

Ministère du développement international (DFID)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour les services centraux donneurs du DFID

Note de synthèse

Nigel Thornton
Marcus Cox (Agulhas UK)

Note de synthèse

1. L'évaluation des services centraux du DFID porte sur la capacité institutionnelle de ce dernier à remplir ses engagements aux termes de la Déclaration de Paris. Il s'agit de l'une des onze études sur les services centraux des donateurs réalisées dans le cadre de l'évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Cette étude est également conçue pour appuyer le DFID dans ses efforts soutenus visant à améliorer ses propres performances. Conformément aux termes de références communs pour les études sur les services centraux des donateurs, l'évaluation est axée sur trois dimensions : engagement, capacités et systèmes d'incitation. Celles-ci ont été analysées dans quatre domaines institutionnels : politiques, gestion des performances et systèmes, programmation et dépenses publiques, et dotation de personnel.
2. Il s'agit d'une évaluation en finesse, basée sur un passage en revue de la documentation du DFID, des entretiens avec quelques 40 membres du personnel du DFID (principalement au niveau des services centraux) et des entretiens avec plusieurs parties prenantes britanniques externes, dont la Direction nationale du contrôle de la gestion publique et les ONG dans le domaine du développement. L'évaluation a mis l'accent sur les attributs organisationnels du DFID, les traitant comme des intrants pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Elle n'a pas systématiquement évalué les performances du DFID (extrants) par rapport à des engagements spécifiques de la Déclaration de Paris. Les constats reposent sur des sources primaires et secondaires combinées. Certaines informations issues des entretiens étaient de nature anecdotique, bien que l'on ait veillé à trianguler plusieurs sources. Les conclusions sont exclusivement celles de l'équipe d'évaluation.
3. L'évaluation a montré que l'engagement, les capacités et les systèmes d'incitation pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris étaient forts dans l'ensemble du DFID. Ils ont été consciemment développés par le biais de politiques, de systèmes et de procédures mis en place au sein du ministère ces dix dernières années. De nombreux aspects de la Déclaration de Paris, et plus particulièrement les changements dans les modalités de délivrance de l'aide, font aujourd'hui partie intégrante du modèle de gestion central du DFID. Les principes clés de la Déclaration de Paris ont été intériorisés par le personnel du DFID, s'intégrant à leur manière de percevoir leurs rôles et leurs responsabilités. De ce fait, le DFID perçoit collectivement la Déclaration de Paris moins comme un ensemble d'obligations que comme un outil l'aidant à réaliser ses propres objectifs internes.
4. DFID a déjà atteint la plupart des objectifs de la Déclaration de Paris, et rien ne devrait l'empêcher de réaliser les objectifs restants d'ici à 2010. Néanmoins, les systèmes actuels du DFID n'offrent pas une parfaite cohérence en termes de performances dans toutes les antennes de terrain ni par rapport aux différents aspects de la Déclaration de Paris. L'application à grande échelle de modalités de l'aide en amont par le DFID, en plus de ses règles et procédures très souples, lui a permis d'accomplir de brillants résultats en termes d'harmonisation avec d'autres donateurs, d'impulsion nationale vis-à-vis de la politique de développement et de recours aux systèmes nationaux pour la

délivrance de l'aide. Toutefois, les performances du DFID en matière de budgétisation de l'aide, de prévisibilité des versements durant l'année et d'assistance technique coordonnée par les partenaires sont moins cohérentes. En outre, le DFID n'est pas correctement équipé pour évaluer ses propres performances quant aux engagements plus souples ou plus qualitatifs de la Déclaration de Paris, comme l'appropriation par le pays et la responsabilité mutuelle, qui sont difficiles à évaluer par le biais d'indicateurs.

i Engagement

5. Le DFID fait preuve d'un haut niveau d'engagement vis-à-vis de l'efficacité de l'aide, tant dans ses politiques formelles que parmi son personnel. L'évolution de ses politiques ces dix dernières années montre un souci, de longue date, d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Outre ses engagements généraux à l'égard de l'efficacité de l'aide formulés dans une série de livres blancs, le DFID possède des politiques sur certains aspects particuliers de l'efficacité de l'aide, comme la conditionnalité, les approches dirigées par le pays et la gestion axée sur les résultats. Le DFID a contracté des engagements en termes d'efficacité de l'aide allant au-delà des objectifs de la Déclaration de Paris, soit individuellement soit conjointement avec d'autres États membres de l'Union européenne. Le DFID possède de fortes capacités politiques en matière d'efficacité de l'aide, avec des équipes dédiées qui veillent à la promotion interne de meilleures pratiques dans le domaine de l'aide.
6. Le haut niveau d'engagement du DFID vis-à-vis de la Déclaration de Paris est renforcé par l'environnement politique national, où le développement international joue un rôle politique fondamental et où les lobbys pro-développement sont bien organisés et influents. Les mécanismes de responsabilisation externe du DFID (à l'égard du Parlement britannique, du Trésor et de la Direction nationale du contrôle de la gestion publique) appuient également son engagement à l'égard d'une utilisation efficace de son budget consacré à l'aide.
7. La seule inquiétude qu'il soit vraiment possible de soulèver quant à l'engagement du DFID vis-à-vis de la Déclaration de Paris concerne sa préférence pour les nouvelles initiatives à haut profil plutôt que pour le maintien de ses efforts pour la mise en œuvre des anciennes initiatives. Les nouvelles initiatives, telles que des engagements en termes de dépenses globales et de nouveaux organes de financement pour les biens publics mondiaux, ne relèvent pas clairement du modèle dirigé par le pays et sont susceptibles de plonger la Déclaration de Paris dans l'ombre. Il existe en outre le danger éventuel que le DFID puisse percevoir la Déclaration avant tout comme un outil d'influence externe plutôt que comme un guide pour ses propres actions. C'est pourquoi l'évaluation se félicite du

fait que le DFID se soit récemment engagé à devenir un modèle de bonnes pratiques en matière d'efficacité de l'aide, et recommande que cet engagement soit réaffirmé à intervalles réguliers afin d'être certain qu'il reste une haute priorité interne.

ii Capacités

8. Plusieurs caractéristiques structurelles de base du DFID renforcent ses capacités en termes d'efficacité de l'aide. Son statut de ministère indépendant clairement et juridiquement mandaté pour chercher à réduire la pauvreté le tient à l'écart des pressions exercées dans le domaine commercial et de la politique étrangère. Suite aux réformes de la fonction publique britannique ces dix dernières années, le DFID allie un haut degré d'autonomie opérationnelle pour chaque unité en charge des dépenses publiques à de solides systèmes les obligeant à répondre de leurs performances. Le haut degré de décentralisation au niveau des antennes de terrain permet au DFID de négocier et de contracter des engagements fiables en termes d'harmonisation et d'alignement. Des règles et procédures souples permettent aux antennes de terrain de faire preuve d'innovation dans la conception des interventions, le choix des modalités de délivrance et la poursuite d'initiatives en matière d'efficacité de l'aide.
9. Avec la moitié de son personnel positionné dans des antennes de terrain, le DFID dispose de capacités relativement robustes sur le terrain. Le personnel du DFID affiche une bonne compréhension des principes et des engagements de la Déclaration de Paris, bien que les formations et les conseils en cours d'emploi concernant l'efficacité de l'aide ne soient pas aussi systématiques qu'ils devraient l'être. Alors que la Déclaration de Paris ne sert pas explicitement de point de référence pour le recrutement, la nomination ou la promotion du personnel, des compétences apparentées telles que la mise en place de partenariats, l'influence et les communications, font partie des cadres généraux de compétences (du personnel) du DFID.
10. Le ministère se dit relativement inquiet à l'idée que l'accroissement rapide du budget britannique consacré à l'aide, combiné à une réduction des coûts administratifs au sein de la fonction publique britannique, puisse entraîner une dégradation de ses capacités. Le personnel des antennes de terrain a indiqué que travailler conformément aux principes de la Déclaration de Paris exige beaucoup de temps, et s'inquiète de sa capacité à maintenir ce niveau d'engagement à l'avenir. En revanche, les responsables en chef pensent que les contraintes exercées sur les coûts administratifs renforceront l'engagement du DFID vis-à-vis des principes de la Déclaration, encourageant un plus grand recours aux modalités de l'aide « en amont » et une meilleure répartition des tâches avec les autres donateurs. L'évaluation fait ressortir le rôle crucial que cette question va être appelée à jouer pour le DFID

les prochains temps. L'efficacité de l'aide budgétaire et d'autres approches fondées sur des programmes dépend de la qualité et de l'intensité de l'engagement du personnel du DFID. Une planification minutieuse de la main d'œuvre sera indispensable pour garantir que les coûts opérationnels élevés liés à une aide efficace continuent d'être pris en charge.

iii Systèmes d'incitation

11. Le DFID adopte une solide approche en matière de gestion des performances et se concentre de plus en plus sur les résultats. Il a mis en place un ensemble « descendant » d'obligations, du ministère dans son ensemble aux antennes de terrain et à chaque membre du personnel en passant par divers échelons du ministère et des divisions. Tous les niveaux de l'organisation doivent régulièrement rapporter leur contribution aux objectifs internes, lesquels incluent les objectifs du Millénaire pour le développement. À compter de 2008, la Déclaration de Paris est explicitement incorporée dans le système de gestion des performances ministérielles. Le personnel du DFID interrogé aux fins de la présente évaluation était d'accord pour dire qu'il est bénéfique pour l'avancement de leur carrière de se conformer aux principes de la Déclaration.
 - a) Les signaux émis par les ministres et les responsables en chef concernant les priorités internes influent largement sur les systèmes d'incitation institutionnels. Renouveler **périodiquement en public les engagements liés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris** contribuerait donc à maintenir le dynamisme. De même, il serait utile pour le DFID de clarifier la manière dont les principes de la Déclaration s'appliquent aux nouveaux partenariats et organes de financement mondiaux mis en place dans le but de promouvoir les biens publics mondiaux.
 - b) Le DFID dispose d'une certaine marge pour **améliorer le suivi de ses performances aux termes de la Déclaration de Paris**, notamment pour ce qui concerne les engagements pour lesquels il n'existe aucun indicateur quantitatif. Un système de suivi plus efficace pourrait inclure les éléments suivants :
 - I. **Stratégies et approches explicites liées à l'efficacité de l'aide à l'échelon des antennes de terrain**, avec des objectifs et des jalons clairement identifiés;
 - II. **Notification annuelle par les antennes de terrain des avancées réalisées dans le domaine de l'efficacité de l'aide**, y compris des rapports relatifs aux engagements qualitatifs et une analyse des raisons à l'origine de toute lacune au niveau des performances;
 - III. **Incorporation de données sur l'efficacité de l'aide au niveau des projets dans le nouveau système de gestion d'informations du DFID (Aries)**.
 - c) Il est important de regrouper les rapports sur les performances transmis par les antennes de terrain et les divisions, de les analyser et de les utiliser pour éclairer les efforts soutenus d'amélioration des systèmes et des pratiques internes. Cela inclut l'identification des bonnes pratiques émergeant au niveau national pour la diffusion des informations au sein du ministère, ainsi que la résolution des contraintes institutionnelles identifiées par les antennes de terrain. Il serait utile que le département de la Responsabilité et de l'Efficacité de l'Aide se consacre davantage à ce type de tâches diagnostiques et **rédige un rapport annuel sur l'efficacité de l'aide en identifiant les priorités et les mesures institutionnelles pour l'année qui vient**.
 - d) Le DFID pourrait renforcer ses capacités pour l'efficacité de l'aide en **se servant plus explicitement de la Déclaration de Paris comme point de référence pour la planification et la gestion du personnel**. À l'heure actuelle, les formations sur la Déclaration et sur des compétences apparentées telles que la négociation, l'influence et le renforcement des partenariats ne sont pas systématiques. L'augmentation rapide du budget britannique consacré à l'aide, combinée à une réduction de son budget administratif, pourrait compliquer la prise en charge par le DFID des coûts opérationnels élevés associés à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Par conséquent, l'évaluation recommande au DFID de déployer des efforts
12. Néanmoins, les capacités du DFID pour assurer le suivi et analyser ses propres performances par rapport aux engagements liés à l'efficacité de l'aide pourraient être renforcées. Le DFID dépend principalement de la méthodologie d'enquête du CAD pour évaluer les avancées réalisées sur la voie des objectifs quantitatifs et pour identifier les variations de performances d'un programme national à l'autre. On constate un manque de notification interne concernant les engagements de la Déclaration de Paris, tels que l'appropriation par le pays, la complémentarité et la responsabilité mutuelle, qui sont de nature plus ouverte. En outre, le DFID n'a pas systématiquement analysé les raisons institutionnelles à l'origine des variations de ses performances, en vue d'identifier des actions correctives.
13. Par conséquent, le système de gestion des performances risque d'encourager le DFID à se concentrer sur des objectifs quantitatifs, au détriment des engagements qualitatifs dans les cas où les avancées dépendent d'autres acteurs et où il est plus difficile de démontrer une contribution directe.

Recommandations

14. L'évaluation recommande l'adoption d'un package de mesures prioritaires pouvant aider le DFID à maintenir et à renforcer son engagement institutionnel, ses capacités et ses systèmes d'incitation pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

supplémentaires pour **évaluer ces coûts opérationnels et de les prendre en compte dans la planification et la gestion de sa main d'œuvre**. En outre, il pourrait être utile de **traiter le temps consacré aux initiatives liées à l'efficacité de l'aide comme un programme plutôt que comme un coût administratif**.

- e) Le DFID pourrait encourager une responsabilisation externe en **renforçant sa propre transparence en ce qui concerne l'efficacité de l'aide**. Actuellement, suite aux lacunes techniques au niveau des systèmes de gestion d'informations et aux inquiétudes concernant la qualité des données, les informations relatives aux dépenses et aux performances du DFID ne sont pas facilement accessibles. Les nouveaux systèmes de gestion d'informations en cours de préparation devraient renforcer considérablement les capacités techniques du DFID afin de partager publiquement ces informations. L'évaluation recommande au DFID d'**adopter un ensemble d'objectifs de transparence explicites** en vue de dégager des pratiques d'excellence internationales et de les intégrer dans son initiative suivie de publication des informations sur les projets. En outre, il serait utile de **revoir la façon dont les données de programmation et financières sont présentées sur les pages nationales du site web du DFID** afin de permettre aux partenaires d'évaluer les performances du DFID par rapport aux engagements en matière d'efficacité de l'aide.