

Ministère des Affaires étrangères/Danida

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

Note de synthèse

L'évaluation a été réalisée par :
Jorgen Billetoft, chef d'équipe
Mike Wort
Peter Ssentongo Mukisa
Dorte Kabell

Le travail de l'équipe a largement bénéficié du soutien du Département d'évaluation de Danida et des observations du Groupe de référence, ce dont l'équipe leur est reconnaissante. Néanmoins, les constats et les conclusions de ce rapport sont ceux de l'équipe d'évaluation et ne peuvent être attribués au ministère des Affaires étrangères/Danida ou autre organe rencontré par l'équipe.

Ministère des Affaires étrangères/Danida

Rapport d'évaluation/juin 2008 Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (phase 1) : étude de cas pour le Danemark

Introduction

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a vu le jour en mars 2005 dans le but d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Elle véhicule l'idée que l'application des actions et des changements de comportement visés dans la Déclaration permettra, le cas échéant, de renforcer l'efficacité de l'aide et d'améliorer les chances d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

La Déclaration de Paris s'articule autour de cinq principes clés : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Les principes de la Déclaration sont devenus une composante cruciale de l'administration danoise du développement. Nombre de ses idées occupent une place importante dans les documents politiques et les directives publiés à l'intention des ambas-

sades. Du fait de la décentralisation de la gestion de la coopération danoise au développement, les ambassades participent à une « gestion basée sur le terrain » et peuvent prendre des décisions en accord avec les intentions de la Déclaration.

La présente étude a été réalisée entre juin et décembre 2007 à la demande du ministère danois des Affaires étrangères dans le cadre de l'évaluation globale de la Déclaration de Paris lancée en 2006. L'évaluation était axée sur trois domaines principaux : (i) l'engagement de Danida à l'égard de la Déclaration et son appropriation de celle-ci ; (ii) les aspects liés aux capacités et au renforcement de ces dernières, découlant des préoccupations en matière de ressources humaines, des défis d'ordre structurel, des contraintes en matière de ressources financières et des priorités politiques ; (iii) les systèmes d'incitation pour l'application des principes de la Déclaration de Paris, y compris les performances et les perspectives de carrière du personnel.

Conclusions générales

Comme le veut la tendance générale observée parmi les organisations donneuses, Danida n'accorde pas autant d'importance à tous les principes de la Déclaration de Paris. Elle met l'accent sur les aspects liés à l'harmonisation et à l'alignement et s'intéresse moins à l'appropriation, à la gestion axée sur les résultats et à la responsabilité mutuelle (dans cet ordre). Cet ordre de priorité est justifié : ces domaines sont ceux pour lesquels il règne le plus d'incertitude quant aux intentions de la Déclaration de Paris et aux implications pour les différents partenaires au développement. Danida a choisi de se concentrer sur les initiatives menées dans la « salle des machines », c.-à-d. les initiatives pratiques reposant sur des procédures, des règles et un système de notification (relevant, pour la plupart, des donneurs) ainsi que sur de nouvelles formes de coopération.

Les avis quant aux actions qui sont réalisées et à celles qui devraient l'être pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris varient largement selon les échelons du système de Danida. En particulier, l'évaluation a identifié une grande différence entre l'avis du personnel des ambassades et celui des personnes chargées, au niveau des services centraux, du développement du système et de la politique. Néanmoins, l'évaluation donne l'impression générale que les principes de la Déclaration de Paris bénéficient d'un solide appui, tant à l'échelon des services centraux qu'à celui des ambassades. Les principaux défis signalés par les personnes interrogées sont liés aux contraintes en termes de capacités dans les pays partenaires ainsi qu'à l'harmonisation et à la coordination des donneurs, deux opérations qui requièrent beaucoup de temps.

Impulsion/engagement

Toutes les personnes interrogées (dans les services centraux comme dans les ambassades) estiment que la Déclaration de Paris et les instruments proposés pour améliorer l'efficacité et la pérennité de l'aide sont adaptés et utiles. A cet égard, toutes les ambassades ont souligné qu'un travail important était effectué pour adapter les programmes existants et futurs aux principes de Paris, c'est-à-dire pour les aligner sur les priorités du gouvernement des pays et pour améliorer la répartition des tâches entre les partenaires au développement. Cependant, il existe de grandes différences entre les pays, selon les situations locales. D'après plusieurs ambassades, la faiblesse des capacités des gouvernements partenaires, parfois combinée à un manque d'intérêt pour les engagements de la Déclaration de Paris, constitue un frein à l'alignement. Ainsi, dans certains cas, la volonté d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement doit être mise en perspective avec le souhait de renforcer le degré de responsabilité et l'appropriation du pays partenaire.

À quelques exceptions près, un large consensus politique se dégage quant aux priorités et aux pratiques actuelles du Danemark en matière de coopération au développement, notamment l'effort d'amélioration de l'efficacité de l'aide souligné dans la Déclaration de Paris. Parallèlement,

la « tolérance zéro » en matière de fraude et de mauvaise gestion, qui entrave parfois l'alignement sur les systèmes de gestion financière nationaux, ainsi que l'affectation de fonds à des thèmes prioritaires et à des domaines transversaux sont deux pratiques communément admises par le Parlement danois. Ni les responsables de Danida ni les personnes qui n'en dépendent pas n'anticipent une augmentation des fonds attribués par le Danemark à l'aide budgétaire générale, mais plusieurs espèrent que l'utilisation d'une aide budgétaire sectorielle et de paniers de fonds basés sur des approches sectorielles augmentera significativement, car ces solutions sont considérées comme davantage propices au dialogue sur les politiques sectorielles et au ciblage de l'aide que l'aide budgétaire générale.

Plusieurs collaborateurs des ambassades ont déclaré que l'affectation de fonds à des interventions thématiques spéciales ou à des initiatives dans des domaines transversaux a tendance à limiter ou compliquer l'alignement sur les politiques et stratégies du pays partenaire et, par conséquent, à compromettre l'appropriation et l'impulsion donnée par le pays. La direction de Danida, même si elle admet que les ambassades doivent faire face à de nombreuses « demandes prioritaires », assure que ces situations sont gérables si elles sont intégrées au cœur de leurs activités. Il est possible que l'attention accordée à l'harmonisation et à l'alignement ait réduit les coûts opérationnels pour les gouvernements partenaires, mais les réponses du personnel des ambassades aux questionnaires et aux entretiens dans le cadre de la présente évaluation indiquent que tel n'est pas (encore) le cas pour les partenaires au développement. Toutes les ambassades soulignent que la Déclaration de Paris a entraîné une augmentation considérable de la charge de travail, en raison surtout de la coordination à mettre en place entre les donneurs suite notamment à la prolifération des forums de coordination. La direction de Danida a laissé entendre qu'il s'agissait d'un phénomène temporaire qui sera résolu lorsque les stratégies d'assistance conjointes et le regroupement consécutif des donneurs seront pleinement opérationnels.

Plusieurs des personnes interrogées estiment que les questions transversales intéressent principalement les donneurs (et parfois la société civile), car elles reflètent la dimension politique de l'aide. Tout en reconnaissant que ces questions sont bien entendu soumises aux principes de la Déclaration de Paris et doivent être alignées sur la politique gouvernementale, seules quelques personnes comprennent intuitivement la façon dont les questions transversales peuvent contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration. Par conséquent, les liens éventuels entre la Déclaration de Paris et les domaines transversaux pourraient être renforcés davantage afin d'améliorer leur compréhension et leur mise en pratique.

Défis liés aux capacités

Dans l'ensemble, le degré de connaissance et de compréhension des principes de la Déclaration de Paris est très élevé parmi le personnel des services centraux comme des

ambassades. Il est très clair que la majorité du personnel est en accord avec ces principes, auxquels il est suffisamment sensibilisé.

Les ambassades indiquent que l'autonomie dont elles jouissent actuellement est suffisante pour leur permettre d'apporter une réponse rapide et adaptée aux défis posés par la volonté de renforcement de l'alignement et de l'harmonisation. Toutefois, de nombreuses personnes interrogées appellent de leurs vœux davantage de soutien et de conseil de la part des services centraux, ainsi qu'une plus forte prise en compte du besoin de partage d'expériences entre les ambassades. Tel est déjà le rôle du département chargé de l'assurance qualité et du service consultatif technique de Danida, mais les informations recueillies auprès des ambassades indiquent que les besoins excèdent les capacités actuelles. Un besoin très fort de retour d'expérience pratique et de bons exemples actuels (tels que des études de cas) des enseignements tirés a été constaté, notamment du fait que les ambassades cherchent de plus en plus à accélérer la mise en pratique de la Déclaration de Paris.

Plusieurs personnes interrogées ont exprimé un manque de qualification par rapport aux nouvelles missions qui leur sont confiées, par exemple en ce qui concerne la fonction de donneur principal dans un secteur. Dans pratiquement tous les cas, on a constaté un problème de sous-effectif par rapport aux tâches associées à la mise en œuvre de la Déclaration. Quelques personnes interrogées ont avancé que ce problème avait tendance à augmenter la pression exercée sur un petit nombre de collaborateurs clés. Pour certains, le problème tient à l'accroissement des missions nouvelles confiées aux ambassades et au fait que les compétences nécessaires pour la mise en œuvre de la Déclaration sont foncièrement différentes de ce qui était auparavant exigé du personnel. Les réponses et les commentaires laissent entendre qu'un chargé de mission doit aujourd'hui posséder de fortes compétences dans plusieurs domaines : la gestion du personnel et de l'organisation, des connaissances du secteur public et des problématiques de gestion des finances publiques, et une expertise technique sectorielle adaptée. En outre, un besoin accru de compétences clés dans des domaines comme les négociations et la gestion a été observé, et il a été proposé que les futures décisions d'affectation prennent en compte le degré d'expertise nécessaire et les compétences du personnel en place dans chaque ambassade.

Du fait du processus de décentralisation engagé, le Danemark doit aujourd'hui davantage compter sur le personnel local pour mettre en œuvre ses programmes. Un développement plus systématique des compétences de ces collaborateurs est indispensable.

Systèmes d'incitation et gestion axée sur les résultats

Les performances du personnel et les perspectives de carrière se sont avérées des sujets délicats. La raison en serait l'ab-

sence de critères clairs et bien définis pour apprécier les performances et décider des évolutions de carrière, notamment pour ce qui concerne le respect des principes de la Déclaration de Paris. Nombre de personnes pensent que la capacité à respecter les objectifs fixés en matière de versements est davantage valorisée que le fait d'obtenir des résultats tangibles dans le domaine du renforcement des capacités et de l'alignement. Cette situation conforte leur sentiment que, même si la direction de Danida y attache de l'importance, la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris n'est pas le seul critère sur lequel les résultats du personnel devraient être évalués.

Les avis sont partagés sur l'utilité réelle du système de gestion des performances pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Plusieurs personnes jugent que le système reflète les priorités du Danemark en matière de coopération au développement et, par conséquent, qu'il accorde relativement peu de place au programme d'action de Paris par rapport à d'autres priorités danoises. Pour sa part, le département en charge de l'assurance qualité estime que l'alignement et l'harmonisation sont des aspects désormais beaucoup mieux pris en considération dans l'appréciation des résultats de 2007 qu'auparavant.

Recommandations pour l'avenir

Sur la base des constats ci-avant, l'évaluation a débouché sur les recommandations suivantes :

- La direction de Danida devrait clarifier comment faire face au dilemme, pouvant surgir en cas de dysfonctionnement des structures gouvernementales, entre l'objectif d'alignement sur les politiques et les systèmes nationaux et l'ambition tout aussi importante d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.
- Les services centraux de Danida devraient expliciter à l'égard des ambassades l'ordre de priorité des questions thématiques et transversales de la coopération danoise au développement vis-à-vis des politiques et stratégies des pays partenaires dans le but de renforcer l'intégration de ces questions.
- L'alignement de l'assistance au développement du Danemark sur les systèmes et procédures des pays partenaires devrait mieux être mis en évidence, *notamment* en recourant davantage aux systèmes de gestion financière existants et en comptabilisant l'aide danoise dans les budgets nationaux. Cela exigera probablement un plus grand investissement dans le renforcement des capacités des organisations partenaires, notamment dans le domaine de la planification et de la gestion financière. Toutefois, un changement de mentalité au sein du personnel administratif de Danida pourrait également s'avérer indispensable.
- Les calendriers de suivi et de notification devraient, dans toute la mesure du possible, être harmonisés avec ceux des pays partenaires et des autres partenaires au développement.
- Danida devrait, lors du suivi des résultats des ambassades, s'attacher davantage aux questions de « responsabilité mutuelle » et de « gestion axée sur les résultats ».
- Le soutien aux ambassades en matière d'alignement et

d'harmonisation ainsi que le partage d'expériences entre elles devraient être intensifiés. Cela pourrait se traduire, par exemple, par l'organisation d'ateliers régionaux, la rédaction de blogs ou la réalisation de visites d'échange. En outre, Danida devrait mieux prendre en compte et mettre à profit l'expérience des ambassades.

- L'impact exercé par le fait de privilégier les domaines de l'alignement et de l'harmonisation sur la charge de travail du personnel des ambassades devrait être évalué en continu afin de mieux comprendre ses effets à long terme sur les coûts opérationnels de la mise en œuvre de la Déclaration.
- Il conviendrait d'envisager l'attribution de plus grandes responsabilités au personnel local en vue du dialogue politique et de la mise en œuvre de la coopération danoise au développement, afin de réduire la charge de travail du personnel en poste.
- Le ministère des Affaires étrangères devrait définir plus clairement et en toute transparence les perspectives de carrière ainsi que les principes d'évaluation du personnel appliqués et veiller à ce que ceux-ci prennent plus explicitement en compte les paramètres liés aux objectifs d'efficacité de l'aide.
- Le système de gestion des performances devrait être adapté pour prendre en compte les aspects relevant de la « responsabilité mutuelle » et de la « gestion axée sur les résultats ».