

Département de l'Aide étrangère et du Suivi budgétaire,  
ministère du Plan

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Sri Lanka

## Note de synthèse

Asoka S. Gunawardena  
Ministère du Plan

**Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris  
Étude de cas, évaluations nationales/Sri Lanka**

### Note de synthèse

La Déclaration de Paris définit un cadre d'engagements et d'actions pour une amélioration de l'efficacité de l'aide. L'évaluation vise à déterminer les réalisations, les écarts et les raisons de tels écarts. L'évaluation a été réalisée au nom du ministère du Plan, désigné correspondant national du suivi et de l'évaluation.

L'évaluation repose sur de nombreuses sources, y compris l'étude de suivi de la Déclaration de Paris (unité de coordination de l'aide des donateurs, 2006), et les informations récoltées par le biais d'entretiens structurés basés sur un « questionnaire d'évaluation ». L'échantillon d'interlocuteurs représentant les secteurs, les partenaires au développement, les institutions gouvernementales et la société civile a permis de dresser un panorama complet. Les constats ont été validés par l'intermédiaire d'ateliers organisés pour les parties prenantes.

L'élévation du Sri Lanka au statut de pays à revenus moyens est susceptible de limiter son éligibilité à l'aide dite « concessionnelle ». Néanmoins, plusieurs pas importants ont été franchis sur la voie d'une réforme de la gestion et de la délivrance de l'aide. La présente évaluation est axée sur les principes de la Déclaration de Paris, les engagements et la théorie sur les programmes (cf. termes de référence).

### La Déclaration de Paris comme outil de l'efficacité de l'aide

La Déclaration de Paris met fondamentalement l'accent sur une amélioration de la transparence, de la responsabilisation et de l'orientation résultats de la gestion et de la délivrance de l'aide. En tant que signataire de la Déclaration, le Sri Lanka s'est engagé à promouvoir les principes sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, afin de faire de la Déclaration un outil efficace de gestion et de délivrance de l'aide, il est indispensable que celle-ci soit localisée.

### Alignement et harmonisation du comportement des partenaires au développement

Les résultats des indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris montrent que le degré de conformité des donateurs par rapport aux différents engagements est variable, selon les thèmes et les indicateurs. De même, la situation des donateurs bilatéraux et multilatéraux n'est pas identique, ces derniers respectant davantage les engagements.

Les indicateurs de suivi montrent que les partenaires au développement ont répondu positivement aux systèmes nationaux en place.

- S'agissant de l'aide officielle au développement, on constate un nombre élevé de versements au profit du secteur gouvernemental (environ 89 %). 77,6 % ont été acheminés via le budget du gouvernement, environ 65 % des versements par l'intermédiaire des systèmes

nationaux de gestion des finances publiques et 50 % des marchés via les procédures nationales de passation.

- Néanmoins, les constats indiquent des dissimilarités dans les orientations des donateurs aux différents niveaux d'engagement en matière d'aide.
- La réalisation d'analyses en commun avec le pays joue un rôle crucial, de même que les initiatives de programmes sectoriels, allant de plans directeurs (santé et routes) à des approches fondées sur des programmes (environnement) et des approches sectorielles (éducation) en passant par des évaluations conjointes du relèvement et de la reconstruction après les conflits et après le tsunami.
- Malgré tout, les donateurs continuent à se fier à leurs propres évaluations, formats, procédures et stratégies. Principaux problèmes et inquiétudes liés aux capacités des donateurs :
  - Absence d'une stratégie commune d'assistance au pays partenaire.
  - Volonté limitée sur le terrain à faire preuve de flexibilité dans l'utilisation des systèmes et des procédures pour répondre aux conditions locales.
  - Parfois, les agents de terrain ne comprennent pas suffisamment les contextes et problèmes locaux.
  - Les donateurs sont généralement plus préoccupés des procédures que des résultats.

En termes de systèmes d'incitation, les constats indiquent ce qui suit :

- À l'échelon national, les donateurs obéissent à des impératifs de versement, davantage qu'aux résultats et à un souci de durabilité.
- L'évaluation des performances des agents de terrain des donateurs obéit, elle aussi, davantage à des impératifs de versement qu'aux résultats.
- L'assistance au développement a tendance à obéir au transfert de technologies, de produits et de systèmes liés au développement international plutôt qu'à la mise en place de solutions locales.

### Appropriation par les pays partenaires

Plusieurs pas importants ont été franchis sur la voie d'un renforcement de l'appropriation par le pays. L'appropriation se caractérise par les éléments suivants :

- Adoption du « cadre de développement pour les dix prochaines années », un jalon important qui associe toutes les parties prenantes.
- Plans et stratégies sectoriels renforçant l'appropriation sectorielle.
- Transition progressive vers des approches sectorielles afin de coordonner l'aide plus efficacement.
- Dans les domaines où les capacités des agences sont faibles, les relations sont plus informelles, l'interaction étant dirigée par le donneur. La mise en place de tels projets guidés par les donateurs a tendance à saper l'appropriation par le pays.
- Impression de centralisation de l'appropriation du programme de développement et d'un besoin « d'élargir »

(à la société civile) et « d'approfondir » (au niveau subnational) l'implication des parties prenantes afin de garantir l'appropriation par le pays.

Les capacités de gestion de l'aide se caractérisent par diverses forces et faiblesses :

- Adoption du « cadre macro-économique à moyen terme 2006-2009 » permettant de hiérarchiser les dépenses publiques et d'améliorer le lien entre le cadre de développement national et l'affectation des ressources.
- Les unités de planification des ministères souffrent de la lourdeur bureaucratique, ce qui exige la définition de nouvelles orientations et un renforcement des capacités.
- Initiative prospective de gestion axée sur les résultats en matière de développement et approche axée sur les résultats du « suivi des budgets de l'aide extérieure » pour les projets majeurs. Quoi qu'il en soit, les contraintes en matière de capacités doivent être résolues d'urgence.
- Le double emploi lié au suivi parallèle des projets d'aide par les donateurs est un problème qu'il convient également de résoudre.

Principales préoccupations concernant le système d'incitations :

- Alors qu'ils sont inscrits aux budgets, les projets financés par l'aide étrangère sont perçus comme des éléments « additionnels », extérieurs aux activités de fourniture de services et sapant l'intégration des programmes d'aide.
- Les projets d'aide étrangère étant perçus comme relevant du domaine des « responsables de projets », leur intégration globale en est toujours compromise.
- Tandis que les ministères disposant de fortes capacités institutionnelles et humaines se sont montrés disposés à supprimer progressivement les unités de mise en œuvre de projets, les ministères souffrant de contraintes en la matière se fient à des structures dédiées pour la mise en œuvre des projets.
- La fragmentation des projets dans certains cas a menacé la pérennité de l'action d'aide et sapé l'appropriation par le pays.

### Extrants et résultats en termes d'efficacité

Des progrès importants ont été enregistrés par rapport aux engagements à réformer l'aide. Néanmoins, on constate des problèmes de capacités au sein des agences du pays partenaire lorsqu'il s'agit de travailler avec plusieurs donateurs, systèmes et procédures. Ces problèmes limitent les accomplissements en termes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation et accroît les coûts opérationnels.

Malgré les contraintes et les limites, on notera les accomplissements suivants :

- Renforcement de l'appropriation grâce à une amélioration de la coordination des stratégies de développement nationales et sectorielles.
- Renforcement de l'alignement de l'aide par le recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

- Mouvement dans le sens d'une harmonisation des donateurs en intensifiant l'application d'approches sectorielles.
- Premiers pas franchis pour institutionnaliser les initiatives de gestion axée sur les résultats en matière de développement et l'engagement des donateurs à soutenir un renforcement des capacités dans ces domaines.

### **Problèmes et défis liés à la gestion des changements dans le cadre de la réorientation des relations dans le domaine de l'aide**

Dans l'ensemble, les performances sont bonnes par rapport aux indicateurs de suivi. Cependant, l'évaluation révèle des lacunes dans la gestion des réformes de l'aide visant à garantir son efficacité. Principaux défis restant à relever :

- Renforcement de l'appropriation. Les ministères, les administrations subnationales et les partenaires de la société civile doivent être activement impliqués à titre de parties prenantes.
- Garantir la continuité de la stratégie nationale de développement parallèlement aux changements de la politique gouvernementale fait de l'alignement une tâche délicate dans la pratique.
- L'imposition de conditions et le liement de l'aide, notamment par les bilatéraux, ont tendance à saper l'appropriation par le pays et à restreindre l'efficacité de l'aide. De plus, ils affectent sa prévisibilité.
- L'absence éventuelle de l'identité des donateurs est perçue comme une menace. Inquiétude des donateurs quant à l'octroi des contributions, percevant comme une menace les approches fondées sur des programmes qui impliquent une aide budgétaire générale.
- Augmentation des coûts opérationnels pour le pays partenaire qui, en l'absence d'une harmonisation des donateurs, doit continuer de travailler avec les systèmes de plusieurs donateurs pour les approches sectorielles.
- Problème des capacités du pays partenaire à l'échelon national et aux niveaux des agences, et renforcement de la qualité des systèmes nationaux.
- Si la Déclaration de Paris constitue, dans l'ensemble, une opportunité pour le pays partenaire, la possibilité d'une position collective coordonnée est perçue comme une menace.

Une réforme sur l'efficacité sera nécessairement un processus sélectif. Toute volonté de changement stratégique dans le sens de l'efficacité de l'aide implique que les problèmes suivants soient résolus :

- Compléter l'engagement politique de haut niveau par rapport aux principes de l'aide, élargir et renforcer l'appropriation de la stratégie nationale de développement.
- Élargir la portée de l'alignement et de l'harmonisation en renforçant les capacités pour une action coordonnée de la part des donateurs et du pays partenaire afin d'améliorer davantage la qualité des systèmes nationaux.
- Sensibiliser davantage aux thèmes et aux engagements de la Déclaration de Paris, ainsi qu'aux implications de leur mise en œuvre aux différents échelons administratifs.

Un manque de connaissances empêche le pays partenaire de profiter pleinement des principes et des outils de la Déclaration de Paris.

- Définir des modalités sectorielles pour le renforcement horizontal (confiance et fiabilité) et vertical (notification) des liens en termes de responsabilité.
- Renforcer l'appui des donateurs à l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.
- Passer à des évaluations conjointes au lieu d'évaluations guidées par les donateurs afin de renforcer les capacités, l'appropriation et la responsabilité mutuelle.
- Passer, pour le renforcement des capacités, d'un appui guidé par les fournitures à un appui fondé sur les besoins et guidé par la demande.