

Division des relations économiques (ERD)  
Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris  
Ministère des Finances

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

## Note de synthèse

### Équipé d'évaluation :

Siddiqur Rahman Choudhury, chef d'équipe  
Nargis Islam, chef d'équipe adjoint  
A.K.M. Shamsuddin, conseiller éducation  
Abdul Malek, conseiller énergie et électricité  
Kaniz Aklima Sultana, conseiller environnement

### Rapport préparé et présenté par :

Natural Resources Planners Ltd. (NRP)  
Dhaka, Bangladesh

## Note de synthèse

### 1. Introduction

Conformément à la Déclaration de Paris (DdP), le gouvernement du Bangladesh (GB) a fait entreprendre une évaluation nationale concernant la mise en œuvre des engagements liés à la DdP. L'évaluation portait principalement (I) sur l'utilité de la DdP en tant qu'outil de renforcement de l'efficacité de l'aide, (II) sur la conduite des partenaires au développement (PD) et du pays partenaire (Bangladesh) en termes d'engagements, de capacités et de mesures d'incitation, et (III) sur les effets des initiatives d'efficacité de l'aide par rapport aux cinq axes de la DdP.

Trois secteurs représentatifs (l'enseignement primaire, l'énergie et l'électricité ainsi que l'environnement en tant que thème transversal) ont été sélectionnés afin d'être étudiés en détail. Le texte ci-après présente un résumé des constats et des recommandations.

### 2. Constats

#### 2.1 Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

##### 2.1.1 Clarté

De façon générale, l'ensemble du personnel des PD a connaissance de la DdP. Toutefois, exception faite des personnes char-

gées des affaires liées à la DdP, le niveau de familiarité n'est pas très élevé. S'agissant du gouvernement du Bangladesh, les informations relatives aux engagements découlant de la DdP n'ont pas été suffisamment diffusées. À l'exception de personnes clés chargées des politiques et de la coordination de l'aide, la plupart des employés ne sont pas très au courant des engagements et des indicateurs liés à la DdP. Un grand nombre de répondants à l'étude estiment que la définition d'appropriation devrait être clarifiée davantage. À qui cette appropriation s'applique-t-elle ?

##### 2.1.2 Pertinence

De façon générale, les engagements liés à la DdP présentent un intérêt pour l'architecture de l'aide au Bangladesh et reflètent les principaux aspects de l'efficacité de l'aide dans le pays. Néanmoins, la pérennité des extrants des projets d'aide, un aspect important de l'efficacité de l'aide, n'a pas été correctement envisagée. L'indicateur n° 1 n'est pas suffisamment large pour évaluer tous les aspects de l'appropriation, et les autres indicateurs n'ont pas permis d'évaluer de nombreux aspects importants de l'efficacité de l'aide (cf. section 3.2 du rapport).

##### 2.1.3 Cohérence

Les répondants à l'étude n'ont pas exprimé d'inquiétudes importantes concernant les engagements liés à la DdP.

## 2.2 Conduite des partenaires au développement

### 2.2.1 Engagement

Les PD dont le siège accorde une plus grande importance à la mise en œuvre de la DdP font preuve de plus d'engagement que ceux qui y sont moins motivés. Entre autres preuves, on peut citer : (I) soutien des PD à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) du gouvernement du Bangladesh et alignement de leur ordre du jour lié à l'aide sur les objectifs de la SRP, (II) développement d'un plan d'action contrôlable pour la mise en œuvre des engagements liés à la DdP, (III) collaboration avec le gouvernement du Bangladesh pour la formulation et la mise en œuvre du plan d'action mesurable du Bangladesh pour l'harmonisation (HAP), participation à l'étude du CAD pour 2006 et 2008 et évaluation nationale actuelle, (IV) formulation de stratégies d'aide nationales (SAN) conjointement avec quatre grands PD (représentant plus de 80 % de l'AOD), à savoir le Japon, le Royaume-Uni, la Banque mondiale (BM) et la Banque asiatique de développement (BAD), (V) harmonisation des programmes d'aide nationaux de dix membres du système de l'ONU via le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), et (VI) plus grand alignement de certains PD sur les procédures du gouvernement du Bangladesh et les systèmes nationaux.

Malgré les preuves d'engagement ci-dessus, le maintien des unités de mise en œuvre des projets avec très peu de réductions ces dernières années, l'implication des donateurs dans la micro-gestion de projets, l'augmentation du nombre de missions (250 en 2006, davantage en 2007), le manque d'initiative de certains PD pour l'alignement sur les systèmes et procédures nationaux et l'incapacité à délier l'aide indiquent que certains engagements liés à la DdP ne sont pas honorés.

### 2.2.2 Capacité

La capacité des PD est variable. Les rotations de personnel sont un problème pour certains PD. Un manque de personnel a été rapporté par quelques PD bilatéraux. Pour d'autres PD, la principale entrave en termes de capacité est le manque de délégation de pouvoir de la part du siège afin que les décisions puissent, à de nombreux points de vue, être prises à l'échelon local.

### 2.2.3 Mesures d'incitation

Seuls quelques PD au Bangladesh ont exclusivement affecté une unité ou du personnel à la mise en œuvre des engagements liés à la DdP. En outre, il n'existe aucune preuve de mesures d'incitation particulières visant à motiver le personnel des PD à mettre en œuvre les engagements liés à la DdP.

## 2.3 Conduite du pays partenaire (Bangladesh)

### 2.3.1 Engagement

Le gouvernement du Bangladesh a clairement démontré son engagement à mettre en œuvre la DdP. Entre autres preuves, on peut citer : (I) formulation de la SRP, association de ses objectifs à un cadre budgétaire à moyen terme et inscription aux budgets annuels, (II) mise en place d'une cellule PRS-HAP au sein de la Division des relations économiques (ERD) et comité

de pilotage pour l'évaluation de la Déclaration de Paris, restructuration du Groupe consultatif local (LCG) en introduisant une co-présidence assurée par le secrétaire de l'ERD et le président nommé par les PD, formulation du plan d'action du Bangladesh pour l'harmonisation (HAP), réalisation de l'étude du CAD pour 2006, organisation d'ateliers pour diffuser l'information concernant les engagements liés à la DdP, initiatives en cours pour l'évaluation à l'échelon national et l'étude du CAD pour 2008, et (III) réforme du système de passation des marchés débouchant sur la promulgation du Règlement sur les marchés publics (PPR) 2006 et efforts suivis pour réformer le système de gestion des finances publiques (PFMS).

L'engagement du gouvernement du Bangladesh aurait été plus prononcé si la mise en œuvre du HAP avait été plus rapide et l'efficacité de la cellule PRS-HAP de l'ERD avait été renforcée.

### 2.3.2 Capacité

Les limites de capacité du personnel du gouvernement du Bangladesh en termes de gestion de l'aide et d'autres ressources de développement influent largement sur l'efficacité de l'aide. Entre autres limites, on peut citer : (I) capacité à articuler des politiques d'aide et à former des projets susceptibles de bénéficier d'une aide, (II) capacité à traiter et approuver les projets en temps opportun, (III) limites de capacité pour la mise en œuvre et la gestion de projets, notamment dans les domaines de la passation de marchés et de la gestion financière, et (IV) limites quant au suivi et à la coordination de l'aide.

En dépit de quelques initiatives visant à renforcer la capacité du gouvernement du Bangladesh, le niveau souhaité n'est pas encore atteint vu la lenteur des réformes de la fonction publique. Des initiatives menées par des donateurs dans le but de renforcer les capacités du gouvernement du Bangladesh ne se sont pas non plus révélées d'une grande aide, car elles étaient souvent conçues sans tenir compte des besoins réels, de leur pérennité et d'autres conditions locales. Une mauvaise affectation du personnel formé et une rotation fréquente du personnel sont autant d'autres contraintes qui entraînent des goulots et compromettent l'efficacité de l'aide.

### 2.3.3 Mesures d'incitation

L'efficacité de l'aide souffre également de l'absence d'un système adéquat incitant le personnel du gouvernement du Bangladesh à mettre en œuvre des projets de développement. En l'absence de toute mesure d'incitation particulière en termes de rémunération, et en présence de perspectives de carrière et de promotion très limitées, le personnel du gouvernement du Bangladesh chargé de la gestion de l'aide et de la mise en œuvre des projets n'est que très peu motivé. Nombreuses sont les intentions de réformer les systèmes d'incitation, mais aucun progrès concret ne peut être constaté en ce sens.

## 2.4 Résultats émergents

### 2.4.1 Résultats du processus

- **Appropriation** : la formulation de la SRP par le gouvernement du Bangladesh par le biais d'un processus de participation ainsi que sa mise en œuvre et son adoption

subséquente par les PD jouent un rôle clé dans l'accomplissement de l'objectif d'appropriation visé par la DdP au Bangladesh. La SRP définit des priorités stratégiques claires liées à un cadre budgétaire à moyen terme (MTBF) et inscrites aux budgets annuels. Le gouvernement du Bangladesh instaure le MTBF en plusieurs phases. Jusqu'ici, le MTBF a été mis en œuvre dans 16 principaux ministères recourant à des fonds de développement. La mise en œuvre du MTBF est entravée par les limites de capacité des ministères responsables des services publics.

- **Alignement** : le recours aux procédures de passation de marché du gouvernement du Bangladesh a augmenté. Pratiquement dans tous les cas, les procédures gouvernementales sont suivies. En cas d'AOI, certains grands PD doivent encore aligner leurs procédures. L'utilisation du système national de gestion des finances publiques (PFMS) a également été intensifiée grâce aux réformes du PFMS. Néanmoins, certains donateurs n'aiment toujours pas recourir au PFMS national, ce qui a poussé l'un d'eux à ne pas octroyer d'aide budgétaire supplémentaire. Tandis que les limites de capacité du personnel du gouvernement du Bangladesh, notamment en termes de passation de marchés et de gestion financière, entravent l'alignement, la rigidité des procédures de certains PD multilatéraux et le manque d'initiatives de leur part pour leur alignement sur le système national expliquent eux aussi que l'alignement ne soit pas complet.
- **Harmonisation** : des progrès considérables ont été accomplis en matière d'harmonisation de l'aide au Bangladesh depuis l'entrée en vigueur de la DdP. Quatre grands donateurs (BM, BAD, DIFD et le Japon) ont harmonisé leurs programmes d'aide nationaux en formulant conjointement leurs stratégies d'aide. Dix organisations du système de l'ONU ont, elles aussi, harmonisé leurs programmes d'aide nationaux via l'UNDAF, qui a également instauré le rapport UNDAF conjoint. Par ailleurs, une approche harmonisée du transfert de liquidités aux partenaires chargés de la mise en œuvre a été adoptée. Les approches sectorielles (SWAP), telles que le programme de développement de l'enseignement primaire (PEDP-II), le programme sectoriel relatif à la santé, à la nutrition et à la population (HNPS) et d'autres efforts de financement conjoints sur base de partenariats complémentaires, sont autant d'autres exemples. Les efforts d'harmonisation sont parfois limités par la multiplicité des procédures des donateurs.
- **Gestion axée sur les résultats** : la SRP garantit une gestion axée sur les résultats en associant les stratégies de développement nationales à la procédure budgétaire annuelle. Le MTBF définit conformément aux objectifs de la SRP comprend également des allocations clairement liées aux objectifs de développement.

- **Responsabilité mutuelle** : la mise en place d'un forum de mise en œuvre de la SRP, dirigé par le gouvernement du Bangladesh avec la représentation des PD et chargé de suivre la mise en œuvre de la SRP, et la création du groupe de travail pour la mise en œuvre de l'harmonisation GB-PD, chargé de suivre la mise en œuvre du HAP, sont autant d'exemples des progrès accomplis dans le sens du processus de responsabilité mutuelle.

### 3. Études sectorielles

#### 3.1 Enseignement primaire (PEDP-II)

##### 3.1.1

L'étude d'évaluation a permis de constater des progrès identiques quant au respect par le PEDP-II des engagements liés à la DdP. Ces progrès sont : (I) plus grande appropriation des programmes, (II) recours à un système normalisé de demande de retrait de fonds et utilisation d'un rapport de suivi financier (RSF), (III) modification du calendrier budgétaire de l'UNICEF afin de l'aligner sur le gouvernement du Bangladesh et (IV) amélioration des performances du PEDP-II sur la base de 12 indicateurs de la PD par comparaison à la moyenne nationale.

##### 3.1.2

Les aspects nécessitant une attention particulière sont : (I) harmonisation de différents types de financement et rationalisation du système compliqué pour la gestion des fonds, (II) plus grand alignement sur le système de passation de marchés du gouvernement du Bangladesh, et (III) renforcement des capacités pour institutionnaliser les accomplissements du PEDP-II.

#### 3.2 Énergie et électricité

##### 3.2.1

L'appropriation du gouvernement du Bangladesh a augmenté dans le secteur de l'énergie et de l'électricité. Les programmes/projets dans ce secteur sont formulés conformément à la SRP et à la lumière de la politique en matière énergétique. Les donateurs ont également aligné leurs stratégies d'aide nationales sur les politiques, plans directeurs et stratégies décrits ci-avant du gouvernement du Bangladesh.

##### 3.2.2

L'étude du secteur de l'énergie et de l'électricité a permis de constater une amélioration de l'harmonisation et de la coordination de l'aide ainsi que des progrès limités en termes d'alignement sur les systèmes nationaux de passation de marchés et de gestion des finances publiques. Comme dans les autres secteurs, l'alignement sur les procédures de passation de marchés a été largement intensifié dans le cas des AOL. En revanche, dans celui des AOI, les progrès sont limités. L'étude a également indiqué un élan positif pour ce qui concerne les programmes de réforme sectorielle et une diminution des pertes liées au système.

Les principales inquiétudes liées à l'efficacité de l'aide soulevées par l'étude sont les retards dans (I) la procédure d'appel d'offres du gouvernement du Bangladesh, (II) l'approbation

des soumissions des PD et (III) le recrutement de conseillers/ingénieurs résidents (owner's engineers). L'impossibilité de gérer la conditionnalité croisée et l'absence de réduction des coûts de transaction et du nombre de missions individuelles sont autant d'autres inquiétudes soulevées par l'étude.

### 3.3 Environnement

#### 3.3.1

Ces dernières années, le Bangladesh a renforcé son appropriation en matière de mise au point de stratégies nationales pour l'environnement. D'importants progrès ont été accomplis grâce à la mise en place du cadre politique, institutionnel et juridique requis pour conforter la gestion de l'environnement au Bangladesh. Thème transversal, l'environnement est inclus dans la SRP et associé aux stratégies de développement nationales et au budget annuel. L'étude a révélé que la capacité institutionnelle du gouvernement du Bangladesh et le système actuel d'évaluation des répercussions éventuelles des programmes/projets de développement sur l'environnement ne sont pas adéquats. Il n'existe aucune directive spécifique concernant la réalisation et la révision de l'étude d'impact environnemental (EIE) des projets non industriels. Les donateurs au Bangladesh ne sont pas satisfaits de la qualité des EIE, notamment pour ce qui concerne les exigences liées à la consultation publique et à la divulgation des informations. Les donateurs jouent un rôle de soutien dans le renforcement de la capacité du gouvernement du Bangladesh liée à la gestion environnementale et à l'application de la réglementation en la matière. Pratiquement tous les répondants estiment qu'il est important de poursuivre la mise au point de procédures d'EIE communes pour les projets de développement et la mise en place de directives pour les EIE des projets non industriels.

### Recommandations :

- I. Le processus de mise en œuvre des engagements liés à la DdP devrait être intégré dans l'architecture de l'aide des PD et du gouvernement du Bangladesh.
- II. En collaboration avec les PD, le gouvernement du Bangladesh pourrait organiser un plus grand nombre d'ateliers d'information.
- III. L'ERD devrait, d'une part, renforcer son rôle de coordination et de suivi en mettant pleinement à niveau sa cellule PRS-HAP actuelle et, d'autre part, accélérer la mise en œuvre du plan d'action pour l'harmonisation (HAP).
- IV. Tous les principaux ministères bénéficiant de l'aide devraient créer une unité spéciale, chargée de coordonner et de suivre la mise en œuvre du HAP.
- V. La DdP devrait envisager l'aspect de pérennité des extraits des programmes/projets bénéficiant d'une aide.
- VI. Les indicateurs identifiés dans la DdP pourraient être revus de sorte qu'ils soient adéquats et puissent servir à évaluer l'appropriation et la viabilité environnementale.
- VII. La capacité du personnel local des PD devrait être renforcée par le biais d'une plus grande délégation de pouvoir de la part de leur siège afin de permettre au personnel local de prendre rapidement des décisions.
- VIII. Avec le soutien des PD, le gouvernement du Bangladesh pourrait prendre l'initiative de définir un vaste programme de renforcement des capacités gouvernementales basé sur les besoins.
- IX. Des initiatives devraient être prises par les PD pour démanteler les Unités parallèles de mise en œuvre des projets dès que possible. Les PD devraient également éviter une micro-gestion des projets bénéficiant d'une aide. Le nombre de missions venant du siège des PD devrait être réduit en organisant des missions conjointes à la place de missions individuelles.
- X. L'aide devrait être déliée et la conditionnalité associée au décaissement de l'aide devrait être réaliste et refléter la capacité du gouvernement du Bangladesh à s'y conformer.