

Gouvernement de la République d'Ouganda

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Ouganda

Note de synthèse

L'évaluation de la Déclaration de Paris a été réalisée à la demande du Bureau du Premier ministre et gérée sous les auspices du Secrétariat pour la stratégie nationale de suivi et d'évaluation. Les travaux ont été financés par l'Agence du développement autrichienne.

Les conseillers remercient de leurs conseils le Bureau du Premier ministre, le sous-comité tripartite du Secrétariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, composé de membres du ministère des Finances, du ministère de la Planification et du Développement économique, de l'Autorité nationale de Planification et de l'Agence du développement autrichienne.

Les conseillers remercient de leur coopération tous les partenaires au développement et responsables gouvernementaux qu'ils ont approchés dans le cadre de leurs travaux.

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Ouganda

1. Introduction

Le présent rapport présente les constats d'une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en Ouganda. L'étude s'inscrit dans le cadre d'une étude globale de plus grande envergure réalisée par le réseau du CAD pour l'évaluation du développement en vue de contribuer au processus d'apprentissage continu et au renforcement des réalisations de la Déclaration de Paris. L'évaluation a pour objectif général d'analyser les performances de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris à mi-chemin par rapport aux objectifs 2010. Ces constats devraient être intégrés à l'évaluation continue du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (1997-2007) et fournir des informations pour l'élaboration actuellement en cours du nouveau cadre de planification.

L'analyse est principalement qualitative. Elle repose sur des éléments recueillis dans la littérature consacrée à la gestion de l'aide en Ouganda et sur les entretiens avec des personnes clés réalisés selon un plan défini. L'échantillon des personnes interrogées était raisonné et représentait le gouvernement

central, les ministères sectoriels, les institutions paragouvernementales, les partenaires au développement, la société civile et le secteur privé. En outre, trois secteurs ont été privilégiés pour les études de cas : *formation ; justice et ordre public ; agriculture.*

2. Principaux constats et conclusions

2.1 Clarté, pertinence et cohérence de la Déclaration de Paris

Clarté

Les constats mettent en évidence une asymétrie d'information en ce qui concerne la sensibilisation à la Déclaration de Paris et sa clarté parmi les parties prenantes en Ouganda. La connaissance est concentrée sur un petit nombre de personnes qui ont participé à des réunions antérieures (à l'échelon local ou international) sur l'efficacité de l'aide. Une analyse plus approfondie montre qu'un plan national de diffusion plus systématique de la Déclaration de Paris est l'élément manquant. Vu sa double appropriation par le pays partenaire et les partenaires au développement, la Déclaration semble avoir

souffert de l'absence d'un moteur unique. Les responsabilités n'étaient pas clairement définies pour diffuser les informations et encourager la société civile et le secteur privé à participer aux processus et au dialogue liés à la Déclaration à l'échelon local/international. Ce problème doit être rapidement résolu si l'on entend atteindre les objectifs 2010 de la Déclaration de Paris.

Les partenaires au développement ont demandé que soient clarifiés les indicateurs 3, 4, 5, 6, 7 et 10 lors de l'étude 2008, afin de permettre une interprétation harmonisée et la comparabilité des données. En outre, il est nécessaire de décider s'il convient de conserver les douze indicateurs actuels de la Déclaration comme un ensemble de base, rentable et gérable, ou d'ajouter de nouveaux indicateurs pour assurer le suivi d'autres engagements sur des points cruciaux notoires tels que la gouvernance et la corruption, auxquels les partenaires au développement reprochent en partie d'avoir ralenti les avancées en termes de mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Pertinence

L'expérience de l'Ouganda indique que la Déclaration de Paris a valorisé les dispositifs de gestion de l'aide préexistants. Elle a renforcé le principe d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation, déjà bien ancré dans les principes du partenariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de 2001, et souligné ainsi l'importance de cette stratégie nationale de gestion de l'aide, de telle sorte que même les partenaires au développement qui rechignaient à ratifier les principes de partenariat ont fini par le faire. La Déclaration de Paris est également perçue par les partenaires au développement comme un complément des principes de partenariat, qui étaient moins explicites en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle. Par ailleurs, la Déclaration de Paris a donné un élan aux donateurs pour convenir d'une stratégie d'aide commune pour l'Ouganda et se lancer dans un ambitieux exercice de répartition des tâches.

Cohérence

Le lien entre la Déclaration de Paris et l'efficacité de l'aide ne fait pas l'ombre d'un doute, vu qu'elle aborde de front plusieurs aspects cruciaux (définition claire d'une stratégie nationale dirigée par le pays, accent mis sur les résultats, cadre de planification des dépenses à moyen terme pour une rationalisation des dotations budgétaires, synergie via l'alignement et l'harmonisation, coûts opérationnels, capacités locales via le recours aux systèmes existants, etc.). La cohérence pourrait, néanmoins, être améliorée en peaufinant certains détails. Les partenaires au développement en Ouganda s'inquiètent avant tout du fait que l'engagement vis-à-vis d'une amélioration de la prévisibilité de l'aide ne tient pas totalement compte des risques posés par une détérioration de la gouvernance politique et administrative, qui en 2005/2006 avait poussé les partenaires au développement à réduire provisoirement leur aide budgétaire de 442 millions USD à 226 millions USD.

2.2 Changements dans le comportement du pays partenaire et résultats accomplis

Engagement

L'engagement de l'Ouganda vis-à-vis de l'efficacité de l'aide est antérieur à la Déclaration de Paris. L'Ouganda était l'un des premiers pays à adopter l'approche sectorielle. En 2001, le gouvernement ougandais et ses partenaires au développement ont lancé le concept de « principes de partenariat » qui, à de nombreux égards, soulignent le rôle unique joué par l'Ouganda dans l'intégration de principes d'appropriation locale et d'impulsion dans les pratiques et la politique nationales dans le domaine de l'aide. Ainsi, au sein d'une grande partie du gouvernement, l'engagement à l'égard de la Déclaration de Paris fait partie intégrante du respect des principes de partenariat pour le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté et des protocoles d'accord sur les approches sectorielles. Quoiqu'il en soit, cet engagement n'est ni continu, ni uniforme d'une institution gouvernementale ou paragouvernementale à l'autre.

Capacités

Le gouvernement maintient son engagement vis-à-vis des réformes de la fonction publique et du renforcement des capacités en cours ces dix dernières années. Il n'empêche que le niveau de capacités requis pour la mise en œuvre des réformes nécessaires, sur lequel s'alignent les partenaires au développement, n'est pas encore atteint. En outre, un instrument de renforcement des performances de 70 millions USD, qui aurait dû être lancé avec des fonds de la Banque mondiale en complément du programme central de réformes de la fonction publique, n'a pas été approuvé par le Parlement en décembre 2007. En tant qu'approche du renforcement des capacités guidée par la demande, l'instrument aurait servi d'alternative à l'approche prédominante du renforcement des capacités dirigée par les fournitures via différents programmes et projets d'aide sectorielle, dont les résultats jusqu'ici sont limités.

Systèmes d'incitation

Aucun système d'incitation n'a été mis en place au sein du gouvernement dans le but spécifique de soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Néanmoins, les responsables gouvernementaux ont eu de nombreuses occasions ad hoc de participer à des réunions sur l'efficacité de l'aide internationale ou à des programmes de formation consacrés à ce sujet. En outre, d'aucuns estiment largement, au sein du gouvernement, que la création de systèmes d'incitation sélectifs saperait la structure d'incitation globale dans la fonction publique. Toutefois, la conception générale concernant les « packages » incitatifs dans la fonction publique veut qu'ils réduisent à rien la motivation, le maintien et les performances du personnel. Le ministère de la Fonction publique manque de ressources pour offrir des systèmes incitant à respecter le principe de gestion axée sur les résultats et les processus associés du cadre de gestion intégrée des performances.

Résultats accomplis

S'agissant des progrès accomplis par rapport aux douze indicateurs de la Déclaration de Paris, les constats de la présente évaluation coïncident avec la conclusion de l'étude de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris en Ouganda, selon laquelle les avancées sont importantes en ce qui concerne l'indicateur 1 (stratégies de développement opérationnelles qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme) et l'indicateur 11 (cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi) et modestes pour ce qui est de l'indicateur 2 (systèmes nationaux fiables) et de l'indicateur 12 (évaluation mutuelle des progrès accomplis).

2.3 Changements dans le comportement des partenaires au développement et résultats accomplis**Engagement**

Les pratiques dans le domaine de l'aide en Ouganda confirment l'engagement pratiquement unanime des partenaires au développement vis-à-vis de l'efficacité de l'aide, mais pas nécessairement de la Déclaration de Paris. Bien qu'il aille croissant, l'engagement vis-à-vis de la Déclaration varie considérablement d'un partenaire au développement à l'autre. Cet engagement est fort parmi les douze partenaires de la stratégie d'aide commune de l'Ouganda, qui fournissent tantôt une aide budgétaire tantôt une aide basée sur des programmes et représentent, ensemble, deux tiers du budget. Certains d'entre eux ont soit réaligné leurs politiques en matière d'aide, soit institué des programmes orientés personnel liés à la Déclaration, soit intégré les objectifs de l'efficacité de l'aide dans les systèmes de rémunération et d'évaluation des performances du personnel. L'engagement s'est avéré moins soutenu parmi les partenaires dont les politiques ne leur permettent pas de recourir aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés (indicateur 5) et se poursuivent en mode projets. Certains donateurs sont sélectifs quant aux domaines dans lesquels ils pouvaient se joindre à d'autres pour accomplir des progrès en rapport avec la Déclaration de Paris, tandis qu'un petit nombre d'entre eux se seraient tenus à l'écart du groupe des partenaires locaux au développement.

Capacités

Les constats de l'étude indiquent que les capacités du personnel ne jouent pas un rôle décisif dans les avancées en rapport avec la Déclaration de Paris parmi les partenaires au développement. Tel est le cas en revanche de la volonté politique de se conformer aux principes et aux engagements de la Déclaration. Certaines informations montrent même que les partenaires au développement qui mettent en œuvre la Déclaration de Paris réduisent tant le nombre de projets que la couverture sectorielle, en mettant davantage l'accent sur l'aide budgétaire, les approches sectorielles ou les paniers de fonds. Une telle démarche libère des ressources humaines en vue de nouvelles tâches en matière de coordination de

l'aide ou d'une influence politique en amont. Il n'empêche que ces nouvelles tâches exigent de nouvelles compétences qui ne sont pas nécessairement disponibles a priori parmi le personnel affecté aux projets, mais qui peuvent être facilement acquises. Cependant, sans volonté politique en haut de l'échelle, le cadre de stratégie et de programmation afférent aux principes de la Déclaration de Paris n'existerait pas et les antennes de terrain resteraient paralysées.

Systèmes d'incitation

La principale forme d'incitation pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réside dans les systèmes de rémunération et d'évaluation des performances du personnel. Ces systèmes se situent aux échelons de la direction supérieure. L'effet de cascade de ces systèmes d'incitation vers les échelons inférieurs diffère d'un partenaire au développement à l'autre, mais n'est pas systématisé.

Résultats

Suffisamment d'éléments permettent de conclure que des avancées appréciables ont été réalisées en ce qui concerne l'appropriation et la plupart des indicateurs d'alignement, exception faite des indicateurs 4, 5 et 6. Les informations issues des entretiens avec les douze partenaires au développement confirment que la Déclaration de Paris a renforcé le respect de l'impulsion du pays partenaire par les partenaires au développement et leur soutien à celle-ci. Le degré d'engagement varie néanmoins d'un partenaire au développement à l'autre. De même, il n'existe aucun consensus quant à la façon dont les partenaires au développement devraient contribuer à l'élaboration des politiques ou au moment où ils devraient être invités à le faire.

Tant la stratégie d'aide commune de l'Ouganda que l'exercice de répartition des tâches sont considérés comme des pas importants sur la voie de l'harmonisation malgré une perte de dynamisme temporaire en 2007. Toutefois, rien ne prouve encore chez les donateurs que les efforts d'harmonisation ont réduit les coûts opérationnels. En effet, une hausse transitoire des coûts opérationnels est attendue dans la foulée des efforts d'harmonisation de l'aide.

3. Enseignements tirés de l'expérience de l'Ouganda

1. Il est très difficile pour les partenaires au développement de convenir d'une stratégie d'assistance conjointe vu leurs opinions et politiques divergentes. Néanmoins, une fois décroché, un tel accord pourrait largement favoriser une réduction des coûts opérationnels, du moins pour le pays partenaire.
2. L'importance accordée à l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés doit tenir compte des risques spécifiques au pays, tel que le niveau médiocre de l'administration, la gouvernance politique et la corruption, et doit donc être compensée par des mesures adéquates d'atténuation de ces risques.

3. La promotion d'une seule modalité (par exemple, l'aide budgétaire) n'est pas une pratique idéale vu le risque de marginalisation de problèmes fondamentaux comme l'innovation, l'environnement, la gouvernance par la demande et le secteur public.

4. Principales recommandations

OCDE/CAD : consolidation de la Déclaration de Paris

1. Un accord devrait être décroché entre les partenaires au développement et les pays partenaires concernant un point d'ancrage institutionnel clair et adéquat pour la Déclaration de Paris à l'échelon national, qui pourrait être chargé de la responsabilité d'informer le public, d'assurer le suivi de la mise en œuvre et de recevoir les informations en retour sur la Déclaration. Des ressources devraient être identifiées et un calendrier devrait être défini pour de telles activités.
2. La Déclaration de Paris devrait être transformée en un accord souple et adaptable avec une approche réaliste de l'influence exercée par les priorités locales et les priorités des donateurs. La prochaine édition de la Déclaration de Paris ne devrait pas seulement comprendre une hiérarchie clairement définie des modalités de l'aide préférées, mais faire aussi allusion au besoin concomitant d'équilibre et de diversité optimale des instruments de l'aide.
3. Des efforts supplémentaires devraient être fournis en vue (a) de clarifier les principes afin d'éliminer les contradictions inhérentes et (b) de mieux définir les indicateurs 3, 4, 5, 6, 7 et 10 de sorte à harmoniser leur interprétation par les partenaires au développement.
4. Il faudrait décider s'il convient de conserver les douze indicateurs actuels de la Déclaration comme un ensemble de base, rentable et gérable, ou d'ajouter de nouveaux indicateurs pour assurer le suivi d'autres engagements sur des points cruciaux notoires tels que la gouvernance et la corruption.

Gouvernement ougandais : consolidation des changements dans le comportement du pays partenaires

5. Par l'intermédiaire du ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, le gouvernement ougandais devrait mettre en œuvre un plan de diffusion sain. Le ministère devrait également jouer le rôle de coordonnateur général de tous les groupes de travail sectoriels afin d'offrir au gouvernement une vue consolidée des problèmes liés à l'efficacité du développement dans le pays.
6. Des rôles institutionnels en matière de planification nationale doivent être intégrés afin d'éviter la création d'un syndrome de « centres de pouvoir changeants ».
7. Des efforts devraient être déployés pour renforcer la récolte de données sur les processus et les impacts dans tous les secteurs et pour établir des liens plus robustes entre les secteurs et la stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation dans les cas où des informations sont requises pour la prise de décisions.

8. Le gouvernement ougandais devrait continuer de soutenir les principes de bonne gouvernance, de transparence et de responsabilité. Il devrait adopter une tolérance zéro à l'égard de la corruption au sein de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Une action rapide s'impose pour garantir une mise en œuvre intégrale des politiques et des dispositions législatives existantes, y compris une exécution efficace des recommandations de toutes les commissions d'enquête sur les cas de fraude.

Partenaires au développement : consolidation des changements dans le comportement des partenaires au développement

9. Tous les partenaires au développement opérant en Ouganda devraient adhérer à la stratégie d'aide commune et participer pleinement tant à l'exercice de répartition des tâches qu'aux réunions des groupes de partenaires locaux au développement.
10. Les partenaires au développement en Ouganda devraient intensifier leur recours aux systèmes nationaux tout en contribuant de concert au renforcement des capacités nationales dans le domaine de la gouvernance, de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés, notamment en s'attaquant aux problèmes systémiques (contrairement à symptomatiques) de corruption, au lieu de se servir de celui-ci pour excuser un manque d'engagement.
11. Les partenaires au développement devraient continuer de s'influencer mutuellement via le cadre de la stratégie d'aide commune de l'Ouganda afin de réduire le nombre d'unités de mise en œuvre de projets, sauf dans les cas où le gouvernement en a clairement besoin et où les unités sont subordonnées aux institutions nationales qui les hébergent et leur rendent des comptes. De telles unités de mise en œuvre de projets devraient être conservées, mais assorties d'un plan de suppression clairement défini.
12. Il est nécessaire d'envisager plus minutieusement le choix des modalités de l'aide, en reconsidérant, dans la mesure du possible, la nécessité d'une aide basée sur des projets et en garantissant que cette préférence ne sape pas la vision générale de planification en amont.
13. Il est nécessaire de soutenir le gouvernement pour qu'il joue un rôle de premier plan dans l'exercice de répartition des tâches.