

Groupe des Nations Unies pour le développement,
(FIDA, ONUSIDA, CEA, UNIFEM, FNUAP et PNUD)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour le Groupe des Nations Unies pour le développement

Note de synthèse

Hans Wyss, chef d'équipe
Janie Mary Eriksen, membre d'équipe
Neddy Matshalaga, membre d'équipe

Évaluation de la contribution du Groupe des Nations Unies pour le développement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Note de synthèse

I. Introduction

En 2006, le Groupe des Nations Unies pour le développement¹ (GNUD), l'un des signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, a décidé avec d'autres donateurs et pays partenaires de réaliser une évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris entre 2007 et 2010 en procédant en deux étapes. Dans une première étape, une évaluation *formative* portera sur les intrants, le processus de mise en œuvre et les extrants (dans la mesure du possible). Dans la seconde étape, une évaluation sommative portera sur les résultats de la mise en œuvre et les réalisations. La première étape revêtira la forme d'une contribution au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui aura lieu en septembre 2008 à Accra (Ghana).

Au sein du GNUD, il a été décidé que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réaliserait cette évaluation conjointement avec le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM).²

¹ Pour la liste des membres du GNUD, voir l'annexe 2.

² Deux des organisations membres du GNUD qui ont accepté de participer à cette évaluation conjointe sont des signataires directs de la Déclaration de Paris : la CEA et le FIDA.

L'évaluation avait les objectifs suivants:

- Évaluer les initiatives prises par le GNUD à l'appui de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
- Évaluer les initiatives prises par les équipes de pays des Nations Unies en vue d'accroître l'efficacité de l'aide
- Tirer des enseignements des initiatives prises en rapport avec la Déclaration de Paris et des stratégies mises en œuvre par les organismes membres du GNUD à leur échelon interne ou à l'échelon des pays.

La conception de l'évaluation s'articulait autour de trois facteurs considérés comme déterminants dans le comportement des partenaires au développement : engagement, capacités et systèmes d'incitation. En outre, l'évaluation devait examiner quatre domaines transversaux : égalité des sexes, HIV/sida, développement rural et renforcement des capacités. Enfin, l'évaluation devait accepter la spécificité du GNUD dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris tout en reconnaissant la contribution plus large de l'ONU.

Les principaux éléments de la méthodologie devaient viser à :

- Évaluer les mesures prises par les organismes membres du GNUD en rapport avec la Déclaration de Paris, étant entendu que certains aspects de cette Déclaration constituaient, avant même son adoption, des principes d'engagement des membres du GNUD.
- Réaliser six études de cas nationales afin de déterminer le rôle du GNUD dans l'action menée en faveur des principes énoncés dans la Déclaration de Paris à l'échelon des pays.
- Évaluer les quatre domaines transversaux à partir des études réalisées à hauteur des services centraux et des études de cas nationales.
- Procéder à une enquête électronique sur les coordonnateurs résidents des Nations Unies qui président les

équipes de pays, tant dans les pays signataires que dans les pays non signataires de la Déclaration de Paris, afin d'assurer le retour systématique de l'information sur la mise en œuvre de la Déclaration.

L'évaluation a révélé quelques grandes difficultés, parmi lesquelles la brièveté de la période de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'absence de données communes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris et les distorsions de l'échantillonnage inhérentes à la sélection libre et au volontariat.

II. Conclusions

L'évaluation a conduit aux conclusions suivantes :

1. L'expérience du GNUD dans l'application des cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris varie sensiblement d'un principe à l'autre. Les progrès les plus évidents ont porté sur l'appui à l'appropriation par les pays eux-mêmes et l'alignement sur les stratégies nationales de développement. Quelques exemples intéressants de progrès ont également été relevés dans le domaine de la responsabilité mutuelle. Toutefois, il reste beaucoup à faire dans l'alignement des systèmes nationaux et leur harmonisation parmi tous les membres du GNUD (et plus largement encore). De solides mécanismes de coordination faisant appel à d'autres partenaires au développement et gouvernements partenaires sont indispensables pour permettre aux coordonnateurs résidents/équipes de pays des Nations Unies de faciliter la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Le rôle des coordonnateurs résidents/équipes de pays dépasse largement les objectifs de l'efficacité de l'aide dans la Déclaration de Paris. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays ont parfois à résoudre des problèmes d'aide humanitaire, de gestion des crises, de prévention des conflits et de consolidation de la paix, dont la priorité l'emporte sur les principes de la Déclaration de Paris. Ce domaine de concurrence latente ne semble pas avoir entravé l'application de la Déclaration de Paris. Certaines des responsabilités de l'ONU qui vont au-delà de la Déclaration de Paris peuvent cependant être d'une importance capitale pour atteindre les objectifs de cette Déclaration.

- 1.1. La contribution du GNUD/équipes de pays au renforcement de l'**appropriation** a principalement consisté à aider les gouvernements à renforcer leurs capacités afin d'élaborer et de mettre en œuvre leurs stratégies nationales de développement et d'appliquer les nouvelles modalités de l'aide telles que les approches sectorielles et l'aide budgétaire directe. L'appropriation par les pays étant très variable, le rôle de l'équipe de pays l'est aussi. Les bureaux des coordonnateurs résidents, de même que les différents organismes des Nations Unies, ont joué un rôle important en collaborant avec les gouvernements et avec les institutions

multilatérales et bilatérales à la mise en place de conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris. Le GNUD/équipe de pays étaient considérés comme des partenaires dignes de confiance, qui aidaient les pays à s'acquitter à la fois de leurs obligations nationales et internationales en matière de développement et à élaborer et appliquer des stratégies de développement.

- 1.2. En matière d'**alignement**, les principaux progrès ont concerné les stratégies de développement aux niveaux national et sectoriel, notamment l'alignement des cycles de planification du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement sur les plans nationaux de développement. Les équipes de pays ont encore des progrès à faire dans d'autres aspects de l'alignement qui concernent le recours aux systèmes nationaux des pays partenaires (notification, gestion des finances publiques, audits nationaux et passation des marchés).

La coordination des priorités en matière de développement et de planification entre les membres des équipes de pays des Nations Unies et les autres partenaires de développement semble s'être beaucoup améliorée grâce aux groupes thématiques et à de plus larges réunions de coordination. Dans les six études de cas nationales, l'équipe de pays a compris qu'il est de plus en plus difficile d'agir isolément, même si une plus forte programmation conjointe n'est pas encore une réalité.

- 1.3. Quelques progrès ont été enregistrés dans la coordination entre les membres des équipes de pays et les autres partenaires au développement (principalement au titre de l'initiative relative à l'approche harmonisée des transferts monétaires [HACT]). Toutefois, les pays partenaires escomptent réaliser de plus grandes économies mesurables dans le coût des opérations grâce à l'alignement et à l'harmonisation. Les membres des équipes de pays ont eu beaucoup de mal à répondre aux demandes des pays partenaires qui visaient à harmoniser les procédures décrétées par leurs services centraux. Ainsi, les efforts visant à réduire le coût des opérations grâce à l'**harmonisation** nécessitent une formule qui tienne compte à la fois des préoccupations des pays partenaires et des nombreuses institutions représentées dans les équipes de pays (et autres partenaires de développement). Compte tenu de la grande diversité des objectifs, politiques et procédures des membres qui le composent, l'harmonisation demeure un énorme défi pour le GNUD.
- 1.4. Les capacités dont disposent les gouvernements pour planifier et coordonner les contributions de leurs

partenaires au développement présentent un intérêt particulier pour la Déclaration de Paris. C'est ainsi que les études de cas nationales confirment que le renforcement systématique des bureaux nationaux de statistique revêt une importance particulière pour la **gestion axée sur les résultats** en fournissant des données crédibles et en temps opportun. Une aide efficace aux bureaux de statistique nécessite toutefois de lourds engagements à long terme pour garantir la mise en place des capacités nécessaires.

- 1.5. Les informations obtenues en retour dans le cadre des études de cas nationales donnent à penser qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de la Déclaration de Paris sur la **responsabilité mutuelle** et les évaluations conjointes des progrès mutuels en matière d'efficacité de l'aide. Par ailleurs, l'information en retour obtenue dans le cadre de ces études de cas nationales a notamment laissé apparaître une préoccupation générale au sujet du niveau et de la prévisibilité de l'aide promise par les donateurs. L'équipe de pays joue un rôle appréciable dans la promotion de la responsabilité mutuelle, par exemple par le biais de ses tables rondes sur la matérialisation de l'aide promise par les donateurs, de sa participation à des réunions de groupes consultatifs, de son appui à la réforme des administrations publiques et notamment au renforcement du système parlementaire, et de son soutien à la participation de la société civile. La CEA joue un rôle particulier en encourageant la responsabilité mutuelle au niveau des pays africains.
2. Le GNUD et les participants à la présente évaluation ont immédiatement fait preuve de leur engagement à mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris, aussi bien par les mesures qu'ils ont prises à l'échelon des services centraux qu'en insistant sur l'importance de la Déclaration de Paris auprès des coordonnateurs résidents et des équipes de pays. Cette réaction relativement rapide a été grandement facilitée par les engagements en matière d'aide au développement que les membres du GNUD avaient déjà pris antérieurement à la Déclaration de Paris.
 - 2.1. Des changements ont été apportés afin de synchroniser les cycles de planification des équipes de pays avec les cycles de planification nationaux.
 - 2.2. Les équipes du pays ont été leurs partenaires nationaux dans le cas d'arrangements sectoriels, par exemple la participation du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) à des approches sectorielles.
 - 2.3. Les institutions spécialisées ont intensifié leurs efforts pour utiliser les systèmes nationaux, par exemple pour la passation des marchés et les procédures
3. S'agissant des *capacités*, les membres du GNUD ont utilisé les structures institutionnelles existantes, en les renforçant au besoin, au lieu de créer des structures nouvelles. Dans le cas d'une institution de création relativement récente (ONUSIDA), le GNUD a jugé que les principes de la Déclaration de Paris étaient pertinents pour l'adoption de mesures nationales de lutte contre le VIH/sida. Le plus souvent, le renforcement des capacités visant à permettre aux membres du GNUD d'appliquer la Déclaration de Paris a pris la forme d'instructions particulières, de directives et d'une formation visant à renseigner les membres du personnel sur la Déclaration de Paris. Les engagements antérieurs aux grands principes énoncés dans la Déclaration de Paris, tels qu'ils figuraient dans les bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour le développement, ont été utiles dans ce processus.
 - 3.1 Les équipes de pays ont apporté un appui technique considérable pour aider les pays à formuler, à revoir et à mettre en œuvre leurs stratégies nationales de développement ou les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).
 - 3.2 Le GNUD a créé un réseau de réflexion sur les objectifs du Millénaire pour le développement afin d'aider les équipes de pays dans leurs activités d'appui technique sur le plan théorique et opérationnel.
4. Les conclusions de l'évaluation des *systèmes d'incitation* en place sont décourageantes. Les principaux responsables de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, à savoir les coordonnateurs résidents, jugent insuffisantes les incitations particulières à cette tâche. La notation des coordonnateurs résidents (qui comprend une évaluation faite par les institutions spécialisées faisant partie du GNUD) porte directement sur les responsabilités liées à la Déclaration de Paris. Toutefois, pour les nombreux autres membres du personnel du GNUD qui participent à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, cet aspect de leur travail n'est évalué qu'indirectement dans leur notation, essentiellement par le biais de programmes de travail convenus. Les incitations à mettre en œuvre la Déclaration de Paris ne peuvent faire appel uniquement aux systèmes d'incitation traditionnels centrés sur les seuls acteurs directement concernés. La conception des incitations doit être élargie pour tenir compte directement des facteurs qui freinent les progrès, notamment en matière d'harmonisation.
5. L'application des principes de la Déclaration de Paris aux *domaines transversaux* a été inégale. Dans le cas du

opérationnelles, éliminant ainsi les unités de mise en œuvre (PIU) pour les passations de marchés. Des différences importantes subsistent toutefois entre les institutions spécialisées et les pays.

VIH/sida, la présence d'un organisme membre du GNUM (ONUSIDA) a facilité la mise en œuvre des principes de la Déclaration dans ce domaine d'importance capitale. Toutefois, cette mise en œuvre a donné de moins bons résultats pour les trois autres domaines transversaux examinés dans la présente évaluation : égalité des sexes, développement rural et renforcement des capacités. Malgré la pratique établie des membres du GNUM en matière d'égalité des sexes, et la pratique des pays sans spécialiste résident d'UNIFEM, d'avoir au sein de l'équipe de pays une personne appartenant à une autre organisation membre du GNUM pour se charger au premier chef de l'égalité des sexes, cette question ne retient encore qu'une attention insuffisante. L'intérêt accordé à la question de l'égalité des sexes dans le cadre de la Déclaration de Paris varie d'un pays à l'autre et pourrait être renforcé : il faut disposer de stratégies et d'indicateurs précis pour mesurer les résultats obtenus grâce aux efforts accomplis dans ce domaine. En ce qui concerne le *développement rural* et le *renforcement des capacités*, l'attention et la coordination de l'équipe de pays pourraient être améliorées par le biais des groupes de travail chargés de ces questions.

6. Bon nombre de coordonnateurs résidents/équipes de pays travaillent dans des pays qui n'ont pas signé la Déclaration de Paris. Alors que les pays non signataires n'ont pas été spécifiquement étudiés dans le cadre de la présente évaluation (l'équipe chargée de l'évaluation ne s'étant rendue dans aucun pays non signataire), les informations reçues en retour des coordonnateurs résidents donnent à penser que les pays signataires sont nettement plus en harmonie avec les principes de la Déclaration de Paris. Ainsi, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays dans les pays non signataires ont plus de difficultés à aider les membres du GNUM à tenir compte des principes énoncés dans la Déclaration de Paris.

III. Recommandations

1. Le GNUM devrait utiliser plus largement les systèmes nationaux de services d'appui, le cas échéant et dans l'intérêt des pays partenaires, afin de renforcer les capacités nationales et de réduire les coûts transactionnels. Voici quelques-uns des domaines sur lesquels portent ces services : passation des marchés, sécurité, technologies de l'information, télécommunications et secteur bancaire, mais aussi planification, notification et évaluation.
2. Le GNUM devrait continuer à harmoniser et simplifier ses pratiques opérationnelles afin d'améliorer la responsabilisation et la transparence de ses activités tout en veillant à ce que l'aide au développement apportée aux pays partenaires soit fournie d'une manière cohérente et propre à faciliter le renforcement des capacités. Voici quelques-uns des domaines dans lesquels les pratiques pourraient être améliorées : budgétisation, fonctions d'audit, systèmes de passation des marchés et compétences professionnelles, y compris l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public.
3. Le GNUM devrait calculer le coût des formes non harmonisées de l'aide au développement et continuer à normaliser et à harmoniser les notions et les pratiques visant à réduire le coût des opérations.
4. Le GNUM devrait créer des cadres de résultats et des stratégies précis, mesurables, réalisables et pertinents afin de permettre aux pays partenaires de planifier, suivre et évaluer les résultats en matière de renforcement de leurs capacités à différents niveaux en vue d'atteindre les objectifs nationaux de développement et de progresser vers la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelon international, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement.
5. Il est recommandé au GNUM d'encourager les gouvernements des pays partenaires à entreprendre et mener eux-mêmes des évaluations communes de pays afin de déterminer la contribution des organismes du système des Nations Unies qui s'occupent de développement aux stratégies et plans nationaux de développement, et à évaluer et diffuser de façon systématique les enseignements tirés de ces évaluations en tant que mécanismes de responsabilité mutuelle.
6. Le GNUM devrait renforcer son intention déclarée d'accroître les capacités des pays partenaires, à leur demande et sous leur direction, pour coordonner l'aide extérieure, y compris les approches à l'échelle du système, les approches sectorielles et l'appui budgétaire, et d'utiliser cette aide au mieux, notamment en participant aux processus nationaux de planification et de suivi et en rattachant le programme relatif à l'efficacité de l'aide au programme plus large de l'efficacité du développement.
7. Le GNUM devrait harmoniser l'approche de ses membres et des autres partenaires de développement s'agissant du renforcement des capacités nationales. Ce renforcement des capacités est généralement associé à diverses formes d'appui aux personnes (formation), aux institutions (valorisation des ressources humaines) et à la création d'un environnement favorable (appui aux politiques et stratégies). Le GNUM devrait aider les pays partenaires à utiliser au mieux les nouvelles modalités de l'aide.
8. Le GNUM devrait continuer à développer et à renforcer ses systèmes de gestion des connaissances et ses compétences, y compris les ressources facilement accessibles à l'échelon régional et auprès d'institutions spécialisées non résidentes, afin de mieux répondre aux besoins de renforcement des capacités des pays partenaires.
9. Les incitations à mettre en œuvre la Déclaration de Paris devraient viser directement les facteurs qui freinent le

progrès, notamment dans le domaine de l'harmonisation. Le GNUD devrait s'attaquer aux obstacles structurels qui s'opposent au respect des principes de la Déclaration de Paris dans la perspective d'une plus large réforme de l'ONU. Cette question sort des limites de la présente évaluation, qui porte sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, bien qu'elle ait de toute évidence des incidences sur l'efficacité de l'aide au développement fournie par le GNUD.

10. Le GNUD devrait adopter une approche complémentaire à l'égard des domaines transversaux tels que l'intégration des questions sexospécifiques, le renforcement des capacités et le développement rural, comme cela a été fait dans la lutte contre le VIH/sida. En outre, les équipes de pays devraient examiner l'adéquation de leurs mécanismes et de leurs efforts dans les domaines de l'égalité des sexes et du développement rural dans les pays où sévit une grave pauvreté dans les régions rurales, en allant au-delà des préoccupations sociales pour s'attaquer à la pauvreté rurale de façon durable, en reconnaissant systématiquement la nécessité d'améliorer la production et les revenus.