

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Évaluation au niveau national Bolivie

Note exécutive

Étude réalisée par l'équipe d'évaluation de la Déclaration de Paris du vice-ministère de l'Investissement public et du Financement externe.

Note de synthèse

Actuellement, la Bolivie s'inscrit dans un processus de changement, entamé le 22 janvier 2006 avec l'arrivée d'Evo Morales Ayma à la Présidence de la République. Cet événement a marqué le début d'une révolution démocratique et culturelle au sein du pays, visant à mettre un terme au colonialisme et au néolibéralisme, pour parvenir à un État pluriculturel et communautaire qui permette de surmonter les inégalités et l'exclusion sociale.

Ces aspirations ont été concrétisées dans le Plan national de développement « pour une Bolivie, digne, souveraine, productive et démocratique afin de bien vivre » approuvé par le D.S. n° 29272 du 12 septembre 2007. Cet acte de grande légitimité qui recherche le « bien vivre » est fondé sur une vision cosmocentrique¹, exprimée à travers la rencontre de peuples et de communautés, en respectant la diversité et l'identification culturelle.

Les propositions et les fondements du Plan national de développement sont le résultat de l'ensemble des demandes du peuple pour constituer un État pluriculturel et communautaire, qui permette le renforcement des pouvoirs des mouvements sociaux et des peuples indigènes émergents. De cette façon, l'État en tant que promoteur et acteur du développement productif, avec l'articulation et la complémentarité de l'économie étatique, communautaire, mixte et privée, cherche un équilibre entre le changement souhaité et la durabilité

¹ Le terme cosmocentrique se réfère au fait que le cosmos est le centre de la dynamique spirituelle, matérielle, économique, sociale et politique des communautés.

macroéconomique du pays en tant qu'instruments qui contribueront à la reprise économique et à la promotion d'une meilleure justice sociale.

Le Plan national de développement a une vision à court, moyen et long terme, avec l'intention d'utiliser les ressources internes et externes en fonction des priorités nationales, en renforçant un État souverain qui oriente l'action politique, économique et sociale du pays, avec un changement du type de développement.

Dans le cadre des engagements au niveau international, la Bolivie ainsi que 86 pays et 25 organismes coopérants ont signé en 2005 la Déclaration de Paris, qui reconnaît la nécessité d'accroître de manière significative l'efficacité de l'aide au développement afin de réduire la pauvreté et les inégalités. Dans ce sens, la Déclaration de Paris vient à l'appui des efforts réalisés par les pays et leurs gouvernements pour assumer leur rôle d'acteur, prémisses conformes aux principes exprimés dans le Plan national de développement.

À cet égard, la Bolivie fait partie d'un groupe de dix pays qui se sont portés volontaires pour réaliser l'évaluation de la Déclaration de Paris, laquelle cherche à estimer et à évaluer les changements dans le comportement des coopérants et du gouvernement depuis la signature de la Déclaration de Paris.

À cette fin, le présent document analyse, en principe, l'enveloppe actuelle de financement externe en Bolivie, qui, en février 2008, s'élevait à 4 271 millions USD et se composait de donations (40 %) et de crédits commerciaux et concessionnels (60 %). Dans ce contexte, on peut voir que parmi les princi-

poux financeurs du pays figurent la Corporation andine de développement (CAF), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'USAID, l'Union Européenne (UE), la Banque Mondiale (BM), le Brésil, l'Allemagne (Kfw et GTZ), les Pays-Bas et le Japon (JICA).

De la même manière, le secteur qui dispose des plus importantes ressources est celui des transports, qui en absorbe 40 %, la principale institution bénéficiaire des fonds étant la Régie bolivienne des routes (ABC), qui bénéficie de 29 % de celles-ci.

Il convient de faire remarquer qu'entre 2003 et 2007, la dépendance des ressources externes pour les projets d'investissement a été considérablement réduite, passant de 62 % en 2003 à 36 % en 2007. Ce fait s'explique en partie par l'accroissement de l'impôt direct sur les hydrocarbures (IDH) dans l'investissement public, qui en 2007 atteignait 31 %.

En outre, sont analysés les résultats de l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris pour la Bolivie, qui ont servi de modèle de base à la présente évaluation. Ces résultats montrent des avancées modérées en ce qui concerne l'appropriation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, en raison du fait qu'en 2006, le Plan national de développement se trouvait dans sa première phase de mise en œuvre et que la Bolivie ne disposait pas d'un système de suivi et d'évaluation. De même, aucune méthodologie établie pour réaliser le suivi en matière d'harmonisation et d'alignement n'existait. Les faibles résultats en matière d'alignement et d'harmonisation sont dus au fait qu'une grande partie de l'activité soutenue par les donateurs était détachée des systèmes officiels de passation des marchés et de gestion des finances publiques et que l'utilisation d'approches sectorielles et/ou pragmatiques était encore concentrée sur un petit nombre de secteurs comme l'éducation, le Médiateur et l'assainissement de base.²

L'évaluation de la Déclaration de Paris analyse en outre les aspects quantitatifs et qualitatifs de la mise en œuvre de celle-ci et a été réalisée par l'intermédiaire d'entrevues avec la Coopération internationale (CI), diverses ONG, des membres du gouvernement central et des représentants de gouvernements locaux, qui ont donné leur avis sur la clarté, la pertinence et la cohérence, par le biais d'un questionnaire.

À cet égard, la clarté des douze indicateurs de la Déclaration de Paris, est jugée positive à 90 % pour la CI et à 98 % pour le gouvernement. De même, la pertinence des indicateurs est bien vue, à raison de 90 % des réponses positives de la CI et de 98 % de celles du gouvernement.

En ce qui concerne l'engagement à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, on a pu remarquer que celui-ci est directement lié au niveau de connaissance et d'appropriation de la Déclaration au sein de la CI et du gouvernement. Entre autres, il a été mis en évidence qu'il existe une meilleure diffusion de la Dé-

claration au sein des institutions de la CI, notamment dans le cadre exécutif, à la différence du gouvernement national qui présente un niveau de diffusion et de socialisation inférieur.

En ce qui concerne le principe d'**appropriation**, le Plan national de développement jouit d'un degré de légitimité élevé, montrant ainsi un niveau d'avancée élevé.

Grâce au rôle joué par le gouvernement dans les politiques nationales, un meilleur **alignement** de la CI a été favorisé, notamment de la part de la coopération bilatérale, les organismes multilatéraux maintenant leurs propres systèmes, ce que reflètent les conventions de financement principalement conclues avec le BID et la Banque Mondiale, lesquelles exigent l'utilisation de leurs propres systèmes. De la même manière, la communauté coopérante a montré une meilleure prédisposition à s'aligner sur les priorités nationales. Ce changement a été largement influencé par deux événements : la vision de la nouvelle administration publique, qui assume son rôle d'acteur dans la direction du pays, et l'initiative de la part de la CI de souscrire à un code de conduite invitant les donateurs à auto-évaluer leurs avantages comparatifs, en prenant en considération la perspective des pays bénéficiaires, toujours plus centrés sur l'amélioration de l'efficacité, la réduction des coûts opérationnels et l'allègement de la charge administrative des pays membres.

De plus, le gouvernement a introduit des mesures de coordination concrètes à travers le mécanisme de coordination gouvernemental (CI), axé sur cinq aspects : productif, digne, démocratique et souverain, harmonisation et macroéconomique.

Dans le cas des budgets pluriannuels, la CI dispose de mécanismes et de procédures lui permettant d'établir des structures budgétaires pluriannuelles diverses, en fonction de l'agence, et pouvant fluctuer entre deux et cinq ans. Par ailleurs, le gouvernement travaille actuellement à la conceptualisation et à l'opérationnalisation d'un système de planification, élément nécessaire pour pouvoir mettre en œuvre le mécanisme de budgets pluriannuels. Actuellement, la réglementation nationale est établie pour des budgets annuels. Le travail devra être coordonné entre le ministère de la Planification pour le Développement et le ministère des Finances, avant tout. De la même manière, on considère comme une importante avancée la création du vice-ministère de la Planification stratégique pluriannuelle.

S'agissant de l'**harmonisation**, on constate des avancées, notamment en matière de santé et d'éducation, domaines dans lesquels il existe des mécanismes sectoriels de coordination établis avec la CI. Dans ces cas précis, les organismes bilatéraux se sont montrés davantage prédisposés à la mise en œuvre d'approches sectorielles et de paniers de fonds, ainsi qu'à la réalisation de missions et de rapports conjoints. Il convient de noter que l'application d'une approche pragmatique, en utilisant un panier de fonds, implique le recours aux systèmes nationaux. Cette situation restreint la participation

² Rapport d'enquête 2006 – OCDE

des agences multilatérales, qui peuvent être prédisposées à participer au programme, mais pas à faire partie du panier, du fait que leurs procédures internes ne le leur permettent pas encore.

Pour ce qui est de la gestion axée sur les résultats, vu la complexité de l'application de ce principe, la Bolivie doit approfondir le renforcement de ses capacités organisationnelles et technologiques dans les systèmes d'information, de planification, de budget pluriannuel, de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, les donateurs doivent réaliser des efforts conjoints pour soutenir le renforcement des capacités de la Bolivie par le biais du soutien à la coopération technique et financière coordonnée.

À cet égard, il existe des agences qui disposent d'outils axés sur le suivi et l'évaluation des résultats, standardisés pour leur application au niveau international (BID, PNUD et autres). Ce thème étant approprié au sein des agences de coopération, ces outils sont en cours de validation et d'ajustage, processus qui prendra plusieurs années, conformément aux caractéristiques de chaque système.

Chaque agence a développé sa propre version, ce qui pourra empêcher à l'avenir l'uniformisation ou la comparaison des résultats. Dans ce sens, les efforts doivent être unis pour parvenir à une meilleure coordination.

De même, le ministère de la Planification du Développement et le ministère des Finances ont produit quelques initiatives, qui sont en cours d'élaboration et de validation, destinées à la gestion axée sur les résultats.

La Déclaration de Paris, en tant que partie intégrante des engagements visant à renforcer l'efficacité de l'aide officielle au développement, figure à l'ordre du jour officiel des agences de CI et met en évidence une meilleure implication du personnel des services centraux par rapport à celui des bureaux locaux-nationaux.

Pour le gouvernement, la Déclaration de Paris doit être davantage qu'un simple engagement international et engendrer, comme il se doit, des actions obligatoires impliquant la mise en place de plans d'action au sein des diverses instances gouvernementales.

Enfin, la Bolivie reconnaît les progrès réalisés par la CI ces deux dernières années dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide officielle au développement. Néanmoins, elle considère aussi qu'il est nécessaire que la communauté internationale s'aligne sur les efforts du gouvernement de Bolivie pour réduire les brèches d'information pour la prise de décisions. Par ailleurs, des travaux ou une étude conjoints s'imposent en ce qui concerne le « coût de l'aide officielle au développement » en termes de tertiarisation, de délégation de pouvoirs, de missions et autres. Ce coût se répercute sur le montant réel de l'aide parvenant aux pays de la région et notamment à la Bolivie.