

Groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide Viêt Nam

Rapport de suivi indépendant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi

Marcus Cox
Sam Wangwe
Hisaki Mitsui
Tran Thi Hanh

Le présent rapport a été rédigé par une équipe de suivi indépendant. Il ne reflète pas les vues officielles du gouvernement du Viêt Nam, des partenaires au développement ni d'autres organisations consultées par l'équipe.

Note de synthèse

Quelques mois après l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont adopté la Déclaration de Hanoi sur l'efficacité de l'aide, qui définit 28 engagements de partenariat et 14 objectifs à atteindre d'ici à 2010. En vertu de la Déclaration de Hanoi, le gouvernement du Viêt Nam et les donateurs doivent à intervalles réguliers évaluer leurs avancées par rapport à ces engagements par le biais d'un processus de suivi indépendant. La présente évaluation est le premier exercice de ce type.

L'évaluation a été réalisée par une équipe de suivi indépendant, à l'aide d'une méthodologie convenue avec le comité directeur mis en place par le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide en vue de contrôler le processus. Elle offre une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi à ce jour ainsi qu'un examen détaillé de trois domaines thématiques : (i) impulsion par le pays et alignement des donateurs sur les principes de développement nationaux ; (ii) recours aux systèmes nationaux pour la délivrance de l'aide officielle au développement ; (iii) organisation de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi. Ces thèmes ont été examinés par le biais d'études de cas dans trois secteurs : l'éducation, le transport ainsi que l'eau rurale et l'assainissement. L'équipe de suivi indépendant a également examiné quatre donateurs (Belgique, Danida, DFID et Banque mondiale) qui participent volontairement à l'exercice.

En vertu de la Déclaration de Hanoi, le processus de suivi indépendant est conçu pour appuyer la responsabilité mutuelle. L'équipe est appelée à juger de la qualité des efforts à la fois

du gouvernement vietnamien et des donateurs quant à la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi et à souligner les lacunes éventuelles.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont lancé un nombre impressionnant d'initiatives en vue de renforcer ce qui, à maints égards, est déjà un partenariat au développement mûr et efficace. Les jugements formulés dans le présent rapport sont portés par rapport aux normes rigoureuses que le Viêt Nam et ses partenaires au développement se sont fixées. Axé sur les domaines pouvant être améliorés, le présent rapport n'enlève rien aux accomplissements très importants réalisés à ce jour.

Impulsion du pays et alignement des donateurs

L'appropriation par le pays des principes du développement au Viêt Nam reste très forte. La poursuite par le gouvernement vietnamien d'une rapide croissance économique est assortie à un engagement visant à garantir le partage équitable des avantages au sein de la société. Ses dotations budgétaires sont de nature à favoriser les pauvres et son expérience en matière de réduction de la pauvreté fait partie des meilleures au monde. Le Viêt Nam a déjà atteint le premier de ses objectifs du Millénaire pour le développement : réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015. Cet engagement manifeste à poursuivre une croissance en faveur des pauvres constitue une base essentielle pour le solide partenariat au développement au Viêt Nam.

L'appropriation des principes nationaux du développement au-delà du gouvernement est en expansion. Le plan de développement socio-économique 2006-2010 a été élaboré

par le biais de vastes consultations au sein de la société vietnamienne, avec une plus grande participation de l'Assemblée nationale que par le passé. Le gouvernement vietnamien s'est clairement engagé à renforcer la démocratie de proximité, et les communautés locales peuvent participer à la définition des priorités locales en matière de développement. Il n'empêche qu'on pourrait créer des structures de dialogue plus permanentes avec la société civile et consolider l'assistance fournie par les donateurs pour le renforcement des capacités de la société civile à s'engager dans le processus politique.

Il existe un dialogue politique bien établi entre les donateurs et le gouvernement vietnamien, qui respecte l'appropriation par le pays. Au lieu de la conditionnalité politique habituelle, les donateurs visent par leurs travaux d'analyse et leurs conseils politiques à aider le Viêt Nam à atteindre ses objectifs du développement. Le Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté (l'instrument d'aide budgétaire générale) est devenu une plateforme efficace pour le gouvernement vietnamien et les donateurs à partir de laquelle ils peuvent convenir d'un ensemble annuel d'actions politiques visant à atteindre les objectifs du développement du Viêt Nam. Le Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté comprend un système d'incitation financière souple, dans lequel les versements de la Banque mondiale sont liés aux performances par rapport aux engagements de l'année précédente, mais ne comporte aucune conditionnalité politique formelle. Le processus du Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté est apprécié des ministères de tutelle, qui y voient une occasion de signaler leurs priorités.

La capacité d'impulsion du Viêt Nam dans le domaine de la stratégie de développement s'est largement améliorée. Par comparaison à ses prédécesseurs, le plan de développement socio-économique repose sur une plus grande base de connaissances sur la pauvreté au Viêt Nam, suivant les grands instruments par le biais d'études et de travaux d'analyse. Les principes du développement ont été élargis à de nouveaux aspects tels que la protection de l'environnement, et il existe désormais un cadre de résultats fondé sur des chaînes de résultats logiques. Néanmoins, il reste encore du chemin à parcourir avant que le plan de développement socio-économique ne devienne une stratégie totalement opérationnelle. Un renforcement du lien entre le processus de planification et les budgets de fonctionnement et d'investissement améliorerait la définition des priorités et créerait une base plus solide pour l'alignement des donateurs. Des travaux d'intégration de la planification et de la budgétisation sont en cours via des cadres pilotes de dépenses publiques à moyen terme.

La plupart des donateurs ont aligné leurs programmes nationaux sur le plan de développement socio-économique ou sont occupés à le faire. Toutefois, l'alignement à ce niveau n'est pas un engagement très lourd et n'a entraîné aucune réorientation significative des programmes des donateurs. L'alignement à l'échelon sectoriel est un aspect plus complexe, qui dépend de l'état des processus de planification

et de budgétisation dans les secteurs ainsi que de la qualité de l'engagement des donateurs. On constate une grande variation d'un secteur à l'autre en termes d'alignement. Dans les secteurs les plus avancés, comme l'éducation, les ministères de tutelle ont commencé à planifier leurs activités par rapport à une enveloppe de ressources commune, qui inclut à la fois des ressources nationales et l'aide officielle au développement. Ceci est le résultat de plusieurs années d'efforts d'harmonisation et d'alignement. Dans des secteurs où cela n'est pas encore le cas, l'aide externe est toujours fragmentée. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural indique qu'il compte 260 projets d'aide distincts, en raison de quoi il est difficile de se faire une vue d'ensemble stratégique. La plupart des donateurs ont maintenant modifié leurs pratiques de programmation et collaborent étroitement avec leurs homologues vietnamiens et d'autres donateurs pour garantir l'alignement de leurs activités sur les stratégies et les priorités du gouvernement vietnamien. Toutefois, une part importante de l'aide officielle au développement versée au Viêt Nam se présente toujours sous la forme d'une aide basée sur des projets autonomes.

L'équipe de suivi indépendant conclut que l'objectif de la Déclaration de Hanoi visant à ce que 75 % de l'aide soit délivrée sous la forme d'approches fondées sur des programmes est une priorité clé pour le Viêt Nam. Les donateurs doivent garantir que leur aide sectorielle contribue au renforcement des politiques, systèmes et capacités nécessaires au Viêt Nam à mesure qu'il se rapproche du statut de pays à revenus moyens.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi, de nouvelles modalités de l'aide (principalement l'aide budgétaire ciblée) ont été testées dans le domaine de l'éducation, des petites infrastructures ainsi que de l'eau rurale et de l'assainissement. Faire passer l'aide par le budget est un moyen efficace de relever les défis liés à une délivrance décentralisée des services. Néanmoins, les expériences à ce jour indiquent que ce n'est pas l'aide budgétaire elle-même, mais la qualité de l'engagement qui l'accompagne qui détermine l'impact. L'aide budgétaire complète (mais ne remplace pas) un dialogue politique intensif, des relations de haute qualité et un renforcement correct des capacités. Les donateurs qui adhèrent à des dispositifs d'aide budgétaire dans l'espoir de réduire leurs propres coûts opérationnels seront probablement déçus.

L'impulsion du pays pour l'appui au renforcement des capacités reste problématique au Viêt Nam. Le gouvernement vietnamien compte plusieurs programmes de renforcement des capacités en cours, notamment en matière de gestion de l'aide officielle au développement, mais de façon générale, il ne précise pas assez clairement aux donateurs les types d'aide dont il a besoin. Un grand nombre des ministères de tutelle se montrent sceptiques quant à la valeur de l'assistance technique étrangère, et les accomplissements en termes d'assistance technique fournie et gérée par les ministères de tutelle ne sont pas particulièrement encourageants.

Recours aux systèmes nationaux

Le Viêt Nam s'est engagé à mettre en place un cadre juridique et institutionnel unique pour les investissements publics, couvrant à la fois l'aide officielle au développement et les ressources nationales. Cet objectif est extrêmement important, compte tenu du statut imminent de pays à revenus moyens du Viêt Nam et de sa nécessité d'accéder à de nouvelles sources financières pour le développement. Aussi bien le gouvernement vietnamien que les donateurs honorent leurs engagements à investir dans le renforcement des systèmes nationaux de gestion de l'aide officielle au développement. Un vaste éventail de réformes juridiques et de programmes de renforcement des capacités sont en cours. Parmi les accomplissements clés, on compte de nouvelles réglementations sur la gestion de l'aide officielle au développement, une nouvelle loi sur la passation des marchés, des outils communs de gestion des projets et un vaste programme en cours de réformes sur la gestion des finances publiques. Les cinq banques et les autres donateurs ont fourni un appui stratégique et coordonné à ces processus.

Jusqu'ici, les avancées en termes d'utilisation des systèmes nationaux sont néanmoins toujours assez modestes. L'état des lieux de 2006 a montré que 33 % de l'aide officielle au développement passaient par les systèmes nationaux de passation des marchés et seulement 27 % par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. La plupart de cette aide correspond au Crédit d'appui à la stratégie de la réduction de la pauvreté et à d'autres formes d'aide budgétaire. L'équipe de suivi indépendant a clairement observé des différences d'approche parmi les donateurs quant à l'utilisation des systèmes nationaux.

- i) Les banques de développement ont intensifié leur recours à des prêts-programmes, qui utilisent automatiquement les systèmes nationaux, mais ne recourent toujours pas aux systèmes nationaux pour les prêts d'investissement. Interprétant la Déclaration de Hanoi au sens strict, elles ne se sentent obligées à utiliser les systèmes nationaux que lorsqu'elles ont affaire à des normes internationales. Avant ça, elles sont liées par des règles les empêchant de transiger sur leurs normes fiduciaires.
- ii) Un groupe de donateurs bilatéraux dispose maintenant de règles plus permissives concernant l'utilisation des systèmes nationaux, qui leur permettent de compenser les risques fiduciaires potentiellement plus élevés y afférents par leur plus grand impact sur le développement et la plus grande pérennité de leur utilisation. Ces donateurs ont commencé à modifier leurs pratiques dans le cadre de nouveaux projets, bien qu'il reste encore un nombre important d'activités en cours qui s'avèrent difficiles à modifier.
- iii) Il est resté un nombre important de donateurs bilatéraux et multilatéraux dont les règles ne leur permettent pas de recourir aux systèmes nationaux dans une large mesure. L'état des lieux a montré que 18 des 34 donateurs utilisaient les systèmes nationaux de gestion des finances publiques pour moins de 10 % de leur aide.

La plupart des donateurs honorent leur engagement à ne pas créer de structures parallèles pour la délivrance de l'aide et à ne pas verser d'incitations financières supplémentaires aux employés du gouvernement vietnamien dans le cadre de nouveaux projets d'aide. Un accord récent entre l'Union européenne et les Nations Unies visant à aligner les normes de dépenses des donateurs et du gouvernement vietnamien d'ici à 2010 constitue un jalon important sur la voie de l'élimination des structures de projets parallèles. Cependant, les donateurs indiquent une réticence de la part de leurs homologues vietnamiens à modifier les dispositifs de gestion pour les projets existants. Le gouvernement vietnamien et les donateurs doivent développer un processus d'intégration des projets existants aussi vite que possible s'ils entendent atteindre les objectifs de la Déclaration de Hanoi.

Il existe encore des incohérences dans la législation vietnamienne sur la gestion de l'aide officielle au développement ainsi qu'entre la réglementation du Viêt Nam et celle des donateurs, auxquels il convient de remédier en vue d'améliorer le degré de mise en œuvre des projets et de permettre un plus grand recours aux systèmes nationaux. Le gouvernement dispose d'une certaine marge pour améliorer sa gestion des processus de réformes complexes.

Organisation de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi

Depuis l'adoption de la Déclaration de Hanoi en 2005, le Viêt Nam et ses partenaires au développement ont lancé un ensemble ambitieux de structures et de processus en vue d'appuyer sa mise en œuvre, sous l'impulsion du groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide. Deux ans plus tard, la mise en œuvre est entrée dans une phase technique détaillée où les avancées ne semblent pas toujours en proportion avec les efforts investis. Le processus doit être modifié en vue de maintenir le dynamisme et d'évincer les risques de lassitude.

Il existe plus de vingt groupes de partenariat thématiques ou sectoriels, dont la composition et la fonction varient largement. Certains sont devenus des structures efficaces de dialogue politique et de coordination stratégique, tandis que d'autres restent au niveau d'échange d'informations. Alors qu'il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace, les ministères de tutelle et les donateurs doivent répondre conjointement vis-à-vis du groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide de leurs avancées en matière de renforcement de leurs structures et processus.

L'harmonisation des donateurs au Viêt Nam passe par des groupements de donateurs relativement informels (les cinq banques, le Groupe du même esprit, les États membres de l'Union européenne et les institutions onusiennes) plutôt que par un processus plus structuré tel qu'une stratégie d'aide commune. Les donateurs sont généralement bien coordonnés dans la préparation de leurs travaux d'analyse et de leurs conseils politiques. De même, on observe un degré croissant de programmation conjointe. Toutefois, la complémentarité et la répartition des tâches ne sont pas correctement dévelop-

pées. Des initiatives de programmation conjointes impliquant de nombreux donateurs dans des domaines tels que l'éducation ont donné naissance à des structures de gestion complexes et parfois lourdes. Des gains d'efficacité considérables pourraient probablement être réalisés par les donateurs s'ils se montraient plus sélectifs dans leur choix des domaines de programmation et s'ils recouraient davantage à des partenariats passifs et à des arrangements avec les donateurs principaux.

On constate un vaste consensus quant à la nécessité de revitaliser le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide. La pratique visant à préparer des plans d'action annuels sur l'efficacité de l'aide s'est estompée. Le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide s'attache aujourd'hui aux détails techniques liés à la mise en œuvre, ce qui réduit son efficacité en tant que forum de promotion de la responsabilité mutuelle. L'équipe de suivi indépendant conclut qu'une séparation du contrôle politique d'avec la gestion technique de la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi renforcerait la responsabilité mutuelle. Les avancées techniques devraient être confiées à des groupes thématiques ad hoc à court terme. Le groupe de partenariat sur l'efficacité de l'aide lui-même devrait élaborer et contrôler la mise en œuvre d'un plan d'action annuel pour la Déclaration de Hanoi axé sur un nombre limité de véritables priorités stratégiques. Il devrait s'assurer que les impasses et les domaines dans lesquels les performances sont médiocres sont rapportés aux autorités politiques pertinentes afin que ces problèmes soient rapidement résolus.

Recommandations

L'équipe de suivi indépendant recommande quatre domaines prioritaires pour le renforcement de l'efficacité de l'aide au Viêt Nam, en vue de leur inclusion dans un plan d'action annuel sur la mise en œuvre de la Déclaration de Hanoi.

1. **Renforcement des capacités sectorielles via des approches fondées sur des programmes** Les donateurs et le gouvernement vietnamien devraient intensifier leurs efforts pour garantir l'intégration de l'aide externe dans une approche stratégique du développement de chaque secteur. Les modalités de forme, de séquençage et de financement varieront dans chacun des cas, mais les objectifs devraient inclure des stratégies claires à moyen terme, un renforcement des processus de planification et de budgétisation pour permettre la programmation conjointe de l'aide officielle au développement avec les ressources nationales, une plus grande harmonisation et une programmation conjointe parmi les donateurs, une identification claire des besoins de renforcement des capacités et des modalités d'aide préférées et un engagement à renforcer les systèmes nationaux et leur utilisation pour la délivrance de l'aide officielle au développement. Les groupes de partenariat devraient avoir comme principale fonction de convenir d'une approche de développement et de mise en œuvre des approches-programmes.
2. **Amélioration de l'impulsion du pays pour le renforcement des capacités** Le gouvernement vietnamien doit accorder une plus grande priorité au diagnostic de ses propres besoins de renforcement des capacités, au développement de ses stratégies en la matière et à la transmission aux donateurs d'informations claires quant aux modalités d'aide préférées. Le gouvernement et les donateurs devraient convenir d'une vaste approche de renforcement des capacités, comme le requiert la Déclaration de Hanoi, et de mesures pratiques visant à renforcer l'impulsion par le pays pour l'appui au renforcement des capacités. Il est recommandé que cette question soit abordée en détail lors de la prochaine phase de suivi indépendant.
3. **Mise en conformité des systèmes nationaux avec les normes internationales** Pendant le temps qu'il reste avant que le Viêt Nam obtienne le statut de pays à revenus moyens, le gouvernement et les donateurs devraient intensifier leurs efforts pour créer un cadre institutionnel et juridique commun pour la gestion des investissements publics, tant en ce qui concerne l'aide officielle au développement que les ressources nationales. Cela améliorerait les degrés de mise en œuvre des projets et garantirait la prise en charge, par les capacités développées au sein de projets d'aide officielle au développement, de toutes les dépenses liées au développement. Les donateurs devraient clairement s'engager à recourir aux systèmes nationaux pour la délivrance de l'aide officielle au développement dès que des objectifs de réformes et des niveaux de capacité spécifiques sont atteints, sur la base d'outils d'évaluation objectifs. Le gouvernement vietnamien doit envisager la possibilité d'accélérer les progrès en améliorant sa gestion du processus de réformes.
4. **Élimination progressive des unités de mise en œuvre des projets et incitations financières supplémentaires** Les structures parallèles pour l'aide officielle au développement compromettent la pérennité et faussent la répartition des ressources. Les donateurs doivent clairement s'engager non seulement à éviter des structures parallèles et des incitations financières pour les nouveaux projets, mais aussi à les éliminer progressivement pour les projets existants. Cela suppose une gestion minutieuse des changements, y compris un appui supplémentaire au renforcement des capacités en vue d'aider le gouvernement vietnamien à intégrer les projets existants. Le gouvernement et les donateurs devraient conjointement développer une feuille de route pour accompagner ces efforts.