

Ministère fédéral de la Coopération économique
et du Développement, Allemagne (BMZ)

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour l'Allemagne

Note de synthèse

Guido Ashoff, Beate Barthel, Nathalie Bouchez,
Sven Grimm, Stefan Leiderer, Martina Vatterodt

Le rapport que résume le présent document a été réalisé à la demande de la Division d'évaluation du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Les avis exprimés dans cette étude sont ceux d'experts externes indépendants et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère.

Note de synthèse

L'évaluation repose sur 54 entretiens avec 103 personnes dans deux groupes d'institutions : d'une part, un noyau principal composé du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ), du ministère des Affaires étrangères et des principales agences de mise en œuvre (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit [GTZ], KfW Entwicklungsbank et le Service de renforcement des capacités et de développement international [InWEnt]) ; d'autre part, un groupe supplémentaire composé du ministère fédéral des Finances, de la commission de la coopération économique et du développement du Parlement fédéral et de plusieurs organisations de la société civile pour le développement. En outre, 40 questionnaires ont été transmis aux représentations des institutions du noyau principal dans les dix pays partenaires de l'évaluation générale. 34 d'entre elles ont répondu.

I Évaluation de l'engagement

Reconnaissance générale et interprétation de la Déclaration de Paris

L'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris au sein du système allemand de l'aide au développement est fort. La Déclaration est largement reconnue comme un cadre politiquement contraignant. Pratiquement tous les acteurs du système allemand de l'aide au développement s'accordent à dire que les cinq principes définis dans la Déclaration jouent

un rôle crucial dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide. On observe une inquiétude générale quant au léger manque de clarté de certaines définitions et aux différentes interprétations de certains principes et modalités de la Déclaration de Paris. S'agissant notamment de la responsabilité mutuelle et, dans une moindre mesure, de la gestion axée sur les résultats, certaines personnes interrogées ont indiqué que ces deux principes n'étaient pas définis aussi clairement que les trois autres, et ont souligné que leur pertinence dépendait en fin de compte de la définition adoptée. De plus, plusieurs conflits conceptuels susceptibles de survenir entre certains principes ont été mis en exergue, notamment entre l'appropriation, d'une part, et l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, d'autre part.

En outre, plusieurs personnes interrogées ont exprimé des inquiétudes face au fait que d'autres donateurs ont tendance à interpréter les principes et les modalités de la Déclaration de Paris de telle manière qu'ils préfèrent choisir une aide budgétaire comme instrument de l'aide.

Par ailleurs, divers acteurs critiquent l'importance excessive accordée à l'administration centrale dans la Déclaration. Selon le nombre de personnes interrogées, une telle interprétation restrictive est inquiétante par rapport au principe d'appropriation, qui, parmi les cinq principes de la Déclaration, est celui

auquel est généralement accordée la plus grande priorité. Une telle approche négligerait d'autres acteurs importants des processus de développement, notamment les parlements, les unités administratives subnationales et la société civile. Pour ce qui concerne les modalités et les indicateurs convenus dans la Déclaration de Paris, l'engagement général est tout aussi fort au sein du système allemand de l'aide au développement. Cependant, les vues quant à la façon d'interpréter les différents indicateurs ont tendance à différer d'une institution allemande à l'autre.

- Le débat principal porte sur l'interprétation de l'indicateur 4 (renforcement du développement des capacités par un soutien coordonné), des indicateurs 5a et 5b (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés) et, tout particulièrement, de l'indicateur 9 (utilisation de procédures ou dispositifs communs par le biais d'approches fondées sur des programmes).
- Faisant écho au débat international, une controverse a éclaté sur l'interprétation à donner au concept d'approche fondée sur des programmes, et notamment sur la question de savoir si ce concept implique uniquement des contributions financières en appui à des programmes communs ou s'il permet aussi des contributions directes (en nature). Actuellement, le système allemand de l'aide au développement s'accorde à dire que les approches fondées sur des programmes représentent un vaste concept de soutien aux programmes partenaires pouvant impliquer différents instruments d'aide, y compris des contributions directes via une assistance technique. La politique découlant de ce consensus veut que les mécanismes de financement communs, tels que les paniers de fonds et, tout particulièrement, l'aide budgétaire, puissent contribuer efficacement à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Toutefois, le Parlement, et notamment la commission budgétaire, exprime d'importantes réserves face à ces instruments.
- Alors que le besoin de réduire les coûts opérationnels par le biais de missions communes mais aussi d'un suivi et d'évaluations organisés avec d'autres donateurs est largement reconnu et que les agences allemandes de l'aide au développement semblent soucieuses de coordonner activement leurs efforts avec d'autres donateurs, le principal défi lié au principe d'harmonisation reste une meilleure coordination au sein du système allemand de l'aide au développement.
- Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement reconnaît que la coopération déléguée pourrait être une approche envisageable afin de mieux répartir les tâches. Néanmoins, une telle coopération est considérée comme un instrument transitoire, et le ministère ne vise généralement pas une coopération déléguée à moyen ou long terme, surtout pas en tant que partenaire passif.

De nombreuses informations anecdotiques démontrent les effets favorables et défavorables de la Déclaration de Paris. Les effets défavorables observés ne semblent toutefois pas compromettre gravement l'engagement général vis-à-vis de la Déclaration.

En principe, la Déclaration est considérée jouer un rôle pertinent pour tous les pays bénéficiaires de l'aide allemande au développement. Néanmoins, il est généralement reconnu qu'elle revêt avant tout un intérêt pour les pays les moins développés. Certains principes et modalités exigeraient une interprétation et une pondération spécifiques pour les États sortant de conflits ou les États fragiles. Il en va de même des pays phares qui, du fait de leur poids économique et de leur influence politique, jouent un rôle croissant à l'échelle régionale et mondiale dans la définition des politiques internationales et dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Transposition dans les politiques

Le fort engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris se reflète dans différents documents politiques et processus de planification. En septembre 2005, le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement a présenté un plan de mise en œuvre détaillé, complété en décembre 2006 par un manuel à l'attention du système allemand de l'aide au développement (c.-à-d. le ministère et les agences chargées de la mise en œuvre). Ces agences ont intégré les exigences de la Déclaration de Paris dans leur programmation (par l'intermédiaire d'objectifs internes annuels) et font explicitement référence à la Déclaration.

La planification et la programmation ont particulièrement évolué par rapport aux approches fondées sur des programmes. Les procédures de la coopération allemande au développement ont été adaptées dans une certaine mesure : les « directives pour la coopération technique et financière bilatérale » ont été mises à jour en mars 2007 et permettent une plus grande souplesse au niveau des mécanismes de financement communs ainsi que de la coopération déléguée et des partenariats passifs. La présidence allemande de l'Union européenne en 2007 a précieusement contribué à la mise en place d'un « Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement ». S'agissant de la gestion axée sur les résultats, le ministère a mis sur pied un système visant à améliorer la gestion de l'aide directe par rapport aux objectifs. Un pas important a été franchi à cet égard grâce à la mise en place de projets de programmes communs, élaborés par les agences chargées de la mise en œuvre sur la base des documents stratégiques dans les domaines prioritaires et définissant les résultats à obtenir. Les agences de mise en œuvre disposent de systèmes de suivi et d'évaluation. Certains changements de procédure sont antérieurs à la Déclaration de Paris et sont, de plus, encouragés par des améliorations dans le sens d'une coopération allemande unifiée au développement.

Diffusion

La Déclaration de Paris et divers documents portant sur des sujets connexes ont été diffusés largement et intensément au sein du système allemand de l'aide au développement : « largement » du fait de l'implication des principaux acteurs du gouvernement, du Parlement et des organisations de la société civile, et « intensément » en ce sens que leur diffusion est souvent allée au-delà de la simple information en prenant la forme de débats sur des sujets spécifiques de la Déclaration de Paris. La diffusion et le débat continus ont sans aucun doute contribué à enrichir les connaissances et la compréhension requises pour la mise en œuvre de la Déclaration.

II Évaluation des capacités**Capacité institutionnelle**

L'intégration institutionnelle de la Déclaration de Paris dans le système allemand de l'aide au développement s'avère adéquate, vu l'existence de correspondants (sauf dans un cas) et d'unités de configurations diverses (divisions, groupes de travail, centres de compétences) chargées de traiter de questions pertinentes liées à la Déclaration de Paris. La Déclaration est largement connue et sa pertinence est largement comprise, du fait de plusieurs facteurs : la diffusion précitée, des formations intensives sur la Déclaration de Paris organisées par les principales institutions chargées de l'aide, notamment dans des domaines délicats, la nécessité de participer aux efforts d'alignement et d'harmonisation découlant de la Déclaration et, finalement, l'échange continu d'informations entre tous les acteurs impliqués.

Pour ce qui est des ressources humaines et de la capacité d'action (tout spécialement à l'échelon du pays), la Déclaration de Paris constitue un véritable défi pour le système allemand et a suscité des efforts positifs. Ces efforts sont utiles, mais ne s'avèrent pas encore satisfaisants en ce qui concerne les services centraux du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement et du Service de développement allemand, et plus particulièrement les ambassades allemandes. Il apparaît que ces dernières, malgré l'appui apporté par le personnel national des agences chargées de la mise en œuvre, souffrent d'un problème de sous-effectifs et ne possèdent pas suffisamment de pouvoir pour engager un dialogue et des négociations efficaces avec les partenaires et d'autres donateurs. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris étant clairement une question d'ordre national, la capacité d'action réduite des responsables de la coopération au développement dans les ambassades entraîne un goulot d'étranglement auquel il est impératif de remédier.

Capacités systémiques

Différents facteurs inhérents au système allemand de l'aide au développement et sortant de la sphère de chacune des organisations tantôt encouragent, tantôt entravent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'évaluation a fait ressortir quatre facteurs positifs : (i) intégration à l'échelon ministériel de la coopération au développement (ce qui permet de défendre plus facilement la Déclaration du point de vue de

l'efficacité de l'aide en cas de conflits d'intérêts avec d'autres départements), (ii) vaste capacité de mise en œuvre (les organisations allemandes chargées de l'aide au développement fournissant de puissants services de renforcement des capacités, par exemple, et étant des partenaires séduisants pour une coopération déléguée et des partenariats passifs), (iii) approche multiniveau adoptée par les organisations allemandes chargées de l'aide au développement (qui se disent dès lors bien ancrées dans les pays partenaires et bien placées pour prendre part au dialogue politique et sectoriel), (iv) vaste représentation à l'échelon national.

A contrario, les entretiens et les réponses aux questionnaires ont identifié les facteurs défavorables suivants : (i) coresponsabilité du ministère de la Coopération économique et du Développement et du ministère des Affaires étrangères (notamment à l'échelon national), (ii) système d'aide multi-organisationnel (ce qui se répercute sur l'efficacité et l'efficience de l'aide allemande), (iii) séparation institutionnelle de la coopération technique et financière, (iv) modalités de délivrance spécifiques dans le domaine de la coopération technique bilatérale, (v) différents problèmes de représentation à l'échelon national. Ces problèmes ne sont pas nouveaux et ont donné lieu à une série de réformes ces dix dernières années, dont l'utilité a été reconnue tout au long de l'évaluation. Néanmoins, plusieurs personnes interrogées (principalement au sein du ministère de la Coopération économique et du Développement) ont indiqué que ces réformes étaient insuffisantes pour permettre au système allemand de l'aide au développement de mettre parfaitement en œuvre les principes de la Déclaration de Paris.

III Évaluation des facteurs d'incitation/obstacles

L'étude a identifié six facteurs d'incitation : la motivation intrinsèque (qui s'avère le facteur le plus puissant), l'engagement du ministère de la Coopération économique et du Développement vis-à-vis de la Déclaration de Paris, les accords d'objectifs organisationnels, les objectifs de performances individuelles, la confirmation du profil institutionnel et les synergies/apprentissage. Les accords d'objectifs organisationnels et les objectifs de performances individuelles font référence aux principes de la Déclaration de Paris dans des proportions variables. Toutefois, dans certains cas, ceux-ci devraient être opérationnalisés plus clairement par rapport aux aspects spécifiques à la Déclaration afin de garantir une forte incitation.

Les obstacles suivants ont été identifiés : problème de sous-effectif aggravé par une charge de travail accrue suite à la hausse des coûts opérationnels liée à la Déclaration de Paris, rotation du personnel fixe du ministère de la Coopération économique et du Développement, complexité du système allemand de l'aide au développement (ce qui requiert de vastes efforts de coordination), interférence des priorités politiques, exigence de visibilité des contributions à l'aide allemande et intérêts propres des institutions. Certains obstacles pourraient être surmontés en veillant à une mise en œuvre cohérente de la Déclaration de Paris (par exemple,

en harmonisant les approches et les modalités et en réduisant ainsi les coûts opérationnels ou en démontrant que des efforts conjoints des partenaires et des donateurs pourraient renforcer l'efficacité de l'aide bien plus que le fait d'insister sur la visibilité et la traçabilité des contributions individuelles).

IV Conclusions

Engagement

Afin de maintenir le fort engagement du système allemand de l'aide au développement vis-à-vis de la Déclaration de Paris, une meilleure compréhension commune des principes, modalités et indicateurs de la Déclaration s'impose. Les conflits conceptuels entre certains principes de la Déclaration et les conflits éventuels entre les responsabilités internes et externes des bénéficiaires et des donateurs doivent être résolus. Le débat sur un élargissement du concept d'appropriation dans le sens d'une « appropriation démocratique » doit être envisagé plus avant aux échelons national et international afin de garantir une compréhension commune du concept et de remédier aux inquiétudes quant à l'interprétation trop restrictive que certains acteurs parmi les donateurs et les bénéficiaires pourraient avoir du concept d'appropriation, dans lequel ils verraient uniquement une appropriation au niveau du gouvernement central.

Afin de conserver sa fonction de document clé, le plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris par l'Allemagne doit être mis à jour et faire l'objet d'un suivi continu. Vu le besoin urgent de réduire les coûts opérationnels de la coopération au développement, le ministère de la Coopération économique et du Développement devrait envisager de charger les agences de mise en œuvre allemandes de jouer plus souvent le rôle de partenaires passifs. Il convient de définir des critères clairs à l'échelon international concernant les circonstances dans lesquelles des contributions en nature aux approches basées sur des programmes peuvent être jugées acceptables. Cette décision devrait strictement obéir à l'objectif de soutien des stratégies de développement des pays partenaires de la manière la plus efficace possible.

La diffusion d'informations et les formations liées à la Déclaration de Paris devraient être considérées comme des tâches continues pour les trois raisons suivantes : (i) durant la période de mise en œuvre de la Déclaration (2005 à 2010, voire au-delà), de grands changements seront opérés en matière de ressources humaines dans nombre d'organisations. La diffusion des informations et les formations doivent suivre le rythme de ces changements. (ii) Vu qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre certains objectifs de la Déclaration de Paris, la dynamique de mise en œuvre et donc de diffusion des informations et des formations doit être maintenue (notamment dans les domaines qui s'avèrent délicats). (iii) Les expériences tirées de la mise en œuvre doivent être intégrées dans le processus de diffusion des informations et de formation afin d'approfondir l'apprentissage commun de tous les acteurs impliqués.

Capacités

S'agissant du problème des ressources humaines et de la capacité d'action à l'échelon national, identifié comme un goulot d'étranglement de la capacité institutionnelle, quatre aspects méritent que l'on s'y attarde : (i) le problème de la lourde charge de travail signalé avant tout par le ministère de la Coopération économique et du Développement et par le Service de développement allemand, (ii) la nécessité de doter les ambassades d'un personnel plus compétent, (iii) la délégation d'un plus grand pouvoir de décision aux responsables de la coopération au développement à l'échelon des ambassades, (iv) le maintien de la dynamique de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, indispensable pour espérer une réduction des coûts opérationnels.

Il convient de remédier aux facteurs systémiques qui compliquent la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, car celle-ci est ambitieuse en soi et représente une gageure pour l'Allemagne, comme l'a montré l'état des lieux de 2006. Il n'appartient pas à la présente évaluation d'indiquer des moyens précis quant à la résolution des problèmes mentionnés, étant donné que ceux-ci impliquent, dans certains cas, des questions très compliquées. Alors qu'il est probablement très optimiste d'espérer la résolution de ces problèmes durant la période visée par la Déclaration de Paris (c.-à-d. d'ici à 2010), le message découlant de cette évaluation, exprimé par un grand nombre de personnes interrogées, est clair : la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris requiert des réformes supplémentaires, dont la mise en œuvre permettra au système allemand de l'aide au développement non seulement de renforcer sa propre efficacité et sa propre efficience, mais aussi de contribuer à une consolidation générale de l'efficacité de l'aide.

Facteurs d'incitation/obstacles

La motivation intrinsèque est jugée être le facteur d'incitation le plus puissant et constitue donc un actif qui doit être maintenu (par un engagement soutenu vis-à-vis de la Déclaration de Paris et un soutien au personnel impliqué dans la mise en œuvre). En outre, la Déclaration de Paris devrait être intégrée dans des accords d'objectifs organisationnels et, dans la mesure du possible, dans des objectifs de performances individuelles (là où cela n'est pas encore le cas). Il convient toutefois de noter que la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris dépend également des conditions et de la conduite des pays partenaires. Pour ce qui concerne les obstacles mentionnés, le ministère de la Coopération économique et du Développement devrait suivre une planification du personnel plus stratégique afin de garantir une plus grande continuité sur ce front. L'élimination de plusieurs autres obstacles dépend à la fois d'une mise en œuvre vigoureuse de la Déclaration de Paris (ce qui devrait, par exemple, réduire les coûts opérationnels) et de la menée de réformes supplémentaires du système allemand de l'aide au développement (ce qui, entre autres, faciliterait la coordination).