctement résolus et que les facteurs d'incitation à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris soient renforcés.

### Conclusion

Cette évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Afrique du Sud a montré une forte « adhésion » à celle-ci, bien que l'impulsion du pays partenaire pour la prise d'initiatives visant à réaliser les priorités en matière de développement varie selon les échelons gouvernementaux. En outre, on a largement l'impression que, tandis que le pays partenaire met l'accent sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, les partenaires au développe-

ment concentrent leurs efforts sur les engagements interconnectés en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que le processus de transition vient à peine de commencer et qu'il est déjà possible de constater des exemples de bonnes pratiques concernant les cinq principes de la Déclaration de Paris. L'Afrique du Sud progresse sur la voie des objectifs ambitieux de la Déclaration. Afin d'accélérer le processus, un *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide* devrait être élaboré en vue de coordonner et de consolider une approche cohérente et commune en vue de relever les défis restants liés à l'efficacité de l'aide en Afrique du Sud.

### Recommandations

La principale recommandation découlant de cette étude porte sur la nécessité urgente d'élaborer un *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide*. Un tel plan clarifierait la structure et les dispositifs organisationnels actuels, décrirait comment renforcer les capacités au sein des structures existantes et présenterait un calendrier pour la résolution des problèmes restants soulignés dans la présente étude et dans les études précédentes réalisées en Afrique du Sud concernant l'efficacité de l'aide. Un « *plan opérationnel pour l'efficacité de l'aide* » permettrait également d'identifier des manières de fournir une assistance technique de sorte à renforcer les capacités locales. Avec le temps, un tel plan garantirait, espérons-le, une plus grande capacité de réaction aux agences de mise en œuvre (notamment aux échelons provincial et local). Le plan devrait tenir compte des recommandations formulées dans le présent rapport, regroupées comme suit selon les cinq principes de la Déclaration de Paris :

#### Appropriation

- Selon les besoins et dans la mesure du possible, les capacités des institutions concernées du pays partenaire (tout spécialement dans certaines provinces et à l'échelon local) doivent être renforcées afin de garantir une appropriation efficace de l'ensemble du processus de gestion de l'aide.
- Il serait nécessaire de se pencher plus avant et de clarifier le rôle joué par les organisations de la société civile dans le cadre de la Déclaration de Paris.

#### Alignement

- Garantir que les partenaires au développement alignent leur aide sur les priorités groupées, les institutions formelles et les définitions utilisées par le pays partenaire ainsi que la structure de communication formelle et autres.
- Encourager les partenaires au développement en Afrique du Sud à prôner auprès de leurs services centraux des changements politiques concernant l'utilisation des systèmes nationaux.
- L'Afrique du Sud doit être la première à promouvoir un plus grand recours aux systèmes du pays partenaire et à sonder le rôle joué par les partenaires au développement dans le renforcement de ses systèmes afin de renforcer leur efficacité et leur efficience.

- Les partenaires au développement ne devraient pas saper les systèmes s'ils ne sont pas suffisamment « bons », mais les renforcer.
- Le problème de l'alignement doit être résolu au niveau des services centraux et à l'échelon politique.

### **Harmonisation**

- Établir un cadre clair dirigé par le pays partenaire pour la gestion et la coordination de la répartition des tâches.
- Le problème de la coordination nationale des partenaires au développement doit être débattu davantage par les pays partenaires et les partenaires au développement dans le but de clarifier les craintes et les motivations liées à un tel forum : quelles sont les lacunes et comment les combler ? Comment décider de la répartition des tâches ?
- La coopération au développement international doit envisager une restructuration selon des lignes groupées. En outre, le lien entre les relations internationales et l'aide officielle au développement devrait être débattu.
- Il est nécessaire d'organiser plus régulièrement des forums pour les coordonnateurs de l'aide officielle au développement et les conseillers au développement et d'établir des forums de regroupement sur l'aide officielle au développement afin de garantir l'efficacité de cette dernière.
- De plus amples recherches sont requises afin de déterminer dans quelle mesure il serait souhaitable et possible de créer une unité de coordination pour l'aide officielle régionale au développement. Une collaboration doit être établie au sein du ministère des Affaires étrangères.

### **Responsabilité mutuelle**

- Développer un cadre commun de modalités pour la notification des résultats. Un tel cadre préciserait les moyens, identifierait les rôles, les responsabilités et un calendrier et serait aligné sur le nouveau système gouvernemental de suivi et d'évaluation ainsi que sur les systèmes ministériels de suivi et d'évaluation existants.
- Les partenaires au développement et le pays partenaire devraient renforcer leur compréhension commune du principe de responsabilité mutuelle par le biais d'un débat (qui pourrait déboucher sur la mise en place d'opportunités d'apprentissage structurées en vue d'échanger des exemples de bonnes pratiques et les enseignements tirés des expériences de l'Afrique du Sud et des partenaires au développement ailleurs dans le domaine du développement).
- Les efforts visant à mettre à niveau le système d'information sur la coopération au développement devraient se poursuivre et bénéficier de suffisamment de capacités et de ressources pour permettre une accélération du processus.