

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PREMIÈRE PHASE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

ISBN anglais : 978-87-7667-916-3
e-ISBN : 978-87-7667-917-0
ISBN français : 978-87-7667-918-7
e-ISBN : 978-87-7667-919-4
ISBN espagnol : 978-87-7667-920-0
e-ISBN : 978-87-7667-921-7

© Ministère des Affaires étrangères du Danemark.

Classification proposée : Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N.
Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la
Déclaration de Paris, Copenhague, juillet 2008.

Il est permis de photocopier tout ou partie de cette publication à condition d'en citer la
source.

Le présent rapport représente uniquement les vues des différents auteurs. Celles-ci ne
reflètent pas nécessairement les vues des pays et agences participants.

Production graphique : Turbineforlaget, Filmbyen 21, 8000 Aarhus C, Danemark.
Design graphique : ph7 kommunikation, www.ph7.dk
Traduction : Oversætterhuset A/S, www.translationhouse.com
Impression : Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, 8260 Viby, Danemark.

Le rapport peut être téléchargé directement sur le site www.accrahlif.net et commandé
gratuitement en ligne sur www.evaluation.dk ou auprès de :

DBK Logistic Service
Mimersvej 4
4600 Koege
Danemark
Tél. +45 32 69 77 88

ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PREMIÈRE PHASE

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Bernard Wood, chef d'équipe
Dorte Kabell
Nansozi Muwanga
Francisco Sagasti

Juillet 2008



Kabell Konsulting ApS

Managing for results

Préface

La Déclaration de Paris est une gageure tant pour le monde de la coopération en général que pour l'évaluation du développement en particulier. Comparée aux déclarations conjointes précédentes sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, elle définit une feuille de route pratique et applicable, dotée d'objectifs spécifiques à atteindre d'ici 2010. Le nombre de pays et d'organisations internationales participant au Forum de haut niveau et ayant souscrit aux engagements conjoints visés par la Déclaration est une première et reflète un élargissement progressif du nombre de voix entendues dans le débat sur l'efficacité de l'aide.

Outre la grande importance qu'elle accorde au suivi, la Déclaration de Paris souligne la nécessité d'entreprendre une évaluation transnationale conjointe indépendante afin de mieux comprendre le rôle joué par l'efficacité de l'aide dans la réalisation des objectifs du développement.

L'objectif général de l'évaluation est d'apprécier la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris ainsi que sa contribution à l'efficacité de l'aide et, en fin de compte, du développement. En vue d'obtenir une base d'évaluation correcte, l'exercice comprend deux phases :

- *La première phase* a été réalisée dans le but de renforcer l'efficacité de l'aide en analysant les changements de comportement et en identifiant, pour les partenaires et les donateurs, de meilleures pratiques de mise en œuvre des engagements de Paris.
- *La seconde phase* sera réalisée dans le but d'évaluer la contribution de la Déclaration à l'efficacité de l'aide et aux résultats en termes de développement.

La première phase de l'évaluation est maintenant terminée et nous espérons qu'elle contribuera de manière constructive aux débats en cours en matière de politique d'efficacité de l'aide, notamment lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra au Ghana en

septembre 2008. La seconde phase devrait commencer début 2009 et se terminer à temps pour le 4^e Forum de haut niveau en 2011.

La première phase se compose de huit *évaluations au niveau des pays*, conçues au sein d'un cadre d'évaluation commun afin de garantir la comparabilité des constats entre les pays tout en permettant une certaine souplesse quant aux intérêts nationaux spécifiques. Ces évaluations se sont penchées sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les cadres concrets et ont été effectuées au Bangladesh, en Bolivie, aux Philippines, au Sénégal, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, en Ouganda et au Viêt Nam (l'étude vietnamienne était un exercice de suivi indépendant conçu et réalisé séparément). Les évaluations à l'échelon des pays ont été gérées par les pays partenaires respectifs. La plupart d'entre eux ont bénéficié de l'appui financier et matériel de donateurs.

Les évaluations à l'échelon des pays ont été complétées par onze *évaluations réalisées par des donateurs et des agences multilatérales*, qui se sont penchées sur la représentation de la Déclaration de Paris dans leurs politiques et directives. Ces évaluations reposent principalement sur l'étude de documents, complétée par des entretiens avec des acteurs clés. Elles ont été effectuées auprès de la Banque asiatique de développement, de l'Australie, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et du GNUD (le GNUD a mené une évaluation conjointe à l'échelon des services centraux et des pays). Les travaux ont été gérés par les départements d'évaluation des agences respectives.

Les évaluations à hauteur des pays et des agences ont été révisées par deux conseillers indépendants : Rikke Ingrid Jensen et John Eriksson.

Le présent rapport offre une synthèse de ces 19 évaluations. Il a été élaboré par une équipe indépendante composée de Dorte Kabell (Danemark), Nansozi Muwanga (Ouganda), Francisco

Sagasti (Pérou) et Bernard Wood, chef d'équipe (Canada). Le rapport de synthèse a été révisé par Mary Chinery-Hesse, conseillère du Président du Ghana et ancienne directrice générale adjointe de l'Organisation Internationale du Travail, et par Bruce Murray, professeur adjoint de l'Institut asiatique de management et ancien directeur général d'évaluation à la Banque asiatique de développement.

Des conseils stratégiques concernant l'évaluation ont été fournis par un Groupe de référence international, composé de membres du réseau du CAD pour l'évaluation du développement, de représentants des pays partenaires (principalement des membres du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide) et de représentants de la société civile¹. Le Groupe de référence s'est réuni trois fois au cours de 2007 et 2008. En outre, il a eu l'occasion de commenter les versions provisoires successives du présent rapport de synthèse.

Le Groupe de référence a désigné un petit Groupe de gestion² chargé de la coordination et de la gestion du processus général d'évaluation au quotidien. Le Groupe de gestion a également soutenu les donateurs et les pays partenaires dans la réalisation de leurs évaluations. Le Groupe de référence et le Groupe de gestion ont été coprésidés par le Sri Lanka et le Danemark et assistés par un petit secrétariat situé au Danemark.

L'équipe de synthèse a reçu les conseils du Groupe de gestion sur des questions telles que l'interprétation des termes de référence et des aspects d'ordre opérationnel comme les échéances et les contraintes budgétaires. Comme l'indique son mandat, l'équipe a répondu aux questions du Groupe de référence et du Groupe de gestion et tenu compte de leurs observations. Néanmoins, elle est seule responsable du fond du présent rapport.

L'évaluation est partie du principe selon lequel il serait possible (malgré la difficulté d'évaluation des réalisations d'une déclaration politique) de tirer des enseignements utiles et de formuler des recommandations à suivre par les gouvernements, les agences et les particuliers concernés par l'efficacité du développement. À nos yeux, l'évaluation a bel et bien permis d'identifier de tels enseignements et recommandations. Par ailleurs, l'exercice d'évaluation proprement dit s'est avéré un exemple de mise en œuvre des principes de base de la Déclaration de Paris en matière de partenariat et d'appropriation et a contribué à améliorer les connaissances et renforcer le dialogue avec les pays et les agences participants.

À présent, il appartient aux gouvernements, aux agences et aux groupes de la société civile à qui s'adresse cette évaluation d'appliquer les enseignements tirés et les recommandations formulées.



Velayuthan Sivagnanasothy



Niels Dabelstein

Coprésidents des Groupes de référence et de gestion

1 Le Groupe de référence se compose de la Banque asiatique de développement, de l'Australie, de l'Autriche, du Bangladesh, de la Belgique, de la Bolivie, du Cambodge, du Cameroun, du Canada, du Danemark, de l'EURODAD, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande, du Japon, du Luxembourg, du Mali, des Pays-Bas, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de l'OCDE/CAD, des Philippines, de Reality of Aid, du Sénégal, de l'Afrique du Sud, de l'Espagne, du Sri Lanka, de la Suède, de l'Ouganda, du Royaume-Uni, du PNUD/GNUD, des États-Unis, du Viêt Nam, de la Banque mondiale et de la Zambie.

2 Le Groupe de gestion se compose de Niels Dabelstein, département d'évaluation, Danida/secrétariat pour l'évaluation de la Déclaration de Paris, Danemark ; Ted Kliet, responsable d'évaluation en chef, département de l'évaluation des politiques et des opérations, ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas ; Saraswathi Menon, directeur, bureau d'évaluation, PNUD ; Velayuthan Sivagnanasothy directeur général, département de l'aide étrangère et du suivi budgétaire, ministère du Plan, Sri Lanka ; et Me Elaine Venter, directrice, coopération au développement international, Trésor national, Afrique du Sud.

Sommaire

Préface	iv
Remerciements	ix
Acronymes	ix
Note de synthèse	x
Objectif et contexte.....	x
Conclusions générales.....	xiii
Enseignements clés.....	xv
Recommandations clés.....	xv
1. Introduction	1
1.1 Déclaration de Paris.....	1
1.2 Évaluation de la mise en œuvre.....	1
1.3 Objectif et portée de l'évaluation en première phase.....	1
1.4 Approche, méthodologie et limites.....	2
1.5 Évaluations au niveau des pays.....	2
1.6 Évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement.....	3
1.7 Atelier sur les constats émergents.....	3
1.8 Limites de l'évaluation.....	3
1.9 Études thématiques.....	4
1.10 Objectif, structure et approche du rapport de synthèse.....	4
2. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	7
2.1 Contexte de réforme internationale.....	7
2.2 Contexte dans les différents pays et institutions.....	8
3. Synthèse des constats de l'évaluation	11
I Appropriation	11
3.1 Appréciation générale.....	11
3.2 Tendances et événements émergents.....	11
3.3 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	13
3.4 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'appropriation ?.....	16
II Alignement	17
3.5 Appréciation générale.....	18
3.6 Alignement des donateurs sur les stratégies des partenaires.....	18
3.7 Coordination de l'appui pour renforcer les capacités.....	19
3.8 Renforcement des systèmes nationaux fiables et recours aux systèmes nationaux.....	20
3.9 Prévention de mécanismes de mise en œuvre parallèles.....	21
3.10 Fourniture d'une aide plus prévisible et déliement de l'aide.....	22
3.11 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'alignement ?.....	22
III Harmonisation	24
3.12 Appréciation générale.....	24
3.13 Tendances et événements émergents.....	24
3.14 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	26
3.15 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'harmonisation de l'aide ?.....	27

IV Gestion axée sur les résultats	28
3.16 Appréciation générale.....	28
3.17 Tendances et événements émergents.....	28
3.18 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	29
3.19 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de gestion axée sur les résultats.....	30
V Responsabilité mutuelle	31
3.20 Appréciation générale.....	31
3.21 Tendances et événements émergents.....	31
3.22 Informations sur les performances et capacités en matière de responsabilité mutuelle.....	33
3.23 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement.....	34
3.24 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de responsabilité mutuelle ?.....	35
VI Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide	36
3.25 Appréciation générale.....	36
3.26 Clarté.....	36
3.27 Pertinence.....	37
3.28 Cohérence.....	38
VII Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation	39
4. Conclusions et aspects plus généraux concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble	43
4.1 Un programme d'action politique, et pas seulement un accord technique.....	43
4.2 Un programme toujours partagé, avec quelques divergences.....	43
4.3 Renforcement des capacités et de la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux.....	44
4.4 Divergences dans les attentes et dans l'application de la Déclaration.....	44
4.5 Prise en charge des différents contextes.....	45
4.6 Applications et limites des indicateurs de suivi.....	45
4.7 Synergies et tensions entre les engagements.....	46
4.8 Coûts transitoires et opérationnels liés à la mise en œuvre.....	46
5. Enseignements et recommandations clés	47
5.1 Enseignements.....	47
5.2 Recommandations clés.....	48
Annexe 1 : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement	52
Annexe 2 : Cahier des charges de la première phase, évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	66
Annexe 3 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mandat générique pour les évaluations au niveau des pays	75
Annexe 4 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mandat générique pour les évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement	81
Annexe 5 : Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, termes de référence du rapport de synthèse	86
Annexe 6 : Évaluation en première phase de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, cadre d'analyse du rapport de synthèse	89
Annexe 7 : Études de cas	91

7.1 Banque asiatique de développement	91
7.2 Australie.....	95
7.3 Bangladesh	97
7.4 Bolivie	101
7.5 Danemark.....	104
7.6 Finlande.....	108
7.7 France	111
7.8 Allemagne	114
7.9 Luxembourg	118
7.10 Pays-Bas.....	120
7.11 Nouvelle-Zélande.....	123
7.12 Philippines.....	127
7.13 Sénégal	132
7.14 Afrique du Sud.....	136
7.15 Sri Lanka.....	141
7.16 Ouganda.....	144
7.17 Royaume-Uni	148
7.18 Groupe des Nations Unies pour le développement.....	152
7.19 Viêt Nam	157
Annexe 8 : Références supplémentaires	161

Remerciements

Tout d'abord, nous tenons à témoigner toute notre reconnaissance aux responsables des pays et des agences évalués qui ont volontairement accepté d'assumer le travail et les risques liés à cette évaluation précoce visant à améliorer leurs performances et celles d'autrui. Comme le rapport l'indique, leur bonne volonté à promouvoir et soutenir des évaluations sincères reflète si pas nécessairement leur souci de respecter les normes convenues, en tout cas leur grande transparence et leur engagement à améliorer leurs performances.

Le présent rapport de synthèse repose sur les études synthétisées et les travaux de l'ensemble des équipes d'auteurs, des groupes de référence, des participants, des personnes interrogées et des évaluateurs pairs. Durant l'élaboration du rapport de synthèse, plusieurs de ces collaborateurs ont apporté de précieuses perceptions complémentaires sur les rapports

écrits, ainsi que l'ont fait les membres des Groupes de gestion et de référence en vue de l'évaluation globale.

Nous remercions tout particulièrement ceux et celles qui ont contribué à peaufiner le rapport, et notamment Niels Dabelstein, première personne de liaison de l'équipe chargée de la synthèse, pour son dévouement indéfectible au projet ainsi que sa courtoisie infaillible et son regard constructif posé sur nos travaux.

Notre équipe remercie David Arbirk pour ses recherches patientes ainsi que son assistance éditoriale, et Bronwyn Drainie pour ses suggestions d'ordre éditorial en phase finale en vue d'améliorer la clarté du rapport à l'égard du grand public.

Acronymes

Le sens des quelques acronymes utilisés dans le présent rapport est indiqué dans les paragraphes où ils apparaissent. Nous avons volontairement éliminé les acronymes et le jargon afin de promouvoir, voire d'inspirer modestement une

communication plus directe sur des questions telles que la Déclaration de Paris avec le monde des non-spécialistes, lesquels représentent de loin la plus grande majorité de l'humanité.

Note de synthèse

Objectif et contexte

L'adopté en mars 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est désormais reconnue comme un accord international crucial, visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle définit une feuille de route d'engagements pratiques, articulés autour de cinq principes clés en matière d'efficacité de l'aide :

- Appropriation par les pays
- Alignement sur les stratégies, les systèmes et les procédures des pays
- Harmonisation des actions des donateurs
- Gestion axée sur les résultats
- Responsabilité mutuelle

Chaque principe est assorti d'un ensemble d'indicateurs de suivi. En outre, la Déclaration intègre des dispositions pour un suivi régulier et une évaluation indépendante des modalités de mise en œuvre des engagements.

Le présent rapport synthétise les résultats de la première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de mars 2005 à la fin 2007. Il se compose d'évaluations détaillées réalisées dans huit pays et d'études « moins poussées » effectuées auprès des services centraux de onze agences de partenaires au développement ou « donateurs »¹. Les pays et

¹ REMARQUE D'ORDRE TERMINOLOGIQUE : les termes utilisés dans les termes de référence pour ces deux groupes sont « pays » ou « pays partenaires » pour les pays bénéficiant de l'aide et « partenaires au développement » pour les pays et les agences la fournissant. Par cet emploi, il est reconnu que les anciens termes « bénéficiaire » et « donneur » (et « aide » d'ailleurs) impliquaient un degré exagéré de bienfaisance dans la relation et comportaient des connotations indésirables. Néanmoins, il s'est avéré que l'usage répété de « partenaires » pour les deux groupes (plusieurs centaines de fois dans le présent rapport) était la source d'une énorme confusion, notamment auprès des lecteurs non spécialistes. Aux fins du présent rapport, les termes « pays » ou « pays partenaires » font référence aux pays bénéficiant de l'aide et les termes, on en convient, imparfaits « donateurs » (utilisé dans la Déclaration) ou « agences de développement » sont généralement utilisés pour désigner les pays et les agences multilatérales fournissant l'aide. Les autres partenaires, tels

les agences ont tous participé volontairement à l'exercice. Un Groupe de gestion international a dirigé l'évaluation et reçu les conseils d'un Groupe de référence, composé à partir de 31 pays et institutions. Cette première phase d'évaluation met l'accent sur les moyens d'améliorer et de renforcer la mise en œuvre plutôt que sur la formulation d'un jugement définitif concernant l'efficacité de la Déclaration.

Cette évaluation s'inscrit en complément d'un processus parallèle de suivi. Les études de suivi cherchent à contrôler l'évolution de la mise en œuvre sur la base d'une sélection d'indicateurs, tandis que la présente évaluation a pour but d'analyser la manière dont les choses évoluent et les facteurs à l'origine de cette évolution. En dépit de diverses limites identifiées dans le rapport, les résultats de l'évaluation contribueront significativement à la réalisation de l'objectif poursuivi.

Il est à noter qu'aucune synthèse ne peut présenter au complet la multitude d'informations, d'avis, de connaissances et surtout d'éléments d'évaluation d'une franchise remarquable figurant dans chacun des 19 rapports sur lesquels elle se base. Ces rapports jouent en soi un rôle dans la promotion de la Déclaration de Paris dans les pays et les agences au sein desquels ils ont été rédigés. Le détail de leurs constats, de leurs conclusions et de leurs recommandations mérite une grande attention aux échelles nationale et internationale. Leurs notes de synthèse sont annexées au présent rapport. Les rapports d'évaluation sont disponibles en version intégrale sur le CD-ROM joint.

Questions à la base de l'évaluation

L'évaluation était axée sur trois questions centrales :

- Quels sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de cette première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?
- Quels sont les principaux facteurs influençant le comportement des pays et de leurs partenaires au développe-

ment que les organisations non gouvernementales et les acteurs du secteur privé, sont spécifiquement identifiés.

ment par rapport à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris ?

- La mise en œuvre a-t-elle jusqu'ici permis de progresser dans le sens des cinq principes de la Déclaration (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) ? Dans l'affirmative, comment et pourquoi ? Dans la négative, pourquoi pas ?

Toutes les équipes chargées de l'évaluation devaient examiner trois « conditions préalables requises » de la mise en œuvre de la Déclaration :

- Engagement et impulsion exercés
- Capacités d'action
- Systèmes d'incitation.

Rôle clé joué par le contexte

La Déclaration de Paris de 2005 n'a pas marqué le début des préoccupations internationales concernant une amélioration de l'efficacité de l'aide et de sa contribution au développement. Au contraire, elle a marqué un grand tournant dans la formalisation et le recentrage des efforts visant à mettre en place un plan d'action international bénéficiant d'un appui sans précédent. La crise de confiance latente vis-à-vis de l'aide dans les années 90 et plusieurs grandes décisions politiques d'ordre mondial ont incité la communauté internationale à conclure la Déclaration. Des actions conjointes s'imposaient, qui soient basées sur un nouvel ensemble de relations entre les pays et leurs « partenaires au développement ». Une majorité des pays et des agences évalués jouaient déjà un rôle de premier plan dans les réformes sur l'efficacité de l'aide, si bien que la Déclaration constitue non pas le point de départ, mais un jalon important de leur action. Par ailleurs, le contexte est dynamique : plusieurs études soulignent d'importantes transitions et/ou incertitudes dans la mise en œuvre, attribuables aux changements et aux pressions politiques. Autre facteur crucial et variable lié au contexte, l'effet des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants sortant du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG spécialisées dans le domaine du développement) demande encore à être correctement analysé.

Mise en œuvre des cinq engagements : constats et conclusions

Appropriation par les pays

Le principe d'appropriation joue depuis 2005 un rôle de plus en plus dominant, même si les évaluations montrent que l'importance concrète de l'appropriation et de l'impulsion des pays, ainsi que leurs limites, restent souvent difficiles à définir. Aussi bien dans les pays partenaires qu'au sein des services administratifs des donateurs, l'engagement et l'impulsion à l'échelon politique sont des facteurs décisifs quant à la manière dont ils entendent agir pour consolider l'appropriation nationale dans la pratique.

Toutes les évaluations des pays partenaires indiquent un renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005, au profit de l'appropriation. Néanmoins, même les pays les plus expérimentés ont des difficultés à traduire ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et programmes opérationnels et décentralisés et à coordonner les donateurs. C'est pourquoi, si l'appropriation nationale est forte dans ces pays, elle est également limitée. En pratique, elle s'applique aux acteurs du gouvernement central plutôt qu'aux autorités provinciales et locales, même dans les domaines censés être décentralisés. En outre, le degré d'appropriation varie d'un secteur à l'autre. Des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'énergie et l'infrastructure restent principalement gérés par le gouvernement, tandis que la société civile et les groupes marginalisés disposent d'une plus grande marge d'influence dans les partenariats dans des domaines transsectoriels et humanitaires de la coopération et du développement.

Depuis 2005, tous les donateurs ont pris des mesures supplémentaires pour reconnaître l'importance de l'appropriation par les pays partenaires et pour garantir son respect dans la pratique. Parallèlement, on constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs imposent des limites différentes quant à leur contribution pratique à la mise en œuvre du principe d'appropriation nationale.

Afin de continuer à stimuler la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le principe doit, dans ce contexte, être envisagé non pas comme une condition absolue, mais comme un processus ou un continuum. L'indicateur de suivi lié à l'appropriation² ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe.

Alignement sur les stratégies, les institutions et les procédures des pays

Les évaluations opérées par les agences du développement et les pays partenaires montrent qu'en dépit d'un engagement clair et net vis-à-vis du principe d'alignement de la Déclaration, la mise en œuvre de ses différentes composantes est loin d'être uniforme. On observe des progrès dans l'alignement des stratégies d'aide sur les priorités nationales, mais dans une moindre mesure, dans l'alignement des aides allouées, en appliquant et en consolidant les systèmes nationaux, en réduisant le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets et en coordonnant le soutien apporté au renforcement des capacités. Parmi les donateurs bilatéraux, seuls quelques rares exemples démontrent une amélioration de la prévisibilité et du déliement de l'aide. Comme dans le cas de l'appropriation, l'impulsion exercée par le pays partenaire hôte joue un rôle décisif dans la manière dont l'alignement sera poursuivi et sur sa vitesse de mise en œuvre.

Les véritables risques et faiblesses relatifs perçus au sein des systèmes nationaux entravent gravement les progrès à venir

² Indicateur 1 : « Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles (d'ici 2010) ».

en matière d'alignement. Les efforts déployés par la plupart des pays en vue de renforcer les processus et systèmes nationaux ne suffisent pas encore pour permettre les avancées requises. De même, le nombre de donateurs prêts à contribuer à la consolidation de ces systèmes en les appliquant réellement n'est pas suffisant. En revanche, les donateurs semblent bel et bien prêts à poursuivre et à intensifier leur assistance financière et technique en vue du renforcement des capacités requis.

Harmonisation des actions des donateurs

Si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès, exception faite du Code de conduite de l'Union européenne adopté en 2007 et jugé receler un fort potentiel de renforcement de l'harmonisation parmi ses États membres. La responsabilité des changements pour la mise en œuvre des objectifs d'harmonisation incombe principalement aux donateurs. Parallèlement, les évaluations montrent clairement que, comme dans d'autres domaines, l'impulsion, les initiatives et le soutien des pays partenaires hôtes sont autant de facteurs de progrès importants, souvent incontournables.

Les débats sur les instruments spécifiques de l'appui budgétaire³ (notamment dans plusieurs pays et cercles où ces instruments sont aujourd'hui très controversés) courent le risque d'éclipser la question plus large de l'harmonisation et de voler la vedette à divers accomplissements et autres besoins d'harmonisation et engagements décrits dans la Déclaration.

Les problèmes fondamentaux de confiance vis-à-vis des systèmes tiers doivent être résolus si l'on entend atteindre les objectifs d'harmonisation. Cette nécessité s'applique également aux donateurs qui ne sont pas confrontés à des problèmes d'« harmonisation » au sein de leurs propres systèmes, à d'importantes restrictions formelles pour la mise en place de dispositifs harmonisés ou à de fortes pressions pour le maintien de la visibilité directe de leur aide et de leur redevabilité.

Finalement, certains constats laissent clairement entendre un changement du rôle joué par le principe d'harmonisation au sein de la Déclaration de Paris et de son importance au sein de celle-ci, cédant de plus en plus la place aux efforts de renforcement de l'alignement sur les systèmes nationaux.

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

Un grand nombre des évaluations ont démontré et contribué à expliquer le manque relatif d'attention et de progrès constaté dans la mise en œuvre du principe de gestion axée sur les résultats défini dans la Déclaration de Paris. Les évaluations critiquent presque unanimement la lenteur des progrès accomplis dans le sens des critères d'évaluation de l'étude de suivi concernant les actions à entreprendre par les pays parte-

³ L'appui budgétaire est généralement fourni par le biais du système de gestion financière du pays et n'est pas affecté à des projets ou dépenses spécifiques, comme c'est le cas avec les modalités d'aide traditionnelles.

naires⁴. Plusieurs études ont montré la nécessité de renforcer les capacités statistiques et de les appliquer plus efficacement à la prise de décisions.

Parallèlement, les évaluations recentrent l'attention sur les autres inquiétudes soulevées par la Déclaration : les actions devant être entreprises par les donateurs pour adapter leurs propres systèmes, d'une part, et leur soutien actif aux systèmes nationaux plus efficaces, d'autre part. Vu la faiblesse des capacités également identifiée à cet égard, il n'est pas surprenant de constater que l'existence de différents cadres de résultats, de part et d'autre, est perçue comme une entrave au progrès.

Heureusement, là où il existe⁵ des informations et des plateformes de participation, il est plus facile pour les donateurs de progresser sur la voie de leurs engagements liés à la Déclaration en vue d'une meilleure gestion de l'aide axée sur les résultats.

Enfin, sachant que toutes les grandes actions entreprises par les pays partenaires dans le domaine de la gestion axée sur les résultats ne sont pas nécessairement rapportées, on peut croire qu'il existe également des problèmes quant à la façon dont les exigences relatives au respect d'engagements spécifiques sont présentées et/ou comprises.

Responsabilité mutuelle

Toutes les évaluations semblent indiquer qu'en termes de responsabilité mutuelle, les efforts conjoints pour le suivi des progrès et la résolution des problèmes laissent à désirer. Afin de bien saisir les résultats des évaluations concernant la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle, le simple indicateur sélectionné pour l'étude de suivi⁶ ne suffit pas. Il faut se recentrer sur l'ensemble des engagements mutuels minutieusement définis dans la Déclaration elle-même. On constate alors que la Déclaration avait anticipé et soulevé, en vue de leur examen mutuel, les questions clés en matière de responsabilité mutuelle ; des questions qui sans cela auraient été obscures et susceptibles de diviser les opinions (notamment pour ce qui concerne la définition des responsabilités).

Les évaluations proprement dites indiquent que, même si la responsabilité mutuelle y apparaît comme une véritable énigme, le nombre d'éléments de solution disponibles est plus élevé qu'on le croit généralement. Le rapport de synthèse identifie une demi-douzaine de types de mécanismes qui sont déjà utilisés dans des proportions variables et qui pourraient être mieux exploités pour honorer cet engagement, dont dépend la crédibilité de la Déclaration. En outre, les évaluations,

⁴ Avoir établi d'ici 2010 des cadres d'évaluation des performances transparents et « se prêtant à un suivi » en vue d'évaluer les progrès par rapport a) aux stratégies de développement nationales et b) aux programmes sectoriels.

⁵ Comme dans l'exemple de l'Ouganda.

⁶ Indicateur 12 : « Tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles (d'ici 2010) ».

et notamment les évaluations conjointes, devraient jouer un plus grand rôle.

Les évaluations montrent que, dans ce domaine clé, les obstacles au progrès sont de nature politique et principalement liés aux risques d'embarras ou d'interférence. Les chefs politiques doivent renouveler leur engagement pour remettre le train sur les rails. Entre autres avantages, un tel renouvellement contribuerait à clarifier le rôle visé et les limites de l'étude de suivi quant à l'évaluation continue de la mise en œuvre et à rectifier certains effets imprévus découlant des modalités d'application actuelles.

Conclusions générales

La Déclaration de Paris est un programme d'action politique et pas seulement un accord technique. Les rapports ont souligné le fait que toute la déclaration et ses engagements constituent une entreprise politique. Dans les processus difficiles requis pour la mise en œuvre, de véritables questions de pouvoir et d'économie politique entrent en jeu et exigent souvent des solutions politiques.

Entre autres exemples des actions politiques requises, la plupart des donateurs doivent encore préparer leurs administrations et adapter leur législation et leurs réglementations comme de besoin pour pouvoir :

- réduire l'accent mis sur la visibilité de leurs efforts nationaux et la pratique de lier l'aide à leurs propres fournisseurs ;
- accepter et gérer les risques liés à l'utilisation des systèmes des pays et d'autres donateurs plutôt que d'insister à appliquer leurs propres systèmes ;
- convenir de déléguer un plus grand pouvoir de décision aux antennes de terrain ;
- garantir des flux d'aide plus prévisibles ;
- déterminer des moyens de résoudre les litiges politiques avec les pays partenaires sans saper les relations sur le long terme.

Quant aux pays partenaires, la plupart d'entre eux doivent :

- renforcer leur engagement politique pour faire respecter davantage leur impulsion en termes d'alignement, de coordination et d'harmonisation de l'aide, et accepter les risques et gérer les effets dans leurs relations avec les donateurs ;
- garantir un plus grand partage de la responsabilité du développement et de l'aide entre les différents échelons et sections de l'administration gouvernementale, ainsi qu'avec les organes législatifs, la société civile, le secteur privé et le grand public.

Il s'agit d'un programme partagé, avec quelques divergences.

La présente évaluation ne montre qu'un petit nombre de divergences entre les perspectives des représentants des pays et des donateurs (notamment des représentants responsables des programmes et sur le terrain) concernant les questions clés examinées. Les trois principaux points de divergence sont les suivants :

- éléments qui limitent vraiment le recours aux systèmes nationaux de gestion de l'aide ;
- ordre de priorité relatif entre les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ;
- degré d'inquiétude concernant les coûts transitoires et opérationnels accrus supportés à ce jour pour aligner les systèmes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris.

Il est crucial de renforcer les capacités et la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux. La mise en œuvre de la Déclaration est entravée, entre autres, par les inquiétudes concernant la faiblesse des capacités et des systèmes dans les pays partenaires. Cet obstacle est identifié dans pratiquement toutes les évaluations, alors que les pays examinés sont dotés des capacités les plus fortes et des systèmes les plus sophistiqués qui existent parmi tous les pays partenaires. Ce constat indique que les inquiétudes peuvent, du moins en partie, procéder des vues désuètes de certains donateurs.

Les attentes et l'application de la Déclaration diffèrent d'un cas à l'autre. Pour citer l'une des évaluations, la Déclaration est perçue de maintes façons, d'une simple « déclaration d'intention » à un « décret non négociable ». Cette dernière vue se voit confortée par la tendance répandue à ne mettre l'accent pratiquement que sur quelques objectifs liés aux indicateurs de suivi. De toute évidence, tant les pays partenaires que les donateurs s'efforcent de bien comprendre comment appliquer la Déclaration tandis que sa mise en œuvre se poursuit dans différents contextes.

La prise en compte des différents contextes est une question qui demande encore à être résolue. De façon générale, les évaluations permettent de constater qu'un meilleur équilibre s'impose dans la reconnaissance et l'adaptation de la Déclaration aux différents contextes tout en maintenant ses systèmes d'incitation pour les principales améliorations collectives et communes.

L'application et les limites des indicateurs de suivi doivent être plus clairement reconnues. Les évaluations montrent que le malentendu quant au rôle et à la place de l'étude et de ses indicateurs a gravement affecté et limité l'attention, les débats, voire les actions à un ensemble restreint de mesures.

Il existe d'importantes synergies et tensions entre les engagements. En général, on constate clairement que la mise en œuvre d'un engagement renforce celle des autres, mais on observe aussi des signes de divergence quant aux priorités et aux compromis éventuels. Tandis que la mise en œuvre progresse sur plusieurs points, il est de plus en plus clair que les pays attendent que l'harmonisation des donateurs leur soit confiée et qu'elle soit adaptée pour soutenir l'alignement. Certains donateurs sont estimés renforcer la gestion axée sur les résultats, certains aspects de la responsabilité mutuelle et l'harmonisation, tandis que certains pays partenaires ont ten-

dance à se préoccuper davantage de renforcer l'alignement et l'appropriation.

Il est impératif de relever les défis liés aux coûts transitoires et opérationnels de la mise en œuvre. Sans remettre en question les orientations et mesures visées dans la Déclaration en vue de consolider l'efficacité de l'aide, toutes les évaluations des donateurs indiquent que ces changements donnent lieu à ce stade à des adaptations transitoires difficiles et à une hausse des coûts transitoires pour la gestion de leurs programmes d'aide. Les études laissent entendre que l'harmonisation et la répartition des tâches ne sont pas encore de grand secours. Les évaluations des pays partenaires ne font pas encore la lumière sur la charge liée aux nouveaux critères d'impulsion stratégique qui leur sont imposés ou à la suppression éventuelle des anciennes exigences de gestion d'actions multiples de donateurs. Nulle part, les évaluations n'indiquent encore clairement si les coûts opérationnels nets de l'aide seront, en fin de compte, réduits par rapport à la période précédant 2005 (raison initialement à la base des réformes d'ailleurs) et comment les avantages attendus (à condition qu'ils existent) seront partagés entre les pays et leurs partenaires au développement.

Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

Six études de pays comprenaient des chapitres consacrés à une évaluation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide, et notamment à un examen de la clarté, de la pertinence et de la cohérence interne de ses dispositions. Les rapports ont permis de constater que la Déclaration n'est vraiment claire que pour les protagonistes qui l'utilisent directement dans leur travail. Ce constat souligne la nécessité d'un plus grand engagement et d'une plus large diffusion si l'on veut éviter que la Déclaration ne devienne qu'un simple sujet de conversation entre bureaucrates, à l'écart du cadre politique dans lequel elle doit être promue.

Les pays se sont dits inquiets quant à la clarté, à la validité et aux buts de certains indicateurs servant à suivre la mise en œuvre. Ils ont remis en question la notion perçue de « taille unique ». Certains objectifs de la Déclaration sont jugés inutiles, irréalistes et insuffisamment adaptés à diverses conditions. Par exemple, des personnes interrogées remettent en doute certains aspects, tels que la capacité réelle des gouvernements de certains pays ou des antennes de terrain des donateurs à assumer les nouvelles tâches, la capacité des donateurs à fournir des flux d'aide plus prévisibles ainsi que la faisabilité ou l'intérêt de supprimer progressivement et systématiquement les unités parallèles de mise en œuvre des projets ou de réduire progressivement les projets (que certains considèrent toujours comme le meilleur moyen d'atteindre certains groupes vulnérables).

La Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité et l'application stratégique de l'aide, et elle encourage une plus grande impulsion dans le sens des objectifs du développement. Parallèlement, la

Déclaration n'est pas nécessairement conçue pour offrir des solutions ciblées à d'autres préoccupations urgentes liées au développement, telles que la gestion de la délégation et de la décentralisation du pouvoir, les questions relatives aux ressources humaines et aux capacités, les nouveaux concepts thématiques en matière de développement, la pérennité des résultats des projets et des programmes de développement, les questions d'ordre environnemental, les questions liées à l'égalité des sexes ou l'amélioration de la gestion des mécanismes de financement du développement autres que l'aide. Bref, si elle présente un intérêt pour le domaine spécifique de l'efficacité de l'aide, la Déclaration est loin d'être vue comme une solution aux principales inquiétudes de nombre de pays en matière de développement.

Certains d'entre eux la considèrent trop normative à l'égard des pays et pas assez contraignante à l'égard des donateurs. D'autres soulignent qu'ils ont toujours l'impression qu'elle est « guidée par les donateurs ». Tous identifient la nécessité de garantir la complémentarité et le renforcement mutuel des actions entreprises concernant les différents engagements et de réduire le potentiel d'incohérence et de conflits éventuels entre les engagements et leur mise en œuvre.

Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation

Toutes les évaluations individuelles se sont penchées sur les « conditions préalables requises » (engagement, capacités et systèmes d'incitation) présentes dans les pays et au sein des agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les trois tableaux à la section VII résument les performances évaluées et les facteurs à la base de celles-ci. Il est à noter que les performances (ainsi que l'engagement, les capacités et les systèmes d'incitation à l'appui de la mise en œuvre dans les différents pays et notamment au sein des différentes agences) varient considérablement, car l'amélioration de la gestion de l'aide ne constitue, dans tous les pays partenaires évalués, qu'une partie (souvent très réduite) des efforts déployés pour la gestion des priorités du développement. Ces pays jugent la Déclaration plus ou moins utile à diverses fins, et les conditions préalables mises en place reflètent bien entendu cette diversité.

Un petit nombre d'agences de développement sont occupées à faire de l'efficacité de l'aide leur « raison d'être » et la Déclaration de Paris les guide en permanence dans l'organisation et l'exécution de leurs tâches. Pour d'autres agences donneuses, les évaluations montrent que les préoccupations liées à l'efficacité de l'aide ne l'emportent pas toujours sur l'inertie institutionnelle ni sur d'autres objectifs de politique étrangère ou commerciale dans leurs programmes d'aide, et les approches de la Déclaration ne sont pas totalement intégrées ou appliquées. Les évaluations de synthèse combinent les constats et les conclusions des évaluations réalisées aussi bien par les pays que par les donateurs, vu la cohérence remarquable des résultats de leurs auto-évaluations et de leurs évaluations mutuelles.

Enseignements clés

1. Pour contrebalancer les risques croissants de bureaucratisme et de « fatigue de l'efficacité de l'aide » contre lesquels de nombreuses évaluations mettent en garde, des mesures concrètes s'imposent pour relancer et soutenir l'engagement politique de haut niveau dans la mise en œuvre de réformes sur l'efficacité de l'aide, tant dans les pays qu'au sein des systèmes des partenaires au développement. Pour que la Déclaration puisse conserver toute sa crédibilité, il est désormais crucial que les gouvernements partenaires et les donateurs concrétisent plus rapidement leurs intentions.
2. La mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration a beaucoup plus de chances d'aboutir dans les pays où la compréhension et l'implication vont au-delà des cercles étroits des spécialistes, comme le montrent certains efforts prometteurs d'implication des organes législatifs et de la société civile tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs. Dans nombre de pays, les services administratifs régionaux et locaux jouent un rôle de plus en plus important et doivent être pleinement impliqués.
3. Entre autres facteurs de réussite de la mise en œuvre dans les pays, on compte souvent le rôle joué par des « champions » qui garantissent le déploiement des capacités nécessaires et impriment l'impulsion requise pour aligner l'aide sur les systèmes budgétaires et de responsabilité nationaux. Parmi les donateurs, les changements au niveau des réglementations et des pratiques en vue de déléguer davantage de pouvoir et de capacités aux antennes de terrain se sont avérés une condition clé pour l'aboutissement des efforts de mise en œuvre.
4. Le renforcement des capacités des systèmes des pays partenaires pour une gestion efficace de l'aide et la reconnaissance internationale de ces capacités, là où elles existent déjà, sont désormais deux critères clés pour la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration de Paris. Recourir à ces systèmes, tout en acceptant et en gérant les risques y afférents, est la meilleure façon dont les donateurs peuvent contribuer à consolider les capacités et la confiance.
5. Le caractère intégré, équilibré et réciproque de l'ensemble des engagements de la Déclaration de Paris doit être fortement réaffirmé et appliqué. De même, l'étude de suivi et les indicateurs doivent être replacés dans leur contexte partiel par rapport au cadre général de la Déclaration.
6. Pour remédier à l'image « taille unique » de la Déclaration, il conviendrait de réaffirmer et de démontrer que ses orientations peuvent et devraient être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays et, en même temps, que la Déclaration cherche à clarifier les mécanismes à maintenir en commun.

Recommandations clés

Les recommandations sont directement dérivées de la synthèse des constats et des conclusions des évaluations réalisées. Elles se fondent à la fois sur les exemples de bonnes pratiques et sur les faiblesses identifiées dans les différents pays et programmes des partenaires au développement évalués. Elles sont formulées à l'échelon stratégique et susceptibles de s'appliquer à un éventail beaucoup plus large de pays et d'agences donneuses que ceux et celles directement évalué(e)s, dont certain(e)s sont déjà à la pointe des réformes.

Il est recommandé aux pays et aux agences partenaires de prendre les mesures suivantes pour la période d'évaluation restante de la Déclaration de Paris (d'ici 2010) afin de disposer d'une base claire pour l'évaluation quinquennale des progrès accomplis et pour la prise des actions rectificatrices supplémentaires qui seront requises en temps voulu.

Il est recommandé aux **autorités des pays partenaires de :**

1. **Annoncer, avant la fin 2008, un nombre gérable de mesures privilégiées qu'ils entreprendront pour renforcer l'impulsion exercée dans leurs relations dans le domaine de l'aide d'ici 2010, à la lumière des enseignements tirés du suivi, des évaluations et d'autres bilans réalisés à cette date.**
2. **Se fonder sur les examens intérimaires de la mise en œuvre en 2008 pour garantir qu'ils disposent d'un mécanisme transparent continu, idéalement ancré dans les organes législatifs, en vue du suivi politique et de la participation du public dans le domaine de la gestion et de la réforme de l'aide.**
3. **Donner des orientations claires aux donateurs qui soutiennent le renforcement des capacités concernant leurs priorités en matière d'assistance pour une gestion plus efficace de l'aide, conformément à leurs principales préoccupations liées au développement.**
4. **Mettre au point, au plus tard pour 2010, des systèmes adaptés de gestion axée sur les résultats qui serviront au mieux leurs besoins nationaux de planification, de gestion et de redevabilité, et fournir une base suffisante pour mettre à profit les contributions des donateurs.**

Il est recommandé aux **autorités des donateurs/partenaires au développement de :**

5. **Informer, en 2008, leurs organes législatifs et leurs grands publics des progrès accomplis à ce jour dans le cadre des réformes sur l'efficacité de l'aide, en soulignant la nécessité et les intentions d'apporter des modifications concrètes supplémentaires d'ici 2010 afin d'accepter et de soutenir l'impulsion des pays dans la mise en œuvre de l'aide et une plus grande harmonisation des donateurs.**

6. Annoncer en détail, avant la fin 2008, leurs projets supplémentaires prévus pour déléguer d'ici 2010 à leurs antennes de terrain suffisamment de pouvoir de décision, de personnel adéquatement qualifié et d'autres ressources pour appuyer et participer pleinement à un meilleur alignement et à une harmonisation de la coopération dirigée par les pays.
7. Préciser leurs mesures concrètes prévues, au plus tard pour 2010, pour améliorer l'actualité, l'intégralité et la précision de leurs notifications et de leurs projections pour les flux d'aide à intégrer aux cycles de planification, de budgétisation et de notification des pays partenaires, en collaboration avec les autres donateurs. Prendre les dispositions nécessaires pour des dotations, des engagements ou des projections fermes sur plusieurs années.
8. Fournir un budget, du personnel et des formations supplémentaires d'ici 2010 pour l'adaptation de leurs propres programmes aux exigences, coûts transactionnels et besoins de formation nouveaux et transitoires qui, selon les évaluations, représentent des préoccupations majeures dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.
9. Affecter des ressources spéciales (budgets et assistance technique coordonnée) pour soutenir et consolider les efforts privilégiés des pays, dans le but de renforcer leurs propres capacités de mise en œuvre d'une coopération plus efficace. Collaborer avec les partenaires à la conception et à la gestion de moyens de mise en œuvre intérimaires (tels que des unités de mise en œuvre des projets) de sorte qu'ils renforcent en permanence les capacités et l'appropriation des pays.

Il est recommandé aux organisateurs de l'évaluation en seconde phase de la mise en œuvre de :

10. Concevoir l'évaluation de manière stratégique afin d'approfondir les résultats et les dilemmes identifiés au cours de la première phase et d'aborder sans détour la question de l'« efficacité de l'aide » en évaluant si l'aide contribue à améliorer les réalisations et les impacts en matière de développement (efficacité du développement). Elle devrait reposer sur des évaluations nationales représentatives et appliquer une méthodologie centrale cohérente.

1. Introduction

1.1 Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement¹ est un accord international crucial, visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle a reçu en mars 2005 l'adhésion de plus de cent ministres, chefs d'agences et autres hauts fonctionnaires issus d'un large éventail de pays et d'organisations internationales. Elle définit une feuille de route pratique de 56 engagements, articulés autour de cinq principes clés : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.

La Déclaration de Paris constitue une gageure pour le monde de la coopération au développement. Allant plus loin que les déclarations conjointes précédentes sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, elle définit des mesures pratiques dotées d'objectifs spécifiques à atteindre d'ici 2010 ainsi que des points à examiner durant la période de mise en œuvre. Le texte final de la Déclaration inclut des engagements non seulement dans les domaines établis de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide, mais aussi dans d'autres domaines tels que l'appropriation par les pays, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Elle comprend des dispositions claires concernant un suivi régulier et une évaluation indépendante de la mise en œuvre des engagements. Une première étude de suivi a été réalisée en 2006 et une deuxième se terminera en 2008². Les études de suivi cherchent à contrôler l'évolution de la mise en œuvre sur la base d'indicateurs spécifiques, tandis que l'évaluation vise à faire la lumière, d'une part, sur la manière dont les choses évoluent et sur les facteurs à l'origine de cette évolution et, d'autre part, sur les effets (intentionnels et non intentionnels) issus des changements de comportement des pays et de leurs partenaires au développement. Le présent rapport couvre la première phase

¹ Le texte de la Déclaration est joint à l'annexe 1 du présent rapport afin que le lecteur puisse facilement s'y reporter.

² Douze indicateurs sur l'efficacité de l'aide ont été choisis comme un moyen de suivre et d'encourager les progrès dans le sens des nombreux engagements définis.

de l'évaluation requise par les participants de haut niveau qui ont adhéré à la Déclaration.

1.2 Évaluation de la mise en œuvre

L'objectif général de l'évaluation indépendante en deux temps consiste à évaluer la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris ainsi que sa contribution au développement. L'évaluation cherche à compléter le suivi et la mise en œuvre en cours en permettant de mieux comprendre comment une amélioration de l'efficacité de l'aide pourrait contribuer à améliorer l'efficacité du développement.

Vu son ambition, sa portée et le vaste nombre de ses adhérents, la Déclaration de Paris est un nouveau défi important tant pour l'évaluation du développement que pour la coopération au développement et ses effets. Les termes de référence cadres pour l'évaluation sont joints à l'annexe 2. Ils décrivent les dispositions de gestion et d'assurance qualité appliquées, y compris les responsabilités des Groupes de gestion et de référence internationaux en charge de l'encadrement de l'évaluation avec l'appui d'une équipe indépendante d'évaluation par des pairs. Tout particulièrement, la Déclaration stipule que l'exercice d'évaluation doit être appliqué sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires, une condition que reflètent de maintes façons les exercices d'évaluation et leurs produits.

La seconde phase d'évaluation, qui se terminera en 2011, cherchera à vérifier si les effets prévus de la Déclaration de Paris sont atteints : les engagements de la Déclaration sont-ils réalisés et permettent-ils d'améliorer l'efficacité de l'aide (« réalisations ») ? Cela améliore-t-il à son tour l'efficacité du développement (« impacts »), comme le prévoit la théorie à la base de la Déclaration ?

1.3 Objectif et portée de l'évaluation en première phase

La première phase de l'exercice d'évaluation a commencé en mars 2007 pour se terminer en septembre 2008. Son but est

de fournir des informations sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et sur les facteurs ayant influencé son évolution à ce jour. Par conséquent, l'évaluation est axée sur les liens de causalité qui ne sont pas identifiés dans les paramètres des études de suivi de la Déclaration de Paris. Elle commence par contrôler les réalisations attendues en matière d'efficacité de l'aide avant de se pencher sur les réalisations inattendues du processus de mise en œuvre.

Dans l'optique de contribuer aux progrès en cours, l'évaluation en première phase cherche à définir les moyens d'améliorer et de renforcer la mise en œuvre plutôt qu'à formuler un jugement définitif concernant l'efficacité de la Déclaration. En conséquence, elle est axée sur les questions stratégiques, les enseignements tirés et les préoccupations soulevées et cherche notamment à expliquer comment et pourquoi la Déclaration a été ou pas mise en œuvre. En outre, les informations recueillies ont servi de tremplin à l'équipe chargée de la synthèse pour soulever et poser des questions qui permettront d'accélérer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La présente synthèse des résultats de l'évaluation en première phase s'adresse principalement aux personnes représentées lors du Forum de haut niveau à Accra et à leurs collègues nationaux, en vue d'atteindre un plus large public au sein de la communauté internationale.

1.4 Approche, méthodologie et limites

L'évaluation en première phase a principalement cherché à apprécier la mise en œuvre de la Déclaration à ce jour et a mis l'accent sur trois questions centrales :

- *Quels sont les tendances ou événements importants qui se dégagent de cette première phase de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ?*
- *Quels sont les principaux facteurs influençant le comportement des donateurs et des partenaires par rapport à la mise en œuvre des engagements liés à la Déclaration de Paris (« entrants ») ?*
- *La mise en œuvre à ce jour engendre-t-elle dans les faits des actions et des changements de comportement dans le sens des cinq principes de la Déclaration de Paris (renforcement de l'appropriation, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle) (« extrants ») ? Dans l'affirmative, comment et pourquoi ? Dans la négative, pourquoi pas ?*

L'architecture de la première phase de l'évaluation (2007-2008) comprend des évaluations au niveau des pays, des évaluations à l'échelon des services centraux des donateurs, des études thématiques et la présente synthèse des deux premiers groupes d'évaluations. Les résultats de plusieurs études thématiques seront publiés séparément. La présente synthèse repose sur les évaluations, disponibles au 1^{er} mars 2008, réalisées par huit pays partenaires et les services centraux de onze partenaires au développement, ainsi que sur les contributions d'un atelier sur les constats émergents organisé au début du mois de février 2008.

1.5 Évaluations au niveau des pays

L'échantillon destiné aux évaluations au niveau des pays a été auto-sélectionné par les pays partenaires s'étant proposé d'effectuer les études³ en question sur la base d'un ensemble de termes de référence génériques (cf. annexe 3) ainsi que d'orientations communes pour les dispositifs de gestion. Afin de réduire les charges et de maximiser l'utilité des travaux, les Groupes de gestion et de référence nationaux ont librement déterminé et adapté le degré de profondeur requis des différentes dimensions à explorer dans leurs pays respectifs. Il est à noter que les pays les moins développés sont beaucoup moins bien représentés au sein de ce groupe que dans la population générale des pays partenaires. De plus, la moitié des pays auto-sélectionnés sont jugés être largement au-dessus de la moyenne par rapport à l'ensemble des pays partenaires en termes d'avancement de leurs réformes sur l'efficacité de l'aide. L'impact éventuel de cette composition du groupe sur les évaluations nationales n'a pas été systématiquement analysé, mais il convient d'en tenir compte si l'on envisage d'élargir l'applicabilité éventuelle des constats, des conclusions et des recommandations ici présentés.

Les exigences liées aux études nationales étaient plus vastes que celles liées aux évaluations par les donateurs/agences⁴. Cette divergence tient au fait qu'il était prévu de faire des études nationales la principale source d'évaluation de la mise en œuvre sur le terrain, complétée par une évaluation « plus légère » par les services centraux des agences donneuses, examinées à intervalles plus réguliers dans d'autres contextes.

Entendant contribuer à expliquer les actions ou le manque d'actions constatés, toutes les équipes d'évaluation devaient examiner spécifiquement trois « conditions préalables requises » : l'engagement et l'impulsion exercés, les capacités d'action et les systèmes d'incitation à cet égard. Les constats opérés sur ces conditions sont présentés tout au long des chapitres suivants du rapport et sont résumés au chapitre VII. Le chapitre VI résume l'évaluation spécifique (dans les études nationales) de l'utilité de la Déclaration de Paris en tant qu'outil d'efficacité de l'aide ainsi que du comportement des donateurs et des pays eux-mêmes concernant la mise en œuvre de chacun des cinq principaux engagements.

Huit équipes nationales ont pu produire des rapports d'évaluation à temps pour qu'ils soient synthétisés et présentés

3 Les pays partenaires approchés pour la réalisation de ces études étaient ceux qui avaient participé à l'Activité conjointe sur le suivi en 2006-2007. Un pays partenaire supplémentaire (Sri Lanka) s'est également porté volontaire. La participation de ces pays à l'Activité commune et au présent exercice laisse entendre leurs niveaux relativement élevés d'intérêt et d'engagement quant aux questions liées à l'efficacité de l'aide. Dès lors, il n'est pas possible d'affirmer que les pays auto-sélectionnés constituent formellement un échantillon représentatif ou complet. Néanmoins, les pays participants comprennent des États unitaires et fédéraux, petits et grands, des systèmes politiques et économiques différents ainsi que des pays plus ou moins « tributaires d'une aide », et présentent une vaste couverture géographique.

4 Les agences donneuses se sont proposé d'offrir un soutien financier aux études réalisées par les pays.

à Accra. Les études par les pays partenaires synthétisées ici portent sur la mise en œuvre de la Déclaration au Bangladesh, en Bolivie, aux Philippines, au Sénégal, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, en Ouganda et au Viêt Nam. Les études sur la Bolivie, les Philippines et l'Ouganda étaient encore au stade de brouillon lors de l'élaboration de la présente synthèse. L'étude sur le Viêt Nam a été réalisée pour un exercice parallèle mené par une équipe de suivi indépendante et ne représente pas une étude nationale par le gouvernement vietnamien.

Plusieurs études nationales ont prélevé des échantillons de programmes de partenaires au développement à analyser et à examiner, tandis que d'autres ont mis l'accent sur la mise en œuvre des engagements de la Déclaration dans des secteurs particuliers. Ces adaptations ont aidé à baser les facteurs explicatifs généraux sur des exemples concrets et nos analyses approfondies sur les contributions d'experts et de professionnels sectoriels.

Les études reposent sur l'application de méthodologies et d'instruments de récolte de données acceptés et sur de nombreux outils d'étude. La conception, les techniques d'échantillonnage et le degré d'efforts spécifiques appliqués pour les études au niveau des pays ont beaucoup différé, mais de manière générale, ils ont produit des informations et des constats largement comparables.

1.6 Évaluations au niveau des services centraux des partenaires au développement

Comme pour les études de cas au niveau des pays, l'échantillon destiné aux évaluations a été auto-sélectionné par les pays et agences donateurs s'étant proposé d'effectuer une évaluation au niveau de leurs services centraux⁵ sur la base également d'un ensemble de termes de référence génériques (cf. annexe 4). S'il convenait de ne pas trop adapter les termes de référence des études réalisées par les donateurs, les équipes respectives étaient libres d'ajouter des questions et des points exigeant une attention toute particulière en réponse aux intérêts spécifiques de leurs agences pour les travaux d'évaluation apparentés. Plusieurs évaluations comprenaient ainsi des sections supplémentaires facultatives consacrées à des secteurs particuliers et à des domaines transversaux et avaient adopté des méthodologies et des techniques d'échantillonnage plus vastes. Comme dans le cas des études au niveau des pays, ces informations supplémentaires ont permis d'enrichir et de renforcer les constats des évaluations concernées, même si elles ne peuvent ressortir directement du cadre commun

⁵ Les organisations donneuses auto-sélectionnées ne sont donc en aucun cas réputées constituer un échantillon représentatif ou complet. Il est à noter que les deux plus grands donateurs bilatéraux (États-Unis et Japon) et agences bilatérales (Banque mondiale et Commission européenne) ne se sont pas proposés de participer. Outre les adhérents à la Déclaration, il est impératif que le monde tout entier de l'aide au développement commence à tenir compte des flux considérables aujourd'hui affectés par les grandes fondations et des organisations privées semblables et des relations établies entre elles ainsi que des activités des pays donateurs « non-traditionnels » et des centaines, voire milliers d'agences non gouvernementales centrées sur le développement international.

de la synthèse. Elles devraient apporter une valeur ajoutée aux travaux des agences donneuses concernées et de leurs partenaires.

Onze partenaires au développement ou agences donneuses ont rédigé des rapports qui sont ici synthétisés et qui seront présentés à Accra. Ils portent sur la Banque asiatique de développement, l'Australie, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD). Malgré d'importantes variations tant en termes de profondeur que d'approche, les évaluations par les partenaires au développement ont fourni une base comparable d'informations et de constats en accord avec les termes de référence. Il est à noter que ces termes de référence n'exigeaient pas un traitement dédié de chacun des cinq engagements visés par la Déclaration de Paris, contrairement aux études réalisées par les pays partenaires, si bien que la portée générale des études par les partenaires au développement est plus limitée. Depuis le début, l'intention était que les évaluations au niveau des pays servent de base principale et que celles effectuées par les services centraux des donateurs viennent compléter les études nationales en apportant des explications sur les comportements sur le terrain.

1.7 Atelier sur les constats émergents

Autre contribution importante à l'évaluation en première phase, 50 personnes⁶ ont participé à un atelier sur les constats émergents, organisé à Parys (Afrique du Sud) les 30 janvier et 1^{er} février 2008. Ces sessions ont fourni un précieux retour d'informations sur les constats préliminaires, permettant de contrôler, clarifier et développer de nombreux points et de souligner certains d'entre eux pour qu'une attention toute particulière leur soit accordée dans les rapports finaux. En outre, l'atelier a contribué à explorer des hypothèses de travail et des suppositions sous-jacentes importantes concernant la mise en œuvre de la Déclaration.

1.8 Limites de l'évaluation

La plupart des limites de l'évaluation en première phase avaient été prévues depuis le début par les Groupes de gestion et de référence internationaux et acceptées dans l'intérêt d'obtenir des évaluations précoces qui permettraient de tirer des enseignements et, le cas échéant, de rectifier le tir en cours de route. Les principales limites sont les suivantes :

- le fait que la Déclaration soit relativement récente et que les évaluations ne peuvent donc apprécier que les progrès précoces accomplis dans la mise en œuvre de ses vastes engagements ;
- le fait que nombre de volets de la réforme sur l'efficacité de l'aide étaient déjà en cours bien avant la Déclaration, ce qui limite le nombre de changements pouvant ou devant lui être attribués ;

⁶ Les participants représentaient le Groupe de référence international ainsi que les équipes d'évaluation indépendantes de plusieurs pays et agences partenaires et d'autres pays observateurs.

- l'auto-sélection de groupes relativement restreints de pays et d'agences partenaires aux fins des évaluations ;⁷
- l'absence de groupes de contrôle ou d'états des lieux clairs et les lacunes considérables en termes de données quantitatives fiables dans pratiquement tous les cas (un problème abordé en partie, mais avec nombre de difficultés qui lui sont spécifiques, dans le cadre des exercices de suivi en cours) ; le fait que les résultats de l'exercice de suivi 2008 n'étaient pas encore disponibles à l'heure de la rédaction du présent rapport ;
- la complexité et la divergence des méthodes appliquées pour les évaluations au niveau des pays et des partenaires au développement, y compris le fait qu'aucune question standard n'avait été définie (même au sein de ces groupes) à un niveau qui permette des comparaisons ou des recoupements quantitatifs utiles ;
- le poids hautement variable des informations et des analyses dans les rapports ;
- les différents degrés d'indépendance parmi les équipes d'évaluation dans le cadre des études ;
- le temps et les ressources relativement limités disponibles pour les évaluations.

1.9 Études thématiques

Comme envisagé lors de la planification de l'évaluation, les Groupes de gestion et de référence internationaux ont commandité des études thématiques spéciales en complément des évaluations au niveau des pays et des donateurs. À ce jour, de telles études thématiques, qui sont réalisées parallèlement à la présente synthèse et seront présentées séparément à Accra, ont été commanditées dans les domaines suivants :

- renforcement des capacités statistiques ;
- déliement de l'aide ;
- Déclaration de Paris et États fragiles.

Une étude spéciale sur les liens entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement est en cours de réalisation. Elle visera à déterminer la conception de l'évaluation en seconde phase.

Des études supplémentaires ont été envisagées sur des questions liées à la coopération technique, à l'engagement de la société civile et à des domaines transversaux tels que l'égalité des sexes, l'environnement et la gouvernance. Toutefois, jusqu'ici, il a été conclu que de tels sujets étaient couverts par d'autres efforts. Par ailleurs, le besoin éventuel d'études thématiques supplémentaires sera envisagé dans le cadre de la seconde phase de l'évaluation.

1.10 Objectif, structure et approche du rapport de synthèse

Le but du présent rapport est de fournir une synthèse succincte, crédible et utile des résultats des évaluations en

⁷ Si les pays et organisations donneuses auto-sélectionnés ne constituent pas formellement un échantillon représentatif ou complet, ces études permettent d'analyser en détail un nombre significatif d'expériences concrètes les plus diverses et, selon leurs contextes, de faire largement la lumière sur d'autres expériences.

première phase, en vue de sa présentation lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au Ghana en septembre 2008 et à d'autres fins internationales. Il concentre et analyse les constats clés issus de chacun des rapports au sein d'un seul et même produit stratégique cohérent, dont les conclusions et les recommandations présentent un intérêt politique, sont orientées vers l'avenir et s'adressent à tous ceux et celles pouvant les appliquer. Le présent rapport n'entend aucunement se substituer aux rapports d'évaluation proprement dits. Une partie de ceux-ci sont en effet riches en constats, conclusions et recommandations francs et détaillés qui méritent une attention particulière aux échelons national et international.

La structure du présent rapport de synthèse intègre les termes de référence généraux de l'évaluation en première phase ainsi que les mandats plus spécifiques liés aux différentes évaluations au niveau des pays et des agences des partenaires au développement. Le cadre d'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est défini de façon assez explicite dans les cinquante-six engagements de la Déclaration proprement dite. Les modalités de mise en œuvre seront décrites par rapport à ces normes.⁸

Sur cette base, les sections 3.I à 3.V ci-après évaluent la mise en œuvre de la Déclaration dans chacun de ses domaines clés. Synthétisant les constats et répondant aux questions des évaluations, chaque section comprend une appréciation générale, une description des tendances et des événements émergents, une description des facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement ainsi que des conclusions.

Tenant compte des limites générales indiquées, la synthèse ne quantifie les résultats généraux que dans les rares cas où des éléments tirés d'un nombre suffisant d'études corroborent clairement une telle quantification. Le plus souvent, la synthèse mentionne l'importance relative, la fréquence et la distribution de constats et conclusions similaires et veille à donner des exemples de pratiques prometteuses ou moins encourageantes. En outre, elle présente les enseignements tirés et des recommandations pouvant revêtir un intérêt plus large.

Les sections 3.VI et 3.VII synthétisent les résultats de deux aspects supplémentaires abordés dans les évaluations. La section VI présente les évaluations spécifiques (comprises uniquement dans les rapports rédigés par les pays partenaires) de la Déclaration de Paris en tant qu'outil pour l'efficacité de l'aide, y compris sa clarté, sa pertinence et sa cohérence, ainsi que les réalisations émergentes identifiées sur le terrain. La section VII synthétise les résultats de chacune des évaluations concernant les « conditions préalables requises » (« engagement, capacités et systèmes d'incitation ») présentes dans les

⁸ Parallèlement, il est à noter qu'une grande confusion, d'importants chevauchements et des différences d'interprétation appréciables ont été rapportés concernant certains des engagements. Le rapport reflète, évalue et, dans certains cas, clarifie ces facteurs.

pays et les agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ces évaluations cherchent à répondre aux « pourquoi » et aux « comment » concernant les performances dans le cadre de la première phase de l'évaluation.

Finalement, le rapport aborde des questions émergentes plus vastes, dont la portée dépasse ou combine les différents engagements, et présente des conclusions, des enseignements et des recommandations d'ordre stratégique.

Le rapport se penche sur les facteurs contextuels clés affectant la mise en œuvre de la Déclaration, tant à l'échelon international qu'au sein des différents pays et agences. Les différentes méthodologies appliquées par les deux groupes d'études d'évaluation ne permettent pas de comparer ou d'opposer systématiquement les manières dont sont perçues la Déclaration et sa mise en œuvre dans les évaluations au niveau des pays et des partenaires au développement⁹. Les évaluations ne comprenaient pas systématiquement des éléments prouvant la prise en compte des domaines transversaux (tels que l'égalité des sexes, l'environnement, les droits de l'Homme et la gouvernance) ou de l'engagement de la société civile dans la mise en œuvre de la Déclaration, bien qu'un petit nombre d'études se soient particulièrement intéressées à certaines de ces questions. Les résultats sont reproduits dans leurs rapports respectifs.

⁹ Les évaluations par les pays ont été spécifiquement demandées en vue de sonder les perspectives (des antennes) nationales et des partenaires au développement à propos des questions clés, y compris la mise en œuvre de chacun des cinq engagements. La taille et la distribution des échantillons différaient très largement, et les résultats et constats stratégiques n'ont pas toujours été rapportés séparément par ces groupes. Néanmoins, dans les évaluations effectuées au niveau des services centraux des donateurs, on s'attendait à un nombre beaucoup plus restreint de questions et de répondants, mais certaines évaluations sont allées beaucoup plus loin et incluaient de vastes études sur les agents de terrain, les partenaires et autres, malgré encore une fois la grande diversité des échantillons et le fait que les constats à l'échelon stratégique ne distinguaient pas toujours les groupes de répondants.

2. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

2.1 Contexte de réforme internationale

1 Il est important, dans le cadre de la présente évaluation, de ne pas oublier que la Déclaration de Paris de 2005 n'a pas marqué le début des préoccupations internationales concernant une optimisation de l'efficacité de l'aide et de sa contribution au développement¹. Au contraire, elle a marqué un grand tournant dans la formalisation et le recentrage de l'attention internationale et des efforts concertés visant à mettre en place un plan d'action international.

Si l'on a toujours reconnu les difficultés et la complexité du développement et de la coopération au développement, c'est dans les années 90 qu'un grand nombre de gouvernements et d'organisations internationales ont commencé à faire preuve de la détermination nécessaire pour relever les défis liés à une réforme. L'absence et l'inégalité ressenties de résultats démontrables et durables de la coopération au développement étaient la source de frustrations répandues, tant dans les pays bénéficiaires que dans les pays donateurs. Il en allait de même de nombreuses préoccupations spécifiques concernant des questions telles que :

- la surcharge de projets, de missions, de rapports et d'autres demandes par les donateurs dans les pays en développement ;
- la contribution faible de l'assistance technique au renforcement des capacités nationales ;
- le lien coûteux de l'aide octroyée aux fournisseurs des pays donateurs ;
- les exemples et les cas systématiques de corruption ou de détournement des ressources.

Les frustrations générales face à l'absence de résultats tangibles en matière de développement étaient aggravées par d'autres facteurs tels que des dettes insoutenables et la pandémie croissante du VIH/sida, les préoccupations de plus en plus importantes concernant l'égalité des sexes, de graves

¹ En fait, il est déconcertant de remarquer la multitude d'excellents diagnostics et propositions formulés nombre d'années plus tôt, qui étaient déjà centrés sur certains des problèmes clés abordés par la Déclaration.

problèmes de gouvernance, les négligences ou les violations des droits de l'Homme et les pressions environnementales.

Plusieurs décennies d'efforts et nombre d'attentes inassouvies de part et d'autre des relations pour la coopération au développement (et surtout les tensions liées aux politiques d'« ajustement structurel » et aux conditions préalables pour l'attribution de l'aide) avaient rongé la confiance vis-à-vis des régimes de l'aide et provoqué une véritable crise dans le domaine de l'aide. La baisse des dépenses consacrées au développement international indiquait tangiblement ce malaise. Différents pays et agences ont lancé ou intensifié leurs propres solutions, comme la fondation du Groupe de suivi indépendant en Tanzanie, innovation prévoyante, dans le but de contribuer à combler le fossé entre le gouvernement et les institutions financières et donateurs internationaux.

Ces différents efforts ont produit des résultats mitigés, mais doivent toute leur importance au fait qu'ils ont souligné la nécessité d'entreprendre des actions conjointes pour améliorer et démontrer l'efficacité de l'aide sur la base d'un nouvel ensemble de relations entre les pays et leurs « partenaires au développement ». Entre autres résultats, on compte l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le lancement de documents stratégiques de réduction de la pauvreté ainsi que les propositions du comité d'aide au développement de l'OCDE pour façonner le rôle de la coopération au développement à l'aube du XXI^e siècle et le cadre de développement intégré de la Banque mondiale. Les principes à la base de ces différentes actions ont été intégrés dans d'importantes initiatives politiques d'ordre mondial, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement, le nouvel accord sur le déliement de l'aide, le consensus de Monterrey de 2002 et la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de 2003. Le lancement en 2001 du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs sur la gouvernance sont autant d'initiatives clés apparentées prises à l'échelon continental.

Ce contexte n'est pas sans importance pour la présente évaluation, car il montre qu'un grand nombre des éléments du programme d'action qui ont fini par composer la Déclaration de Paris étaient déjà en place et appliqués dans différents pays et agences partenaires. Un bon nombre de changements ne peuvent donc pas être exclusivement attribués à la mise en œuvre de la Déclaration. En fait, plusieurs études d'évaluation et leurs interlocuteurs ont indiqué qu'il s'agissait là d'un problème méthodologique et/ou d'une préoccupation « politique ». Ils ont souligné une série d'actions pour lesquelles ils entendent s'attribuer le mérite d'avoir devancé la Déclaration de Paris.

Dès lors, on soulignera encore une fois que l'évaluation tient parfaitement compte du fait qu'une réforme sur l'efficacité de l'aide était déjà en cours bien avant l'adhésion à la Déclaration en 2005. À cette fin, l'évaluation n'entend pas attribuer les actions ou les changements de comportement automatiquement à la mise en œuvre de la Déclaration, mais veille à prendre en considération les efforts de réforme antérieurs et parallèles. Dans le même temps, il est intéressant de remarquer que chacun des rapports d'évaluation qui soulèvent cette inquiétude reconnaissent aussi librement l'effet considérable de renforcement et de légitimation du programme d'action de la Déclaration de Paris et de son vaste soutien international.

2.2 Contexte dans les différents pays et institutions

Les études réalisées en vue de l'évaluation en première phase ont mis en évidence de grandes variations quant aux niveaux d'engagement, de capacités et de systèmes d'incitation pour la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris ; même entre cet échantillon assez restreint de pays et l'échantillon relatif légèrement plus grand d'institutions donneuses. Ces variations sont d'autant plus remarquables quand on sait que tous les pays et institutions participants se sont portés volontaires. Cela conduit à penser qu'au moins certains des pays et agences n'ayant pas participé doivent être moins bien préparés et moins fortement engagés et que ces variations sont donc bien plus grandes encore.

Parmi les huit pays partenaires auprès desquels les évaluations ont été effectuées², on savait déjà que certains étaient parmi les premiers à préconiser et à manifester une impulsion pour la coopération au développement dans leurs régions respectives. Ils ont tous adhéré à la Déclaration, et les premiers éléments de l'évaluation indiquent que cette adhésion elle-même influe sur leurs performances en la matière³.

S'il n'existe aucune catégorisation internationale formellement reconnue des « États fragiles », on pense généralement qu'un grand nombre de pays du monde entrent de temps à

2 On n'oubliera pas que le précieux rapport de suivi indépendant du Viêt Nam ne faisait pas formellement partie de l'exercice en première phase, malgré l'engagement et le soutien intenses de ce pays tout au long de l'évaluation.

3 Résultats de l'étude du GNUD.

autre dans cette catégorie. Selon la nature, le degré de fragilité et les formes d'aide concernées, les conditions suggérées par cette notion sont estimées avoir de graves répercussions sur l'efficacité de l'aide. Ces situations sont examinées séparément dans le cadre de l'une des études thématiques réalisées pour l'évaluation et ne sont pas spécifiquement abordées dans les présentes études d'évaluation, même si certains effets des conflits passés et actuels et l'impact de grandes catastrophes naturelles se font sentir dans une majorité des pays examinés.

De façon plus générale, il est clair que l'engagement et les performances de tous les pays en termes de mise en œuvre de la Déclaration de Paris dépendent de leurs contextes politiques, tant à l'échelon national que régional et international. Dans plusieurs cas, les études d'évaluation soulignent d'importantes transitions et/ou incertitudes quant aux performances, attribuées aux changements et aux pressions politiques ainsi qu'aux périodes d'ajustement. Autre facteur crucial et variable lié au contexte, l'effet des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants sortant du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG spécialisées dans le domaine du développement) demande encore à être correctement analysé.

D'autres divergences contextuelles ont été abordées, pour ce qui concerne la volonté des pays partenaires et leur capacité à jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris. Toutefois, ces questions n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse rigoureuse. L'échantillonnage et les priorités de la présente évaluation n'ont pas été définis pour fournir une base de généralisation à cet égard, mais sa prise en compte des effets éventuels des divergences contextuelles permet de formuler quelques hypothèses utiles. Le degré relatif de cohésion politique d'un pays et ses capacités administratives sont sans aucun doute deux facteurs contextuels au rôle déterminant. Les niveaux de dépendance de l'aide (pouvant être mesurés de différentes façons), le nombre de donateurs présents et leurs parts relatives de l'aide fournie, les relations traditionnelles dans le domaine de l'aide, les niveaux de revenus nationaux, les systèmes économiques et sociaux, les systèmes de gouvernance centralisés ou décentralisés ainsi que le développement de la société civile et du secteur privé sont autant d'autres facteurs à ne pas négliger.

De même, le contexte des neuf donateurs bilatéraux et des deux agences multilatérales évalués diffère largement d'un cas à l'autre. Ces donateurs et ces agences ont tous adhéré à la Déclaration de Paris⁴. On savait déjà que plusieurs des neuf agences nationales évaluées étaient parmi les premières à offrir de gros volumes d'aide et à mener des réformes sur son efficacité. Ce groupe comprend plusieurs grands programmes et d'autres d'envergure assez réduite ainsi que des program-

4 Ce qui rappelle une fois de plus l'aide croissante fournie par des donateurs qui n'ont pas encore adhéré à la Déclaration de Paris et des pays qui sont à la fois donateurs et bénéficiaires mais qui n'ont pas adhéré à la Déclaration à ces deux titres.

mes concentrés tant à l'échelon mondial que régional. Leurs systèmes politiques et administratifs varient considérablement, ce qui influence leur organisation de l'aide, y compris des aspects tels que l'implication de différents ministères et agences, les niveaux de centralisation et de décentralisation ainsi que les dotations de personnel et les délégations de pouvoir sur le terrain.

Les deux partenaires au développement multilatéraux évalués ont permis d'obtenir un aperçu sur la dimension multilatérale clé de l'aide et les expériences dans ce domaine en général. La Banque asiatique de développement est une institution financière internationale régionale importante. Le Groupe des Nations Unies pour le développement compte 27 membres, dont 17 agences, programmes et fonds onusiens, cinq commissions économiques régionales et cinq observateurs. La diversité du GNUD se reflète dans le plus petit groupe de cinq membres désignés pour effectuer l'évaluation⁵.

⁵ Changements de comportement évalués par le GNUM au sein de cinq agences à hauteur des services centraux et dans six études de cas des équipes de pays des Nations Unies. Au terme de consultations internes, il a été convenu que le Programme des Nations Unies pour le développement se chargerait de l'évaluation au nom de l'ensemble du groupe, conjointement avec le Fonds international de développement agricole, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, la Commission économique pour l'Afrique et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.

3. Synthèse des constats de l'évaluation

I Appropriation

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.

Déclaration de Paris

Le principe explicite d'appropriation a été ajouté par la Déclaration de Paris aux principes de l'efficacité de l'aide, et ce n'est pas par hasard qu'il a été placé en tête de liste. L'importance accordée à l'« appropriation », qui ressortait clairement aussi de l'étude de suivi réalisée en 2006 et d'autres analyses, montre que l'on comprend parfaitement aujourd'hui que l'appropriation et tout particulièrement l'impulsion des pays sont les facteurs généraux les plus importants pour la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Paris. Autrement dit, la façon dont les mesures sont prises en matière d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle permet souvent d'éprouver dans la pratique l'appropriation par les pays.

3.1 Appréciation générale

Toutes les études d'évaluation par les pays partenaires révèlent un renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005. Néanmoins, même les pays les plus expérimentés ont du mal à traduire systématiquement ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et en programmes opérationnels décentralisés et orientés vers les résultats, ainsi qu'à coordonner les partenaires au développement. Si elle est forte, l'appropriation nationale reste peu partagée au sein de ces pays et se limite pour la plupart à l'échelon des administrations centrales.

Tous les donateurs examinés ont mis en place des mesures depuis 2005 visant à consolider leur reconnaissance et leur respect de l'appropriation par les pays partenaires. Pour les pays comme pour les partenaires au développement, l'engagement et l'impulsion politiques jouent un rôle déterminant dans la façon dont ils agissent pour renforcer l'appropriation

nationale. On constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs limitent de façon variable leur contribution au principe d'appropriation nationale. Les constats indiquent quelques façons de contribuer à une meilleure compréhension, tant au sein des groupes partenaires qu'entre eux, de l'importance pratique et des limites de l'appropriation et de l'impulsion nationales.

3.2 Tendances et événements émergents *Poursuivre sur les bases antérieures à la Déclaration*

Toutes les études d'évaluation par les pays partenaires constatent un renforcement tangible des politiques et stratégies de développement nationales et de leur mise en œuvre depuis 2005. Une grande majorité des pays examinés possédaient déjà une certaine expérience en la matière, d'autres moins. Dans les deux cas, les progrès accomplis depuis l'adoption de la Déclaration de Paris reposent sur cette base. Des progrès ont été accomplis par le perfectionnement et la mise à jour des stratégies, avec un renforcement des consultations dans la plupart des cas, et la mise en place de mécanismes détaillés de mise en œuvre des stratégies. Un nombre croissant de telles stratégies sont clairement estimées répondre aux normes de « bonnes pratiques » de la Déclaration. Dans plusieurs cas, on constate en outre une amélioration des forums et des procédures pour la gestion de la coopération avec les partenaires au développement à l'échelon soit national, soit sectoriel.

Défis liés au renforcement et à l'élargissement de l'appropriation

Toutefois, même les pays les plus expérimentés connaissent des difficultés à traduire systématiquement ces stratégies nationales en stratégies sectorielles et en programmes opéra-

tionnels et décentralisés¹, ainsi qu'à maîtriser la coordination de la coopération. Les pays moins expérimentés s'avèrent être ceux qui rencontrent le plus d'obstacles. Stimulés de toute évidence par la Déclaration de Paris, les efforts de coordination de l'aide semblent de façon générale avoir été intensifiés et mieux ciblés (notamment au niveau sectoriel), même dans les cas où l'impulsion des pays hôtes n'est pas aussi forte qu'on le souhaiterait. Certaines agences multilatérales se voient attribuer un rôle utile dans le renforcement des capacités des pays en vue de la préparation et de l'exécution des stratégies, bien que la nécessité et la portée d'une telle assistance varient considérablement.

S'agissant des responsabilités liées à l'appropriation, toutes les évaluations par les pays partenaires font état de graves lacunes en termes de capacités, même si ces lacunes ou la pression qu'elles exercent sur les faibles bureaucraties ne sont pas nouvelles. De manière générale, les manquements observés et les capacités surchargées ne sont pas attribuées à la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

Des processus de consultation et un dialogue avec les donateurs, la société civile et le secteur privé sont désormais en place dans tous les pays partenaires évalués. Pratiquement tous les interlocuteurs reconnaissent qu'on n'a pas encore assuré ce qu'ils considéreraient comme un niveau d'engagement suffisant de la société au sens large et même des ministères de tutelle nationaux et des administrations aux échelons subnationaux.

« Les partenaires au développement attendent beaucoup de l'implication du gouvernement pour jouer le rôle de coordination qui lui revient. *Évaluation pour le Sénégal* »

« Le pilotage réel et proactif de la coordination par le partenaire doit être considéré comme l'exception. *Évaluation pour la France* »

« ...l'équipe d'évaluation se rallie aux constats de 2006 selon lesquels les capacités en termes d'appropriation résident au sein du Trésor national et de nombreux départements nationaux clés, en dehors desquels l'appropriation/impulsion est variable. *Évaluation pour l'Afrique du Sud* »

¹ L'un des premiers engagements clés de la Déclaration vise à ce que les pays partenaires traduisent leurs « stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels. »

Acceptation et respect de l'appropriation par les partenaires au développement

Toutes les évaluations de la mise en œuvre par les partenaires au développement ont permis de constater que depuis 2005, des mesures ont été mises en place pour renforcer leur reconnaissance du rôle important joué par l'appropriation par les pays partenaires et son respect. Ces mesures vont de déclarations politiques et administratives de haut niveau, dans la plupart des cas, à de nouvelles formations et orientations, en passant par de nouvelles approches de programmation et, dans certains cas, par des initiatives de renforcement des capacités et des systèmes d'incitation à l'appui d'une consolidation de l'appropriation et de l'impulsion des pays partenaires.

Dans une grande majorité des pays partenaires examinés, les partenaires au développement attendent désormais une impulsion et y répondent lorsqu'elle est donnée. Des difficultés sont rencontrées dans les cas où l'impulsion est faible ou indisponible.

Selon les preuves émergentes, la volonté accrue des partenaires au développement d'accepter l'impulsion des pays bénéficiaires en matière de coordination de l'aide s'inscrit souvent dans la perspective des engagements de la Déclaration de Paris. Parallèlement, les évaluations laissent entendre que souvent, la capacité des pays bénéficiaires à donner une telle impulsion de façon significative est extrêmement limitée et/ou ne peut être que donnée de manière sélective.

Pressions exercées sur le soutien offert par les partenaires au développement

Comme leurs pays partenaires, la plupart des agences donneuses nationales ne peuvent encore compter que sur un degré limité de compréhension et de soutien internes à l'égard du rôle important joué par une plus grande appropriation. En fait, elles ont pratiquement toutes exprimé des réserves au nom de leurs propres ONG spécialisées dans le développement, qui s'inquiètent du recours apparemment accru à des relations intergouvernementales et d'une réduction de la place laissée à la société civile.

En même temps, on constate que les systèmes politiques et administratifs de la plupart des donateurs limitent de façon variable leur contribution au principe d'appropriation nationale. Parmi les obstacles clés identifiés, on trouve les pressions exercées pour qu'ils maintiennent la visibilité et l'affectation de leurs aides nationales, qu'ils répondent à différentes exigences en matière de responsabilité et de confiance et qu'ils poursuivent divers intérêts de politique étrangère, commerciaux et/ou institutionnels via leurs programmes d'aide.

Définition et appréciation de l'appropriation

Un grand nombre des constats établis dans les évaluations ont permis d'identifier un autre problème : l'incertitude et le débat permanents sur le sens pratique et les limites de l'appropriation et de l'impulsion des pays. Nombre de personnes interrogées auprès des donateurs et des partenaires trouvent que les atten-

tes en termes d'une amélioration de l'appropriation ne sont pas clairement définies. L'indicateur de l'étude de suivi lié à l'appropriation a été jugé inapproprié dans pratiquement toutes les évaluations réalisées par les pays. Néanmoins, l'appropriation, engagement fondamental de la Déclaration de Paris, est souvent conçue comme un moyen « politique » clé de tester les progrès accomplis dans le sens des autres engagements, lesquels sont souvent perçus comme plus « techniques ».

La double dimension de renforcement de l'appropriation nationale dans la Déclaration s'avère une source de tension inattendue entre certains pays et certains de leurs partenaires au développement. Cette dimension exige (des gouvernements) qu'ils s'investissent « du premier rôle dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs stratégies nationales de développement », quoique « dans le cadre d'un vaste processus de consultation », tout « en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé ». Dans quelques rares cas, ces exigences sont estimées ouvrir la voie à une interférence extérieure. Néanmoins, dans une majorité des pays examinés, ce problème en puissance n'est pas considéré comme une source de litige importante depuis la Déclaration de Paris.

3.3 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Engagement

Pays partenaires : l'engagement politique pour renforcer l'appropriation et l'impulsion nationales était déjà très prononcé bien avant 2005 dans au moins quatre des pays évalués. Cet engagement était soutenu par une ferme détermination à prendre des mesures de suivi pour garantir la concrétisation de cette impulsion. Depuis la Déclaration de Paris, les évaluations montrent que sa force de légitimation internationale et les niveaux croissants d'engagement des donateurs ont affermi les efforts des pionniers et permis à un plus grand nombre de pays partenaires de consolider l'appropriation et d'exercer une impulsion. Les effets de la présence de donateurs émergents n'ayant pas encore adhéré aux engagements de la Déclaration et du rôle toujours plus important qu'ils jouent ne sont pas clairs.

Quoi qu'il en soit, les évaluations indiquent aussi qu'au sein des pays partenaires (y compris les plus expérimentés en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide), les niveaux d'engagement vis-à-vis du renforcement de l'appropriation ont également tendance à varier. Par exemple, des différences sont visibles entre, d'une part, les ministères des Finances, qui sont intéressés par la coordination et influencent les budgets, et, d'autre part, certains ministères de tutelle, des administrations subnationales et des acteurs non gouvernementaux, qui peuvent trouver leur intérêt dans les mécanismes traditionnels, parfois dirigés par les donateurs. En rapport avec les questions de capacités abordées ci-après, les évaluations laissent également entendre que les pays partenaires affichent de grandes variations quant aux niveaux de confiance et d'ambition qu'ils sont prêts à fournir pour relever les défis liés au renforcement de l'appropriation et de l'impulsion.

Agences des partenaires au développement : parmi les comportements clés à changer pour que les donateurs renforcent l'appropriation nationale, « un lâcher de prise » et une réduction des anciens niveaux d'impulsion et de contrôle stratégiques des donateurs s'imposent. En pratique, cela implique qu'ils renvoient à la baisse les exigences de visibilité et d'affectation de leurs contributions individuelles, qu'ils insistent moins sur le respect de leurs exigences en matière fiduciaire et de responsabilité et qu'ils réduisent l'influence exercée par les intérêts de politique étrangère, commerciaux et/ou institutionnels sur les programmes de développement.

Combinés à l'expérience et à la motivation professionnelle du personnel, le soutien politique national et international et la pression exercée par les pairs ont conduit la plupart des agences donneuses à renforcer leur engagement vis-à-vis du principe d'appropriation, tant dans les principes et la rhétorique que, selon des proportions variables, dans les politiques et la pratique. Parallèlement, toutes les évaluations par les donateurs bilatéraux reconnaissent que la compréhension et le soutien offerts par les politiques et le public des pays ne sont pas aussi étendus et profonds qu'il le faudrait pour disposer d'une base fiable.

Néanmoins, on constate à cet égard d'énormes différences entre les pays donateurs. En général, ceux disposant d'un plus grand degré de compréhension et de soutien politiques (généralement dans les cas où les Parlements sont plus compréhensifs) sont parvenus à aller plus loin et à poursuivre leur adaptation au principe d'appropriation, par exemple en acceptant une moindre visibilité nationale directe et des attentes plus réalistes quant aux résultats. Dans les pays où la Déclaration et son engagement central d'appropriation et d'impulsion nationales sont perçus comme des questions principalement d'ordre technique et bureaucratique, les conditions requises pour modifier les comportements et surmonter les obstacles s'avèrent plus faibles. Dans certaines évaluations, les personnes interrogées reconnaissent franchement que l'efficacité de l'aide, telle que la conçoit la Déclaration, ne prime pas nécessairement les autres préoccupations et objectifs nationaux dans leurs programmes d'aide.

Les agences multilatérales qui ont procédé aux évaluations (le Groupe des Nations Unies pour le développement et la Banque asiatique de développement) comptent des pays partenaires directement parmi leurs propres détenteurs et dirigeants. De même, elles montrent que la pression politique internationale et la pression exercée par les pairs ont tendance à avoir un effet plus direct sur elles et qu'elles sont donc à l'origine d'une forte impulsion au changement. Dans des proportions différentes, les évaluations contrôlent toutefois la façon dont ces institutions ont franchi leurs obstacles spécifiques lors de l'adaptation de leurs exigences en matière de responsabilité et sont parvenues à surmonter leur rigidité et leurs intérêts institutionnels, deux éléments qui entravaient le renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Même si elles sont loin de poursuivre des intérêts commerciaux et de politique étrangère, ces institutions doivent, elles

aussi, répondre à des exigences quant à leur visibilité et à l'affectation des résultats².

La majorité des agences des partenaires au développement évaluées indique que le degré de compréhension et d'engagement vis-à-vis du principe d'appropriation est le plus élevé parmi le personnel directement impliqué dans des programmes, notamment sur le terrain dans les pays. Par conséquent, les agences qui sont les plus décentralisées et les plus orientées vers les antennes de terrain et qui présentent une structure institutionnelle cohérente et influente étaient les mieux placées pour intégrer un renforcement de l'appropriation dans leur mission et culture organisationnelles. Par contre, trois évaluations de partenaires au développement montrent à quel point des problèmes irrésolus au niveau des services centraux, concernant l'« appropriation » et l'impulsion *au sein de* leurs propres systèmes interministériels et interinstitutionnels, les empêchent d'accepter un renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Autrement dit, avant que ces systèmes ne puissent présenter une position cohérente à l'égard des pays partenaires et d'autres donateurs, on constate qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour harmoniser les politiques et les procédures avec les ministères et agences homologues au niveau des services centraux.

Capacités

Pays partenaires : les évaluations révèlent les limites réelles et perçues quant aux capacités de tous les pays partenaires à exercer une impulsion, notamment pour définir et mettre en œuvre des stratégies opérationnelles, pour déléguer les tâches aux échelons subnationaux et pour coordonner les contributions des partenaires au développement. Même les systèmes les mieux fondés qui ont été évalués luttent avec la nécessité non seulement de disposer d'unités dédiées pour promouvoir, guider et contrôler l'impulsion, mais aussi d'« intégrer » ces responsabilités aux quatre coins des institutions concernées.

« On observe une contradiction entre la théorie et la pratique, car même si un renforcement des capacités institutionnelles est requis de la part du gouvernement, un haut pourcentage de coopération internationale [des agences] exige qu'on fasse appel à d'autres entités en vue de la gestion et/ou de la passation des marchés, ce qui affaiblit davantage encore les capacités disponibles.

Évaluation pour la Bolivie

² L'évaluation pour le GNUD souligne certaines responsabilités spéciales de ses membres : les groupes cibles du GNUD sont les États membres. Cela assied la neutralité des Nations Unies et le rôle normatif qu'elles jouent dans le suivi des conventions internationales et des accords intergouvernementaux. Cette mission est jugée compatible à la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris liés à l'appropriation.

Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et l'équipe de pays ont principalement contribué au renforcement de l'appropriation sous la forme d'une assistance offerte aux gouvernements pour la consolidation des capacités en vue de la définition et de la mise en œuvre de leurs stratégies et programmes de développement nationaux et pour leur adaptation aux nouvelles modalités de l'aide, telles que les approches sectorielles et l'appui budgétaire direct. L'appropriation par les pays étant très variable, le rôle de l'équipe de pays l'est aussi. Le bureau du coordonnateur résident, de même que les différents organismes des Nations Unies, ont joué un rôle important en collaborant avec les gouvernements et avec les institutions multilatérales et bilatérales à la mise en place de conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris en préconisant une compréhension partagée des principes. Le GNUD et l'équipe de pays étaient considérés comme des partenaires dignes de confiance, qui aidaient les pays à s'acquitter à la fois de leurs obligations nationales et internationales en matière de développement et à élaborer et appliquer des stratégies de développement.

Évaluation pour le GNUD



Si certaines améliorations sont notées, le manque de réceptivité des systèmes de fonction publique et la grande rotation des effectifs continuent d'exercer une forte pression sur les capacités pour l'élaboration, le traitement, l'approbation, l'application, la gestion (y compris la gestion financière et la passation des marchés) et le suivi des politiques et des projets ainsi que pour la coordination de l'aide. Dans ces circonstances, les pays doivent faire face à des tensions constantes et définir leurs priorités. Des expédients à court terme peuvent alors primer un renforcement sur le long terme des capacités et des principes d'appropriation et d'impulsion.

Agences des partenaires au développement : la plupart des systèmes des partenaires au développement souffrent également de problèmes de capacités pour le renforcement de l'appropriation du fait, d'une part, des limites intégrées à leurs systèmes nationaux, à leurs structures institutionnelles et à leurs réglementations et, d'autre part, de la manière dont ils déploient leurs ressources. Ces agences diffèrent dans leur part de volonté et de capacité à lutter contre ces problèmes dans l'intérêt d'une amélioration de l'efficacité. La Déclaration de Paris s'est avérée une base d'action importante pour toutes les agences et a été adoptée comme un élément moteur majeur par certaines d'entre elles.

Vu sous l'angle des pays partenaires, les capacités des différents donateurs en vue de consolider l'appropriation et l'impulsion nationales varient considérablement. La rotation

des effectifs est un problème chez certains, et même les donateurs les mieux lotis indiquent des pénuries de main d'œuvre qualifiée pour gérer les nouveaux principes de la coopération et assurer leurs nouvelles responsabilités. Parallèlement, la citation ci-dessous de l'étude pour le Bangladesh est représentative de pratiquement toutes les études nationales et de plusieurs évaluations par les partenaires au développement pour ce qui concerne son constat sur la principale entrave pour les donateurs en termes de capacités : « pour d'autres partenaires au développement, la principale entrave en termes de capacités 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 . »

Systemes d'incitation

L'examen des facteurs d'incitation et des obstacles à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a été interprété de façon légèrement différente dans les études d'évaluation. Il s'est vu accorder une plus grande attention en termes de référence pour les études réalisées par les services centraux des partenaires, qui se sont particulièrement penchées sur les systèmes d'incitation pour les performances individuelles. L'étude d'évaluation pour l'Allemagne a dressé une liste des différents types de systèmes d'incitation influant sur la mise en œuvre. Dans leur forme légèrement modifiée ci-après, ces catégories peuvent s'avérer utiles pour évaluer les systèmes d'incitation de toutes parts. Ces facteurs d'incitation, et inversement les obstacles, à la mise en œuvre de la Déclaration peuvent se présenter sous les formes suivantes :

- sens à donner aux politiques nationales ou institutionnelles ;
- profil institutionnel ;
- objectifs organisationnels ;
- objectifs individuels ;
- définition claire et importante de la mission et des responsabilités ;
- reconnaissance professionnelle et récompense réelle des performances ;
- synergies et enseignements ;
- motivation personnelle et professionnelle intrinsèque.

Pays partenaires : dans plusieurs pays partenaires (et notamment dans les secteurs ou programmes où le rôle général de l'aide est relativement réduit), le sens donné aux politiques nationales ou institutionnelles en faveur d'un renforcement de l'appropriation s'avère un facteur important. En revanche, la plupart des autres facteurs envisageables n'ont vraiment d'importance ou de poids que pour le personnel dont une grande partie des activités est liée à la coopération au développement. Même dans ces cas, les systèmes de reconnaissance professionnelle et de récompense réelle des efforts (et souvent des performances des fonctionnaires en général) s'avèrent inadéquats.

Une partie de la réforme de l'aide en cours va dans le sens d'une réduction des primes salariales et des conditions associées depuis longtemps aux projets dirigés par les donateurs et aux unités parallèles de mise en œuvre des projets. L'éva-

luation pour l'Ouganda fait remarquer que la motivation est généralement élevée au sein des unités parallèles, car celles-ci ont tendance à offrir des systèmes d'incitation relevant des catégories c et d ci-dessus. Comme le montrent plusieurs études, une modification même limitée de ces avantages spéciaux s'avère difficile et doit se faire progressivement. Dès lors, les autres opérations dans le domaine de l'aide doivent, en grande partie, compter sur la motivation personnelle ou professionnelle intrinsèque du personnel, avec parfois quelques avantages accessoires offerts par l'implication dans des projets d'aide au développement.

« 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 chargé de la gestion de l'aide et de la mise en œuvre des projets n'est que très peu motivé. Nombreux sont les intentions de réformer les systèmes d'incitation, mais aucun progrès concret ne peut être constaté en ce sens.

Évaluation pour le Bangladesh

Agences des partenaires au développement

La plupart des partenaires au développement laissent entendre qu'ils peuvent appliquer dans une certaine mesure chacun des systèmes d'incitation indiqués ci-dessus afin de contribuer à la mise en œuvre de la Déclaration en général et du principe d'appropriation en particulier. Le problème (et certaines grandes différences entre les agences) réside dans le degré de force obligatoire de ces systèmes, notamment face à des exigences incompatibles ou contradictoires ou à des obstacles. Ainsi, les études réalisées par les donateurs identifient spécifiquement les entraves significatives suivantes au renforcement de l'appropriation au sein de leurs systèmes :

- la pression exercée pour « rentabiliser au maximum les fonds investis dans le développement » est susceptible de nuire à l'appropriation par les pays partenaires ;
- les pressions exercées par les donateurs et leurs habitudes de « programmation dirigée par les fournitures » restent une entrave importante à l'apport d'un soutien proactif au principe d'appropriation par les pays ;
- les risques liés à la promotion d'une plus grande appropriation par les pays ne sont pas explicitement reconnus, acceptés et gérés ;
- les exigences très lourdes imposées au personnel et aux systèmes des donateurs pour leur adaptation à une aide davantage dirigée par les pays commencent à entraver un plus grand renforcement de l'appropriation par les pays ;
- la pression exercée ou les responsabilités à assumer pour poursuivre des objectifs nationaux qui ne sont pas liés au développement dans leurs programmes d'aide ;

- la pression exercée pour « bouger rapidement » ;
- le recours excessif à une assistance technique et du personnel détaché venant de l'étranger pour exécuter les programmes et renforcer les capacités, ce qui a tendance à saper l'appropriation ;
- les questions irrésolues qui existent concernant la légitimité de l'appropriation dans un pays partenaire et la façon de l'évaluer ;
- le danger d'une mise en œuvre « mécanique » de la Déclaration de Paris plutôt qu'une adaptation des pays.

3.4 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'appropriation ?

1. Dans tous les pays examinés, on observe un niveau relativement élevé de réelle appropriation nationale de la coopération. Celle-ci a été, dans une certaine mesure, renforcée par l'application de la Déclaration de Paris. L'engagement et l'impulsion politiques pour l'établissement des relations dans le domaine de l'aide sont les facteurs les plus décisifs pour le degré d'impulsion exercé par le pays dans la pratique.

Quatre évaluations nationales ont montré qu'un solide consensus politique et de puissantes initiatives prises par les gouvernements des pays partenaires à la suite de grands changements politiques jouaient déjà clairement un rôle moteur dans la modification des comportements dans le sens d'un renforcement de l'appropriation de la coopération au développement bien avant 2005 et qu'ils continuent de jouer un tel rôle. Dans les quatre autres pays, le niveau d'impulsion politique s'avère également exercer une influence clé sur le comportement en matière d'appropriation. L'enjeu étant, comme l'indique la Déclaration, d'exercer « une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement » et d'assurer « la coordination de l'action à l'appui du développement », ce principe touche clairement à l'essence du pouvoir politique d'un pays, et des relations « dirigées par les donateurs » sont devenues politiquement inacceptables.

2. Au sein des systèmes politiques et administratifs nationaux des pays partenaires, les intérêts et valeurs contradictoires jouent, eux aussi, un rôle dans l'exercice de l'appropriation. En pratique, l'appropriation reste beaucoup plus réelle pour les acteurs centraux qu'aux acteurs sectoriels ou subnationaux (autorités provinciales et locales), même dans des domaines censés être décentralisés. Le degré d'appropriation varie également d'un secteur à l'autre : les secteurs hautement techniques restent exclusivement dirigés par le gouvernement, tandis que la société civile et les groupes marginalisés disposent d'une plus grande liberté institutionnelle pour établir des partenariats dans des domaines intersectoriels de la coopération et du développement³.

3. Pour toutes les performances des partenaires au développement examinées, la Déclaration de Paris joue un rôle

³ En outre, l'évaluation pour le GNUD laisse entendre que tel peut être le cas pour l'assistance humanitaire.

important de renforcement et offre des conditions favorables au changement. Toutefois, elle n'exerce aucune influence décisive à elle seule. On peut constater que trois des neuf agences bilatérales examinées ont reformé leur culture, leur organisation et une grande partie de leur comportement pour privilégier l'appropriation par les pays. Les six autres s'avèrent à des stades différents d'acceptation et de transformation et tentent de franchir de lourds obstacles de nature très variée. Deux ou trois nécessitent des changements fondamentaux supplémentaires et/ou une approche explicitement progressive de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les évaluations par les pays ont conduit à des constats peu concluants, voire contradictoires s'agissant du comportement des agences multilatérales en général par rapport au principe d'appropriation. Les deux évaluations au niveau des services centraux multilatéraux (appuyées par des études de cas pour ce qui concerne le GNUD) montrent toutes deux des changements culturels et organisationnels vastes et continus en vue de privilégier l'appropriation. En outre, elles dépeignent les entraves particulières à surmonter pour garantir les changements organisationnels et comportementaux requis.

Les intérêts et valeurs politiques et politiques/bureaucratiques sont de toute évidence des facteurs clés quant il s'agit d'expliquer la façon dont chaque agence donneuse bilatérale a choisi de répondre à la nécessité d'une plus grande appropriation par les pays. En tant qu'agences officielles, elles ont été créées par les gouvernements et doivent poursuivre des objectifs politiques et suivre des procédures politiques pour l'affectation des ressources publiques. Leurs objectifs politiques s'avèrent très variables : certains donateurs indiquent même qu'ils peuvent présenter un avantage significatif pour leurs pays dans le fait de jouer un rôle de premier plan dans l'efficacité de l'aide et de soutenir un renforcement de l'appropriation par les pays partenaires. Le fait est qu'il est toujours question d'intérêts politiques.

Comme dans les pays partenaires, les donateurs font face, eux aussi, à une multitude d'intérêts et valeurs contradictoires dans leurs pays. Certaines études réalisées par les donateurs soulignent à quel point d'autres intérêts liés aux programmes d'aide (tels que des considérations d'ordre commercial ou de politique étrangère) continuent de jouer un rôle prépondérant et doivent être pris en compte. De plus, la gestion des relations avec les pays partenaires et la responsabilité des activités d'aide au développement engendrent souvent des problèmes politiques au sein des pays donateurs. Ces enjeux politiques permanents sous-entendent notamment pour les pays donateurs qu'ils conservent tous un certain niveau et un certain type d'« appropriation » pour leurs programmes d'aide, ne fût-ce qu'à titre de « partenaires minoritaires », parallèlement à l'appropriation réelle par les pays partenaires.

4. Afin de continuer à stimuler la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le principe d'appropriation doit être approché non pas comme une condition absolue, mais comme un processus ou un continuum. L'indicateur de l'étude de suivi lié

à l'appropriation ne fait référence qu'à une simple dimension de cette situation complexe.

Si elle est acceptée comme le facteur clé pour l'efficacité de l'aide, l'appropriation nationale reste remarquablement difficile à définir et à mesurer. Dans certains cas, elle devient hautement subjective et controversée. Adopter une approche analytique de l'appropriation (en tant que processus) pourrait réduire les débats politiques stériles ou la tendance à ne manifester qu'un intérêt de pure forme à son égard.

Un grand nombre d'interlocuteurs, dans une grande majorité des études d'évaluation en première phase, éprouvent des difficultés à définir spécifiquement le rôle de l'appropriation et à évaluer la mise en œuvre de cet engagement. Néanmoins, les quatre sous-engagements de la Déclaration concernant l'appropriation vont plus loin à cet égard qu'il n'est parfois reconnu. Comme pour d'autres engagements, l'indicateur de l'étude de suivi lié à l'appropriation⁴ s'avère, dans diverses études, une mesure nécessaire, mais largement insuffisante.

De plus, et peut-être surtout, la détermination à exercer une « réelle maîtrise » dans les relations liées à la coopération au développement se montre intensément politique et subjective, selon les perceptions et les intérêts des différents intéressés.

Pratiquement toutes les études réalisées par les partenaires au développement indiquent une acceptation politique ou philosophique de l'objectif de renforcement de l'appropriation à de hauts échelons de leurs agences, et une majorité des études montre que le personnel politique et de terrain tente de mettre cet engagement en pratique dans les travaux d'élaboration et de mise en œuvre avec les pays partenaires. Autrement dit, bien que l'engagement soit moins tangible ou plus difficile à mesurer que d'autres, son importance globale motive le personnel des donateurs proche de l'action.

L'appropriation étant un engagement tellement fondamental, politique et riche en valeurs, on n'est pas surpris de constater que sa mise en œuvre sert à tester en continu les effets des actions par rapport aux autres domaines, souvent plus tangibles, de l'alignement, de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle, et par rapport à toutes les mesures censées soutenir la mise en œuvre ou, du moins, à un grand nombre de celles-ci. On observe quelques dangers face à une telle application d'une norme cruciale qui n'en reste pas moins subjective. Malgré tout, ces études laissent entendre que pour le plupart, le dialogue sur l'appropriation était jusqu'ici constructif mais limité entre les adhérents à la Déclaration, mais qu'il s'ouvre désormais aussi à d'autres groupes, comme ceux de la société civile.

II Alignement

Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.

Déclaration de Paris

L'engagement en matière d'alignement englobe le plus grand nombre de domaines d'action ainsi que 15 des 56 sous-engagements de la Déclaration. Les actions à longue portée définies sont les suivantes :

- Alignement par les donateurs sur les stratégies des partenaires
- Utilisation par les donateurs des systèmes nationaux consolidés
- Renforcement par les pays partenaires de leurs propres capacités de développement avec le concours des donateurs
- Consolidation des capacités de gestion des finances publiques
- Renforcement des systèmes nationaux de passation des marchés

- Déliement de l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

Ces domaines ne sont pas tous couverts à parts égales par les évaluations, et le déliement de l'aide, par exemple, fait l'objet d'une étude thématique séparée. Conformément à certains éléments mis en évidence dans les études de suivi, les évaluations se sont particulièrement intéressées aux engagements spécifiques liés à la mise en place de systèmes nationaux fiables, à l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales, à la coordination du soutien au renforcement des capacités, au recours aux systèmes nationaux, à la prévention de structures de mise en œuvre parallèles, à la fourniture d'une aide plus prévisible et au déliement de l'aide. Vu l'ampleur de chacun de ces sujets et la place qui leur est accordée dans l'évaluation, nous avons décomposé la suite du rapport selon les cinq

⁴ On rappellera qu'il s'agit de l'indicateur 1 : « Au moins 75 % des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles (d'ici 2010). »

principaux aspects couverts par le principe d'alignement. Les conclusions générales se trouvent en fin de section.

3.5 Appréciation générale

Les évaluations opérées par les agences du développement et les pays partenaires montrent qu'en dépit d'un engagement clair et net vis-à-vis du principe d'alignement de la Déclaration, la mise en œuvre de ses différentes composantes est loin d'être uniforme. On observe des progrès dans l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales et, dans une moindre mesure, dans l'application et la consolidation des systèmes nationaux, dans la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets et dans la coordination du soutien apporté au renforcement des capacités. Parmi les partenaires au développement bilatéraux, peu d'éléments indiquent une amélioration en matière de prévisibilité de l'aide et, moins encore, en matière de déliement. Comme on l'a dit pour l'appropriation, l'impulsion exercée par le pays partenaire bénéficiaire joue un rôle décisif dans la manière dont l'alignement sera poursuivi et dans sa vitesse de mise en œuvre.

3.6 Alignement des donateurs sur les stratégies des partenaires

Tendances et événements émergents

Tant dans les évaluations des pays que dans celles des partenaires au développement, une multitude d'éléments indiquent que les donateurs adaptent de plus en plus leurs activités d'aide aux stratégies de réduction de la pauvreté, aux plans de dépenses à moyen terme, aux budgets et aux stratégies thématiques ou sectorielles nationales des pays. Cette situation indique clairement que des progrès ont été accomplis depuis 2005. Elle est observée dans tous les pays examinés, même s'il n'existe pas de moyen simple d'évaluer ou de quantifier toute la portée de cette tendance. Les schémas d'action varient selon les contextes et les systèmes de chacun des pays bénéficiaires et agences donneuses (y compris le flux et la comptabilisation des ressources d'aide). De même, les avis quant aux éléments qui permettent de juger de l'aboutissement des efforts d'alignement varient tout autant.

En outre, il est clair que même dans les situations les plus avancées, ces différentes stratégies ne sont pas toujours nettement liées, cohérentes en soi ou assez durables d'un point de vue politique pour canaliser les flux d'aide vers les domaines prioritaires. Il s'avère beaucoup plus facile d'aligner à un niveau relativement élevé des politiques et des stratégies qu'au niveau des opérations et de la mise en œuvre. On observe des lacunes dans la traduction des accords politiques en programmes et projets opérationnels, notamment lorsque les services administratifs subnationaux et locaux sont davantage impliqués. S'agissant de certains systèmes, même si l'on peut constater un alignement des politiques à un échelon élevé (par exemple, inscription de l'aide au budget national), le recours aux systèmes nationaux à d'autres niveaux (audit, passation de marchés, suivi et évaluation) s'avère moins répandu.

« 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.

Rapport de suivi indépendant du Viêt Nam

Autant les donateurs que le gouvernement s'interrogent actuellement quant au rythme des changements et du niveau d'organisation requis pour généraliser l'utilisation des systèmes nationaux.

Évaluation pour le Sénégal

Dans la mesure où les processus de changement exigent plus de temps, il est nécessaire de promouvoir les processus et pas seulement les résultats qui seront visibles ou mesurables dans moins de deux ou trois ans.

Évaluation pour la Bolivie

Au niveau des politiques, l'alignement s'avère généralement bon parmi les membres du GNUD. On a davantage cherché à faire coïncider les plans cadres des Nations Unies pour l'aide au développement avec la période de planification du gouvernement afin de faciliter un alignement périodique sur les priorités gouvernementales et les documents stratégiques de réduction de la pauvreté souvent sous-jacents. Les groupes de travail (dits groupes techniques dans certains pays) au sein des équipes de pays des Nations Unies, qui couvrent différents secteurs et/ou domaines transversaux, ont offert de nombreuses possibilités d'alignement sur la base d'une programmation et planification conjointe entre les gouvernements et les donateurs, depuis l'élaboration de stratégies et de plans d'action à la préparation détaillée d'activités.

Évaluation pour le GNUMD

D'importants progrès ont été observés dans le domaine de l'harmonisation des donateurs, y compris la mise en place de stratégies d'assistance conjointes et la formulation conjointe de procédures et de stratégies d'assistance nationales qui s'avèrent avoir simplifié les tâches d'alignement dans plusieurs pays examinés. Parallèlement, certains aspects majeurs des activités liées à l'aide au développement sont toujours considérés sortir du cadre des mécanismes d'alignement dans

la plupart des pays, y compris l'aide fournie par des canaux non gouvernementaux voire sectoriels et subnationaux. L'affectation de l'aide par les donateurs à des interventions thématiques et des initiatives transversales spéciales reste monnaie courante, même parmi les donateurs profondément impliqués dans la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris. Ces interventions et ces initiatives sont parfois considérées comme des « actions chères aux donateurs », défavorables au principe d'alignement. Ces actions s'expliquent par le rôle de « défenseur » joué par les donateurs dans certains pays pour attirer l'attention sur des problèmes tels que l'égalité des sexes, l'environnement et la gouvernance démocratique. L'une des études nationales mentionne spécifiquement les défis liés à la conciliation de certaines priorités, définies séparément par le biais de ces processus stratégiques, avec d'autres, découlant des objectifs du Millénaire pour le développement.

À un échelon différent, l'une des études réalisées par les donateurs laisse entendre que certains pays partenaires tributaires d'une aide ajustent leurs stratégies en fonction des préférences attendues ou connues des donateurs. En outre, la plupart des études opérées par les donateurs et certaines études nationales soulignent les nouvelles tâches exigeantes et la nouvelle lourde charge de travail découlant des efforts d'alignement sur les systèmes nationaux et de leur utilisation. Les compétences requises pour contribuer à l'alignement du soutien diffèrent de celles requises par les tâches traditionnelles dans le domaine de l'aide. Malgré tout, le personnel de nombreuses agences devrait poursuivre ses activités traditionnelles parallèlement à ses nouvelles responsabilités de nature différente.

Certains éléments indiquent un mauvais alignement en l'absence de continuité ou en cas d'inertie institutionnelle ainsi qu'en présence de changements gouvernementaux dans les pays partenaires et donateurs.

Enfin, à mesure que ces exercices stratégiques ont évolué, ils sont devenus de plus en plus complets et représentatifs, même si, dans tous les cas, la participation de certains protagonistes, notamment à l'échelon des ministères de tutelle, des autorités subnationales et locales et des organisations non gouvernementales, laisse encore à désirer.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Les progrès comparativement importants accomplis dans le domaine de l'alignement peuvent être attribués au fait que les pays et les partenaires au développement possèdent une expérience relativement plus riche et une maîtrise relativement plus grande en matière d'alignement de politiques et de stratégies grâce à leur participation aux processus de réduction de la pauvreté et à d'autres exercices semblables, notamment au cours des dix dernières années. De plus, il est comparativement plus aisé pour nombre de partenaires au développement d'aligner les politiques et les stratégies que d'autres domaines.

En revanche, le non-alignement de grandes parties de l'aide sur les systèmes nationaux semble provenir de différents facteurs, attribuables tant aux donateurs qu'aux pays partenaires, parfois en interaction :

- l'inertie est importante et encourage les donateurs à conserver les canaux existants, les domaines de force perçus et les partenariats de projets et de programmes de longue date ;
- même si un alignement sur les priorités nationales n'implique pas nécessairement un recours intégral aux systèmes du pays, les réserves des donateurs à l'égard de ces priorités et systèmes peuvent nuire au renforcement de l'alignement ;
- les donateurs et certains de leurs partenaires au sein des pays craignent que beaucoup de temps et d'efforts ne soient requis s'ils poursuivent l'alignement. Si les retards liés aux approches traditionnelles sont longs, ils savent au moins davantage à quoi s'en tenir ;
- le mode d'opération et les systèmes d'incitation de nombreux donateurs restent, en pratique, dominés par les pressions exercées pour fournir des biens et services internationaux et maintenir les niveaux de décaissements.

Ainsi, dans les cas où ils possèdent une expérience éprouvée et sont en relation avec des partenaires de programmes et de projets envisageables, les donateurs sont fortement incités à maintenir un grand nombre d'activités sortant du cadre des priorités stratégiques nationales ou parallèles à celui-ci, une démarche que les partenaires de programmes dans les pays leur demandent souvent d'adopter.

3.7 Coordination de l'appui pour renforcer les capacités

Tendances et événements émergents

Les rapports d'évaluation contenaient peu d'informations sur la coordination de l'appui pour le renforcement des capacités, mais un grand nombre d'initiatives actuelles et récentes ont été identifiées dans ce sens. En outre, une grande partie de celles-ci étaient clairement liées aux priorités stratégiques des pays et aux préoccupations clés de la Déclaration de Paris en matière de renforcement des capacités de gestion des finances publiques et de systèmes nationaux de passation des marchés.

« L'absence de coordination de l'appui fourni pour renforcer les capacités conduit à un gaspillage des ressources :

- les contributions/services fournis tout particulièrement aux clients, les manuels/systèmes et processus développés ne sont pas officiellement adoptés et ne sont donc pas non plus utilisés. Raisons citées : retards dans les processus d'approbation et absence des conditions préalables requises (par exemple, cadre politique, soutien logistique, personnel homologue, etc.) ;

- la fourniture de technologies/systèmes déconcertants, en doublons et qui se chevauchent par des consultants dont les services sont directement loués par les donateurs. Promotion par les donateurs (notamment bilatéraux) de systèmes basés sur les expériences et les priorités de leurs pays respectifs ;
- l'assistance technique subitement interrompue par l'agence donneuse.

Évaluation pour les Philippines



Le manque de visibilité et de clarté concernant les efforts de renforcement des capacités indiquent un besoin éventuel d'identifier des moyens plus systématiques de récolter et de traiter les informations sur les composantes de renforcement des capacités intégrées aux projets et aux programmes, y compris les informations sur la façon dont les projets pilotes pourraient contribuer à la consolidation des capacités. La réalisation d'études visant à enregistrer et à évaluer les approches de renforcement des capacités intégrées dans d'autres programmes et projets contribuerait à combler ce manque d'informations.

Les expériences de toutes parts soulignent toute l'importance des véritables dilemmes, liés à l'assistance technique, au liement de l'aide et au renforcement des capacités, qui échappent à des solutions simples ou doctrinaires. Il est important de se pencher sur de tels dilemmes afin de faire la lumière sur les possibilités qui s'offrent aux donateurs et aux pays partenaires.

3.8 Renforcement des systèmes nationaux fiables et recours aux systèmes nationaux

Tendances et événements émergents

Les efforts actuellement déployés pour investir dans des systèmes nationaux plus fiables ne sont ni étendus ni systématiques. La plupart des donateurs sont disposés à investir dans une amélioration de la fiabilité des systèmes nationaux, tandis que, parallèlement, d'autres se préparent à les utiliser même s'ils ne sont pas parfaits. Les progrès les plus importants sont accomplis dans les programmes de gestion des finances publiques et dans certains secteurs plus solides.

L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs (pour la planification, la gestion financière, la passation des marchés, les décaissements, le suivi et l'évaluation, l'audit et les notifications) s'améliore de façon progressive et sélective, notamment dans les domaines de la gestion financière, de l'audit et, dans une moindre mesure, de la passation des marchés. Ainsi en va-t-il surtout dans les secteurs plus solides et chez les donateurs qui décentralisent leurs opérations dans le domaine de l'aide au développement. Certains donateurs appliquent aujourd'hui des modalités d'appui budgétaire recourant aux systèmes d'audit et de gestion financière des pays partenaires. Le nombre de cas d'utilisation des systèmes de passation des marchés

a augmenté, mais moins que la majorité des études nationales l'estimeraient justifié.

Il s'en dégage un ensemble complexe de pratiques multilatérales et bilatérales pour ce qui concerne le recours aux systèmes des pays partenaires, même dans les échantillons inclus dans le présent rapport. Un tel recours dépend à la fois des réalités et des perceptions quant aux règles en application dans les agences de développement et les pays partenaires.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Quel que soit le niveau de développement des systèmes et des procédures nationaux (et certains de ceux compris dans ces études sont clairement réputés figurer parmi les plus avancés), on constate que certains donateurs sont toujours réticents et/ou formellement limités dans leur possibilité d'utiliser les systèmes nationaux du fait des politiques et des restrictions imposées par leurs services centraux et des inquiétudes permanentes liées aux risques fiduciaires.

La plupart des donateurs affirment qu'ils n'hésiteraient pas à utiliser plus souvent ces systèmes s'ils répondaient davantage aux normes internationales et s'ils inspiraient davantage confiance⁵ ; surtout sans la garantie de normes mondiales largement convenues et acceptées pour l'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances. La réticence des donateurs à recourir aux systèmes tient, entre autres, aux risques perçus (de corruption notamment), aux responsabilités fiduciaires et aux pressions exercées pour un décaissement des fonds plus rapide que ces systèmes ne le permettent. En outre, l'une des études nationales laisse largement entendre qu'un contrôle permanent par les donateurs des systèmes favorise la tendance à utiliser les technologies et le savoir-faire des donateurs dans le cadre des programmes d'aide.



La mise en œuvre par le gouvernement des réformes requises au sein des systèmes nationaux (telles que pour la passation de marchés) a été lente, du fait surtout que les capacités n'étaient pas adéquates. Ces contraintes resteront une gageure, car les réformes de la fonction publique n'ont pas encore produit les conditions qui permettraient de maintenir le personnel le plus qualifié dans la fonction publique, et les réformes dans le domaine de la gouvernance administrative n'ont pas suffisamment permis d'endiguer la bureaucratie et la corruption.

Évaluation pour l'Ouganda

⁵ Ce constat est en accord avec la corrélation générale ressortant de l'étude de 2006 (même si elle faible) et cette affirmation est étayée, dans une certaine mesure, par les preuves d'une plus grande canalisation par le biais des structures et stratégies sectorielles et thématiques plus robustes.

Des réformes remarquables du gouvernement des Philippines dans le domaine de la gestion des finances publiques ont été progressivement adoptées à tous les échelons administratifs depuis 2002 et ont eu un impact favorable sur la transparence du système de gestion financière... Le bas pourcentage d'utilisation du système national de passation des marchés était plutôt ahurissant.

Évaluation pour les Philippines

La réglementation du ministère britannique du développement international permet le recours aux systèmes nationaux dans les cas où ils offrent des normes fiduciaires raisonnables. Les antennes de terrain sont tenues d'évaluer les risques fiduciaires liés au choix d'une modalité de l'aide, mais peuvent offrir une assistance basée sur des programmes en dépit de lacunes connues, à condition qu'un processus crédible de renforcement des systèmes soit en cours et que les avantages pour le développement s'avèrent l'emporter sur les risques fiduciaires.

Évaluation pour le Royaume-Uni

S'agissant de la fiabilité des systèmes [nationaux] de passation des marchés et de gestion des finances publiques, d'aucuns pensent que, même si ces systèmes sont fiables, il est nécessaire d'aller plus loin pour répondre aux paramètres internationaux qui permettraient d'obtenir le niveau de confiance requis dans le domaine de la coopération [au développement].

Évaluation pour la Bolivie



Néanmoins, trois partenaires au développement examinés acceptent explicitement les risques liés à l'utilisation de systèmes imparfaits tout en prenant simultanément des mesures en vue de les renforcer. Deux autres indiquent qu'ils fournissent différents types et niveaux de soutien aux pays partenaires, y compris l'intégration d'experts dans leurs agences chargées de l'exécution. Quelques partenaires au développement adoptent une approche plus exigeante : les systèmes doivent d'abord être renforcés avant que l'assistance ne puisse passer par eux. On observe aussi le cas de deux donateurs examinés, qui sont hautement engagés dans d'autres aspects de la Déclaration de Paris, mais dont les normes rigoureuses et les préoccupations à l'échelon national les contraignent à minimiser les risques liés à la gestion des fonds publics et limitent fortement leurs possibilités de recourir aux systèmes des pays partenaires. Les dispositions statutaires de certains donateurs multilatéraux restreignent leur utilisation des systèmes nationaux (comme dans le cas de la Banque asiatique de développement), tandis que le PNUD indique un plus grand

recours aux modalités d'exécution nationale pour la passation des marchés depuis l'adoption de la Déclaration de Paris.

À un niveau plus pratique, les rapports des partenaires au développement et bon nombre des rapports des pays soulignent aussi que les retards et les complications liés aux systèmes nationaux de nombreux pays sont souvent une bonne raison de recourir aux systèmes des donateurs. Non seulement l'efficacité est citée comme un avantage transitoire dans certains cas pour les pays partenaires, mais des éléments indiquent également que l'utilisation des systèmes des donateurs à certaines fins peut receler des avantages continus sur le long terme.

Plusieurs études évaluent les avantages et les inconvénients liés à l'utilisation des systèmes nationaux et constatent que celle-ci dépend en grande partie des conditions dans les pays partenaires spécifiques et des pratiques des donateurs. S'il est préférable de façon générale de recourir aux procédures et processus nationaux, la coexistence de systèmes nationaux et autres (multilatéraux ou bilatéraux) pour l'exécution des programmes et des projets peut être avantageuse. Par exemple, les limites des systèmes nationaux peuvent justifier un recours aux systèmes des agences multilatérales ou bilatérales dans des situations impliquant la passation de marchés internationaux, domaine dans lequel les systèmes nationaux ne disposent pas d'une expérience suffisante. S'agissant des entraves plus spécifiques, le manque de connaissances et de capacités peut entraver le recours aux systèmes nationaux lorsque l'assistance externe est fournie par le biais d'instruments tels que les approches sectorielles, relativement nouvelles pour les pays partenaires.

3.9 Prévention de mécanismes de mise en œuvre parallèles

Tendances et événements émergents

En plus d'encourager la prise de mesures favorables au renforcement des capacités nationales, la Déclaration de Paris vise à consolider ce renforcement en réduisant le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets pour les activités financées par l'aide, en vue de « renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles ». Ces unités, mises en place parallèlement aux systèmes ordinaires des pays, sont critiquées depuis longtemps, parce qu'elles contourneraient les systèmes nationaux afin de garantir une meilleure mise en œuvre des activités financées par l'aide et saperaient ainsi les efforts visant à consolider les principaux systèmes. Si quelques rapports indiquent que des réductions importantes ont été accomplies ou sont prévues, la plupart d'entre eux montrent des résultats très mitigés. Qui plus est, dans la pratique, on observe une grande confusion et une vive controverse quant aux types de mécanismes de mise en œuvre dits « parallèles » dans la Déclaration. L'étude de suivi a buté sur cet écueil, et quatre évaluations nationales indiquent que l'application de ses objectifs numériques pour la réduction des unités parallèles de mise en œuvre des projets fait l'objet d'un débat continu.

Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Même lorsque la définition des unités parallèles de mise en œuvre des projets est clairement d'application, les évaluations font remarquer qu'il est extrêmement difficile de supprimer progressivement les mécanismes existants (ce qui exigerait la rupture des nombreux contrats impliqués) sans compromettre le sens et la dynamique des activités. Même pour les nouvelles activités et dans les pays disposant de capacités relativement solides, les pays argumentent en faveur d'approches souples et judicieuses des mécanismes de mise en œuvre. En outre, des éléments indiquent que certains pays partenaires ont d'eux-mêmes augmenté le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, même si parallèlement les donateurs étaient occupés à réduire le nombre de ces unités. Cela laisse penser que ces mécanismes souples et personnalisés en dehors ou au sein des structures administratives intégrées reposent sur un besoin permanent (et de puissants systèmes d'incitation). Plusieurs études nationales soulignent que les donateurs et les pays partenaires ont de bonnes raisons de mettre en place des unités de mise en œuvre de projets intégrées, en appliquant les critères qu'ils jugent les plus importants. La principale préoccupation est d'éviter les mécanismes organisationnels et financiers parallèles qui sapent l'appropriation ou qui surchargent ou détournent les capacités des pays partenaires.

Les explications envisagées dans certaines évaluations indiquent que les unités de mise en œuvre de projets fondées sur des règles multilatérales ou bilatérales peuvent être préférables à des mécanismes nationaux semblables lorsque l'on tente d'attirer du personnel professionnel de haut niveau exigeant des conditions de travail généralement inaccessibles dans les systèmes nationaux. Par ailleurs, les différences de conditions et de mécanismes de soutien disponibles via les agences multilatérales et bilatérales peuvent influencer le choix entre le recours aux systèmes nationaux, la mise en place d'une unité de mise en œuvre de projet ou l'adoption de solutions intermédiaires, qui combinent ces deux possibilités.

3.10 Fourniture d'une aide plus prévisible et déliement de l'aide

Exception faite des pratiques décrites pour la Nouvelle-Zélande dans la citation ci-dessous, les rapports des partenaires au développement et des pays partenaires contiennent peu d'informations sur les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande prévisibilité de l'aide, si ce n'est par les agences multilatérales. Même parmi les trois agences qui, dans les évaluations, s'avèrent généralement les plus performantes quant à la mise en œuvre générale de la Déclaration de Paris, deux d'entre elles reconnaissent qu'elles pourraient faire mieux pour ce qui concerne la prévisibilité de l'aide. La plupart des agences bilatérales soulignent les obstacles législatifs et financiers apparemment infranchissables, qui empêchent la plupart des pays donateurs d'anticiper avec certitude les flux d'aide et de fournir les montants projetés. Même en présence d'engagements pluriannuels, ceux-ci sont soumis

dans plusieurs pays (si pas dans la plupart) à la fourniture de dotations budgétaires annuelles par les Parlements, ce qui peut également réduire la capacité des donateurs à honorer de solides engagements en temps voulu. Quatre études nationales indiquent que la prévisibilité pose un problème grave.

« Le financement des programmes régionaux et bilatéraux de la NZAID dans le cadre des programmes de la région Pacifique et du reste du monde est voté sous la forme de deux dotations pluriannuelles (trois ans). Cela offre à la NZAID et à ses partenaires la souplesse requise pour ne pas dépenser entièrement tous les crédits alloués pour une année (jusqu'à 20 % en moins) ou pour les dépasser (jusqu'à 10 % en plus). Par conséquent, la pression exercée sur les responsables et partenaires de programmes pour dépenser la totalité des budgets, parfois à la hâte, avant la fin de l'année financière s'est dissipée. Cela a très favorablement contribué à mettre en place des conditions encourageant la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris liés à l'appropriation et à l'alignement en particulier.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Les agences multilatérales sont mieux placées en ce qui concerne cette dimension de l'alignement, car, aujourd'hui, elles recourent généralement à des systèmes de dotations pluriannuelles et à des plans financiers révisables. Néanmoins, dans certains cas, les limites liées aux capacités des pays partenaires et à leur habilité à utiliser l'aide de manière efficace se voient souvent attribuer les retards accusés dans l'apport de financements multilatéraux et bilatéraux.

Très peu d'éléments font référence au déliement de l'aide dans les rapports des partenaires au développement ou des pays. On s'en remettra à l'étude thématique parallèle de l'évaluation réalisée à ce sujet pour s'assurer que ces questions sont correctement prises en compte.

3.11 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'alignement ?

1. La mise en œuvre opérée à ce jour par les donateurs montre un soutien de principe au niveau élevé des stratégies de réduction de la pauvreté. Dans la pratique, les donateurs montrent qu'ils soutiennent davantage les stratégies et systèmes sectoriels et thématiques qui s'avèrent les plus forts et/ou sont le plus en harmonie avec les priorités des donateurs.

On observe un large soutien politique par les pays partenaires et parmi les agences de développement au profit de l'alignement

ment des flux d'aide sur les priorités nationales. Ce soutien se traduit généralement par des engagements clairs et des mesures formelles visant à suivre les stratégies et les plans de développement de haut niveau des pays partenaires.

2. Les résultats sont plus mitigés lorsqu'il s'agit de réellement modifier les dotations de l'aide pour soutenir un alignement stratégique sur les priorités nationales. Un soutien politique et des changements de comportement tangibles parmi les donateurs restent diffus lorsqu'il est question d'autres changements concrets, tels que l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux fiables, la prévention de structures de mise en œuvre parallèles, la fourniture d'une aide plus prévisible et le déliement de l'aide.

Dans certains de ces domaines, notamment en ce qui concerne le recours aux systèmes nationaux et la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, l'expérience des pays et de leurs partenaires au développement plaide en faveur d'une certaine flexibilité et personnalisation de ce qui est souvent interprété (parfois à tort) comme des objectifs et indicateurs à taille unique de la Déclaration.

3. La pression exercée par les pairs continue de jouer un rôle à trois niveaux (international, stratégique/national et sur le terrain) dans les efforts déployés pour inciter les donateurs à modifier leur comportement dans le but de renforcer l'alignement sur les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires.

Tout d'abord, à l'échelon de la Déclaration proprement dite et de son suivi fréquent au sein d'un large éventail de forums internationaux et de groupes de pairs (dont le comité d'aide au développement de l'OCDE et l'Union européenne), les différentes agences donneuses sont censées pouvoir accomplir des progrès. Ensuite, à l'échelon stratégique dans chacun des pays partenaires, les gouvernements forts définissent clairement les termes de l'engagement. Parallèlement, les groupes consultatifs⁶, les négociations concernant l'appui aux stratégies de réduction de la pauvreté et les autres grands plans stratégiques des pays partenaires (débouchant souvent aujourd'hui sur des stratégies d'assistance conjointes) sont également à l'origine d'une forte pression par les pairs. Enfin, comme le montrent les évaluations de l'exercice actuel, le personnel des partenaires au développement sur le terrain a tendance à mieux comprendre les raisons à la base des réformes que les services centraux, si bien que leur voix et leur retour d'informations (s'ils disposent des pouvoirs requis et qu'ils soient suffisamment pris en compte) peuvent jouer un rôle moteur dans la poursuite des améliorations⁷.

4. De façon générale, les donateurs font preuve d'une bonne volonté et d'un engagement actif pour entamer les processus

⁶ Ou des organes consultatifs de haut niveau comparables dans certains pays.

⁷ Les évaluations pour la Bolivie et le Sri Lanka étaient moins positives que les autres concernant la compréhension générale des agents de terrain des donateurs.

d'alignement au niveau des engagements formels. Toutefois, les choses sont différentes dans les domaines opérationnels. Aucune information ne prouve que les donateurs manquent des capacités de base nécessaires pour progresser sur la voie des différentes dimensions de l'alignement, mais les nouveaux coûts opérationnels et les diverses exigences de temps et de compétences du personnel peuvent limiter l'engagement et exiger la prise de mesures de redressement, au moins durant la phase de transition, voire sur le long terme. Quelques donateurs ont mis en place des systèmes d'incitation spécifiques pour garantir l'alignement, même si certains d'entre eux ont commencé à évaluer les performances du personnel sur la base de critères liés à la Déclaration de Paris, y compris la promotion des dimensions de l'alignement (par exemple, le renforcement coordonné des capacités) dans leurs relations avec d'autres donateurs et pays partenaires.

5. Une impulsion nationale active et soutenue, exercée à l'échelon politique, est la principale condition préalable requise pour aller au-delà des engagements formels en termes d'alignement.

Lorsque les responsables gouvernementaux et les dirigeants politiques du pays sont bien informés, et lorsqu'il existe une volonté de se conformer aux principes et aux pratiques de la Déclaration de Paris, l'alignement va plus loin que le simple accord des donateurs avec les stratégies et politiques des pays partenaires. Il se répercute à l'échelon opérationnel des efforts de coordination des initiatives de renforcement des capacités et des efforts de consolidation et d'utilisation des systèmes nationaux. Néanmoins, les évaluations ne rapportent aucun cas où l'impulsion des pays partenaires permet de déterminer la prévisibilité et le déliement de l'aide, sinon le simple refus d'accepter certaines formes d'aide liée. Par ailleurs, des éléments indiquent que les pays partenaires en position relativement faible (peu de capacités, dépendance à une aide, États fragiles) sont souvent dans l'impossibilité d'exercer l'impulsion requise pour garantir l'alignement.

6. Les efforts déployés par la plupart des pays pour renforcer les procédures et les systèmes nationaux ne s'avèrent pas apporter suffisamment d'assurance aux donateurs pour qu'ils s'y fient. Un trop petit nombre de donateurs sont prêts à contribuer au renforcement de ces systèmes en les utilisant tout en gérant les risques y afférents. Les donateurs sont prêts à soutenir un plus grand renforcement des capacités.

Les véritables risques et faiblesses relatifs perçus au sein des systèmes nationaux entravent gravement les progrès à venir en matière d'alignement. L'approche adoptée par la Déclaration concernant la gestion des risques et des faiblesses relatives des systèmes nationaux consiste explicitement à encourager des efforts plus intensifs plus contribuer au renforcement des procédures et des systèmes nationaux et donc de dissuader les donateurs de recourir automatiquement à leurs propres systèmes dès qu'ils rencontrent des obstacles.

Un plus grand renforcement et de meilleures garanties devraient ressortir des efforts en cours visant à définir et à appliquer des normes internationales ou des outils d'évaluation préalables dans les domaines de la gestion financière et de la passation des marchés. Ces normes et ces outils contribueront à atténuer les réserves quant à l'utilisation des systèmes des

pays partenaires. Tel a déjà été le cas avec les pratiques d'audit largement acceptées. De même, la formation complémentaire du personnel des agences donneuses en matière d'adaptation des pratiques de gestion à l'appui des principes de la Déclaration de Paris devrait s'avérer utile.

III Harmonisation

Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.

Déclaration de Paris

Les principales mesures d'harmonisation de la coopération au développement identifiées dans la Déclaration de Paris (y compris la mise en œuvre de mécanismes communs, la simplification des procédures et une répartition plus efficace des tâches) étaient déjà soulignées dans la Déclaration de Rome de 2003. Ainsi, elles font l'objet d'efforts concertés et sont éprouvées depuis plus longtemps que d'autres aspects de la Déclaration. Les évaluations nationales ont examiné l'application de ces mesures. À l'aide des indicateurs de suivi, elles se sont également penchées sur la mise en œuvre d'engagements plus spécifiques en termes d'harmonisation en vue de l'exécution de missions conjointes et du partage d'analyses par les partenaires au développement.

3.12 Appréciation générale

Les évaluations laissent entrevoir un haut niveau permanent d'engagement de principe vis-à-vis des mesures d'harmonisation chez les partenaires au développement et les gouvernements bénéficiaires. Parallèlement, en matière de mise en pratique et de suivi, on observe des résultats très mitigés par rapport à différents types de mesures d'harmonisation au sein de différents groupes de partenaires au développement.

3.13 Tendances et événements émergents

Des « mécanismes ou procédures communs » sont souvent considérés comme la principale preuve d'harmonisation, et l'indicateur de l'étude de suivi lié au « pourcentage d'aide fournie au titre d'approches fondées sur des programmes⁸ »

8 En résumé, les approches fondées sur des programmes sont définies comme un moyen d'engager la « coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. » Les approches fondées sur des programmes partagent les caractéristiques suivantes : conduite assurée par le pays hôte, existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs, cadre budgétaire et programmatique unique et efforts intégrés pour développer l'utilisation des systèmes locaux. Vu la complexité et la sensibilité de certains de ces critères, ceux-ci sont définis en détail à la note de bas de page 9 à l'annexe 1 de la Déclaration.

a consolidé leur importance. Dans les évaluations, ces mécanismes sont largement identifiés à un appui budgétaire direct (général ou sectoriel), à des programmes d'approches sectorielles et à d'autres mécanismes répondant aux critères de planification conjointe et d'harmonisation des procédures. Les évaluations montrent que ces mécanismes se multiplient et se répandent lentement, mais qu'ils bénéficient d'un soutien mitigé. Il est intéressant de remarquer dans plusieurs pays une tendance à l'utilisation de paniers de fonds harmonisés pour soutenir la société civile, souvent sur la base de structures de gouvernance et de gestion originales issues du secteur proprement dit.

Parallèlement, la mise en œuvre de l'objectif de la Déclaration visant à renforcer le recours à des mécanismes communs s'avère constituer l'un des principaux défis les plus débattus dans les évaluations. Même si la Déclaration ne préconise pas spécifiquement l'appui budgétaire, une grande majorité des évaluations réalisées par les partenaires au développement indique que l'une des grandes préoccupations liées à la compréhension de la Déclaration par les politiques et le public et à la gestion de leurs programmes consiste à savoir si, et dans quelles conditions, une telle aide est justifiée. Comme le dit l'évaluation pour la France, la principale crainte exprimée concernant l'application de la Déclaration est qu'elle soit uniquement réduite à un appui budgétaire et ne prenne pas en compte d'autres outils et modalités.

« La complémentarité des donateurs de l'Union européenne est une question débattue au sein de l'Union européenne, dont les résultats à ce jour sont encore limités. En mai 2007, le Conseil des ministres de l'Union européenne a convenu d'un Code de conduite. Ce document fait explicitement référence à la Déclaration de Paris et définit onze principes pour la coordination des donateurs. Les donateurs européens doivent présenter un maximum d'engagement par pays

dans trois secteurs et pas plus de cinq donateurs européens ne doivent s'engager dans un pays partenaire en particulier.

Évaluation pour l'Allemagne

Le Code de conduite européen est probablement la principale source d'impulsion vers l'harmonisation entre États membres de l'Union européenne.

Évaluation pour la France



Les rôles d'harmonisation réels et possibles des agences multilatérales et leur assistance s'avèrent contribuer à l'harmonisation et sont mentionnés dans les évaluations à la fois de la Banque asiatique de développement et du GNUD. Parmi les agences bilatérales et les pays partenaires, les études font état de l'effet disciplinaire significatif exercé par le célèbre modèle G19 du Mozambique en faveur d'une coordination des actions. Des outils d'harmonisation spéciaux ont été mis au point et lancé dans les programmes liés au sida (l'outil national d'harmonisation et d'alignement). Dans leur région, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont adopté un programme national entièrement harmonisé aux Samoa et un mécanisme de coopération déléguée aux Îles Cook. Les évaluations mentionnent bon nombre d'autres exemples. En outre, elles montrent les défis permanents liés à l'adoption et à l'application d'autres mécanismes communs. L'une des études réalisées par les donateurs parle aussi spécifiquement de certains avantages apparentés, en l'occurrence pour l'action en faveur de l'égalité des sexes.

Près de la moitié des agences des partenaires au développement ont examiné les affirmations selon lesquelles elles sont confrontées à de graves restrictions formelles, à des veto politiques de fait et/ou à de grands obstacles d'ordre institutionnel les empêchant d'adopter nombre de mécanismes communs semblables. Même les agences qui figuraient parmi les premières à utiliser des mécanismes communs ne font état d'aucune accélération prononcée dans cette utilisation, et une période de consolidation des expériences pourrait être en cours. Quoiqu'il en soit, il est reconnu que le type d'expériences ainsi que la pression exercée par celles-ci, avant et surtout depuis la Déclaration, contribuent à l'élargissement de ces mécanismes. Les mécanismes de coopération déléguée ou de « partenariat passif » et de « donneur principal » ne s'avèrent pas être une tendance en forte hausse. L'une des études opérées par les donateurs s'inquiète de constater que davantage de progrès s'imposent pour une mise en commun de l'assistance technique internationale, même si cela n'est pas spécifiquement encouragé par la Déclaration.

Entre-temps, différents types de problèmes d'harmonisation au sein des systèmes complexes de trois pays et institutions donateurs s'avèrent constituer un grand défi, qui limite gravement et complique leurs possibilités d'harmonisation avec d'autres donateurs et pays partenaires.

Parmi les pays partenaires examinés ou cités comme études de cas, les estimations varient largement pour ce qui concerne les tendances et la proportion d'assistance reçue qui sont couvertes par des niveaux adéquats ou élevés de « mécanismes communs et de procédures simplifiées ». Malgré la longue expérience de cinq pays étudiés préalablement à la Déclaration de Paris et leurs capacités relativement développées, les modalités de projets restent largement répandues. Dans certains cas (pas dans tous), elles sont toujours perçues comme une charge. Un financement parallèle plutôt que conjoint est trop souvent préféré, ce qui dilue les avantages que représentent une simplification des procédures et une réduction des coûts opérationnels.

Entre autres éléments remarquables, il ressort de plusieurs évaluations réalisées par les pays partenaires qu'ils ne préconisent pas énergiquement une plus grande expansion de ces mécanismes communs. Dans certains cas, des préoccupations assez fondamentales sont soulevées quant à la possibilité de répercussions involontaires sur l'appropriation. L'une des études nationales indique que le recours à un appui budgétaire général est en train d'être réévalué suite aux menaces faites récemment par certains donateurs de l'utiliser non seulement comme « carotte » pour une bonne gouvernance, mais aussi comme « bâton » en cas de mauvaise gouvernance (politique ou administrative). Dans d'autres cas, les préoccupations abordées sont plus pratiques et tiennent au fait que les approches projets traditionnelles sont plus familières et paraissent donc plus faciles à appliquer.

Autre constat assez frappant dans la moitié des évaluations nationales : les autorités ont adopté une approche « passive » voire réservée face à certains mécanismes mis en place pour renforcer l'harmonisation et la « répartition des tâches » entre les donateurs. Cette ambivalence est évidente au sein, et au-delà, des gouvernements et agences impliqués, ainsi qu'au sein de leurs sociétés civiles respectives. Une concentration sectorielle est acceptée comme objectif, mais elle s'avère difficile à mettre en œuvre et n'est pas nécessairement étayée par la consultation requise pour la répartition des tâches. Les études indiquent, à ce jour, des exemples de mesures importantes prises pour centrer et améliorer la répartition des tâches (par exemple, via des stratégies d'assistance conjointes), d'inertie permanente et de contre-pressions exercées pour conserver un large éventail de mécanismes et liens traditionnels, de réticence à supprimer progressivement de tels mécanismes ou d'abstention d'une implication quelconque. On ne manquera pas de constater que tant les évaluations des pays que celles des donateurs reconnaissent que les négociations sur la répartition des tâches et les « partenariats passifs » peuvent facilement engendrer des litiges, certains donateurs adoptant des positions fermes quant à leurs « avantages comparatifs » ou aux frais généraux.

La plupart des évaluations couvrent de façon assez limitée la mise en œuvre des engagements liés à la réalisation de missions conjointes et au partage d'analyses, même si une

minorité affiche des progrès importants tandis que d'autres s'interrogent sur l'interprétation, le suivi et la notification dans ces domaines. Aucune des évaluations ne fait état de régression pour ce qui concerne ces engagements.

3.14 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Une majorité des évaluations réalisées par les donateurs indique clairement que l'intensification des exigences de temps et de ressources humaines, notamment sur le terrain, constituent des entraves importantes à la prise de mesures d'harmonisation supplémentaires. Dans l'une des études, ce problème est explicitement perçu comme une perte d'efficacité transitoire ou à court terme, tandis que d'autres ne précisent pas si ces coûts sont censés perdurer. En revanche, les études nationales ne soulèvent aucune préoccupation particulière quant aux exigences de temps et de ressources liées à l'adoption et à la gestion d'une aide harmonisée.

« La participation de la NZAID à des approches sectorielles ou à des approches semblables semblait accroître les possibilités d'un dialogue politique et d'un engagement à l'échelon stratégique, même si elle réduisait son contrôle sur la mise en œuvre des activités.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Dans une approche sectorielle visant à cimenter la cohérence entre les politiques, les dépenses et de réels résultats, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark affectent des ressources au gouvernement national par le biais de mécanismes de paniers de fonds appliqués conformément aux normes nationales [et aux systèmes nationaux] de sorte à harmoniser les systèmes des donateurs.

Évaluation pour la Bolivie

... on a l'impression sur le terrain que les services centraux insistent sur la visibilité, notamment dans les domaines transversaux, car elle facilite la redevabilité vis-à-vis des groupements d'intérêts nationaux. Toutefois, une telle démarche incite à appliquer des modalités de l'aide de type projet offrant une plus grande visibilité vu qu'elle permet plus facilement d'attribuer les résultats à une intervention spécifique bien ciblée, ce qui peut entrer en conflit avec les principes d'harmonisation.

Évaluation pour le Danemark

Même dans les cas où l'Agence est impliquée dans des approches sectorielles, la réalité peut être tout autre : ces approches sont en fait un ensemble de « projets » plutôt qu'une véritable mise en commun de fonds, ou un moyen

de canaliser des fonds via la Banque mondiale plutôt que par les systèmes des gouvernements partenaires.

Évaluation pour l'Australie

Tous les progrès [dans le sens d'une harmonisation] ne sont pas considérés positifs. Les donateurs fondant des partenariats entre eux peuvent saper la position du gouvernement, souvent déjà faible.

Évaluation pour les Pays-Bas



Tant les évaluations des pays que celles des donateurs affirment qu'il existe des limites précises quant aux avancées possibles en matière d'harmonisation à l'échelon national, c.-à-d. sans au moins l'accord et le soutien indispensable des services centraux des donateurs. Sous la réticence observée au sein de certains systèmes, peuvent se cacher des exigences nationales fixes ou très rigoureuses en matière de responsabilité, sans que les politiques ne se préoccupent suffisamment de la coopération au développement ou n'aient suffisamment confiance en elle pour ajuster ces exigences. Comme autre grand obstacle, les évaluations mentionnent la nécessité de conserver la visibilité et la redevabilité directes des contributions des différents donateurs plutôt que de risquer de les perdre de vue dans la masse des activités mises en commun.

Les éléments établis dans ces évaluations rappellent que *l'engagement des pays bénéficiaires* sous la forme d'initiatives, d'une impulsion ou, du moins, d'une forte influence joue un rôle crucial dans l'aboutissement d'un grand nombre de mécanismes communs (tels que les approches fondées sur des programmes) et d'autres mesures d'harmonisation. Allant plus loin, trois pays examinés sont explicitement d'avis que l'alignement complet des donateurs sur leurs systèmes nationaux devrait stimuler et guider l'harmonisation.

Les approches harmonisées des donateurs ont soulevé des questions quant au risque de regroupement de certains pays partenaires. La « répartition des tâches » parmi les donateurs est perçue dans certains pays comme une décision importante devant préserver la liberté de choix des pays partenaires et le principe de réceptivité aux préférences des pays partenaires. Cette préoccupation se reflète également dans plusieurs études effectuées par les donateurs.

En outre, l'ambivalence liée à l'harmonisation dans les pays partenaires est expliquée par le fait que les gouvernements, les ministères de tutelle, les agences, les autorités subnationales et les organisations non gouvernementales se sont familiarisées, dans nombre de cas, avec les mécanismes de programmes et de projets des donateurs et en dépendent. Abandonner une telle pratique, sans certitude quant aux nouvelles alternatives, est clairement intimidant. Il n'est pas surprenant de constater qu'un grand nombre de ces acteurs font preuve d'ambivalence ou de réticence face à l'adop-

tion de nouveaux mécanismes communs et fondés sur des programmes, ou bien d'une concentration ou répartition des tâches par les donateurs, au risque de perdre leurs soutiens traditionnels. Comme le fait spécifiquement remarquer l'une des évaluations réalisées par les donateurs, l'intérêt des programmes ou des projets pour les partenaires est souvent le reflet d'un intérêt inverse pour les donateurs, qui peuvent s'opposer au changement et avancer que le maintien des anciens liens répond à des intérêts impérieux.

Pour des mesures d'harmonisation telles que « le partage d'analyses et la réalisation de missions conjointes » (qui, a priori, peuvent paraître relativement aisées à mettre en œuvre), les évaluations montrent que, dans la pratique, il s'avère lent et difficile d'accomplir des progrès, même pour un petit nombre d'entre elles. Les exemples de réussite ont exigé un haut niveau d'engagement et d'efforts soutenus de la part des donateurs et des pays partenaires impliqués, afin de faire aboutir les changements requis pour surmonter les exigences nationales ou institutionnelles profondément ancrées. Dans d'autres cas, les évaluations indiquent des problèmes nationaux liés à la définition, avec les donateurs, de la nature des missions. Il est toujours nécessaire de recourir à des périodes sans mission (durant lesquelles les pays ne sont pas contraints de recevoir les missions des donateurs, une exigence perturbatrice). Comme dans le cas plus général de l'harmonisation, les expériences montrent que les résultats les plus satisfaisants en matière de mise en œuvre des tâches analytiques partagées ont été enregistrés dans les cas où le pays partenaire lui-même soit dirige, soit coordonne les activités analytiques requises et où le travail des donateurs y est intégré.

3.15 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière d'harmonisation de l'aide ?

1. Si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale au progrès, exception faite du code de conduite adopté par l'Union européenne en 2007 et jugé recevoir un fort potentiel de renforcement pour l'harmonisation.

Les évaluations font la lumière sur les raisons qui poussent les donateurs et les partenaires à agir et à ne pas agir face aux différents aspects de l'harmonisation. Comme dans d'autres domaines, les indicateurs sélectionnés pour le suivi des engagements liés à l'harmonisation ne s'avèrent que d'une utilité moindre et très partielle pour l'évaluation générale de la mise en œuvre.

2. La responsabilité des changements pour la mise en œuvre des objectifs d'harmonisation incombe principalement aux donateurs. Parallèlement, les évaluations montrent clairement que, comme dans d'autres domaines, l'impulsion, les initiatives et le soutien des pays partenaires hôtes sont autant de facteurs de progrès importants, souvent incontournables.

Les capacités limitées pour ces tâches au sein du système de certains pays partenaires sont considérées comme une entrave aux progrès, si bien qu'un investissement dans le renforcement des capacités dans des domaines associés consolideraient les bases d'une plus grande harmonisation. Vu les inquiétudes rapportées dans les évaluations des donateurs concernant les nouvelles et lourdes exigences imposées à leur personnel pour l'exécution de ces tâches, un renforcement ou une transformation des capacités s'impose également au sein des systèmes des donateurs.

3. Les débats sur l'appui budgétaire (notamment dans les pays et cercles où ce mécanisme est très controversé) courent le risque d'éclipser la question plus large de l'harmonisation et de voler la vedette à divers accomplissements et autres besoins d'harmonisation et engagements décrits dans la Déclaration.

Les exemples d'efficacité et d'efficience liés aux avantages offerts par une harmonisation et une mise en commun des efforts dans de nombreux autres domaines pourraient largement contribuer à garantir un plus haut niveau de compréhension et de soutien auprès des politiques et du public concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Vu les progrès inégaux accomplis au moyen de mécanismes communs et de procédures simplifiées, le partage et la reproduction de bonnes pratiques pertinentes sont considérés comme une grande priorité.

4. Les problèmes fondamentaux de confiance doivent être résolus si l'on entend atteindre les objectifs d'harmonisation. Cette nécessité s'applique également aux donateurs qui ne sont pas confrontés à des problèmes d'« harmonisation » au sein de leurs propres systèmes, à d'importantes restrictions formelles pour la mise en place de mécanismes harmonisés ou à de fortes pressions pour le maintien de la visibilité directe de leur aide et de leur redevabilité à cet égard.

Si un engagement vis-à-vis des objectifs d'harmonisation est indispensable pour assurer une ouverture, la confiance à l'égard des systèmes d'autres donateurs et partenaires (acquise au mieux en collaborant) est encore plus importante pour garantir des actions concrètes.

Il n'est pas surprenant de voir que certaines des mesures d'harmonisation les plus avancées mentionnées par les donateurs sont prises par les membres du groupe Nordic Plus, qui partagent relativement les mêmes valeurs et collaborent depuis de nombreuses années. Parmi les plus grands groupes de donateurs, les résultats sont beaucoup plus mitigés. Par exemple, la pratique répandue de financement parallèle (plutôt que collectif) pour les approches fondées sur des programmes peut être perçue tantôt comme la preuve que les donateurs « s'abritent » quant à l'intégrité et à la réussite probable des mesures, tantôt comme une mesure intermédiaire dans les cas où les systèmes ne sont pas encore jugés assez robustes.

5. Enfin, certains constats de ces évaluations laissent clairement entendre qu'il est possible que le rôle et l'importance de l'harmonisation par rapport aux objectifs de la Déclaration soient en cours de mutation et passent, notamment, après la nécessité d'un plus grand alignement sur les systèmes nationaux.

Plusieurs études réalisées par de puissants pays partenaires montrent qu'ils ont déjà suivi cette voie, et les études aussi bien des pays que des donateurs indiquent directement que certaines mesures d'harmonisation et de répartition des tâches peuvent même, sans un niveau élevé d'engagement et d'impulsion nationales, nuire à l'alignement et à l'appropriation par les pays.

IV Gestion axée sur les résultats

Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en oeuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

Déclaration de Paris

3.16 Appréciation générale

Parmi les cinq engagements, presque toutes les évaluations indiquent l'accomplissement de progrès relativement limités pour ce qui concerne la mise en oeuvre du principe de « gestion axée sur les résultats en matière de développement » par comparaison à ceux d'alignement, d'harmonisation ou d'appropriation. Plusieurs explications sont mises en avant, dont le fait que ces trois derniers principes sont au centre des débats sur l'efficacité depuis beaucoup plus longtemps et qu'il pourrait donc simplement s'agir d'une question de « maturation » pour les deux principes plus récents. Une analyse des évaluations permettra peut-être de dégager d'autres éléments d'explication ou d'autres démarches pour l'avenir.

3.17 Tendances et événements émergents

Les évaluations indiquent et reflètent une grande tendance à négliger le principe de « gestion axée sur les résultats » de la Déclaration de Paris ou à ne pas lui donner toute l'importance qui lui revient, l'accent étant principalement mis sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation.

Des réponses aux études indiquent que des stratégies et programmes nationaux ont été suivis et associés à des budgets dans une minorité seulement des pays évalués. En conséquence, le recours par les donateurs aux cadres de suivi et de gestion axée sur les résultats des pays s'avère être une exception et pas la règle générale.

Néanmoins, les rapports de plusieurs pays indiquent l'accomplissement de grandes avancées dans des domaines spécifiques et la mise en place de plans ambitieux à court terme pour le lancement et l'ancrage en profondeur de puissants systèmes nationaux. Il est possible que tous les accomplissements n'aient pas été notifiés en matière de gestion axée sur les résultats suite au manque de clarté du concept et des définitions et donc, à un manque de compréhension. Il est clair que les progrès sont généralement plus prononcés à l'échelon sectoriel, mais leur transposition à l'échelon national

est plus difficile. De plus, trouver un terrain d'entente sur les indicateurs, les sources de données et le recours aux systèmes nationaux relève du défi.

Le critère implicite appliqué par les évaluations dans ce domaine semble être l'indicateur formulé comme suit dans la Déclaration : « pays possédant des cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi en vue d'évaluer les progrès par rapport : a) aux stratégies de développement nationales et, b) aux programmes sectoriels. » En adoptant une approche littérale d'un tel critère (ce qui serait exigeant pour la plupart des pays industrialisés), on constate que très peu de pays partenaires possèdent déjà des stratégies axées sur les résultats de qualité, et les évaluations montrent que les progrès accomplis depuis 2005 sont généralement graduels et modestes. Il est à noter à cet égard que les pays partenaires évalués englobent des pays jouissant d'une expérience relativement longue et riche⁹. Bien que le principe de gestion axée sur les résultats gagne en importance dans d'autres pays partenaires, le suivi axé sur les résultats est toujours considéré comme le point le plus faible des systèmes de gouvernance généraux nationaux de nombreux pays, tandis que la budgétisation, l'information financière et l'audit restent des exercices séparés. Les systèmes d'un grand nombre de pays sont toujours centrés sur les intrants et les questions de conformité et n'évoluent que progressivement dans le sens d'une évaluation des extrants.

« Harmonisation, appropriation et alignement sont les principes de la Déclaration de Paris les plus concernés par les avancées décrites »

⁹ L'Ouganda est un bon exemple d'un tel pays : l'évaluation démontre les processus appliqués et les progrès accomplis depuis 1999, date à laquelle le gouvernement a entamé le suivi de la mise en oeuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté. Dès 2004, le gouvernement avait mis en place une matrice de résultats et de politiques assortie de 54 indicateurs de réalisations. Une évaluation indépendante de l'application de ces résultats en Ouganda est en cours.

ci-dessus. Les principes de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle sont plus novateurs.

Évaluation pour la France

Toutefois, en réalité, de nombreux pays partenaires de la région Pacifique continuent de lutter pour améliorer les processus de budgétisation et de planification sectorielle et nationale. Il ne s'agit pas seulement d'une entrave à l'exercice par les partenaires d'une plus grande appropriation, mais aussi d'une condition sine qua non pour la mise en place de cadres de résultats significatifs.

Évaluation pour la Nouvelle-Zélande

Les ambassades rencontrent une série de problèmes concernant la gestion axée sur les résultats, dont la plupart sont liés à la faiblesse des capacités à l'échelon national et à l'hésitation des donateurs face au contexte institutionnel, aux circonstances politiques, aux procédures et aux facteurs de motivation.

Évaluation pour les Pays-Bas

Les donateurs continuent d'appliquer leurs propres systèmes de suivi et d'évaluation vu la faiblesse et la fragmentation des systèmes de suivi et d'évaluation nationaux, malgré les engagements à l'appui d'un renforcement de leurs systèmes. Contribuer à consolider les capacités statistiques nationales est considéré comme un impératif.

Évaluation pour le GNUD



Pratiquement tous les donateurs semblent être impliqués dans une forme ou l'autre d'assistance au renforcement des capacités, susceptible d'asseoir la gestion axée sur les résultats (soit en soutenant le renforcement des capacités statistiques, soit en contribuant à la mise en place de cadres de résultats, soit en introduisant une « culture des résultats »). Toutefois, ces efforts paraissent déçus et souvent liés aux besoins ou domaines d'intervention spécifiques des donateurs.

Il est significatif de constater que l'indicateur lié à cet engagement ne concerne que les systèmes des pays partenaires, mais bon nombre des évaluations des donateurs prouvent leurs efforts individuels et les défis permanents liés au renforcement de leurs propres cadres de gestion de performances, des guides méthodologiques, des formations et de la sensibilisation du personnel. Les liens réels et possibles entre les systèmes des pays et des donateurs jouent un rôle clé dans l'établissement de véritables partenariats dans ces domaines. Néanmoins, cela était clairement défini dans les termes de référence et n'a donc pas été abordé en détail dans les rapports.

Certains pays ont indiqué qu'ils envisageaient d'appliquer des dotations fondées sur les performances, mais se montrent sérieusement inquiets quant aux répercussions possibles. Il est à noter que nombre de donateurs sont contraints de rapporter les réalisations accomplies et que les systèmes et les capacités statistiques des pays partenaires ne sont pas adaptés pour fournir des notifications fiables à cet échelon, ce qui explique que les donateurs mettent en place leurs propres systèmes de notification. Pourtant, le nombre accru d'évaluations conjointes mentionnées dans plusieurs études est une tendance positive.

En outre, différents éléments témoignent clairement dans plusieurs études de la pression exercée (par les Parlements, les ministres des Finances, les contrôleurs généraux et les médias) sur les agences donneuses pour qu'elles rapportent les résultats accomplis. Cependant, l'attention se concentre souvent sur les résultats qui sont acquis dans des domaines spécifiques solidement appuyés à l'échelle nationale (égalité des sexes et droits de l'Homme, par exemple) et que l'on souhaite pouvoir attribuer directement aux efforts individuels des donateurs.

3.18 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Entre autres facteurs présentés dans les évaluations comme étant à l'origine de la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'engagement lié au principe de gestion axée sur les résultats, on trouve le fait non seulement qu'il s'agit d'un défi relativement nouveau et encore peu familier, mais aussi que ce défi est très difficile à relever dans de nombreux domaines. Ce que prouvent largement les efforts que certaines agences partenaires et leurs gouvernements disent devoir déployer lorsqu'elles se rendent compte que certains indicateurs et concepts ne sont toujours pas clarifiés en interne.

En outre, quelques gros problèmes techniques se posent : dans le cas des nouvelles modalités de l'aide, telles que l'appui budgétaire général, il est extrêmement difficile d'évaluer et d'attribuer les résultats. S'agissant des modalités plus classiques, un manque de clarté concernant le niveau de définition des résultats sème la confusion quant à savoir comment les interventions bénéficiant d'un appui extérieur sont censées contribuer aux objectifs du développement. Selon l'une des évaluations nationales, lorsqu'ils se penchent ensemble sur les cadres de dépenses de moyen terme, les donateurs et les gouvernements semblent souvent embourbés dans des discussions sur les indicateurs. En outre, il n'est pas toujours possible de mesurer les résultats sous la forme de données « brutes », au risque alors de se fixer sur les données disponibles au détriment du dialogue sur les véritables priorités politiques et de leur suivi.

Certaines évaluations font état, chez quelques pays partenaires, d'une certaine résistance aux schémas mal connus de gestion axée sur les résultats, ces pays n'étant apparemment pas convaincus de leur faisabilité et/ou de leur utilité par rapport à d'autres priorités au quotidien. La faible notification de statistiques constitue également un problème clé, mais semble s'améliorer dans certains pays, en partie grâce au ren-

forcement des capacités sur le long terme par les donateurs. Il reste souvent difficile de franchir le pas suivant (c.-à-d. se servir réellement des données statistiques pour prendre de meilleures décisions).

Parallèlement, les évaluations ont souligné les différences au niveau des performances, certains secteurs et pays affichant des progrès beaucoup plus rapides. L'expérience présentée dans deux évaluations nationales souligne l'importance de l'impulsion nationale pour la mise en place de systèmes de qualité et l'utilisation des informations pour la prise des décisions ainsi que pour la transparence des résultats.

« [En Ouganda,] le gouvernement a l'honneur d'avoir inclus une matrice de résultats et de politiques dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de 2004. Celle-ci définit des objectifs pour les réalisations clés et fournit ainsi aux partenaires au développement un cadre pour l'alignement de leurs interventions sur la stratégie de développement et les objectifs du pays. Toutefois, alors qu'elle recourt à des actions politiques annualisées comme évaluations intermédiaires des performances, la matrice n'est pas parvenue à opérationnaliser ou relier efficacement ces évaluations intermédiaires aux plans d'action sectoriels. Par conséquent, on observe toujours un décrochage entre, d'une part, les performances courantes et les déclarations et, d'autre part, les évaluations concernant les réalisations. Vu la nature annuelle de certains instruments à la base de l'appui financier pour la mise en œuvre du Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté de la Banque mondiale, les indicateurs basés sur les performances qui déclenchent les décaissements ne sont pas nécessairement liés aux réalisations dans la matrice de résultats ; ce qui entraîne un décrochage entre les résultats de la matrice et la base des flux de ressources.

Sur le papier, les stratégies sectorielles sont ancrées dans le Plan d'action, que l'on retrouve également à la base du cadre de dépenses de moyen terme : un cadre triennal révisable au sein duquel les ressources (à la fois du gouvernement ougandais et des partenaires au développement) sont affectées aux secteurs. Le cadre de dépenses de moyen terme fournit en outre un mécanisme pour la traduction des promesses budgétaires dérivant du Plan d'action en engagements budgétaires.

Évaluation pour l'Ouganda

Le ministère britannique du développement international (DFID) a élaboré un plan d'action pour les résultats (RAP) en réponse au consensus de Monterrey et à la Déclaration de Paris ainsi qu'aux exigences du livre blanc de 2005 et de la loi britannique sur le développement international (notification et transparence). Le plan d'action pour les résultats indique que le DFID doit améliorer la disponibilité et la qualité des informations tout au long de la chaîne des résultats (intrants, extrants, réalisations et impact) et être à la fois un modèle de bonnes pratiques et un moteur pour les réformes dans l'ensemble du système lié au développement.

Évaluation pour le Royaume-Uni

Nombre de donateurs se trouvent coincés dans une situation difficile, forcés de rapporter les résultats accomplis dans le cadre de leurs propres systèmes, mais incapables de s'en remettre à des systèmes nationaux suffisamment fiables. De plus, ils ont conscience des limites qui existent quant à l'intensité des efforts qu'ils peuvent ou doivent fournir pour encourager une amélioration des systèmes nationaux. Dans de telles situations, ils se voient parfois contraints de recourir à des systèmes parallèles qui leur sont propres, au risque de compromettre leur engagement aux termes de la Déclaration de Paris quant à leur relèvement aux cadres nationaux d'évaluation des performances et à leur alignement sur ceux-ci, en vue de contribuer à leur renforcement. En outre, le fait de devoir rapporter les résultats accomplis à des groupes spécifiques sur des questions précises les pousse, dans une certaine mesure, à concevoir leurs propres systèmes de gestion axée sur les résultats. Ceux-ci ne correspondent pas nécessairement aux systèmes souvent récents des pays partenaires. La Déclaration de Paris les invite alors à s'abstenir de demander l'adoption de tels indicateurs.

S'agissant des systèmes d'incitation directs, le personnel des donateurs fait généralement preuve d'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris. Toutefois, ses performances sont souvent évaluées sur la base des cadres internes d'évaluation de résultats, ce qui revient parfois à évaluer les intrants ou extrants fournis (c.-à-d. les résultats à court terme). Cela peut compromettre le renforcement des capacités et conduire à un comportement en désaccord avec les principes de la Déclaration.

3.19 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de gestion axée sur les résultats ?

1. Un grand nombre des évaluations des pays et des partenaires au développement ont démontré et contribué à expliquer le manque relatif d'attention et de progrès constaté dans la mise en œuvre du principe de gestion axée sur les résultats dans la Déclaration de Paris. Les évaluations critiquent pres-

que unanimement la lenteur des progrès accomplis dans le sens des critères d'évaluation de l'étude de suivi concernant les actions à entreprendre par les pays partenaires.

2. Parallèlement, les évaluations recentrent l'attention sur les autres inquiétudes soulevées par la Déclaration : d'une part, les actions devant être entreprises par les donateurs pour adapter leurs systèmes et, d'autre part, leur apport d'un soutien actif aux systèmes nationaux plus efficaces. Vu la faiblesse des capacités à cet égard, il n'est pas surprenant de constater que l'existence de différents cadres de résultats, de part et d'autre, est perçue comme une entrave au progrès.

3. Heureusement, la situation décrite dans le cas particulier de l'Ouganda montre que là où il existe des informations et des plateformes de participation, il est plus facile pour chacun des partenaires au développement de progresser sur la voie de leurs engagements liés à la Déclaration en vue d'une meilleure gestion de l'aide axée sur les résultats.

L'expérience de l'Ouganda laisse entendre que les donateurs contribueront effectivement à promouvoir une culture de gestion axée sur les résultats au sein du gouvernement et auront recours aux systèmes gouvernementaux et à leurs données. Même si le système n'est pas encore assez développé pour fournir les données nécessaires pour que les donateurs puissent contrôler leurs propres stratégies, des progrès ont

été accomplis en matière de récolte et d'utilisation d'études de suivi des dépenses, ce qui a influé sur les décisions. Par ailleurs, le cadre de dépenses de moyen terme guide dorénavant les décisions de financement au point que, par exemple, le Parlement ougandais a rejeté des projets sortant de ce cadre. Même au sein de systèmes aussi puissants, des problèmes persistent dans des domaines comme le rapprochement des cadres aux échelons sectoriels et nationaux et la synchronisation de la notification des résultats et des dotations de ressources sur la base des performances.

4. Enfin, sachant que toutes les grandes actions entreprises par les pays partenaires dans le domaine de la gestion axée sur les résultats ne sont pas nécessairement rapportées, on peut croire qu'il existe également des problèmes quant à la façon dont les exigences relatives au respect d'engagements spécifiques sont présentées et/ou comprises.

Certains constats soulignent l'importance d'une clarification, d'un renforcement et d'une plus grande « convivialité » de ces systèmes de gestion des résultats, si l'on entend pouvoir mobiliser et soutenir un appui pour les stratégies de réduction de la pauvreté proprement dites. Là où la récolte et l'analyse des données par les institutions nationales sont faibles et les données ne peuvent pas être ventilées, il devient plus difficile d'analyser de l'efficacité de l'aide et du développement à hauteur de segments spécifiques de la société.

V Responsabilité mutuelle

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement :

« Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement. »

Déclaration de Paris

3.20 Appréciation générale

En surface, la responsabilité mutuelle est le domaine où les évaluations indiquent un niveau minimal de notification et de progrès. La place qui lui est consacrée dans les évaluations peut indiquer que les mécanismes visant à garantir la responsabilité mutuelle sont encore moins avancés et plus lents à mettre en place que ceux pour la gestion axée sur les résultats. Certaines évaluations avancent que cet engagement est moins compréhensible que d'autres, mais la sensibilité qui l'entoure a probablement aussi son rôle à jouer dans de nombreux cas. Une analyse approfondie des évaluations montre que, même si la responsabilité mutuelle y apparaît comme une véritable énigme, le nombre d'éléments de solution disponibles est plus élevé qu'on le croit généralement. En fait, des mécanismes sont déjà utilisés dans des proportions variables et pourraient être mieux exploités pour honorer cet engagement, fondamental pour la crédibilité de la Déclaration.

3.21 Tendances et événements émergents

Le peu de progrès accomplis concernant cet engagement s'explique en partie par l'accent mis par plusieurs évaluations sur l'indicateur de suivi dont l'objectif veut que « tous les pays partenaires se soumettent à des évaluations mutuelles ». Ici aussi, il est à noter que certaines études contestent explicitement les constats négatifs de l'étude de suivi concernant de tels mécanismes. De plus, les évaluations décrivent un éventail varié de mécanismes existants et en construction pour des évaluations mutuelles à différents niveaux, lesquels contribuent à la mise en œuvre de cet engagement.

Critères en matière de responsabilité mutuelle :

Tout particulièrement, plusieurs évaluations soulignent les *autres dimensions clés* du principe de responsabilité mutuelle abordées dans la Déclaration et qui, en grande partie, sont perçues comme des *conditions préalables* à un engagement conjoint dans le sens des évaluations mutuelles.

Les trois autres dimensions sont les suivantes :

- a. engagement des pays partenaires à renforcer le rôle joué par les Parlements dans les stratégies et/ou les budgets ;
- b. engagement des pays partenaires à renforcer les approches participatives dans la formulation et l'évaluation des progrès accomplis dans le cadre des stratégies ;
- c. engagement des donateurs à fournir en temps voulu des informations transparentes et complètes sur les flux d'aide afin de permettre aux pays partenaires d'informer correctement leurs organes législatifs et leurs citoyens sur les budgets.

Les engagements a et b ci-dessus, qui jouent un rôle clé dans la redevabilité des pays partenaires vis-à-vis de leurs Parlements et de leurs citoyens respectifs, sont en fait appréciés dans tous les rapports d'évaluation, même si d'autres intitulés sont utilisés. Dans toutes les études réalisées par les pays partenaires aux fins de la présente évaluation, les mécanismes sont jugés être fermement établis ou en cours de mise à niveau. Dans un des cas, les mécanismes de responsabilité nationaux, étant parfaitement transparents au public, sont considérés comme le fondement de la responsabilité mutuelle entre les pays et les donateurs. Cependant, il est presque certain que la multitude de situations nationales ailleurs incluent de nombreux pays affichant des résultats beaucoup plus faibles par rapport aux engagements nationaux, ce qui de toute évidence se répercute sur la façon dont la responsabilité mutuelle peut fonctionner dans ces pays.

Pour ce qui est de l'engagement c ci-dessus, un grand nombre d'évaluations des deux groupes (si pas toutes) indiquent (dans leurs chapitres consacrés à l'alignement) que de graves difficultés persistent quant à la garantie et à la fourniture en temps voulu d'informations transparentes et complètes sur les flux d'aide qui permettraient aux pays partenaires d'informer correctement leurs organes législatifs et leurs citoyens sur les budgets. Cette contribution fondamentale des donateurs au principe de responsabilité mutuelle s'avère largement absente ou insuffisante, même dans les systèmes relativement solides. Comme dans le cas des pays partenaires, les systèmes des donateurs et leurs pratiques en matière de transparence et de redevabilité à l'égard de leurs Parlements et de leurs citoyens respectifs sont des conditions fondamentales pour la responsabilité mutuelle, et les évaluations critiquent l'absence de certaines d'entre elles.

Enfin, l'engagement de la Déclaration dans le sens des évaluations mutuelles est formulé comme suit : « évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat. » Certains ou tous les types de mécanismes suivants apparaissent dans les différentes évaluations nationales, parfois sous des formes différentes, avec bon nombre d'autres mécanismes plus limités ou plus spécifiques.

Mécanismes d'évaluation mutuelle des progrès accomplis

- i. Consultations (généralement) annuelles sur les grandes stratégies nationales : stratégies de développement, programmes d'action, stratégies de réduction de la pauvreté (y compris, par exemple, le forum de promotion de la responsabilité au Bangladesh).
- ii. Vastes mécanismes d'évaluation mutuelle dédiés, tels que l'équipe de suivi indépendant au Viêt Nam, le mécanisme des Philippines ou le groupe de travail pour le suivi du plan d'action pour l'harmonisation au Bangladesh.
- iii. Groupes consultatifs, tables rondes ou leurs équivalents, le cas échéant.
- iv. Consultations sur les stratégies d'assistance conjointes, le cas échéant.
- v. Évaluations conjointes des stratégies sectorielles et des programmes sectoriels, ou autres grands programmes de financement.
- vi. Il a également été proposé d'envisager des « forums de regroupement » globaux pour discuter du regroupement interdépartemental et intersectoriel des activités apparentées.

Vu le grand nombre de mécanismes déjà en place identifiés dans les études nationales aux fins de la présente évaluation, la question est de savoir si les problèmes existants résident davantage dans le fond, la qualité et la mutualité de la responsabilité que dans un manque quelconque de plateformes. Comme le montre l'encadré ci-avant, il existe de toute évidence un grand nombre de plateformes et de moyens d'y recourir plus souvent en termes de responsabilité mutuelle. L'une des évaluations envisage la possibilité d'une plateforme d'évaluation conjointe plus vaste, tandis que deux autres ont noté le besoin de relancer l'engagement vis-à-vis de certains de ces mécanismes. Les constats vagues ou pessimistes concernant la responsabilité mutuelle dans un grand nombre des évaluations réalisées par les donateurs doivent être mis en regard avec ces tendances plus prometteuses, du moins en ce qui concerne les mesures prises par les pays partenaires en vue d'améliorer la transparence et les consultations.

« Les systèmes d'enregistrement et de notification de l'aide doivent être renforcés tant au sein du gouvernement que parmi les partenaires au développement afin de garantir la qualité et l'actualité des données.

Évaluation pour l'Ouganda

La responsabilité mutuelle devrait être articulée autour de l'obligation de rendre des comptes. À cet égard, la transmission de rapports de gestion fiscale au Parlement en vertu de la loi sur la gestion (responsabilité) fiscale n° 3 de 2003 constitue un pas important sur la voie de la redevabilité fiscale du gouvernement. Les rapports de gestion fiscale pour 2008 comprennent une section consacrée à l'assistance étrangère présentant, entre autres, des informations sur les décaissements, les nouveaux engagements et l'affectation de l'aide ainsi que sur la charge de la dette, etc.

Évaluation pour le Sri Lanka

Les informations obtenues en retour dans le cadre des études de cas nationales [réalisées par le GNUD] donnent à penser qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de la Déclaration de Paris sur la responsabilité mutuelle et les évaluations conjointes des progrès mutuels en matière d'efficacité de l'aide.

Évaluation pour le GNUD

Le DFID conclut des programmes [décennaux] de partenariat pour le développement avec les partenaires bilatéraux. Ces programmes définissent les engagements du Royaume-Uni sur le long terme, y compris pour la délivrance d'une aide plus prévisible et de meilleure qualité. En outre, les programmes pour le développement indiquent les conditions dans lesquelles l'aide britannique peut être suspendue (par exemple, en cas de violations des droits de l'Homme) et sont conçus pour appuyer la transparence, la prévisibilité et la responsabilité mutuelle.

Évaluation pour le DFID



3.22 Informations sur les performances et capacités en matière de responsabilité mutuelle

En fait, plusieurs évaluations des deux groupes soulignent l'importance fondamentale de l'amélioration des systèmes de gestion axée sur les résultats et d'information sur les performances et voient en eux la base d'échanges sérieux et d'un renforcement de la responsabilité mutuelle. En l'absence de ces systèmes ou si ceux-ci se montrent faibles, les discussions sur les performances des partenaires par rapport à leurs engagements respectifs ne peuvent avoir lieu qu'à un niveau plus général ou anecdotique et risquent clairement de se ritualiser et de susciter des frustrations.

Certaines relations plus solides et jugées satisfaisantes en matière de responsabilité mutuelle (sans doute surreprésentées dans

les pays examinés ici) se basent clairement sur les systèmes relativement solides de gestion axée sur les résultats et d'information sur les performances, fondamentaux pour le renforcement de la responsabilité et des consultations à l'échelon national. Plusieurs donateurs font état d'activités contribuant à consolider les capacités dans ce domaine. Cependant, comme dans le cas de la gestion axée sur les résultats, la tendance de différents donateurs à prendre des initiatives de renforcement des capacités ad hoc est perçue comme une faiblesse. Encore une fois, une consolidation et une meilleure planification (par les pays concernés) s'imposent. Entre autres exemples d'une « approche consolidée », on compte le programme d'harmonisation conjoint qui vise à renforcer les capacités du ministère du Plan vietnamien. À titre d'exemple à l'échelon international, on citera la mise en place d'un fonds, financé par plusieurs donateurs, pour renforcer les capacités statistiques des pays partenaires, issu de la table ronde de Hanoi sur les résultats en matière de développement organisée début 2007. L'étude thématique consacrée au renforcement des capacités statistiques aux fins de la présente évaluation devrait également apporter un éclairage important en la matière.

Évaluations

Les évaluations ont été présentées comme un mécanisme de responsabilité, mais elles posent également la question cruciale suivante : « responsabilité à l'égard de qui ? ». L'une des études nationales indique une demande émergente en évaluations à réaliser en dehors des structures des gouvernements et des donateurs, en vue de répondre au principe primordial de responsabilité à l'égard de la société civile. La responsabilité entre les donateurs et les pays partenaires se traduit par un nombre croissant d'évaluations conjointes. Celles-ci sont généralement jugées d'une meilleure qualité et d'une plus grande utilité grâce à leur appropriation partagée, même si certains y voient un risque de distorsion vu le degré limité d'indépendance. Un troisième type novateur d'évaluation a été mentionné par UNIFEM, champion des évaluations plurilatérales dans le domaine de l'égalité des sexes impliquant plusieurs donateurs et partenaires nationaux. Cette évaluation est également un exemple d'évaluation conjointe en matière de responsabilité mutuelle.

Études de suivi

De toute évidence, le propre système d'études de suivi de la Déclaration de Paris est conçu pour servir de source majeure et intégrale d'informations en vue de conforter la responsabilité mutuelle de la mise en œuvre. Exigeant de gros investissements en savoir-faire et en ressources et devant faire face à d'importants défis de toutes sortes, ce système a été intégré dans le processus de la Déclaration dès le début et continue d'être appliqué et renforcé. Ensemble, les évaluations comprennent littéralement plusieurs centaines de références à l'étude de suivi et à ses différents facteurs, tant sous la forme de citations directes concernant les performances évaluées sur la base des indicateurs que sous la forme d'objections et de réserves émises à leur égard. La réalisation de l'étude et les réponses à celle-ci doivent donc être considérées comme

une forte tendance à la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble et à la création d'une base et d'un cadre pour l'application du principe de responsabilité mutuelle.

3.23 Facteurs influençant le comportement des pays et des partenaires au développement

Confusion et controverse

Plusieurs explications possibles peuvent être déduites du manque relatif de couverture et de progrès rapportés dans le domaine de la responsabilité mutuelle. Plusieurs évaluations laissent entendre que ce principe, plus récent, pas encore opérationnalisé et sujet à un échange limité de connaissances, est moins facile à comprendre que les autres. Une autre explication possible réside dans le manque éventuel de clarté et la grande sensibilité politique de ce principe.

Certains rapports affichent les différences liées au degré de compréhension et de priorité, notamment quand il s'agit de répondre aux questions « responsabilité de quoi et à l'égard de qui ? ». Les discussions dans certains rapports montrent qu'il n'apparaît pas clairement si l'accent est mis sur la responsabilité mutuelle entre les pays partenaires et les gouvernements des donateurs en vue de la mise en œuvre de leurs engagements liés à la Déclaration de Paris ou sur la responsabilité des gouvernements des pays partenaires vis-à-vis de leurs populations quant aux résultats accomplis.

Base d'information et de responsabilité

S'agissant des lacunes liées aux engagements des donateurs (fournir les informations nécessaires et rendre compte de leurs propres performances conformément aux engagements de partenariat), on observe au moins deux influences. Pour ce qui est de la fourniture d'informations complètes sur les flux d'aide, cette tâche est entravée par la même rigueur budgétaire nationale et les mêmes décalages (par exemple, années de référence) que pour la garantie de la prévisibilité des flux d'aide. Cela est tout particulièrement le cas lorsqu'elle est régie par la législation ou des réglementations fixes. Néanmoins, vu l'importance fondamentale de cette exigence de responsabilité éclairée pour l'ensemble de la Déclaration de Paris, une évaluation nationale voit explicitement dans l'absence de solutions satisfaisantes de la part des donateurs un manque de bonne foi et de volonté à se conformer.

Du côté des pays partenaires, la lenteur des progrès (ainsi que les capacités et/ou l'engagement limités) de nombreux pays quant au renforcement des systèmes de gestion axés sur les résultats et d'information sur les performances (avec l'appui des partenaires au développement) pose non seulement un problème pour la gestion axée sur les résultats, mais entrave aussi la mise en place de mécanismes plus robustes pour asseoir la responsabilité. Pour dire les choses plus positivement, la valeur que représentent de bons cadres d'évaluation des résultats pour la responsabilité est mise en avant en Ouganda et reconnue dans d'autres pays. L'absence d'informations transparentes sur les résultats peut limiter considérablement

la responsabilité. À l'échelon international, les travaux de l'activité commune sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement devraient apporter une contribution utile. Une certaine modération s'impose pour écarter les risques d'« excès » ou de bureaucratisation. Il convient de définir clairement qui doit notifier quoi et pourquoi, quels éléments encouragent la notification des résultats et qui souhaite consulter et utiliser la preuve des résultats.

Étude de suivi

L'étude est la partie spécifique de la base d'information et de responsabilité qui sert au suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Comme nous l'avons déjà noté plusieurs fois, de nombreux éléments prouvent, dans pratiquement toutes les évaluations, que l'étude et sa sélection d'indicateurs jouent un rôle important et exercent une forte influence sur la façon de penser et d'agir par rapport à la mise en œuvre de la Déclaration. L'étude et ses indicateurs déterminent la façon dont les différents domaines d'engagements et de sous-engagements sont envisagés, privilégiés, voire mis en pratique.

Face à autant d'éléments prouvant que cette influence est bel et bien ressentie, la question est de savoir quel est son impact, y compris ses répercussions involontaires, le cas échéant. Cette question est étayée par la multitude de références spécifiques, faites dans les évaluations, aux problèmes de conception, de sens ou de données de certains indicateurs, ainsi que par le rôle incontournable (mais certainement involontaire) joué par l'étude dans la focalisation de l'évaluation sur certains aspects de la mise en œuvre¹⁰. Une évaluation complète de l'étude et de ses indicateurs et de leurs effets respectifs sort du cadre de la présente évaluation, mais son importance capitale et les questions qu'elle soulève doivent être prises en compte et se reflèteront dans les enseignements tirés et les recommandations formulées ici.

Situation équitable pour tous

Incitation réciproque à la responsabilité ? Savoir si la responsabilité, dans l'état actuel des choses, peut être pleinement mutuelle entre les pays et ceux qui leur offrent une assistance au développement est une question plus fondamentale. Cette question est explicitement posée dans deux évaluations nationales à propos des moyens relatifs mis à la disposition des deux parties pour garantir la conformité, tout en soulignant que la possibilité pour les donateurs de réduire ou de supprimer leur aide n'a pas d'équivalent chez les pays partenaires qui sont toujours limités par l'importance qu'ils accordent à l'aide concernée. Porter cet équilibre au maximum est essentiel pour garantir la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle de la Déclaration de Paris. L'évaluation pour l'Afrique du Sud fait la distinction entre un simple échange d'informations (condition minimale pour garantir la responsabilité mutuelle) et des mesures supplémentaires d'assurance

¹⁰ Cet effet a été remarqué au cours des chapitres précédents, dans le cadre de plusieurs domaines d'engagements, en commençant par l'unique indicateur de l'appropriation : on constate que les stratégies nationales développement sont en place, liées aux budgets.

mutuelle, pouvant aller jusqu'à des mécanismes contractuels ou quasi-contractuels¹¹.

« Les ambassades ont mentionné une série de mesures visant à améliorer la responsabilité des Pays-Bas vis-à-vis des pays partenaires. Ces mesures peuvent être résumées comme suit :

- Dans les cas où les Pays-Bas participent à des stratégies d'assistance conjointes (Ouganda et Zambie), des informations sur les engagements néerlandais sont fournies aux autorités compétentes et les schémas de financement en place pour les programmes alignés sont respectés. En Ouganda, on vérifie également si les activités soutenues par les Pays-Bas sont inscrites au budget.
- Dans les cas où les Pays-Bas font souvent office de présidence locale de l'Union européenne (par exemple, au Mali), il a été convenu avec les autorités d'organiser des consultations politiques régulières entre les donateurs européens et les autorités pour débattre de la question de la responsabilité mutuelle.
- L'appui budgétaire général, qui visait simplement au départ à « boucher les trous du budget national » de façon ad hoc, a été transformé en un appui axé sur les résultats qui implique que les pays partenaires doivent rapporter les résultats accomplis. Actuellement, l'appui budgétaire général fourni aux pays partenaires de l'Afrique sub-saharienne s'inscrit de plus en plus dans une perspective pluriannuelle...
- En Bolivie, l'Ambassade informe régulièrement le ministère du Plan de l'état d'avancement des activités soutenues par les Pays-Bas. Tous les contrats conclus avec les institutions gouvernementales sont également signés par le ministère du Plan.
- En Afrique du Sud, l'Ambassade néerlandaise cherche à informer en temps voulu le trésor ainsi que les ministères sectoriels.

Évaluation pour les Pays-Bas

Les évaluations montrent que, dans les cas où ils existent, les outils visant à renforcer la responsabilité mutuelle semblent avoir un effet disciplinaire important. Le modèle G19 du

11 Elle mentionne une étude préliminaire réalisée par l'ODI en 2006 et qui met en évidence l'existence de trois principales exigences en matière de responsabilité mutuelle : disponibilité et utilisation des informations, mécanismes de suivi des performances et existence de systèmes adéquats incitant au respect. Évaluation pour l'Afrique du Sud, p. 136.

Mozambique et l'outil national d'harmonisation et d'alignement pour ONUSIDA sont autant d'exemples décrits dans les études, et ils ne sont pas les seuls. La question reste de savoir pourquoi ces expériences ne sont pas plus largement débattues, partagées et reproduites. Il est impératif de noter que cinq évaluations nationales indiquent clairement que la responsabilité mutuelle peut et doit reposer sur la redevabilité à l'égard des organes législatifs et des citoyens.

Risques de surcharge et de lassitude ?

Paradoxalement, le risque de surcharge au sein de ces mécanismes est envisagé même (voire surtout) dans les pays où les informations nécessaires sont relativement accessibles et où il existe un grand nombre de mécanismes et de plateformes pour la responsabilité mutuelle. Par exemple, le rapport sur l'Ouganda décrit quelques-uns des défis particuliers liés à la coordination de différentes séquences de consultation sur le nouveau programme de développement national ainsi que les complications qui en découlent. Au Viêt Nam, le rapport de suivi indépendant examine l'évolution interne d'un vaste éventail de mécanismes et de plateformes de partenariat pour la responsabilité mutuelle. À cet égard, il souligne qu'il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace et décrit très justement le processus comme un « voyage entre partenaires ».

3.24 Conclusions : observe-t-on des changements de comportement en matière de responsabilité mutuelle ?

1. Comparées à leurs constats sur les progrès et les problèmes restants dans d'autres domaines d'engagement, les évaluations donnent l'impression que les efforts conjoints pour le suivi des progrès et la résolution des problèmes laissent à désirer en ce qui concerne la responsabilité mutuelle.

C'est dans les évaluations de la mise en œuvre du principe de la responsabilité mutuelle que le caractère essentiellement politique de la Déclaration de Paris et de ses engagements entre les parties apparaît le plus clairement. Tous les engagements ont un sens politique important. Cependant, le principe de responsabilité mutuelle touche le cœur des relations et fait jouer les intérêts, les valeurs et les priorités politiques des gouvernements et institutions adhérents et de leurs bases respectives.

« Il n'existe pas de modèle unique pour un groupe de partenariat efficace. Le rapport parle à juste titre d'un « voyage entre partenaires », dans le cadre duquel les agences vietnamiennes et leurs partenaires donateurs partent d'un diagnostic partagé concernant les défis existants dans le secteur pour arriver à la mise en place de mécanismes communs de mise en œuvre et de suivi, en passant par l'élaboration de plans d'action partagés et la mobilisation de ressources. La forme et la fonction des groupes de partenariat

évoluent tout au long de ce processus. Différents secteurs sont actuellement à différents stades de ce voyage. Les groupes de partenariat les plus efficaces (par exemple, dans le domaine de l'éducation) ont commencé comme de simples structures de partage d'informations pour adopter au fil des ans une forme plus sophistiquée, à mesure que les donateurs sont passés à un appui fondé sur les programmes et que le partenariat pour le développement a mûri.

D'un autre côté, le rapport comprend la mise en garde suivante :

L'équipe de suivi indépendant a constaté que l'engagement vis-à-vis de la Déclaration de Hanoi reste solide de part et d'autre, mais qu'une certaine lassitude se fait sentir. Lorsque les structures et les processus deviennent trop compliqués, l'efficacité de l'aide court un véritable risque de lassitude.

Rapport de suivi indépendant du Viêt Nam



2. Afin de bien saisir les résultats des évaluations concernant la mise en œuvre du principe de responsabilité mutuelle, le simple indicateur sélectionné pour l'étude de suivi ne suffit pas. Il faut se recentrer sur l'ensemble des engagements mutuels soigneusement définis dans la Déclaration elle-même. En fait, on constate que la Déclaration avait anticipé et soulevé, en vue d'un véritable examen mutuel, certaines des questions en matière de responsabilité mutuelle, qui semblaient obscures et susceptibles de diviser les opinions (notamment pour ce qui concerne la définition des responsabilités).

3. Tant le sens des progrès limités que la nature politique des obstacles décrits soulignent la nécessité pour les politiques de renouveler leur engagement afin de ré-orienter et de redonner de la vitalité au principe crucial de la responsabilité mutuelle. En outre, le renouvellement de l'engagement politique devrait permettre de clarifier le rôle attendu de l'étude de suivi et ses limites quant à l'évaluation générale de la mise en œuvre.

VI Évaluations par les pays partenaires de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide

Six des études nationales synthétisées dans le présent rapport (Bangladesh, Bolivie, Philippines, Sénégal, Afrique du Sud et Sri Lanka) comprenaient des chapitres spécifiquement consacrés à une évaluation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide. Dans le cadre de cette évaluation, ils se sont penchés sur la clarté, la pertinence et la cohérence interne de ses dispositions pour les pays concernés. Ces chapitres spéciaux, dont certains traitent de ces questions en profondeur, méritent une attention toute particulière, car ils illustrent la pensée actuelle dans nombre de pays.

Les constats établis dans ces chapitres sont brièvement synthétisés ci-après. Il est à noter cependant que, dans chaque cas, un grand nombre des constats, des analyses, des conclusions et des recommandations se retrouvent également dans d'autres chapitres consacrés à des domaines d'engagements spécifiques. Vu leur petit nombre et les contextes particuliers, le présent chapitre mentionne les différents rapports par leur nom.

3.25 Appréciation générale

Les six rapports indiquent que la Déclaration de Paris n'est toujours vraiment claire que pour les protagonistes qui l'utilisent directement dans leur travail. Ce constat souligne la nécessité d'un plus grand engagement et d'une plus large diffusion. Tous les rapports expriment des préoccupations et des critiques concernant la clarté, la validité et/ou l'utilisation qui est faite de certains ou de la plupart des indicateurs de suivi de la mise en œuvre. Ils remettent en question la notion

perçue de « taille unique ». Les rapports conviennent que la Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité et l'application stratégique de l'aide, tout en soulignant qu'elle est loin d'être vue comme une solution aux principales préoccupations de nombreux pays en matière de développement. Certaines évaluations la considèrent trop normative à l'égard des pays et pas assez contraignante à l'égard des donateurs. D'autres soulignent que les pays ont toujours l'impression qu'elle est « guidée par les donateurs ».

3.26 Clarté

Les évaluations des rapports concernant la clarté de la Déclaration de Paris en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide sont principalement axées sur trois domaines¹² :

- les différents niveaux de connaissances et de clarté parmi les différents types de protagonistes ;
- les inquiétudes spécifiques concernant la clarté (et la validité) des indicateurs de l'étude de suivi ;
- une série de questions et de réflexions plus poussées (notamment dans deux rapports) concernant la clarté, d'une part, des concepts de base utilisés dans la Déclaration et, d'autre part, de ses hypothèses implicites sur la façon dont les changements devraient être opérés pour conduire aux résultats visés.

¹² Un autre aspect soulevé, mais principalement abordé à la section consacrée à la pertinence, porte sur la « clarté » du cadre de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, notamment aux échelons sectoriels et subnationaux.

La brève synthèse suivante se concentre sur les deux premiers domaines décrits ci-dessus. Certains points soulevés dans le troisième domaine devront être abordés dans l'étude spéciale dont le but est de déterminer la conception de l'évaluation en seconde phase selon les liens entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement.

Cinq des six rapports soulignent les niveaux très variables de clarté de la Déclaration, telle qu'elle est perçue par différents groupes de protagonistes, selon l'intensité et le type d'implication exercée dans sa conception et les négociations à son sujet, dans sa coordination et son suivi ou dans sa mise en œuvre pratique. Dans tous les cas, les évaluations permettent de constater que la Déclaration est claire pour ceux et celles qui sont le plus directement concernés aux échelons de coordination centrale des gouvernements et parmi le personnel clé des ambassades partenaires et des antennes de terrain. De manière assez cohérente, la Déclaration s'avère toutefois perdre en clarté à mesure que les évaluations touchent des cercles de fonctionnaires plus larges (au sein des ministères de tutelle et des services administratifs subnationaux autres que ceux qui sont engagés le plus étroitement et depuis le plus longtemps) et d'autres protagonistes en dehors de l'administration publique, dont la compréhension et l'engagement jouent un rôle prépondérant dans la mise en œuvre et le soutien.

Ainsi, l'évaluation de la clarté de la Déclaration est liée (sans y équivaloir) à la connaissance et à la compréhension de sa raison d'être, de sa pertinence et de son approche stratégique globale. Cette connaissance et cette compréhension sont à leur tour garantie au mieux par la maîtrise et l'expérience des concepts. Néanmoins, les évaluations soulignent aussi la nécessité de déployer des efforts délibérés supplémentaires de diffusion et de vulgarisation si l'on veut éviter qu'elle ne devienne un simple sujet de discussion entre bureaucrates, loin du cadre politique dans lequel elle doit être promue.

La seconde principale dimension de la clarté envisagée dans les six rapports est liée aux indicateurs de l'étude de suivi. Dans leurs évaluations de la clarté de la Déclaration en tant qu'outil, chacun des pays de ce groupe a exprimé des préoccupations et des critiques concernant la pertinence, la validité et/ou l'évaluation de certains, ou de la plupart, des indicateurs. On peut considérer que ces critiques représentent davantage qu'un simple mécontentement prévisible quant à la façon dont les performances des pays peuvent avoir été évaluées sur la base des indicateurs en question. Les rapports se sont montrés critiques à l'égard de l'un des douze indicateurs, dans le meilleur des cas, et de neuf des douze indicateurs, dans le pire des cas. Les critiques spécifiques étaient de nature diverse : certaines réclamaient une clarification ou un raffinement, d'autres s'inquiétaient de l'utilisation d'indicateurs en particulier, tandis que d'autres encore se méfiaient d'une interprétation générale non représentative découlant de l'application en bloc de ces indicateurs.

La troisième dimension envisagée pour la clarté de la Déclaration, notamment dans les rapports du Sri Lanka et de l'Afrique du Sud, se situe à un plus haut niveau de réflexion. Elle se base en partie sur l'expérience de mise en œuvre pour aborder des aspects conceptuels et des hypothèses comportementales plus fondamentaux concernant le modèle tout entier, ainsi que la « théorie du changement » implicite dans la Déclaration et les processus de mise en œuvre de celle-ci. Comme il a été dit plus haut, ces réflexions sortent largement du cadre de l'évaluation en première phase. Néanmoins, elles contribueront à la préparation de la seconde phase et figurent également dans le présent rapport car elles reflètent certains débats et problèmes plus profonds liés à la Déclaration de Paris.

« ...certains protagonistes gouvernementaux pensent que la Déclaration de Paris a renforcé leur position face aux partenaires au développement. La Déclaration leur a donné l'outil nécessaire pour rappeler aux donateurs leur propre engagement à laisser le gouvernement jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration des stratégies et la définition des priorités du développement ainsi que dans l'alignement des partenaires au développement et l'harmonisation de leur appui.

Évaluation pour l'Ouganda

3.27 Pertinence

Les évaluations faites par les pays concernant la pertinence de la Déclaration en tant qu'outil de l'efficacité de l'aide ont identifié un vaste éventail d'aspects. Toutefois, plusieurs aspects sont soulevés dans plus d'un rapport :

Accord dans tous les rapports pour dire que la Déclaration présente un intérêt pour certaines grandes questions concernant l'efficacité de l'aide

Ce qui engendre une impulsion d'autant plus forte dans le sens des objectifs du développement et d'une approche plus stratégique de l'aide. Parallèlement, ces rapports reconnaissent les limites du domaine d'influence de la Déclaration. Elle n'est pas nécessairement conçue ou capable d'offrir des solutions individualisées à certaines de leurs préoccupations les plus urgentes liées au développement, telles que la gestion de la délégation et de la décentralisation du pouvoir, les questions relatives aux ressources humaines et aux capacités, les nouveaux concepts thématiques en matière de développement, la pérennité des résultats des projets et des programmes de développement, les questions d'ordre environnemental, les questions liées à l'égalité des sexes ou, enfin, l'amélioration tant de la gestion des mécanismes d'aide concessionnelle et d'appui autre que l'aide. Bref, si elle présente aux yeux de ces pays un intérêt pour leur domaine spécifique de l'efficacité de l'aide, la Déclaration est selon eux loin d'être vue comme une solution à leurs principales inquiétudes en matière de développement.

Nécessité d'adapter la mise en œuvre au contexte des pays

Certains objectifs sont jugés inutiles ou irréalistes et semblent impliquer une approche « taille unique ». Trois des études ont identifié cette notion dans la Déclaration. Quatre rapports estiment que la Déclaration n'est pas encore suffisamment ajustée ou adaptée aux conditions locales. Il est significatif de voir que ce constat est fait aussi bien dans les pays moins tributaires de l'aide que dans les pays qui en dépendent plus, pour des raisons assez différentes.

Dans les pays moins tributaires de l'aide et dans ceux qui étaient déjà plus loin dans les réformes de l'aide en 2005, il est largement supposé qu'une grande partie des principes de la Déclaration intéresse moins leurs cas que celui d'autres pays.

Il est intéressant de constater que dans un des pays qui dépend davantage de l'aide, les personnes interrogées au sein du gouvernement et de la société civile se sont montrées remarquablement plus indulgentes à l'égard de l'intérêt présenté par la Déclaration pour le pays que les représentants des donateurs interrogés. Par exemple, certaines personnes de ce dernier groupe ont remis en question le côté réaliste des attentes liées aux capacités gouvernementales requises pour assumer les tâches, à l'habileté des donateurs à délivrer des flux d'aide plus prévisibles, à la possibilité ou l'intérêt de supprimer progressivement et systématiquement les unités de mise en œuvre des projets ou à la suppression progressive de projets toujours considérés par certains comme le meilleur moyen d'atteindre certains groupes vulnérables.

Effet politique limité de la Déclaration

Si le nombre de protagonistes suffisamment engagés vis-à-vis de la Déclaration de Paris grâce à leur transparence et par le biais de leurs relations et dialogues politiques n'est pas assez grand, la mise en œuvre de la Déclaration est condamnée à échouer en termes de pertinence.

La pertinence dépend également des attentes

Autre paradoxe, on observe que la pertinence de la Déclaration est remise en question tantôt parce qu'elle est trop normative, tantôt parce qu'elle n'est pas assez contraignante. Ce constat ne repose pas seulement sur un souci personnel de maximaliser son pouvoir de négociation, mais sur une incertitude plus générale quant à la manière d'opérer dans les limites d'un accord international complexe dont les engagements n'ont pour tout soutien que le sens moral.

Impression que la Déclaration est « guidée par les donateurs »

Les personnes interrogées à différents niveaux dans trois de ces rapports indiquent qu'elles ont toujours l'impression que la Déclaration est « guidée par les donateurs » et que cela nuit à sa pertinence, du moins dans certains domaines.

3.28 Cohérence

Un grand nombre d'aspects liés à la cohérence des différents engagements définis dans la Déclaration sont abordés dans les chapitres du présent rapport spécifiquement consacrés aux engagements. Néanmoins, quatre des six rapports sondent la cohérence générale des attentes sur le long terme et des hypothèses implicites dans la Déclaration ; un examen présentant une valeur toute particulière pour l'élaboration de la seconde phase de l'évaluation. Tous ces rapports soulèvent des questions spécifiques sur la nécessité de garantir que, dans les différents domaines, les actions s'inscrivent, à la fois, dans une logique de complémentarité et de renforcement mutuel et dans un souci de réduction du potentiel d'incohérence et de conflits entre différents engagements et mesures de mise en œuvre.

La principale source de conflit réel et éventuel réside dans la relation entre, d'une part, l'harmonisation des donateurs et, d'autre part, l'appropriation et l'impulsion nationales pour la gestion et la coordination de l'aide (et plus spécialement l'alignement). Comme le montre l'encadré consacré aux engagements ci-dessous, certains constats indiquent clairement que la promotion d'un plus grand nombre d'activités d'harmonisation parmi les donateurs a parfois nui au principe d'appropriation embrassé par la Déclaration à des degrés variables. Reconnaisant ces tensions, l'un des rapports laisse explicitement entendre la nécessité de pondérer les engagements de la Déclaration et leurs indicateurs associés.

Des améliorations dans le domaine de la gestion axée sur les résultats et dans celui de la responsabilité mutuelle sont essentielles si l'on veut réduire les conflits entre les autres engagements de la Déclaration. Comme le dit l'un des rapports, il existe un écart entre l'appropriation et l'alignement auquel il est impossible de remédier par l'harmonisation si l'accent n'est pas mis sur les résultats et la responsabilité.

Autres aspects particuliers de la cohérence mis en avant :

- a. La coordination du renforcement des capacités avec les stratégies de développement nationales présente un intérêt crucial pour la « stratégie moyens-fins » de la Déclaration de Paris ;
- b. La double interprétation apparente du principe de responsabilité mutuelle par certains donateurs (entre les donateurs et les partenaires gouvernementaux ainsi qu'entre les gouvernements et leurs citoyens respectifs) pose un problème de cohérence supplémentaire qu'il convient de résoudre ;
- c. Une focalisation exclusive sur la Déclaration de Paris au détriment d'autres initiatives mondiales importantes peut engendrer des incohérences et avoir des « répercussions involontaires ».

VII Évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation

Les sections précédentes ont analysé les tendances et les événements, les facteurs explicatifs et les changements de comportement par rapport à chacun des cinq domaines d'engagements de la Déclaration de Paris. Comme prévu, les études nationales ont été la principale source d'évaluation des avancées sur le terrain. Elles ont été complétées par les analyses pertinentes des agences des partenaires au développement dans la mesure où elles s'appliquent à chaque domaine.

S'il est indispensable de disposer d'une analyse plus détaillée des actions liées à des engagements particuliers, l'objectif de l'évaluation en première phase est également d'offrir une vue d'ensemble sur l'évolution de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble et sur les facteurs ayant influencé son évolution. Pour répondre à ces questions, toutes les évaluations individuelles se sont penchées sur les « conditions préalables requises » (engagement, capacités et systèmes d'incitation) présentes dans les pays et au sein des agences pour soutenir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹³. C'est pourquoi il est jugé utile aussi de synthétiser les résultats de ces évaluations au sein d'une seule et même section et d'offrir une vue d'ensemble sur les « pourquoi » et les « comment » liés aux performances qui se dégagent de l'évaluation en première phase.

Tout en lisant le résumé ci-après, on n'oubliera pas que les performances varient très largement. Pour tous les pays partenaires évalués, comme l'indiquent leurs propres rapports à la section V, l'amélioration de la gestion de l'aide ne constitue qu'une partie (souvent très réduite) des efforts déployés pour la gestion des priorités du développement. Ils trouvent la Déclaration plus ou moins utile à différentes fins, et les conditions préalables requises en place devraient refléter ces variations.

On constate qu'un petit nombre d'agences de développement sont en train de faire de l'efficacité de l'aide leur « raison d'être » et des approches de la Déclaration de Paris un instrument pour les guider continuellement dans l'organisation et l'exécution de leurs tâches. Pour reprendre les mots d'un évaluateur, la Déclaration est acceptée comme une « partie intégrante de leur ADN institutionnel ». D'autres agences des partenaires au développement indiquent que les préoccupations liées à l'efficacité de l'aide ne l'emportent pas toujours

13 Il est à noter que même si les termes de référence de ces évaluations précisent le sens et la destination de l'exercice d'évaluation de l'engagement, des capacités et des systèmes d'incitation, il existe toujours de grandes différences quant à leur interprétation et à leur application dans les différentes études. Par exemple, dans certains cas, les « systèmes d'incitation » ont été étroitement interprétés comme ne s'appliquant qu'aux incitations financières à l'égard des membres du personnel. L'approche plus systématique de l'évaluation de ces conditions adoptée dans l'évaluation pour l'Allemagne aurait pu servir de modèle pour tous.

sur d'autres objectifs et que les approches de la Déclaration de Paris ne sont pas intégralement internalisées ou appliquées.

Enfin, concernant le résumé ci-après, il est à noter que les évaluations synthétisées reflètent un amalgame de constats et de conclusions tirés des évaluations aussi bien des pays que des partenaires au développement. Les évaluations nationales en particulier devaient analyser les conditions préalables requises dans leurs pays et auprès des donateurs. En outre, certaines évaluations comprenaient les contributions apportées par les pays partenaires. Il importe de souligner qu'après avoir analysé les éléments d'information à cet égard, on n'a pas jugé nécessaire de ventiler les évaluations des pays et des partenaires au développement, vu la cohérence remarquable des résultats de leurs auto-évaluations et de leurs évaluations mutuelles.

Engagement

Pays partenaires

- i. Le niveau d'engagement politique vis-à-vis de réformes apparentées de l'aide était déjà élevé avant 2005 dans la moitié au moins de ces pays. Les principes de la Déclaration de Paris ont renforcé et structuré le dialogue et libéré une plus grande marge dans tous les cas.
- ii. Le niveau d'engagement (qui s'avère lié à la maîtrise et à la responsabilité des relations dans le domaine de l'aide) varie entre les niveaux de coordination et de mise en œuvre dans les pays.
- iii. Les connaissances du public et des politiques sont limitées, mais les mécanismes de consultation et de responsabilité se renforcent dans tous les cas (sous l'influence positive de la Déclaration).

Agences des partenaires au développement

- i. Il existait avant 2005 un niveau variable d'engagement vis-à-vis de réformes apparentées de l'aide.
- ii. L'engagement manifesté dans la pratique (pour promouvoir l'efficacité de l'aide et surmonter les obstacles) s'avère restreint dans huit des onze agences et varie avec le degré de compréhension des politiques et du public et avec le soutien propre au pays.
- iii. Dans les cas où la Déclaration est principalement perçue comme une démarche technique et bureaucratique et bénéficie avant tout de l'adhésion formelle des politiques, les conditions de base au sein des

agences bilatérales pour changer les comportements et surmonter les obstacles sont plus faibles.

- iv. Les agences multilatérales possèdent une influence et des intérêts analogues, mais leur responsabilité vis-à-vis des pays partenaires y est structurée et la pression internationale y est plus forte.
- v. L'engagement manifesté dans la pratique est le plus fort parmi le personnel des programmes et les agents de terrain.
- vi. Le manque de cohérence au sein des systèmes institutionnels de certains donateurs dilue leur engagement possible vis-à-vis des principes de la Déclaration de Paris.

Capacités

Pays partenaires

- i. Des limites sont observées dans tous les cas, notamment au niveau de leurs capacités pour les stratégies opérationnelles, les tâches aux échelons subnationaux et la coordination des donateurs.
- ii. L'aide est souvent « accessoire » : d'autres responsabilités sont plus importantes pour une grande partie du personnel.
- iii. Tous ressentent la nécessité de capacités dédiées et d'intégration des principes de l'efficacité de l'aide.
- iv. Le manque de réceptivité des systèmes de la fonction publique, les grandes rotations du personnel et les pressions à court terme limitent les capacités pour les tâches liées à l'efficacité de l'aide et les conditions préalables favorables au renforcement des capacités.

Agences des partenaires au développement

- i. La plupart sont confrontées à des limites intégrées à leurs systèmes, structures institutionnelles et réglementations nationaux et aux affectations du personnel. Les agences diffèrent dans leur réponse : la Déclaration a apporté un appui général au changement auprès de certaines et a joué un rôle moteur auprès d'autres.
- ii. Toutes mentionnent des pénuries de main d'œuvre qualifiée et des lacunes à hauteur des affectations du personnel en vue de la gestion des nouveaux principes et des nouvelles responsabilités dans le domaine de l'aide.
- iii. La principale entrave en termes de capacités est le manque de délégation de pouvoir de la part des services centraux afin que les décisions puissent être prises à l'échelon national.

Facteurs d'incitation/obstacles

Pays partenaires

- i. La plupart doivent largement compter sur la motivation personnelle et professionnelle intrinsèque et sur quelques avantages accessoires offerts en cas d'implication dans des projets d'aide au développement.
- ii. Les intérêts institutionnels peuvent avoir un effet dissuasif : par exemple, existence de liens établis autour de projets ou existence d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, souplesse pour utiliser les systèmes internationaux ou ceux des donateurs pour bénéficier immédiatement d'avantages en termes d'efficacité.
- iii. Tout particulièrement dans les secteurs ou les programmes où l'aide joue un rôle limité, l'impulsion politique nationale ou institutionnelle peut être forte, mais la reconnaissance professionnelle et la récompense tangible des performances laissent à désirer.
- iv. Les unités de mise en œuvre des projets semblent comporter davantage de facteurs d'incitation et offrir une mission et des responsabilités claires et importantes.

Agences des partenaires au développement

- i. Les objectifs organisationnels et individuels et la reconnaissance professionnelle pour les efforts déployés dans le sens de l'efficacité souffrent d'un décalage. Ils ne sont perçus comme suffisamment intégrés que dans une petite minorité des agences. La motivation personnelle ou professionnelle intrinsèque constitue un facteur d'incitation clé.
- ii. Une forte pression continue d'être exercée sur une majorité des agences pour qu'elles maintiennent la visibilité et l'affectation de leurs contributions individuelles. Une minorité a modifié ses attentes et/ou a le mérite d'exercer une impulsion dans les réformes de l'aide.
- iii. Une forte pression continue d'être exercée sur pratiquement toutes les agences pour qu'elles répondent à leurs exigences individuelles en matière fiduciaire et de responsabilité, ce qui entrave la reconnaissance et la gestion des risques liés à la promotion d'une plus grande appropriation par les pays (par exemple, « tolérance zéro » face à la corruption).
- iv. La moitié des agences mentionnent la responsabilité de poursuivre dans les programmes d'aide des objectifs nationaux autres que pour le développement (politique étrangère, intérêts commerciaux et/ou institutionnels ou priorités), ce qui entrave un engagement intégral.

- v. Une forte pression continue d'être exercée sur pratiquement toutes les agences pour les décaissements rapides, pour « rentabiliser au maximum les fonds investis dans le développement » et pour « bouger rapidement ».
- vi. L'impression pour ainsi dire générale que les adaptations transitoires sont plus difficiles que prévu, voire que les coûts opérationnels continuent d'augmenter pour les donateurs à la suite des nouvelles approches de l'aide, entrave l'accomplissement d'autres progrès, surtout en l'absence de ressources supplémentaires.
- vii. On constate un recours excessif à une assistance technique et à du personnel détaché provenant de l'étranger pour exécuter les programmes et renforcer les capacités à cet égard, ce qui a tendance à saper l'appropriation.
- viii. L'existence de réserves, parfois arbitraires, concernant la légitimité de l'appropriation dans un pays partenaire (notamment entre les agences gouvernementales centrales et d'autres protagonistes) constitue un obstacle.
- ix. Finalement, la mise en œuvre est entravée par les risques d'une application « mécanique », doctrinaire ou « expéditive » de la Déclaration de Paris plutôt que d'être adaptée par les pays à leurs priorités (par exemple, en privilégiant l'harmonisation plutôt que l'alignement).

4. Conclusions et aspects plus généraux concernant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans son ensemble

Les chapitres précédents ont synthétisé les constats des évaluations dans chacun des cinq domaines d'engagements de la Déclaration de Paris et condensé les conclusions dans chacun de ces domaines, en réponse à la troisième question centrale de l'évaluation cherchant à savoir si, et comment, les comportements ont réellement changé dans le sens voulu. Ces chapitres jouent un rôle prépondérant dans la décomposition d'un débat, qui sans cela resterait vague et surgénéralisé, concernant la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble. En outre, leurs conclusions sont à la base de bon nombre des enseignements et recommandations clés identifiés dans la section finale ci-après¹.

Le présent chapitre rapproche les principaux constats, conclusions et questions soulevées quant à la mise en œuvre de la Déclaration dans son ensemble. De plus, il identifie et analyse les opportunités, les différences de perception, les défis et les risques éventuels qui ressortent de l'exercice de synthèse.

4.1 Un programme d'action politique, et pas seulement un accord technique

De nombreux constats établis dans les rapports soulignent le fait que la Déclaration tout entière et ses engagements ne sont pas de simples accords techniques, mais constituent une entreprise politique liée à des relations politiques soutenues. Dans les processus de changement difficiles requis pour la mise en œuvre, de véritables questions de politique et d'économie politique entrent en jeu et exigent souvent des solutions politiques.

Une impulsion vigilante et proactive des pays partenaires, exercée à l'échelon politique, est de loin le principal facteur influant sur l'accomplissement de progrès dans le sens des engagements d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation et de responsabilité mutuelle dans le domaine de l'aide. Dans la plupart des cas, le principe de gestion axée sur les résultats est moins clair à ce jour, mais cette situation s'améliore.

¹ Il est à noter que les termes de référence des études des donateurs n'exigeaient pas qu'ils évaluent chacun des cinq engagements, même si certains l'ont quand même fait.

Dans les pays partenaires et donateurs où le niveau de compréhension et de soutien politiques est au plus fort, les niveaux d'engagement, de capacités et de systèmes d'incitation à la mise en œuvre sont tout aussi forts à tous les égards. Inversement, dans les cas où la Déclaration reste l'apanage de petits cercles de fonctionnaires, se consacrant à des questions jugées techniques, les conditions de base pour changer les comportements et surmonter les obstacles sont plus faibles.

À l'échelon international, il est clair que si les efforts de mise en œuvre de la Déclaration de Paris reste un simple « dialogue entre technocrates » et ne reposent pas sur une confiance politique croissante, le rythme irrégulier des changements et une « lassitude face à l'efficacité de l'aide » risquent de commencer à saper les efforts. La coopération difficile mais cruciale à l'amélioration de l'aide pourrait plus facilement succomber aux renversements politiques et à l'émergence de questions et de priorités de plus haut plan en matière de coopération internationale.

4.2 Un programme toujours partagé, avec quelques divergences

Ces études ne montrent qu'un petit nombre de divergences entre les perspectives des représentants des pays et des donateurs (notamment des représentants responsables des programmes et sur le terrain) concernant les questions clés examinées. Les trois principaux points de divergence sont les suivants :

- éléments qui limitent vraiment le recours aux systèmes nationaux de gestion de l'aide ;
- ordre de priorité relatif entre les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle ;
- degré d'inquiétude concernant les coûts transitoires et opérationnels accrus supportés à ce jour pour aligner les systèmes sur les engagements liés à la Déclaration de Paris.

Pour les raisons décrites au début du présent rapport, les termes de référence divergents des évaluations réalisées par les pays et les partenaires au développement et l'adaptation de leurs modalités d'application ne permettent pas de comparer ou d'opposer systématiquement les manières dont les pays et les partenaires au développement perçoivent les aspects clés de la mise en œuvre de la Déclaration. Néanmoins, forte de ses analyses minutieuses et de ses vérifications de toutes les études par recoupement, l'équipe de synthèse est prête à se risquer à tirer des conclusions sur ces questions.

La première différence remarquée concerne la réticence permanente de la plupart des donateurs à recourir aux systèmes nationaux (par exemple, pour la passation des marchés et la gestion financière), même lorsque les pays pensent pouvoir prouver que ces systèmes ont été mis à niveau pour répondre à toutes les normes raisonnables de confiance. Sauf dans une minorité des cas de donateurs rapportés, une approche hautement conservatrice et peu encline au risque est toujours perçue par les pays partenaires comme la règle générale et ils y voient une entrave à la mise en œuvre des principes d'alignement, de renforcement des capacités et d'appropriation en général entérinés dans la Déclaration². La majorité des études des donateurs ne cherchent pas à nier cette approche hésitante concernant l'utilisation des systèmes nationaux. Elle est fondamentalement acceptée comme étant soit justifiée, soit inévitable pour satisfaire aux exigences des gouvernements nationaux.

On note une deuxième grande différence de perspective en ce qui concerne l'accroissement des coûts opérationnels liés à une gestion de l'aide basée sur les nouvelles approches de la Déclaration de Paris. Sur cette question, les études des pays partenaires et des donateurs affichent un niveau de préoccupation variable plutôt qu'une réelle divergence d'opinion. Cette préoccupation est au plus fort parmi les donateurs, face aux exigences qu'ils ressentent à mesure qu'ils adaptent leurs systèmes et leurs équipes sur le terrain, et au niveau des services centraux en vue d'appliquer la nouvelle « approche différente de l'aide ». Dans leur analyse des activités des donateurs, les études des pays font, elles aussi, état de telles préoccupations parmi les donateurs. En outre, les pays font remarquer que dans leurs efforts pour satisfaire à ces exigences, ils sont confrontés à des défis nouveaux ou variables quant à leurs systèmes. Toutefois, le niveau de préoccupation observé n'est en aucun cas aussi élevé que dans la majorité des donateurs. Il est impossible de savoir si cette différence tient au fait que les pays partenaires perçoivent :

- une diminution comme prévu des coûts opérationnels liés à leurs relations antérieures dans le domaine de l'aide (aucun rapport n'en parle spécifiquement) ;

² Les évaluations pour les Philippines et l'Afrique du Sud se sont montrées particulièrement énergiques à cet égard. Même dans des cas comme l'Afrique du Sud ou le Viêt Nam, on rappellera que dans certaines situations, les représentants des pays partenaires disent qu'ils préfèrent, pour des raisons pratiques, recourir aux systèmes internationaux ou aux systèmes des donateurs, mais qu'ils ne tiennent pas moins à pouvoir prendre eux-mêmes ce genre de décisions.

- un nombre réduit de difficultés d'adaptation par rapport aux donateurs ;
- de tout autres défis quant aux nombreuses exigences lourdes imposées à leurs capacités.

4.3 Renforcement des capacités et de la confiance vis-à-vis des systèmes nationaux

Entre autres, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se voit principalement entravée par le fait (ou parfois l'impression désuète parmi les partenaires au développement) que les capacités et les systèmes des pays partenaires ne sont pas suffisamment solides ou fiables pour assumer l'ensemble des responsabilités liées à la gestion de l'aide définies dans la Déclaration. Cet obstacle est identifié dans pratiquement toutes les évaluations, alors que les pays examinés sont dotés des capacités parmi les plus fortes et des systèmes les plus sophistiqués qui existent dans tous les pays partenaires.

On voit là toute la problématique « de l'œuf et de la poule » : l'utilisation des capacités et des systèmes des pays partenaires est le principal facteur permettant de les renforcer et d'asseoir leur fiabilité ; c'est pourquoi ils souffrent de la réticence de la plupart des donateurs à accepter et à gérer les risques liés à un plus grand recours. Trois évaluations effectuées par les partenaires au développement indiquent une expérience positive quant à cette approche de la gestion des risques. Un soutien supplémentaire serait à trouver dans la plus grande adaptation de l'aide au renforcement des capacités par rapport aux besoins prioritaires identifiés des pays partenaires et dans l'intensification des efforts visant à faire accepter les normes raisonnables convenues pour l'évaluation des capacités dans des domaines comme la gestion financière et la passation des marchés.

4.4 Divergences dans les attentes et dans l'application de la Déclaration

Pour citer l'une des évaluations, la Déclaration est perçue de maintes façons, d'une simple « déclaration d'intention » à un « décret non négociable ». Cette dernière vue se voit confortée par la tendance répandue à ne mettre l'accent pratiquement que sur des objectifs d'indicateurs sélectifs. De toute évidence, tant les pays partenaires que les donateurs s'efforcent de bien comprendre comment appliquer la Déclaration tandis que sa mise en œuvre se poursuit.

Les interprétations et niveaux de compréhension variés quant aux engagements de la Déclaration ainsi que les préoccupations liées à la gestion des tensions et des conflits éventuels entre les engagements continuent d'entraver les progrès accomplis par certains donateurs et pays partenaires. L'expérience actuelle en matière de mise en œuvre laisse entendre qu'un plus grand nombre d'orientations politiques de haut niveau et d'exemples concrets de bonnes pratiques en termes d'appropriation et d'adaptation de la Déclaration pourrait être nécessaire pour garantir des attentes davantage partagées.

4.5 Prise en charge des différents contextes

De façon générale, on constate qu'un meilleur équilibre s'impose dans l'adaptation de la Déclaration aux différents contextes tout en maintenant ses systèmes d'incitation pour les principales améliorations communes. Lors du lancement des différents engagements en 2005, les adhérents à la Déclaration ont indiqué qu'ils étaient conscients que les engagements devaient « être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire. » Parmi quelques-unes des situations des pays partenaires examinées ici, ce défi est apparemment relevé avec un certain succès, notamment via l'exercice d'une impulsion nationale claire et ouverte, renforcée par la bonne collaboration et le bon soutien d'un nombre décisif de partenaires au développement. Quoi qu'il en soit, même dans les cas où l'aide ne constitue qu'une partie relativement réduite des efforts globaux en faveur du développement, on constate qu'une gestion minutieuse est indispensable. Certaines évaluations réalisées par les donateurs mentionnent une tendance de la part des agences donneuses à supposer que la Déclaration est plus ou moins pertinente dans des catégories de pays spécifiques (par exemple, dans les pays davantage tributaires de l'aide ou dans les pays à bas revenu mais pas les moins avancés). Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, cette détermination devrait sans doute venir des pays eux-mêmes.

Compte tenu des explications avancées s'agissant du rythme irrégulier des progrès accomplis par les donateurs, il pourrait être nécessaire de faire mieux connaître ces problèmes et leurs répercussions pour surmonter les obstacles rencontrés par certains donateurs. En outre, d'aucuns favorisent l'adoption de plans d'action à moyen terme pour réduire successivement les plus grandes entraves et éviter de prendre davantage de retard en termes de bonnes pratiques, ainsi que le définit la Déclaration. Comme l'indique ci-après le récapitulatif des problèmes importants de capacités systémiques au sein du système allemand de l'aide (l'un des trois systèmes de donateurs évalués qui étaient confrontés à de tels défis), l'évaluation de l'Allemagne souligne comment la Déclaration de Paris pourrait servir à évaluer d'un œil critique l'efficacité de l'aide et, espérons-le, à continuer de l'améliorer.

« ...si les réformes appliquées jusqu'ici ont certainement permis des améliorations, le monde a pourtant changé : la Déclaration de Paris exige dorénavant des donateurs et de l'Allemagne qu'ils prennent de vastes décisions pour atteindre l'objectif de renforcement de l'efficacité de l'aide. Il s'agit du message assez clair exprimé non seulement lors de la dernière évaluation CAD de l'Allemagne par les pairs, mais aussi dans le guide du ministère de la Coopération pour le plan opérationnel en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (décembre 2006), lequel précise la portée des actions à entreprendre. Autrement

dit, même si elles se sont atténuées ces dernières années, les faiblesses du système allemand de l'aide sont aujourd'hui plus apparentes que jamais à la lumière des principes de la Déclaration de Paris. Cette conclusion ne doit pas être interprétée de façon négative. S'ils constituent une véritable gageure, les principes de la Déclaration peuvent également encourager les réformes et représentent donc une opportunité. Tel est justement l'espoir nourri par plusieurs personnes interrogées.

Évaluation pour l'Allemagne



4.6 Application et limites des indicateurs de suivi

Les évaluations montrent que le malentendu quant au rôle et à la place de l'étude de suivi et de ses indicateurs a gravement affecté et limité l'attention, les débats, voire les actions à un ensemble partiel de mesures.

L'engagement de suivi de la mise en œuvre fait partie intégrante de la Déclaration proprement dite et constitue l'une des caractéristiques qui la distinguent d'autres déclarations d'intention internationales. Par ailleurs, presque toutes les évaluations montrent que l'étude de suivi a produit l'un de ses effets sans doute recherché : maintenir une grande attention sur des mesures concrètes de mise en œuvre afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. De fait, les indicateurs sélectionnés dans l'étude ont largement influencé la forme d'un grand nombre des études d'évaluation. Si elles sont légèrement plus quantifiables que d'autres (même si ce problème est lui aussi reconnu), la plupart des évaluations réalisées sur la base d'indicateurs ne sont pas nécessairement vues comme le principal ou meilleur moyen d'apprécier les changements clés requis.

« Les indicateurs de la Déclaration de Paris sont jugés soit trop étroitement définis, soit pas suffisamment définis pour prendre en compte les contextes spécifiques aux pays.

Évaluation pour les Philippines

... certains engagements ne sont associés qu'à un seul indicateur qui ne permet pas d'évaluer pleinement l'essence des engagements contractés dans un domaine spécifique. Dès lors, l'analyse dans ce rapport va plus loin que les douze indicateurs de la Déclaration de Paris pour couvrir d'importants engagements que les indicateurs respectifs ne permettent pas d'évaluer dans leur intégralité.

Évaluation pour l'Ouganda



Dans leur appréciation de la Déclaration de Paris en tant qu'outil, chacune des évaluations nationales de ce groupe était axée sur les préoccupations liées à certains, ou à la plupart, des indicateurs ; la raison n'étant pas le mécontentement des pays face à leur « scores ». Des préoccupations apparentées concernant les indicateurs ressortent de leurs évaluations des actions entreprises dans les différents domaines d'engagements, comme dans le cas de la plupart des études (si pas toutes) réalisées par les partenaires au développement. Les effets ont été clairement démontrés dans la section précédente du présent rapport consacrée à la responsabilité mutuelle, où la focalisation sur un seul des quatre sous-engagements de la Déclaration avait non seulement compromis l'équilibre vital de la Déclaration, mais conduit aussi à une appréciation générale trompeuse des progrès accomplis.

4.7 Synergies et tensions entre les engagements

En général, on constate clairement que la mise en œuvre d'un engagement renforce celle des autres, mais on observe aussi des signes de divergence quant aux priorités et aux compromis éventuels. Tant les pays que les agences des partenaires au développement acceptent en principe que les cinq engagements de la Déclaration de Paris doivent s'inscrire dans une perspective de complémentarité et de renforcement mutuel en vue de consolider l'efficacité de l'aide et du développement. En principe aussi, l'appropriation nationale est reconnue comme l'engagement le plus important, même si les bases subjectives et politiques de l'appréciation de cet engagement peuvent compliquer son application dans la pratique.

Des exemples de pratiques relativement avancées démontrent les efforts d'harmonisation déployés depuis longtemps par les partenaires au développement (notamment les donateurs de même sensibilité) et les groupes de grands donateurs dans certains pays asiatiques. Dans certains pays, cette harmonisation est mise à profit pour soutenir l'alignement sur les stratégies, les priorités et les systèmes des pays. Dans d'autres, l'harmonisation s'est faite un peu indépendamment de l'alignement, parfois avec l'acceptation tacite par les pays du fait qu'il s'agit principalement d'une préoccupation des donateurs. Il apparaît de plus en plus clairement que les pays s'attendent à diriger eux-mêmes l'harmonisation et à ce que celle-ci suive et appuie l'alignement sur leurs systèmes. La priorité excessive accordée à l'harmonisation par les donateurs est également perçue de plus en plus comme une entrave à l'appropriation. Il reste à voir comment un nouveau mécanisme important comme le Code de conduite volontaire pour la répartition des tâches de l'Union européenne prendra en charge ces risques éventuels.

L'un des autres domaines de tension identifiés est moins intrinsèque aux engagements proprement dits qu'à l'importance variable qui leur est accordée par les pays et les donateurs. Tout particulièrement, certains donateurs sont considérés mettre davantage l'accent sur la gestion axée sur les résultats, certains aspects de la responsabilité mutuelle et l'harmoni-

sation, alors que les pays partenaires ont plus tendance à s'intéresser au renforcement de l'alignement et de l'appropriation. De véritables tensions se font sentir parfois entre le souci d'accomplir et de notifier des « résultats » et le souci contradictoire de consacrer le temps et les efforts requis pour consolider l'appropriation et renforcer les capacités. Comme on l'a également remarqué, il peut exister des tensions entre l'appropriation nationale et ce qu'on pourrait considérer comme l'importance importune accordée par les donateurs aux dimensions internes seulement de la responsabilité mutuelle, c.-à-d. la responsabilité d'un gouvernement partenaire vis-à-vis de ses propres citoyens. Vus sous un angle positif, le renforcement des systèmes ancrés à l'échelon local pour la gestion axée sur les résultats et la responsabilité offrirait une base beaucoup plus solide pour l'accomplissement de progrès dans le sens des autres engagements.

4.8 Coûts transitoires et opérationnels liés à la mise en œuvre

Toutes les évaluations réalisées par les donateurs indiquent que les mesures encouragées par la Déclaration exigent des adaptations transitoires difficiles et accroissent les coûts opérationnels liés à la gestion de leurs programmes d'aide. Les évaluations des pays partenaires ne sont pas encore claires pour ce qui concerne les nouvelles exigences qui leur sont imposées ou les anciennes qui sont éventuellement supprimées, même s'il faut rappeler que ce dernier objectif est l'un des principaux éléments à la base de la Déclaration de Paris. De façon générale, les évaluations n'indiquent pas clairement si les coûts opérationnels nets de l'aide seront en fin de compte réduits comme prévu par rapport à leur niveau avant 2005, ni comment les avantages attendus seront partagés entre les pays et leurs partenaires au développement.

Entre autres adaptations pour les donateurs, on compte le respect des exigences liées à un plus grand renforcement des capacités et du pouvoir de décision sur le terrain, l'acquisition de compétences nouvelles et différentes pour procéder à des analyses davantage « intégrées » avec les pays partenaires et d'autres donateurs et une réduction considérable des responsabilités en matière de gestion des projets et des programmes. Plusieurs évaluations réalisées par les agences soulignent la nécessité d'un nouvel investissement dans l'apprentissage et la gestion des connaissances pour permettre le renouvellement et le partage des expériences utiles en vue de relever ces nouveaux défis.

5. Enseignements et recommandations clés

5.1 Enseignements

Enseignement 1 : pour contrebalancer les risques croissants de bureaucratisation et de « fatigue de l'efficacité de l'aide » contre lesquels un grand nombre des évaluations mettent en garde, des mesures concrètes et continues s'imposent pour relancer et soutenir l'engagement politique de haut niveau dans la mise en œuvre de réformes sur l'efficacité de l'aide. Pour que la Déclaration puisse conserver toute sa crédibilité, il est désormais crucial que les gouvernements partenaires et les donateurs concrétisent plus rapidement leurs intentions.

Le Forum de haut niveau qui se tiendra à Accra devrait marquer un tournant pour relancer et mettre en place une implication politique soutenue, indispensable pour gérer les problèmes politiques sous-jacents dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les années à venir et pour éviter que les changements requis ne s'enlisent dans des processus et obstacles d'ordre bureaucratique. [Pour contribuer au maintien de l'engagement politique essentiel pendant le reste de la période quinquennale de mise en œuvre, le Forum pourrait envisager de désigner un petit nombre de représentants de haut plan chargés de jouer en continu un rôle de *suivi politique* de la mise en œuvre entre les différentes réunions du Forum. Un tel rôle impliquerait, d'une part, le suivi des progrès accomplis sur la voie des engagements non quantifiés et d'une série de questions soulevées dans la présente évaluation en première phase et, d'autre part, un retour d'informations régulier aux participants du Forum.]

Enseignement 2 : la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration a beaucoup plus de chances d'aboutir dans les pays où la compréhension et l'implication vont au-delà des cercles étroits des spécialistes, comme le montrent certains efforts prometteurs d'implication des organes législatifs et de la société civile tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs. Dans nombre de pays, les services administratifs régionaux et locaux jouent un rôle de plus en plus important et doivent être pleinement impliqués.

L'expérience des pays évalués a montré non seulement les cercles d'implication généralement restreints à ce jour, mais aussi des exemples de plus grande implication des Parlements et des citoyens et de positions moins polarisées. Il importe d'expliquer plus largement, en termes moins bureaucratiques, les éléments qui justifient une réforme, certaines améliorations déjà accomplies, les tâches importantes et difficiles à venir et les avantages pouvant être escomptés.

Enseignement 3 : entre autres facteurs de réussite de la mise en œuvre dans les pays, on compte souvent le rôle joué par des « champions » qui garantissent le déploiement des capacités nécessaires et impriment l'impulsion requise pour aligner l'aide sur les systèmes budgétaires et de responsabilité nationaux. Parmi les donateurs, les changements au niveau des réglementations et des pratiques en vue de déléguer davantage de pouvoir et de capacités aux antennes de terrain se sont avérés une condition clé pour l'aboutissement des efforts de mise en œuvre.

Enseignement 4 : le renforcement des capacités des systèmes des pays partenaires pour une gestion efficace de l'aide et la reconnaissance internationale de ces capacités, là où elles existent déjà, sont désormais deux critères clés pour la mise en œuvre des réformes liées à la Déclaration de Paris. Recourir à ces systèmes, tout en acceptant et en gérant les risques y afférents, est la meilleure façon dont les donateurs peuvent contribuer à consolider les capacités et la confiance.

Enseignement 5 : le caractère intégré, équilibré et réciproque de l'ensemble des engagements de la Déclaration de Paris doit être fortement réaffirmé. De même, l'étude de suivi et les indicateurs doivent être replacés dans leur contexte partiel par rapport au cadre général de la Déclaration.

L'évaluation a clairement montré que les douze indicateurs de suivi reçoivent une telle attention qu'on en oublie souvent

les 44 autres engagements de la Déclaration. Dans certains cas où les principaux indicateurs sont jugés obscurs ou inapplicables, il pourrait être très utile de se replonger sur les orientations générales de la Déclaration originale afin de résoudre le problème. Avant, pendant et après le Forum d'Accra, les adhérents à la Déclaration doivent accomplir des progrès équilibrés par rapport à tous les engagements et garantir que les indicateurs de suivi et les résultats sont correctement appliqués et interprétés.

Dans la mesure du possible, il conviendrait d'identifier d'autres *évaluations qualitatives clés des progrès accomplis* face aux questions prioritaires pour le reste de la période de mise en œuvre, de les suivre et de les rapporter par le biais de canaux politiques et de l'évaluation en seconde phase. Les recommandations ci-après identifient des questions découlant de la présente évaluation qui pourraient faire l'objet d'un tel suivi qualitatif.

Enseignement 6 : pour remédier à l'image « taille unique » de la Déclaration, il conviendrait de réaffirmer que ses orientations peuvent et devraient être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays et, en même temps, que la Déclaration cherche à clarifier les mécanismes à maintenir en commun.

Les évaluations ont souligné les grandes différences qui existent quant aux besoins, aux priorités et aux capacités des pays pour l'application et la gestion de l'aide. Il est indispensable de rappeler la nécessité de modalités d'application souples si l'on veut remédier à la fausse idée reçue que la Déclaration serait un ensemble dogmatique de décrets. Parallèlement, il est important de préserver les avantages d'un programme d'action international concerté.

5.2 Recommandations clés

Les recommandations sont directement dérivées de la synthèse des constats et des conclusions des évaluations réalisées. Elles se fondent à la fois sur les exemples de bonnes pratiques et sur les faiblesses identifiées dans les différents pays et programmes des partenaires au développement évalués. Elles sont formulées à l'échelon stratégique et susceptibles de s'appliquer à un éventail beaucoup plus large de pays et d'agences donneuses que ceux et celles directement évalué(e)s, dont certain(e)s sont déjà à la pointe des réformes.

Il est recommandé aux pays et aux agences partenaires de prendre les mesures suivantes pour la période d'évaluation restante de la Déclaration de Paris (d'ici 2010) afin de disposer d'une base claire en vue de l'évaluation quinquennale des progrès accomplis.

Il est recommandé aux **autorités des pays partenaires de :**

1. **Annoncer, avant la fin 2008, un nombre gérable de mesures privilégiées qu'ils entreprendront pour renforcer l'impulsion exercée dans leurs relations dans le**

domaine de l'aide d'ici 2010, à la lumière des enseignements tirés du suivi, des évaluations et d'autres bilans réalisés à cette date.

Il devrait s'agir de mesures transparentes qui reflètent les capacités et les besoins nationaux de ces pays en matière de responsabilité, intègrent les avantages liés à l'apprentissage et orientent les partenaires au développement, en fonction de quoi leurs efforts pourraient également être évalués. Vu les limites de capacités, une telle démarche peut impliquer la définition d'approches séquentielles pour le renforcement et l'exercice de leur appropriation et de leur impulsion dans le cadre des stratégies de coopération et de développement et pour exiger des partenaires au développement qu'ils opèrent au sein de ces systèmes.

2. **Se fonder sur les examens intérimaires de la mise en œuvre en 2008 pour garantir qu'ils disposent d'un mécanisme transparent continu, idéalement ancré dans les organes législatifs, en vue du suivi politique et de la participation du public dans le domaine de la gestion et de la réforme de l'aide.**

Les évaluations offrent des exemples de bonnes pratiques, indiquant que le mieux pourrait être de relier ces processus à l'élaboration, à la lecture, à l'approbation et au suivi du budget national. Ils devraient également englober les rôles et les responsabilités de différents échelons du gouvernement, de la société civile et des organisations du secteur privé à titre d'acteurs directs dans le domaine du développement. Les activités des gouvernements et des partenaires au développement devraient être soigneusement documentées. Les opérations et les réalisations liées à ces processus constitueront une plateforme clé pour la responsabilité mutuelle dans le domaine de l'aide.

3. **Donner des orientations claires aux donneurs qui soutiennent le renforcement des capacités concernant leurs priorités en matière d'assistance pour une gestion plus efficace de l'aide, conformément à leurs principales préoccupations liées au développement.**

Cela exigerait un plan coordonné ou du moins une liste des besoins clés classés par ordre de priorité d'ici la fin 2008. Une telle ressource contribuerait à maintenir le dynamisme dans les domaines prioritaires et à garantir et piloter l'appui au renforcement des capacités à moyen terme offert par les partenaires au développement. De même, elle offrirait une base d'évaluation de leur appui. Cette démarche ne serait qu'un premier pas dans le sens d'une promotion d'un renforcement plus stratégique et efficace des capacités¹. Il est à noter qu'il a été suggéré

1 Une étude spéciale sur la façon de gérer au mieux les besoins de renforcement des capacités serait une ressource précieuse et pourrait être réalisée dans le cadre de l'évaluation en seconde phase.

en 1999 à la Banque mondiale et au PNUD d'envisager un fonds commun pour le renforcement des capacités de coordination de l'aide lors de l'évaluation de la coordination de l'aide par la Banque mondiale.

4. Mettre au point, au plus tard pour 2010, des systèmes adaptés de gestion axée sur les résultats qui serviront au mieux leurs besoins nationaux de planification, de gestion et de redevabilité, et fournir une base suffisante pour mettre à profit les contributions des partenaires au développement.

Les évaluations montrent qu'ils accomplissent tous des progrès sur la voie difficile du renforcement des systèmes de gestion axée sur les résultats. L'expérience de l'Ouganda en particulier prouve la faisabilité et les avantages de cet exercice. De tels systèmes offriront les conditions de base nécessaires pour garantir l'alignement et l'harmonisation de l'assistance au développement et renforceront les bases d'information pour la responsabilité mutuelle, notamment en tant que sous-produit d'une redevabilité nationale transparente.

À défaut de résultats parfaits, il ne faut pour autant pas écarter la possibilité d'obtenir de bons résultats dans ce domaine, où la plupart des pays industrialisés s'efforcent toujours, eux aussi, d'adopter des solutions satisfaisantes. Il est recommandé aux pays de se fonder sur leur expérience nationale (qui n'est pas assez souvent reconnue), sur les pratiques d'excellence de pays se trouvant dans des situations semblables et sur des ressources extérieures pour « démystifier » les systèmes de gestion axée sur les résultats et chercher à mettre en place des systèmes « suffisamment bons » d'ici 2010 afin d'exercer l'impulsion nécessaire dans le cadre des programmes d'aide et de développement.

Il est recommandé aux **autorités des donateurs ou des partenaires au développement de :**

5. Informer, en 2008, leurs organes législatifs et leurs grands publics des progrès accomplis à ce jour dans le cadre des réformes sur l'efficacité de l'aide, en soulignant la nécessité et les intentions d'apporter des modifications concrètes supplémentaires d'ici 2010 afin d'accepter et de soutenir l'impulsion des pays dans la mise en œuvre de l'aide et une plus grande harmonisation des donateurs.

Ces mises à jour et ces projets devraient souligner la nécessité d'une approche de « gestion mûre des risques », en acceptant et en gérant les risques pouvant parfois découler de ces changements et en reconnaissant qu'une aide inefficace est le plus grave des risques que l'on puisse courir. Dans différents systèmes de donateurs, il est possible que ces démarches exigent des changements ou adaptations législatifs et/ou réglementaires. Elles

pourraient être axées sur la mise en place de dispositions spécifiques permettant d'accepter les systèmes des partenaires pour la gestion financière, la passation des marchés et la gestion des performances, sur une rationalisation et une harmonisation de leurs propres structures, sur une plus grande décentralisation du pouvoir et/ou des ressources humaines et sur le recours à de nouveaux services ou sur la mise en place d'engagements ou dotations budgétaires (par exemple, pluriannuelles) spéciaux pour renforcer la prévisibilité de l'aide.

6. Annoncer en détail, avant la fin 2008, leurs projets supplémentaires prévus pour déléguer d'ici 2010 à leurs antennes de terrain suffisamment de pouvoir de décision, de personnel adéquatement qualifié et d'autres ressources pour appuyer et participer pleinement à un meilleur alignement et à une harmonisation de la coopération dirigée par les pays.

Dans la plupart des évaluations des pays et des partenaires, la délégation d'un plus grand pouvoir aux agents de terrain est invariablement perçue comme la principale démarche à adopter par les agences donneuses pour améliorer l'efficacité de leur aide en accord avec les engagements de la Déclaration. Dans les cas où ils ne sont pas parvenus à décentraliser et ne sont pas nécessairement en mesure de reproduire les modèles les plus aboutis, les donateurs doivent définir des stratégies spécifiques pour compenser au mieux cette lacune.

7. Préciser leurs mesures concrètes prévues, au plus tard pour 2010, pour améliorer l'actualité et la précision de leurs notifications et de leurs projections pour les flux d'aide à intégrer aux cycles de budgétisation et de notification des pays partenaires, en collaboration avec les autres partenaires au développement. Prendre les dispositions nécessaires pour des dotations, des engagements ou des projections fermes sur plusieurs années.

Les améliorations nettes dans ces domaines sont jugées représenter le minimum de conformité requis de la part des partenaires au développement par rapport à leur engagement vis-à-vis de la Déclaration de Paris en matière de responsabilité mutuelle.

8. Fournir un budget, du personnel et des formations supplémentaires d'ici 2010 pour l'adaptation de leurs propres programmes aux exigences, coûts transactionnels et besoins de formation nouveaux et transitoires qui, selon les évaluations, représentent des préoccupations majeures dans la mise en œuvre des engagements de la Déclaration de Paris.

Sur demande, ils devraient renforcer leur appui aux pays partenaires pour mener à bien leurs propres adaptations. Au besoin, les donateurs les plus avancés devraient égale-

ment être prêts à modérer leurs attentes et le rythme des changements pour s'adapter à celui de leurs partenaires.

9. **Affecter des ressources spéciales (budgets et assistance technique coordonnée) pour soutenir les efforts privilégiés des pays, dans le but de renforcer leurs propres capacités de mise en œuvre d'une coopération plus efficace. Collaborer avec les partenaires à la conception et à la gestion de moyens de mise en œuvre intérimaires (tels que des unités de mise en œuvre des projets) de sorte qu'ils renforcent en permanence les capacités et l'appropriation des pays.**

Il est recommandé aux **personnes chargées de préparer l'évaluation en seconde phase de la Déclaration de Paris** de :

10. **Concevoir l'évaluation de manière stratégique, avec la participation du plus grand nombre pour :**

- **assurer le suivi des résultats en première phase, en se penchant plus avant sur les dilemmes et les problèmes identifiés, y compris les différents niveaux de compréhension des cinq engagements, les tensions entre eux, les hypothèses quant à l'intérêt de la Déclaration pour différents groupes de pays, etc. ;**
- **aborder sans détour la question de l'« efficacité de l'aide » en évaluant si l'aide contribue à améliorer les réalisations et les impacts en matière de développement (efficacité du développement) cinq ans après la Déclaration de Paris, et pourquoi (ou pourquoi pas) ;**
- **commanditer des évaluations nationales représentatives (analysant rigoureusement les rôles et les pratiques des donateurs sous l'angle des antennes de terrain), complétées par des études de**

cas approfondies sur une sélection de programmes ou de questions centrales, comme le rôle réellement joué par l'impulsion pour stimuler le changement dans des situations clés ;

- **appliquer une méthodologie centrale cohérente (dont des normes, des questions quantifiables et le suivi des résultats concernant les aspects couverts par les indicateurs) en vue de produire des résultats comparatifs fiables en temps voulu. Les pays doivent avoir la possibilité d'ajouter des questions revêtant pour eux un intérêt particulier ;**
- **commanditer des recherches préliminaires ciblées en vue de déterminer la récolte et l'analyse des données dans les études nationales.**

Les études requises devraient comprendre :

- une étude spéciale, déjà en cours, sur les liens qui existent entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement ;
- les coûts transitoires et opérationnels liés à l'application des approches visées dans la Déclaration de Paris, ainsi que leur incidence sur les donateurs et les pays partenaires ;
- des stratégies visant le renforcement des capacités des pays pour la gestion de l'aide au développement ;
- les effets des flux de ressources autres que l'aide et des flux d'aide croissants susceptibles de rester en dehors du cadre de la Déclaration de Paris (en provenance notamment de grandes fondations et d'autres sources privées, de donateurs officiels non traditionnels et d'ONG dans le domaine du développement) ;
- toutes autres questions clés émergeant d'ici 2009 auxquelles une analyse préliminaire pourrait profiter.

